

Kunnalliset virkamiehet ja luottamushenkilöt yhteisen pöydän äärellä

Tapaustutkimus Oulunkaaren kuntayhtymän vuosittaisista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissopimusneuvotteluista

Leena Pimper-Koivisto
Ammatillinen lisensiaatintutkimus
Sosiaalityön erikoistumisopinnot,
hyvinvointipalvelujen erikoisala
2016
Lapin yliopisto,
yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Tiivistelmä

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kunnalliset virkamiehet ja luottamushenkilöt yhteisen pöydän äärellä

Tapaustutkimus Oulunkaaren kuntayhtymän vuosittaisista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissopimusneuvotteluista

Tekijä: Leena Pimper-Koivisto

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaalityön erikoistumisopinnot, hyvinvointipalvelujen erikoisala

Työn laji: Pro gradu -työ__ Sivulaudaturtyö__ Licensiaatintyö X

Sivumäärä: 157+24 liitesivua

Vuosi: 2016

Tiivistelmä:

Tutkimus käsittelee kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen neuvotteluprosessia yhteistyön käytäntönä ja se paikantuu maaseutumaisten kuntien yhteistyöhön. Yhteistyöhön vaikuttavat toimintaympäristön muutokset, valtio-kuntasuhteiden muutokset, normiohjaus, kunnallinen päätöksentekojärjestelmä sekä ylikunnallisuus palvelujen järjestämisessä. Tutkittavaa ilmiötä kehystävät paikallinen ja seudullinen hyvinvointipolitiikka sekä talouspolitiikka. Tutkimusstrategia oli laadullinen ja tutkimustyyppinä oli tapaustutkimus. Tutkimusaineistona oli järjestämissopimusneuvottelujen muistiot vuosilta 2011-2014. Analyysimenetelmänä käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia ja aineistolähtöistä sisällön erittelyä, typologisointia, kategorisointia, määrällistä analysointia ja taulukointia.

Tutkittavan ilmiön teorialähtökohtana oli kompleksisuus. Sopimusneuvottelujen sisältökysymyksissä painottuivat talouden ja toiminnan rinnakkaisuus, kansallisten linjausten toimeenpano, seudullisten palvelujen järjestämisen yhteiset linjaukset, seudullisten hyvien käytäntöjen levittäminen, sopimusmenettelyn ensisijaisuus, osaaminen ja kokonaiskehittäminen. Lisäksi painottuivat palvelujen valvonta, seudullinen tietohallinto, sähköinen asiointi- ja tietojohdaminen, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, toimitilakysymykset sekä asuntopoliittinen työ. Talous- ja henkilöstöresurssien teemat ilmensivät hyvinvointivaltiokehityksen siirtymää tehokkuutta ja kilpailua korostaviin elementteihin. Taloudelliset linjaukset raamittivat palvelujen järjestämiseen liittyvää keskustelua ja korostivat palvelujen rakenteellisia tekijöitä sekä palvelujen valvontaa. Luottamus pohjan myötä syntyi tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista merkityksellistä ketteryttä.

Yhteistyö konkretisoitui palvelujen uudistamisena ja yhteisinä palveluina. Järjestämissopimusmallia hyödynnettiin yhteisen työn työkaluna ja yhteistyön syventäminen täsmensi jäsenkuntien omaa roolia ja profiilia kokonaisuudessa. Yhteistyö turvasi ja vahvisti osaamista alueellisesti ja paikallisesti. Taustalla oli myös erilaisia pakkoja kuten valtion ohjaus isompiin väestöpohjiin ja pienten kuntien voimavarojen vähyys. Ilmeni hallinnon kehittämisen yleisiä periaatteita, joita ovat sitoutuminen, vastuun ottaminen, luottamus, vuoropuhelu ja mahdollisuus vaikuttaa. Säännölliset yhteistyön foorumit vahvistivat luottamusta poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja seudullisten virkamiesten kesken. Raportointijärjestelmää kehitettiin yhteistyössä ja aineistoa tuotettiin jatkuvana prosessina. Sote-järjestämisen yhteistä linjaa haettiin muun muassa yksityisen palvelutuotannon roolista palvelujärjestelmässä sekä vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksista. Pienten kuntien riippuvuus yhteistyöstä loi edellytyksiä ja myös pakkoja yhteiselle sopimiselle.

Avainsanat: kompleksisuus, hallinta, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen, koordinaatiomekanismit, vuorovaikutus, kunnallinen itsehallinto

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi __

(vain Lappia koskevat)

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Case Oulunkaari ja tutkimuksen näkökulma	5
2.1	Sopimusneuvotteluprosessi ja sille asetetut vuosittaiset tavoitteet.....	5
2.2	Tutkimustehtävä, näkökulma ja rajaukset	13
3	Yhteiskunnallisen päätöksenteon asema	26
3.1	Yhteiskunnan kompleksisuus	26
3.2	Kansalaisten elinolot ja politiikkaprosessi	28
3.3	Paikallinen hallinta.....	33
3.4	Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltioon.....	42
3.5	Kunnallinen itsehallinto, päätöksenteko ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismvastuu	49
4	Tutkimuksen asemoituminen kuntayhteistyötä koskevaan tutkimukseen	57
4.1	Toimintaympäristön muutos ja uusi paikallinen hallinta.....	57
4.2	Sopimusohjaus	66
4.3	Kunnallisen päätöksenteon valmistelu	71
4.4	Seutuyhteistyötä Oulunkaaren alueella.....	73
4.5	Sosiaalisen elämän koordinaatiomekanismit: markkinat, hierarkiat ja verkostot	75
5	Sote-neuvottelujen sisällöt.....	90
5.1	Palvelujen järjestämisen suunnittelu, ohjaus ja valvonta.....	90
5.2	Talous- ja henkilöstöressurssien kohdentaminen.....	98
5.3	Tilat ja muut tukipalvelut	101
5.4	Sähköiset palvelut ja tietojohdaminen	104
5.5	Osaaminen	108
5.6	Hyvinvoinnin edistäminen	114
6	Yhteistyön koordinointi	121
6.1	Palvelujen tuottamisen vaihtoehdot	121
6.2	Hallintasuhteiden kokonaisuus, verkostot ja kumppanuudet	123
6.3	Poliittinen ohjaus ja kunnallinen päätöksenteko	134
7	Johtopäätökset järjestämissopimusneuvotteluista	137
	Lähteet	152
	Liitteet	158

Taulukkoluetelo

Taulukko 1.	Järjestämissopimusneuvottelut jäsenkunnittain vuosina 2011-2014 (lkm).	23
Taulukko 2.	Tutkimusaineiston luokittelu, pelkistäminen ja analysointi.....	24
Taulukko 3.	Suomen tilalliset murrokset 1950-luvulta nykypäivään Moision (2012, 306) mukaan.	46
Taulukko 4.	Tutkimuksen teoreettiset näkökulmat.	89
Taulukko 5.	Palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategorian teemoittelun vuosikohtaiset vaihtelut (lkm).	90
Taulukko 6.	Palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategoria: teemoittelun vuosi- ja kuntakohtaiset vaihtelut (lkm).	91
Taulukko 7.	Palvelujen tuottamisen valvonnan kunta- ja palvelualakohtaiset lukumäärät ja aloitteentekijät (kuntayhtymä tai kunta, pepa=perhepalvelut, vapa=vanhuspalvelut, tepa=terveyspalvelut).	93
Taulukko 8.	Palvelujen tuottamisen valvonta, toiminnallisten tavoitteiden eteneminen (lkm).	94
Taulukko 9.	Palvelujen tuottamiseen valvontaan (teema 2) liittyvien lausumien esille ottaneiden toimijoiden (kuntayhtymä tai kunta) vuosikohtaiset vaihtelut (lkm).	95
Taulukko 10.	Ryhmittelyjen ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.	105
Taulukko 11.	Osaamista koskevien lausumien kunta- ja vuosikohtaiset vaihtelut.	108
Taulukko 12.	Teemoittelun ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät. .	109
Taulukko 13.	Osaamisen kategoria: Lausumien jakaantuminen kunnittain vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin (lkm).	112
Taulukko 14.	Hyvinvoinnin edistämisen kategoria: Ryhmittelyjen sekä vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.	115
Taulukko 15.	Resurssien kohdentuminen ennaltaehkäisevään työhön ja vaikutus raskaampien palvelujen osuuteen.	118
Taulukko 16.	Palvelusetelikeskustelun kuntakohtaiset vuosittaiset lausumat (lkm). ..	121
Taulukko 17.	Palvelujen järjestäminen ostopalveluna ja palvelujen järjestäminen ostopalvelusta omaksi toiminnaksi (lkm).	122
Taulukko 18.	Paikallisen ja seudullisen hallinnan lausumat kunnittain ja vuosittain (lkm).	132
Taulukko 19.	Paikallisen ja seudullisen hallinnan lausumat vuosittain yhteensä (lkm).	133

Kuvioluettelo

Kuvio 1.	Maantieteelliset etäisyydet Oulunkaaren kuntayhtymän alueella.	6
Kuvio 2.	Oulunkaaren kuntayhtymän organisaatiokaavio.	7
Kuvio 3.	Järjestämiskeskus kuntien asiantuntija- ja yhteistyötahona.	8
Kuvio 4.	Tutkimuskohteen mallintaminen.	16
Kuvio 5.	Hyvinvointipolitiikan osa-alueet (Kananoja ym. 2008, 23).	41
Kuvio 6.	Valmistelun ja päätöksenteon limittyminen (Jalonen 2007, 115).	53
Kuvio 7.	Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä ulottuvuuksina (mukaillen Haveri 2004, 32).	60
Kuvio 8.	Painopisteen muutos kuntarakenteen muutoksessa (Haveri & Stenvall 2009, 229).	63
Kuvio 9.	Kunnan strategian ydin (mukaillen Rannisto 2005, 22; Jalonen 2007, 27).	72
Kuvio 10.	Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen seudullinen orientaatio (Ylitalo 2005).	74
Kuvio 11.	Mistä ja miten sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyy tehokkuus ja vaikuttavuus (Vuorinen & Pimper-Koivisto, PoPSTer-hanke 2016).	78
Kuvio 12.	Sopimusneuvotteluissa kuntien puolelta esille otetut lausumat (palvelujen peittävyys, palvelutakuiden toteutuminen).	96
Kuvio 13.	Henkilöstöresursseja koskevat kunta- ja palvelualakohtaiset lausumat (lkm).	99
Kuvio 14.	Teemoittelun sekä vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät. .	102
Kuvio 15.	Sähköisten palvelujen kehittämishankkeita.	106
Kuvio 16.	Aineistossa esille nousseita seudullisia hankkeita ja hyviä käytäntöjä. ..	110
Kuvio 17.	Hyvinvoinnin edistämisen kategoria: yksittäisiä hyvinvoinnin. edistämiseen liittyviä palveluja, toimintoja ja asiakasryhmiä.	118
Kuvio 18.	Hallintasuhteiden kokonaisuus, verkostot ja kumppanuudet: ryhmittelyt paikallisen ja seudullisen hallinnan lausumiin.	124
Kuvio 19.	Hallinnollinen määräys tai päätös sopimusvuosina 2011-2014.	134
Kuvio 20.	Palvelustrategiaan liittyvät kuntakohtaiset painotukset yhteistyössä (pepa=perhepalvelut, tepa=terveyspalvelut, vapa=vanhuspalvelut).	141
Kuvio 21.	Osaamisen varmistamiseen liittyvä yhteistyö.	141
Kuvio 22.	Erityiskysymyksiä kuntakohtaisissa painotuksissa (hyte- työ=hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen).	142
Kuvio 23.	Painopisteen muutos Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkuntien välisessä yhteistyössä (mukaillen Haveri & Stenvall 2009, 229).	144

1 Johdanto

Kuntalain (10.4.2015/410) mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Ihmisten arjen lähiympäristöjen rakenteet ja prosessit luovat kehyksen hyvinvointipalvelujen kehittämistyölle, jota mahdollistetaan muun muassa kunnallisen päätöksenteon kautta.

Kunnat ovat kansalaisen näkökulmasta keskeisiä toimijoita suomalaisessa yhteiskunnassa ja osa ihmisten arkipäivää. Kuntien ja niitä laajempien alueiden toiminta kuuluu länsimaiseen yhteiskuntamalliin ja kulttuuriperintöön. Erityisen vahva itsehallinto ja laaja tehtäväkenttä kunnilla on Pohjoismaissa. (Anttiroiko ym. 2007, 11.)

Köyhäinhuolto annettiin kuntakokouksen ja kunnallishallinnon hoidettavaksi vuoden 1865 kunnallisasetuksella (Rytkönen 1989, 247). Sosiaalihuolto on ollut historiallisesti Suomessa kiinteästi yhteydessä paikallisiin olosuhteisiin. Kuntien sosiaalitoimen näkyvin rakenne on kuitenkin ollut hyvin sosiaalihuollollinen, jossa on toteutettu valtion linjaamia ja kunnille tehtäväksi annettuja sosiaalihuollollisia tehtäviä. Valtion ohjaus on ollut merkittävässä asemassa. Kunnan rooli vahvistui uudestaan 1990-luvulla sosiaalitoimen osalta valtiosuusjärjestelmän ja kuntalain uudistusten myötä, jolloin kuntien mahdollisuuksia kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon keinoja ja sosiaalipoliittisia tavoitteita vahvistettiin lainsäädännöllisesti. Kun taloudellinen tilanne 1990-luvulla nopeasti heikentyi, se vaikutti kuitenkin lainsäädännöllisiä uudistuksia merkittävämmiin kunnallisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksiin kehittyä, koska kaikki kunnissa töissä olleet sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen ammattilaiset tarvittiin etulinjaan korjaavaan työhön. (Kananoja ym. 2008, 50.)

Suomen kuntakentässä on paljon pieniä kuntia. Väestö ikääntyy ja erityisesti maaseutumaisten kuntien elinkeinorakenne eriytyy ja yksipuolistuu. Kun kilpailu eri kaupunkikuntien välillä kiristyy, se heijastuu myös pieniin kuntiin esimerkiksi niiden kilpaillessa osaavasta työvoimasta. Kuntien taloudelliset vaikeudet ja sen myötä kuntalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen haasteet ovat lisääntyneet. Kuntalaisten hyvinvoinnin kehittäminen edellyttää vahvaa paikallista hyvinvointipolitiikkaa ja paikallisen hyvinvointipolitiikan aikaansaaminen edellyttää

vahvaa paikallista osallisuutta ja paikallisten olosuhteiden tuntemista. Tämä on haaste paikallishallinnon hyvinvointipolitiikan vahvistumiselle ja kehittymiselle jatkossa.

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvä Paras-puitelaki tuli voimaan vuonna 2007. Lain mukaan terveyspalvelut ja niihin läheisesti liittyvät sosiaalipalvelut tuli järjestää vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Puitelain voimassa ollessa Suomeen on syntynyt useita sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueita, joille peruskunnat ovat siirtäneet sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun. Voimassa olevan lainsäädännön mukaista on tuottaa palveluja yhteistoiminnassa eri kuntien välillä. Tämä on ollut käytäntö pienissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi. Kyse on ollut käytännönläheisistä ratkaisuista käsillä oleviin haasteisiin.

Palvelu- ja kuntarakennemuutoksessa on pyritty luomaan kantokyvyltään ja alueellisesti riittävän isoja kokonaisuuksia turvaamaan erityisesti ikääntyvän väestön lisääntyvät palvelutarpeet. Pohjois-Suomen pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen olosuhteissa näiden alueiden muodostuminen on haasteellista, jotta ne olisivat asukkaiden näkökulmasta osallisuutta vahvistavia mielekkäitä kokonaisuuksia. Kuntalaisten on tunnettava kuuluvansa niihin. Pelkästään mielekkään työssäkäyntialueen muodostamisen, taikka terveydenhoidon saatavuuden tavoitteet eivät vastaa ihmisten arjen sujuvuuteen liittyviä kokonaisvaltaisia tavoitteita. Näitä ihmisten lähellä olevan hallinnollisen rakenteen tulisi siis tukea. Erityisesti pienten kuntien suosiman kuntayhtymämallin haaste paikallisen hyvinvointipolitiikan ja palvelujärjestelmän kehittämisessä on puolestaan se, että ihmisten arkeen liittyvät tehtävät ja demokraattinen päätöksenteko jakaantuvat peruskuntien ja kuntayhtymän välille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellinen uudistaminen on ollut käynnissä jo useiden hallituskausien ajan. Uuden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen tulisi uudistuksen linjausten mukaisesti tukea sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista ja rakenteellista yhteyttä. Juha Sipilän hallituksen strategisten linjausten mukaan on tarpeen tehdä mittavampi hallinnollinen uudistus, jossa ei ole kyse pelkästään sosiaali- ja terveyspalveluista, vaan uudistukseen kytetään mukaan myös muita ylikunnallisuutta edellyttäviä kunnan ja myös valtion aluehallinnon tehtäviä. (Ratkaisujen Suomi 2015, 28—31.)

Vuonna 2008 valmistuneessa sosiaalityön pro gradu – tutkielmassani käsittelin Iin kunnan vanhustenhuollon palvelujärjestelmän kehittymistä vuosina 1969–2006. Keskeinen tulos kunnallisen sosiaalipolitiikan näkökulmasta oli, että kuntien luottamushenkilöpäättäjien ja kunnan keskushallinnon rooli vanhustenhuollon palvelujärjestelmän kehittämisessä jäi hyvin ohueksi ja näin ollen kunnan tasolta tullut strateginen ohjaus näytti tutkimusaineiston perusteella melko merkityksettömältä. (Pimper-Koivisto 2008.) Tämä tulos oli mielestäni yllättävä ottaen huomioon kuntien vastuulla olevan vanhustenhuollon tehtävien merkittävyyden myös taloudelliselta kannalta. Mieltäni jäi askarruttamaan, että mistä tämä johtui, ja miksi olemassa olevat rakenteet eivät olleet mahdollistaneet kuntapäättäjien strategisen tason linjauksia palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Tämän tutkimuksen tutkimusintressi liittyy kiinnostukseeni sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen sekä kunnallisen päätöksentekoprosessin ja poliittisen järjestyksen kysymyksiin. Kiinnostukseni kohteina on myös hyvinvointipolitiikkaan liittyvät taloudelliset kysymykset. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia monialaisen kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen sopimusneuvotteluprosessia yhteistyön käytäntönä. Oulunkaaren kuntayhtymän muodostavat viisi jäsenkuntaa: Ii, Pudasjärvi, Utajärvi, Vaala ja Simo. Alue on maaseutumainen pitkien etäisyyksien toimintaympäristö. Alueella on lukuisia hyvinvointiin liittyviä haasteita, mutta myös lukuisia voimavaroja kuten monimuotoiset luonnonolosuhteet, asumisen rauhaa ja elinvoimaisia yhteisöllisiä rakenteita sekä oman asuinalueensa kehittämisestä innostunutta väestöä.

1990-luvulta lähtien Suomen lähihistoriaa ovat muokanneet Suomen ulkoisen toimintaympäristöjen muutoksina muun muassa kansainvälinen finanssikriisi vuonna 2008 ja euroalueen velkakriisi (2009). Suomen 1990 laman jälkeinen talouskasvu pysähtyi kansainväliseen finanssikriisiin. Suomen kansantalouden vahva riippuvuus viennistä johti siihen, että bruttokansantuote (BKT) supistui kahdeksan prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2009. Uusi taantuma oli syvyydeltään puolet 1990-luvun lamasta. Silti BKT supistui Suomessa enemmän kuin muissa euromaissa ja ennen vuotta 2004 unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa. (Ruostetsaari 2016, 82–83.) Julkinen talous muodostuu kuntataloudesta, sosiaaliturvarahastoista ja valtiontaloudesta. Näistä kuntatalouden tulisi periaatteessa olla tasapainossa. Valtiontalouden tasapaino

vaihtelee kansantalouden suhdanteiden mukaan. Useimmiten valtiontalous on nousukausina ylijäämäinen ja laskukausina alijäämäinen. Tästä periaatteesta on jouduttu viime vuosina tinkimään ja valtiontalous on ollut viimeksi ylijäämäinen vuonna 2008. (Saari 2015, 220.) Anttonen (2016, 35) toteaa, että

”Politiikan suuntaa on vaikea ennustaa. Sama koskee taloutta. Vuoden 2008 talousromahdus tuli lähes kaikille taloustieteen asiantuntijoille täytenä yllätyksenä. Ei näin pitänyt käydä. Sosiaalipolitiikka ja talouspolitiikka kulkevat käsi kädessä, joten muutokset taloudessa merkitsevät muutoksia sosiaalipolitiikassa.”

Taloudellista ja poliittista toimintaympäristöä Oulunkaaren alueella luonnehtivat luonnonvaroja ja Oulun läheisyyttä hyödyntävä elinkeinopolitiikka ja valtion vähittäinen vetäytyminen. 1990-luvun lamasta lähtien taloudellinen toimintaympäristö on näyttäytynyt Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkunnissa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen haasteina, mikä on edellyttänyt toimintojen jatkuvaa tehostamista sekä erilaisten palveluinnovaatioiden ja kansalaisten hyvinvointia edistävien käytäntöjen kehittämistyötä. Alueellinen ja seudullinen yhteistyö on tätä kautta tiivistynyt entisestään. Tämä on edellyttänyt kunnalliselta päätöksentekojärjestelmältä yhteistyökykyä ja kuntalaisnäkökulman pohtimista.

Tutkimusraportin luvussa kaksi esitellään Case Oulunkaari ja Oulunkaaren kuntayhtymän sote-palvelujen järjestämissopimusmalli sekä kuvataan tutkimusprosessi. Luvussa kolme kehystetään tutkittava ilmiö yhteiskunnalliseen viitekehykseen. Yhteiskunnallisessa ulottuvuudessa pohditaan yhteiskunnan kompleksisuutta, hyvinvointivaltiollisen kehityksen painopisteen muutosta hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon ja näihin liittyviin poliittisen päätöksenteon prosesseihin. Luvussa neljä käsitellään tutkimuksen asemoitumista kuntayhteistyötä koskevaan tutkimukseen. Luvusta viisi eteenpäin kuvataan tutkimustulokset sekä johtopäätökset.

2 Case Oulunkaari ja tutkimuksen näkökulma

2.1 Sopimusneuvotteluprosessi ja sille asetetut vuosittaiset tavoitteet

Tässä tutkimuksessa järjestämissopimusmallilla tarkoitetaan koko vuorovaikutuksellista prosessia, joka pitää sisällään järjestämissopimusneuvottelut, raportointijärjestelmän ja toiminnan arvioinnit. Järjestämissopimusmallin tavoitteena on tiivis keskustelu laadusta ja toiminnan tavoitteista laajassa verkostossa.

Tutkimuskuntia ovat Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkunnat. Oulunkaaren kuntayhtymä on perustettu vuonna 1995 ja sillä on aikaisemmin ollut aluekehitykseen, elinkeinoneuvontaan, kuntapalvelutoimistoon ja sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu siirrettiin kuntayhtymälle vuoden 2010 alussa (Simon kunnan osalta 2011 lähtien). Kuntayhtymä myös pääsääntöisesti tuottaa itse kuntayhtymän kuntien alueen sosiaali- ja terveystalvelut. Kuntayhtymällä on tärkeä ylikunnallinen kehittämistehtävä ja sitä voidaan kutsua niin sanotuksi välittäjäorganisaatioksi (ks. Jalonen 2007, 135).

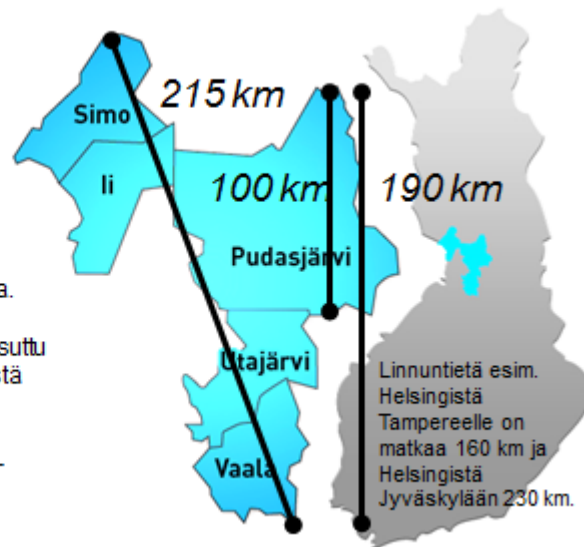
Kuntayhtymän ja jäsenkuntien välisen työnjaon perusteella päävastuu hyvinvointipoliittisten tavoitteiden edistämisessä on peruskunnilla. Kuntayhtymä koordinoi ja yhteen sovittaa kuntien hyvinvointipoliittisia tavoitteita, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ja elinkeinojen kehittämistä. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen toimintamallissa on eriytetty sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Palvelujen järjestämisestä vastaa yhtymähallituksen alainen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kehittämisen asiantuntijoista koostuva sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiskeskus. Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat tällä hetkellä Ii, Pudasjärvi, Utajärvi, Vaala ja Simo. Väestöpohja on noin 28 000 asukasta. Kunnat eivät muodosta niin sanottua yhtenäistä työssäkäyntialuetta, mutta niitä yhdistää maaseutumaisten kuntien palvelujen järjestämiseen liittyvät erityispiirteet ja haasteet. Yksi tärkeä erityispiirre on pitkät maantieteelliset etäisyydet (kuvio 1).

Esimerkinä Pudasjärvi:

Pudasjärvi on Lapin ulkopuolella sijaitsevista kunnista pinta-alaltaan Suomen suurin ja kaikkiaan pinta-alaltaan kahdeksanneksi laajin kunta.

Pudasjärvi on Suomen harvimmin asuttu kunta, joka käyttää itsestään nimitystä kaupunki (1,5 asukasta/km²).

Pudasjärven alueelle mahtuisi pinta-alaltaan keskimäärin 190 Keravan kaupunkia.



Kuvio 1. Maantieteelliset etäisyydet Oulunkaaren kuntayhtymän alueella (Lähde: Oulunkaari).

Alueena kuntayhtymä on väestöltään ikääntyvä. Poikkeuksena Iin kunta, joka poikkeaa ikärakenteeltaan muista kuntayhtymän alueen kunnista. Ii on alueen ainoa kasvukunta (asukasluku vuonna 2015 9659) ja sinne on viime vuosina muuttanut paljon lapsiperheitä. Jyrki Kataisen hallituskauteen (vuodet 2011-2014) liittyvässä kuntarakennemuutoksen valmistelussa Iin kunta oli määrittynyt Oulun työssäkäyntialueeseen. Kuntayhtymän alueella on lukuisia hyvinvointipoliittisia haasteita kuten korkea sairastavuus ja työttömyys.

Oulunkaaren kuntayhtymämallissa jokainen jäsenkunta vastaa omien kuntalaistensa palvelujen kustannuksista. Yksittäinen jäsenkunta myös linjaa oman kuntansa palvelujen järjestämisen suuntaviivat ja tavoitteet. Linjaukset työstetään kuntayhtymän ja jäsenkuntien välissä sopimusneuvotteluissa ja peruskuntien kunnanvaltuustot päättävät niistä omien kuntiensä osalta. Toimintamallin tavoitteena on lähipalvelujen turvaaminen, joka ei tapahdu palveluja keskittämällä, vaan se perustuu tarkkaan asiakastarpeiden ja toimintaympäristön analyysiin sekä hyvään paikallistuntemukseen. Toimintamallissa hyödynnetään alueelliset vahvuudet ja seudullisen yhteistoiminnan hyödyt. Hyvinvointipoliittisia haasteita kuntayhtymän alueella kuvaa Pudasjärven 8258 asukkaan harvaan asuttu kaupunki, jossa on pitkät etäisyydet kaupungin keskustasta sivukylille sekä ikääntyvä väestö. Toisaalta Pudasjärvellä on osaavaa henkilökuntaa tarvitsevaa elinvoimaista puuteollisuutta ja matkailuala sekä aktiivista

maahanmuuttajatoimintaa. Harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien vuoksi aluetta voidaan pitää niin sanottuna HARVA-alueena.

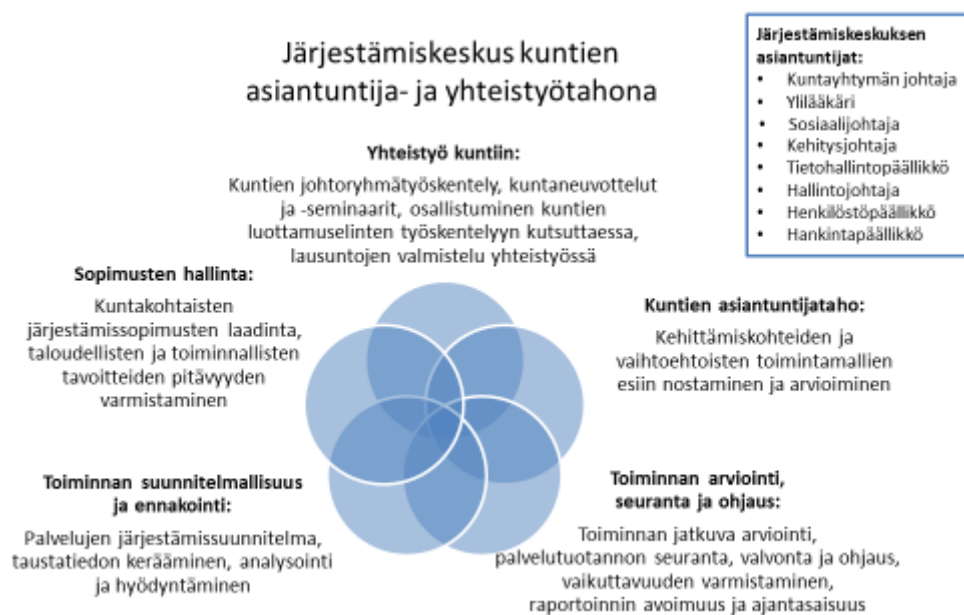
Oulunkaaren kuntayhtymän organisaatio on kuvattuna kuviossa 2. Sopimusneuvotteluprosessista vastaa järjestämiskeskus, joka toimii myös jäsenkuntien asiantuntija- ja yhteistyötahona (kuvio 3).



Kuvio 2. Oulunkaaren kuntayhtymän organisaatiokaavio (Lähde: mukaillen Oulunkaari).

Oulunkaaren kuntayhtymässä on tehty sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissopimukset vuodesta 2011 lähtien. Palvelujen järjestämissopimusneuvottelut on toteutettu vuosittain yhtymähallituksen hyväksymän aikataulutuksen ja tavoitteiden mukaisesti (liite 1). Sote-uudistuksen valmistelun edetessä järjestämissopimusneuvottelujen aikataulutusta muutettiin siten, että vuosittainen neuvottelukierros aloitettiin kuntien yhteisellä kaksipäiväisellä kuntaseminaarilla. Lisäksi kunnanvaltuustojen iltakouluihin ja toimielintyöskentelyihin osallistuttiin kuntien toiveiden mukaisesti ja nämä korvasivat loppuvuoden kuntaseminaareja. Järjestämissopimuksen toteutumista on seurattu kuntakohtaisesti kolmen kuukauden (myöhemmin neljän kuukauden) välein ja tarvittaessa on käytetty

neuvotteluja talousarvion mahdollisimman hyvän toteutumisen varmistamiseksi järjestämiskeskuksen, palvelutuotanto-organisaation ja kuntien kesken. Talouden toteutumista seurataan kuukausittain (liite 1). Palvelutuotantolautakunta omalta osaltaan seuraa järjestämissopimusten toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä vastaa asiakasrajapinnasta. Toimintakate on sitova kuntakohtaisesti. Kuntakohtaisesti pidettiin palvelualuekohtaisia seminaareja. (Oulunkaaren yhtymähallitus 16.2.2011 § 16.)



Kuvio 3. Järjestämiskeskus kuntien asiantuntija- ja yhteistyötahona (Lähde: Oulunkaari).

Vuodelle 2011 asetettiin tavoitteet ja aikataulut seuraavasti (Oulunkaaren yhtymähallitus 16.2.2011 § 16):

- kuntakohtaiset/palvelualuekohtaiset vuoden 2010 toiminnan arvioinnit maaliskuussa 2011 (Oulunkaaren keskinäinen vertailu)
- kuntakohtaiset/palvelualuekohtaiset neuvottelut vuoden 2012 tavoitteista Kuntamaisema Oy:n Maisema-mallin vertailutietojen pohjalta (käytettävissä vertailutiedot toisiin kuntiin) huhtikuussa 2011
- palvelualue-seminaarit: vuoden 2011 tavoitteiden eteneminen ja tavoitteiden asettaminen vuodelle 2012 toukokuussa 2011
- kuntien talousarvioraamit vuodelle 2012 touko-kesäkuu 2011
- neuvottelut kuntien kanssa, järjestämissopimuksen hyväksyminen vuodelle 2012 elo-marraskuu 2011.

Kuntayhtymässä valmisteltiin vuonna 2011 uutta johtamisjärjestelmää, joka otettiin käyttöön vuoden 2012 alussa. Uusi johtamisjärjestelmä suunniteltiin niin sanotun laajennetun järjestämiskeskuksen toimintamallin mukaisesti ja siihen kuuluivat sen jälkeen ylilääkärin, sosiaalijohtajan ja kehitysjohtajan lisäksi myös hallintojohtaja, henkilöstöpäällikkö, tietohallintopäällikkö sekä hankintapäällikkö. (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33.)

Järjestämiskeskuksen keskeinen vastuualue on vuosittainen palvelujen järjestämisen sopimusneuvotteluprosessi, joka sisältää 3-4 kuntakohtaista neuvottelua sekä kuntaseminaarityöskentelyä. Jäsenkunnat määrittelevät sopimusneuvottelujen osallistujat oman kuntansa osalta. Tyypillisesti mukana on ollut kunnan johtoryhmän lisäksi valtuuston ja hallituksen puheenjohtajistoa. Kuntaseminaarit on suunnattu kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijajohdolle. Vuonna 2011 sopimusneuvotteluihin osallistuivat pääsääntöisesti Oulunkaaren puolelta kuntayhtymän johtaja, ylilääkäri, sosiaalijohtaja ja kehitysjohtaja sekä kuntakohtaisesti vastuullinen palvelujohtaja. Kuntaseminaareissa mukana olivat Oulunkaaren osalta myös alueen lähiesimiehet. (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33.)

Vuonna 2012 kuntayhtymässä keskusteltiin sopimusneuvotteluprosessin kehittämisestä. Kuntapalvelutoimiston osalta pohdittiin tuolloin sopimusneuvottelujen linkittämistä sote-neuvotteluprosessiin. Lisäksi uuden johtamisjärjestelmän vaikutukset sopimusneuvottelujen osallistujajoukkoon määriteltiin uudestaan. Oulunkaaren sopimusneuvottelijat olivat aiemman käytännön mukaisesti kuntayhtymän johtaja, ylilääkäri, sosiaalijohtaja ja kehitysjohtaja. Tämän lisäksi muut niin sanotun laajennetun järjestämiskeskuksen vastuuhenkilöt osallistuivat neuvotteluihin erikseen sovittavan ohjelman mukaisesti. Suunnitelman mukaan sopimusneuvotteluprosessissa oli tarkoitus nostaa painotetusti esille muun muassa tietohallinnon/tietopalvelujen asiat. (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33.) Vakiintuneeksi käytännöksi sittemmin tuli tietohallintopäällikön säännöllinen osallistuminen sopimusneuvotteluihin.

Sopimusneuvottelujen keskeinen tavoite on järjestämissopimuksen ja budjetin valmistelu seuraavaa vuotta varten. Lisäksi neuvotteluissa käydään arviointikeskustelua edellisen ja kuluvan vuoden järjestämissopimusten toteutumiseen liittyen. Järjestämissopimusneuvotteluissa jäsenkuntien kanssa yhdessä sovitut tavoitteet

seudullisine ja kuntakohtaisine osioineen toimivat toiminnan ja kehittämistyön perustana. (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33.)

Neuvotteluissa keskeistä on avoin ja tavoitteellinen vuoropuhelu jäsenkuntien kanssa. Peruskuntien linjaukset ja painopisteet ohjaavat Oulunkaaren kuntayhtymässä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä. Tämän edistämiseksi kuntayhtymässä vuodelle 2012 otettiin käyttöön neuvotteluprosessin tueksi kunnille ennakoon ennen kuntaneuvottelua toimitettava kysymyssarja, jossa kunta pystyi linjaamaan omia tavoitteitaan ja painopisteitään Oulunkaaren tuottaminen palvelujen osalta. Kysymyssarjaa oli mahdollisuus käsitellä ennakoon esimerkiksi kuntien johtoryhmässä ja hallituksessa, jolloin kommentit oli tarkoitus olla varsinaisessa sopimusneuvottelussa kaikkien osapuolten käytettävissä. (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33.)

Vuoden 2012 sopimusneuvottelujen tavoitteet eri vaiheissa kiteytettiin seuraavasti (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33.):

1. Ensimmäinen neuvottelu maalis-huhtikuussa:
 - Edellisen vuoden järjestämissopimuksen toteutumisen arviointi
 - Huomiot kuluvan vuoden järjestämissopimukseen
 - Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
2. Toinen neuvottelu touko-kesäkuussa:
 - Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
 - Seuraavan vuoden budjettiraamin alustava määrittäminen
3. Kolmas neuvottelu elo-syyskuussa:
 - Järjestämissopimuksen viimeistely
 - Seuraavan vuoden budjettiraamin lopullinen määrittäminen
4. Tarvittaessa lisäneuvottelut syys-lokakuussa:
 - Järjestämissopimuksen viimeistely
 - Seuraavan vuoden budjettiraamin lopullinen määrittäminen.

Yhtymähallituksen määrittelemät järjestämissopimusneuvottelujen ennakkokysymyssarjat vuodesta 2012 lähtien ovat liitteessä 2.

Vuodelle 2013 yhtymähallitus (13.2.2013 § 27) täsmensi kuntaseminaarien Oulunkaaren lähiesimiesten osallistumista seuraavasti: *”Kuntaseminaareihin on mahdollista kutsua myös Oulunkaaren alueelliset lähiesimiehet.”* Samoin ennakkokysymyssarjaa täsmettiin

seuraavasti: *”Kunnille toimitetaan ennakoon kysymyssarja, jossa kunta voi linjata omia tavoitteitaan ja painopisteitään Oulunkaaren tuottamien palvelujen osalta. Toiveena on, että kysymyssarja käsitellään ennakoon kunnissa esimerkiksi johtoryhmässä ja hallituksessa, jolloin kommentit olisivat varsinaisessa kuntaneuvottelussa kaikkien osapuolten käytettävissä.”*

Sopimusneuvottelujen tavoitteet ja sisällöt vuodelle 2013 päätettiin seuraavasti (Oulunkaaren yhtymähallitus (13.2.2013 § 27):

1. Ensimmäinen neuvottelu maaliskuussa:
 - Edellisen vuoden järjestämissopimuksen toteutumisen arviointi
 - Huomiot kuluvan vuoden järjestämissopimukseen
 - Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
 - Mahdolliset kuntakohtaiset painotukset (neuvotteluihin mukaan Oulunkaarelta esimerkiksi kuntapalvelutoimiston edustus tai tietohallintopäällikkö)
2. Toinen neuvottelu touko-kesäkuussa:
 - Maisema-mallin valtakunnallinen vertailuraportti edelliseltä vuodelta käytettävissä
 - Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
 - Seuraavan vuoden budjettiraamin alustava määrittäminen
 - Mahdolliset kuntakohtaiset painotukset (neuvotteluihin mukaan Oulunkaarelta esimerkiksi kuntapalvelutoimiston edustus tai tietohallintopäällikkö)
3. Kolmas neuvottelu elo-syyskuussa:
 - Järjestämissopimuksen viimeistely
 - Seuraavan vuoden budjettiraamin lopullinen määrittäminen
4. Tarvittaessa lisäneuvottelut syys-lokakuussa:
 - Järjestämissopimuksen viimeistely
 - Seuraavan vuoden budjettiraamin lopullinen määrittäminen.

Vuonna 2014 yhtymähallitus (12.2.2014 § 31) täsmensi Oulunkaaren osallistujien joukkoa siten, että neuvotteluihin osallistuvat pääsääntöisesti kuntayhtymän johtaja, ylläkäri, sosiaali- ja kehitysjohtaja ja tietohallintopäällikkö sekä tarvittaessa erikseen määriteltävät muut asiantuntijat. Myös kuntia pyydettiin omalta osaltaan pohtimaan osallistujajoukon laajentamista ensimmäiseen neuvotteluun liittyen.

Sopimusneuvottelujen sisällöt ja tavoitteet vuodelle 2014 olivat (Oulunkaaren yhtymähallitus 12.2.2014 § 31):

1. Ensimmäinen neuvottelu maalis-huhtikuussa:
 - Yhteenveto viimeisimmistä tausta- ja analyysitiedoista (valtakunnan ja alueen taso: muun muassa Oulunkaaren värikorit, kuntalaisten hyvinvointi, ennustetiedot, vaikuttavuuden mittarit)
 - Toiminnan ja resurssien reunaehdot (kunta ja Oulunkaari)
2. Näkökulmia eri kuntalais- ja asiakasryhmien palvelutarpeisiin sekä palveluiden tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen (erityisesti lähipalvelut ja ennaltaehkäisevät/hyvinvointia tukevat palvelut). Taustamateriaalina Kuntaliiton julkaisu ”Uudistuvat lähipalvelut”, jossa on kuvattu kuusi tapaa uudistaa lähipalveluja:
 1. Hallintorajat ylittävät palvelut
 2. Kumppanuus palvelujen järjestämisessä
 3. Ostopalvelujen hyödyntäminen
 4. Teknologian hyödyntäminen
 5. Yhteispalvelu
 6. Henkilöstön työnjaon uudistaminen ja osaamisen vahvistaminen
- Tulevien vuosien resurssien, palvelujen ja painopisteiden määrittely liittyen palvelujen järjestämissuunnitelmaan ja järjestämissopimukseen.
3. Toinen neuvottelu touko-kesäkuussa:
 - Oulunkaaren vuotuinen arvioinnin aineisto käytettävissä
 - Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu; yhteisesti sovitut kuntakohtaiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet
4. Kolmas neuvottelu elo-syyskuussa:
 - Järjestämissopimuksen sitovien tavoitteiden (toiminnalliset ja taloudelliset) viimeistely
5. Tarvittaessa lisäneuvottelut syys-lokakuussa:
 - Järjestämissopimuksen sitovien tavoitteiden (toiminnalliset ja taloudelliset) viimeistely.

Kuntayhtymän sopimusneuvottelujen tavoitteet on siis linjattu vuosittain yhtymähallituksessa ja järjestämissopimusmallin tavoitteena on tiivis keskustelu laadusta ja toiminnan tavoitteista laajassa verkostossa välittäjäorganisaatiossa (ks. Jalonen 2007, 135).

2.2 Tutkimustehtävä, näkökulma ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia monialaisen kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen sopimusneuvotteluprosessia yhteistyön käytäntönä.

Tutkimustehtävät ovat

1. Mihin asioihin järjestämissopimusneuvotteluissa yhteistyö on kohdistunut?
2. Miten yhteistyötä järjestämissopimusneuvotteluissa koordinoidaan?
3. Onko jäsenkuntien välillä eroja tutkimuskysymysten 1-2 suhteen?

Tutkimus paikantuu maaseutumaisten kuntien paikallisen ja seudullisen tason yhteistyöhön sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Kuntien väliseen yhteistyöhön vaikuttavat toimintaympäristön muutokset, joita ovat valtiokuntasuhteiden muutokset, normiohjaus, kunnallinen päätöksentekojärjestelmä sekä ylikunnallisuus palvelujen järjestämisessä. Haverin ja Airaksisen (2012) mukaan hallinnon perustehtävä on yhteistoiminnan aikaansaaminen. Yhteiskuntaelämän ja yhteistoiminnan koordinoinnin kolme peruseriaa ovat markkinat, hierarkiat ja verkostot (Frances ym. 1991). Näitä voidaan pitää myös keskeisinä hallinnan työvälineinä eli koordinaatiomekanismeina (Haveri & Airaksinen 2012). Horisontaalinen integraatio tarkoittaa erilaisten toisiaan täydentävien toimintojen yhdistämistä saman toimijan vastuulle. Vertikaalinen integraatio puolestaan tarkoittaa erilaisten toimintojen ketjuttamista saman ”sateenvarjo-organisaation” alle. (Frances ym. 1991, 10–11.) Tässä tutkimuksessa vertikaalisella integraatiolla tarkoitetaan toiminnan ulottumista kunta- ja kuntayhtymän rajapinnan yli ja horisontaalisella, kun toiminta on monia sektoreita ja tehtäväalueita kattava.

Jalosen (2007, 45) tutkimuksessa arvioidaan, että kunnallishallinnossa päätöksenteon ja toiminnan suhde kiteytyy juuri luovuuden ja tehokkuuden yhteensovittamiseen muodollista päätöksentekoa edeltävässä valmistelutyössä. Tietotarpeiden tyydyttämisen lisäksi valmistelulla nähdään olevan olennainen rooli päätöksenteon yleisen hyväksyttävyyden lisäämisessä, sillä hyvin valmistellut päätökset lisäävät niihin sitoutumista. Kuntayhtymän toimintaympäristön kompleksisuus edellyttää

tarkasteltavana olevan ilmiön monimuotoisia näkökulmia ja kiinnostavaa on eri toimijoiden välinen vuoropuhelu (ks. Jalonen 2007, 144).

Palukan ja Tiilikan (2012) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallista ohjausta toteutetaan suorana ja epäsuorana ohjauksena. Suora ohjaus perustuu käyttötarkoitukseen sidottuihin määrärahoihin, käskyihin ja säädöksiin. Epäsuora ohjaus perustuu ohjeisiin, suosituksiin ja sääntöihin. Hallitusohjelma on ylin valtakunnallisen ohjauksen epäsuora muoto, joka ohjaa omalta osaltaan myös kunnallista päätöksentekoa. Se on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista sekä tavoitteista, joihin tulee pyrkiä hallituskauden aikana. Hallitusohjelma on hallituksen politiikkaohjelma, jossa on esitetty valtakunnallisen tason suunnitelmat ja tavoitteet eri palvelujen järjestämiseksi. Viime vuosina sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat keskeiset tavoitteet ovat olleet:

- sosiaali- ja terveystoimen yhteensovittaminen, kansalaisen terveyden lisääminen
- syrjäytymisen vähentäminen
- sairauksien ennaltaehkäisy
- yksikön toimintakykyisyys
- terveet ja hyvinvoivat ihmiset Suomen taloudellisen menestyksen ja kilpailukyvyn perustana.

Valtion sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva normiohjaus on muuttunut informaatio- ja resurssiohjaukseksi, jota on toteutettu erilaisin kehittämisohjelmin ja hankejohtamisena esimerkiksi KASTE-ohjelman kautta. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE on ollut väline toteuttaa informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjauksen merkitys kasvoi vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän uudistamisen jälkeen ja se on korostunut erityisesti 2000-luvulla. KASTE on sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteinen, strateginen ohjausväline, jolla on johdettu valtakunnallista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Valtioneuvosto on vahvistanut ohjelman joka neljäs vuosi. Kehittämisohjelma on ollut luonteeltaan myös poliittinen ohjelma, joka on myötäillyt hallitusohjelmassa sovittuja poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia. (Palukka & Tiilikka 2012, 145—146). KASTE-ohjelman keskeiset tavoitteet vuosina 2012-

2015 ovat olleet (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012-2015):

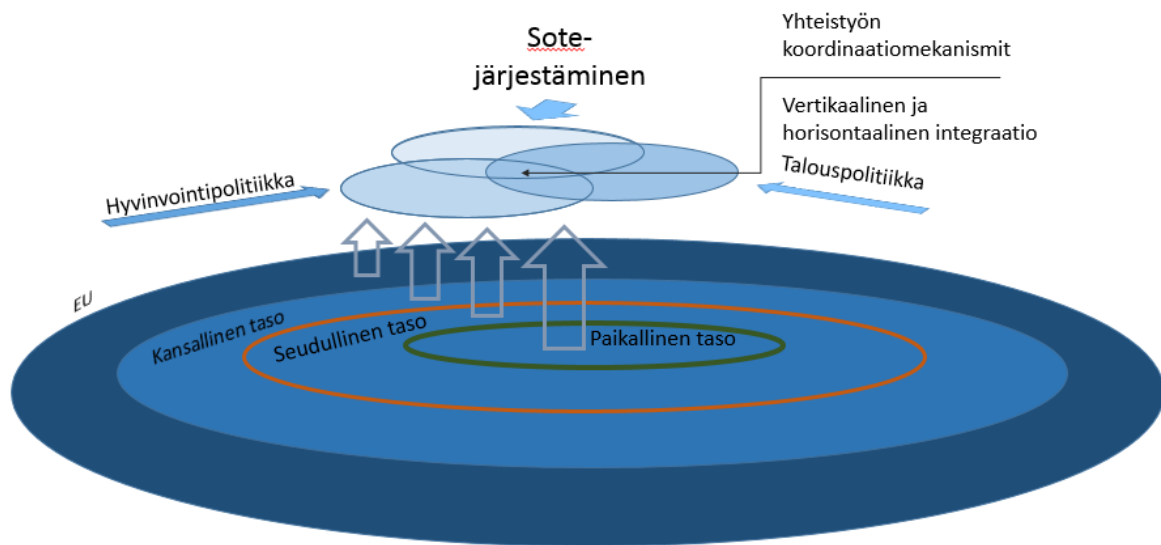
- kuntalaisten osallisuuden lisääntyminen
- syrjäytymisen väheneminen
- terveyserojen kaventuminen
- palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden parantuminen.

KASTE on esimerkki ohjelmajohtamisesta, jonka valmistelu ja toteutus ovat tapahtuneet vuorovaikutuksessa hyvinvointipalveluja tuottavien toimijoiden kanssa. Siinä on määriteltä 2000-luvun toisen vuosikymmenen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet ja keskeisimmät toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Ohjelma antoi kokonaiskuvan KASTE-ohjelmakausilla kuntiin suuntautuneesta ohjauksesta ja määritteli sen keskeiset toimenpiteet. KASTE-ohjelman tavoitteiden saavuttamista tuettiin kunnille sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymille myönnettävillä valtionavustuksilla. (Palukka & Tiilikka 2012, 145—146). Myös Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkunnat ovat olleet pääsääntöisesti kuntayhtymän kautta useissa KASTE-ohjelman mukaisissa kehittämishankkeissa.

Nykyisessä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmässä on tunnistettu ongelmia muun muassa siinä, että kunnat soveltavat palvelujen laatua ja saatavuutta koskevia normeja eri tavoin. Toisaalta nähdään, että resursseja hukkuu hajanaisesti toimivassa palvelujen tuotannossa. Nähdään myös, että ohjauksen perustana olevaa tietoa ei ole riittävästi, eikä informaatio-ohjauksella ole riittävää vaikutusta. (Möttönen 2014, 8.)

Hyvinvoinnin monimuotoisen luonteen ymmärtäminen ja sen sisäisen dynamiikan huomioon ottaminen paikallistason sosiaalipoliittisissa strategioissa on tärkeää. Tarvitaan monipuolista analyysia siitä, mitkä tekijät ja minkälaisen tekijöiden yhdistelmät tai vuorovaikutussuhteet saavat aikaan asukkaiden hyvinvointia ja paikallista elinvoimaa. (Kananen ym. 2008, 98.)

Tutkimuskohteen mallintaminen on kuvattu kuviossa 4.



Kuvio 4. Tutkimuskohteen mallintaminen.

Tutkittavaa ilmiötä kehystävät paikallinen ja seudullinen hyvinvointipolitiikka sekä talouspolitiikka. Hyvinvointipolitiikka käsittää muun muassa elinkeino-, terveys- ja sosiaalipolitiikan osa-alueet (ks. Kananoja ym. 2008, 23). Sosiaalipalvelujen tuottaminen on keskeinen osa kunnallista sosiaalipolitiikkaa, vaikka paikallisella tasolla sosiaalipolitiikan toimintakenttä on huomattavasti pelkkää palvelutuotantoa laajempi kokonaisuus (mt., 156). Kunnan tulee kuitenkin palvelukeskeisyyden sijaan löytää laajempi rooli sosiaalipoliittisena toimijana. Sosiaalihuoltolain ja kuntalain linjausten mukaisesti kunnan tulee edistää asukkaittensa hyvinvointia ja toimia alueensa sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi (ks. Palola & Parpo 2011, 47–48).

Tutkimus rajattiin paikallisen ja seudullisen tason sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvään yhteistyöhön. Ajallisesti tutkimus sijoittui vuosille 2011-2014. Vuosi 2010 rajattiin aineistosta pois, koska kuntayhtymän sote-järjestämisen ensimmäiseltä vuodelta ei toiminnan vakiintumattomuuden vuoksi systemaattista aineistoa järjestämissopimusneuvotteluista ollut. Varsinaisia järjestämissopimuksia oli kuntien kanssa tehty vuodesta 2011 lähtien.

Hallinnollisena rajauksena oli hajautetulla toimintamallilla toimivan organisaation yhteistoiminnallisen sopimisen/neuvotellun järjestyksen malli (ks. Anttiroiko & Haveri 2003). Näkökulma oli hallinnon ja politiikan näkökulma ja asiaa lähestyttiin poliittisen päätöksenteon valmistelun ulottuvuudella. Toimijoita olivat sopimusneuvottelijoiksi kuntayhtymän puolelta nimetyt virkamiehet, kunnan puolelta nimetyt kuntien virkamiehet ja poliittiset luottamushenkilöt.

Tutkimusaineisto ja –menetelmät

Alasuutarin (2011) mukaan laadullinen analyysi pureutuu kulttuurin käsitteeseen ja tutkimuksella pyritään selittämään merkityksellistä toimintaa. Sosiaaliset ilmiöt liittyvät keskeisesti vallan ja politiikan kysymyksiin ja havainnot tulee testata käytännössä, selitettäessä tai vähintäänkin kyseenalaistettaessa sosiaalisia ilmiöitä.

Ihmistieteellisessä tutkimuksessa voidaan Alasuutarin mukaan erottaa kaksi tutkimuksen tekemistä tulkitsevaa ideaalimallia: luonnontieteellinen koeasetelma ja arvoituksen ratkaiseminen. Kvalitatiivinen analyysi vaatii tilastollisesta tutkimuksesta poikkeavaa absoluuttisuutta. Kaikki luotettavina pidetyt ja selvittävään kuvioon tai mysteeriin kuuluviksi katsotut seikat tulee kyetä selvittämään siten, että ne eivät ole ristiriidassa esitetyn tulkinnan kanssa. Laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. (mt.)

Tieteellisessä tutkimuksessa havaintoja ei pidetä tuloksina sinänsä, vaan ne ovat johtolankoja, joita tulkitsemalla pyritään pääsemään ilmiön sisälle ja tekemään niistä tulkintoja. Teoreettinen viitekehys ohjaa aineiston keräämistä ja sopivan analyysimenetelmän valintaa ja itse analyysiprosessia. (mt.) Tutkijan tutkimuksellinen ajatteluprosessi kantaa läpi koko tutkimustyön. Sen rakennusmateriaalina on kattava aikaisempiin tutkimuksiin perehtyminen eli perehtyminen siihen, mitä ilmiöstä aikaisemmin tiedetään sekä hyvä tutkimusmenetelmien hallinta.

Laadullisen analyysin peruseriaate on Alasuutarin mukaan havaintojen absoluuttisuus: yksittäisten havaintojen pohjalta tulee muotoilla sääntöjä, jotka pätevät poikkeuksetta koko aineistoon. Argumentaatiota ei voi perustaa havaintoyksikköä kuvaavien muuttujien välisiin tilastollisiin yhteyksiin. Tästä seuraa laadullisen tutkimuksen esitystavan ongelmallisuus silloin, kun koko aineistoon poikkeuksetta pätevä havainto perustuu raakahavaintojen yhdistämiseen. Metahavainto perustuu silloin useisiin variantteihin, joihin se raakahavaintojen tasolla esiintyy. Kun tapauksia on riittävän paljon, ei ole käytännössä mahdollista esittää niitä kaikkia suorina lainauksina aineistosta. Jos taas tapausesimerkkejä on suppea määrä, lukija voi epäillä, että päteekö havaintolause todella kaikkiin tapauksiin. (Alasuutari 2011.)

Yhteiskunnallisia ja sosiaalisia ilmiöitä tutkiessa tutkija pyrkii Alasuutarin mukaan löytämään tutkimuksessaan miksi-kysymyksiä. Aineiston vajaakäyttö ja puutteellinen analysointi tuo vastauksia mitä-kysymyksiin ja sosiaalisia ilmiöitä koskeva tulkinta jää puutteelliseksi. Tutkimuksellisten valintojen edetessä tutkimuksen käsityötaidoilla tuotetuista johtolangoista tuotetaan paremmat edellytykset ratkaista arvoitus, esittää vastaus johonkin miksi-kysymykseen. Pelkät tuotetut havainnot ovat siis vasta erilaisia vastauksia mitä-kysymyksiin. (mt.)

Tämän tutkimuksen tutkimusstrategia on laadullinen ja tutkimustyyppinä on tapaustutkimus. Tutkittavasta ilmiöstä pyrittiin saamaan kunnallisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten kuntaneuvotteluissa suorittamaan yhteiseen sopimiseen ja vuorovaikutukseen pohjautuvan tapausesimerkin avulla mahdollisimman kokonaisvaltainen käsitys. Käytäntötutkimuksen prosessin tavoin myös tapaustutkimuksessa tutkimuskohde voi sisältää teoriaa, vaikka tarkastellaan yhtä tiettyä tapausta. Tutkijan on silti hyvä erottaa toisistaan tapaus ja tutkimuksen kohde. Tällöin tutkimuksen kohde viittaa asiaan, jota tapaus ilmentää eli esimerkiksi juuri käsitteisiin ja teoriaan. (Haapakoski ym. 2014, 341.)

Tutkimusaineistona oli Oulunkaaren kuntayhtymän järjestämissopimusneuvottelujen kaikki sopimusmuistiot vuosilta 2011-2014 (yht. 78 kpl.). Syvällisemmän ymmärryksen lisäämiseksi tutkittavasta ilmiöstä ja tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi tutkimusaineistosta (sopimusneuvottelujen muistiot) esiin tulevia asioita suhteutettiin

muuhun kuntayhtymän järjestämissopimusmallin materiaaliin muun muassa arviointiaineistoon ja raportointiaineistoon.

Triangulaatio voidaan toteuttaa tutkimuksen yhteydessä aineisto-, tutkija-, teoria- tai metodologisena triangulaationa tai niiden yhdistelminä. Aineistotriangulaatio voi toteutua ajan, paikan tai osallistujien triangulaationa. Erityisesti teoriatriangulaatio kohdentaa useampia näkökulmia samoihin kohteisiin. Metodologinen triangulaatio liittyy myös erilaisten tutkimusmenetelmien käyttöön. Esimerkiksi kyselylomakkeessa voi olla monia vaihtelevia skaaloja tai samaa yksikköä tutkitaan erilaisilla tutkimusmetodologioilla ja menetelmillä. (Janhonen & Nikkonen 2003, 12—13.) Tuomen ja Sarajärven (2006,141) mukaan triangulaatiolla yksinkertaistaen tarkoitetaan erilaisten metodien, tutkijoiden, tiedonlähteiden tai teorioiden yhdistämistä tutkimuksessa.

Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia ja aineistolähtöistä sisällön erittelyä: typologisointia, kategorisointia, määrällistä analysointia, taulukointia. Päättelyn logiikka oli sekä deduktiivista että induktiivista. Sisällönanalyysi on menetelmä, jolla voidaan analysoida kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota. Menetelmän avulla voidaan tarkastella asioiden sekä tapahtumien merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. (Janhonen & Nikkonen 2003, 21.)

Nykyään laadullisen tai määrällisen tutkimusideologian käyttämisen välillä ei ole kyse parempi/huonompi –asetelmasta, vaan pikemminkin siitä, että tutkijan on määriteltävä oma näkemyksensä tutkimansa ilmiön luonteesta ja johdettava siitä tutkimuskysymykset. Sen jälkeen tutkija päättää metodologiasta ja käyttämistään menetelmistä. Usein tutkijan kiinnostuksen kohteet ja tutkijan historia ovat yhteydessä tutkimuskohteiden ja metodologioiden valintoihin. (mt.,7.)

Laadullisen tutkimuksen eri lähestymistavoille on yhteistä se, että niiden tavoitteena on löytää tutkimusaineistosta toimintatapoja, samanlaisuuksia tai eroja. Laadullisen, aineistolähtöisen tutkimuksen perusprosesseina voidaan pitää Janhosen ja Nikkosen mukaan sisällönanalyysiprosessia. Sisällönanalyysi on menetelmä, jolla voidaan analysoida kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota ja jonka avulla voidaan tarkastella asioiden ja tapahtumien merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. (mt., 21.)

Empiiristä tutkimusta tehdäkseen tutkijan ei aina tarvitse kerätä tutkimusta varten uutta aineistoa. Nimenomaan laadullisessa tutkimuksessa tutkijalla on käytettävissään lukuisa määrä valmiita aineistoja. Dokumentteja ja valmiita aineistoja voidaan käyttää ja niitä voidaan analysoida hyvin monella tavalla. Tällaisia tapoja voivat olla historian tutkimuksen perinteiset tavat, aineiston kvantifiointi esimerkiksi sisällön analyysi, tapaustutkimuksen keinot (esimerkiksi henkilökuvan luominen) ja vaikkapa vain muutama riviin keskittyvä diskursiivinen otanta. (Eskola & Suonranta 1996, 90—91.)

Sisällönanalyysi tieteellisenä tutkimusmenetelmänä liitetään kommunikaatioteoriaan ja –tutkimukseen sekä kommunikaatioprosessien tutkimukseen (Krippendorff 1980). Sisällönanalyysi on tutkimusmenetelmä, jonka avulla voidaan kuvata dokumenttien sisältöä tai tehdä sitä koskevia johtopäätöksiä (Pietilä 1973, 4). Tavoitteena on analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Menetelmää voidaan käyttää päiväkirjojen, kirjeiden, puheiden, dialogien, raporttien, kirjojen, artikkeleiden ja muun kirjallisen materiaalin analyysiin. Sisällön analyysin avulla voidaan järjestää, kuvailla ja kvantifioida tutkittavia ilmiöitä. Tutkimuksen tuloksena raportoidaan muodostetut kategoriat ja niiden sisällöt eli mitä kategorioilla tarkoitetaan. Suorilla lainauksilla voidaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta ja osoittaa lukijalle luokittelun alkuperä. (Kyngäs & Vanhanen 1999, 3—10.)

Sisällönanalyysi on tekstin analyysia. Sisällönanalyysissä tarkastellaan ja etsitään inhimillisiä sekä tekstin merkityksiä. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysia, jossa kuvataan kvantitatiivisesti esimerkiksi tekstin sisältöä. Sisällönanalyysillä taas tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 105—107.)

Analyysissa tuotettu aineisto voidaan myös kvantifioida eli analyysia jatketaan siten, että sanallisesti kuvatusta aineistosta tuotetaan määrällisiä tuloksia. Analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Aineisto pyritään saamaan tiiviiseen ja selkeään muotoon informaatioarvon lisäämiseksi eli hajanaisestakin aineistosta pyritään luomaan mielekäs, selkeä ja yhtenäinen informaatiokokonaisuus. Analyysillä luodaan selkeyttä aineistoon, jotta voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä. Aineiston käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto aluksi hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan uudella tavalla

loogiseksi kokonaisuudeksi. Ennen analyysia tulee päättää analysoidaanko ilmisältö (manifest content) vai myös piilossa olevat viestit (latent content). Analyysiyksikkö voi olla tutkimustehtävästä riippuen esimerkiksi sana, sanayhdistelmä, lause, lausuma, ajatuskokonaisuus, kirjain, sivujen määrä, tai pääotsikoiden koko. Sisällönanalyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 110-112.)

Tuomen ja Sarajärven (2006) mukaan teoriaohjaavassa ja teorialähtöisessä sisällönanalyysissä käsitteistö tulee valmiina, ilmiöstä jo ”tiedettynä”. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä analyysin luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehykseen, joka voi olla teoria tai käsitejärjestelmä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen. Analyysirunko voi olla hyvin väljä tai vaikkapa strukturoitu. Strukturoidulla analyysirungolla testataan yleensä aikaisempaa teoriaa tai käsitejärjestelmää uudessa kontekstissa. Analyysirungon sisälle muodostetaan erilaisia luokituksia tai kategorioita. Aineistosta voidaan poimia:

1. ne asiat, jotka kuuluvat analyysirungon sisälle sekä
2. sellaiset asiat, jotka jäävät analyysirungon ulkopuolelle.

Analyysirungon ulkopuolelle jäävistä asioista muodostetaan uusia luokkia. Luokittelun ja kategorisoinnin jälkeen aineisto voidaan kvantifioida toisin sanoen laskea, kuinka monta kertaa sama asia esiintyy esimerkiksi haastattelijoiden kuvauksissa tai kuinka moni tutkittava ilmaisee saman asian. Kvantifioinnin nähdään tuovan laadullisen aineiston tulkintaan erilaista näkökulmaa. Ongelmana on usein kuitenkin se, että laadulliset aineistot ovat niin pieniä, ettei niiden kvantifiointi tuo välttämättä lisätietoa tai erilaista näkökulmaa tutkimustuloksiin. (mt., 116—117.) Tässä tutkimuksessa aineistoa analysoidaan lisäksi erilaisin kvantitatiivisin menetelmin muun muassa erilaisten kuvaajien avulla

Sisällönanalyysin ongelmana on luotettavuuden kannalta pidetty sitä, että tutkija ei pysty objektiiviseen tarkasteluun analyysiprosessista, vaan tulos perustuu subjektiiviseen näkemykseen asiasta. Haasteena sisällönanalyysissä voidaan pitää sitä, miten tutkija onnistuu pelkistämään aineiston ja muodostamaan kategoriat niin, että

kuvaus on mahdollisimman luotettava. Analyysin perusteella muodostettu lopputulos voi näyttää hyvältä teoriassa, mutta jos yhteyttä aineistoon ei voida osoittaa, ei tulosta voida pitää luotettavana. Taikka päinvastoin, tulos voi sopia aineistoon, mutta ehkä osaa tuotetuista kategorioista ei voikaan sijoittaa käsitejärjestelmään. Usein sisällönanalyysin avulla saadusta tuloksesta näkyy analyysin keskeneräisyys. Joko tutkija on abstrahoinut liikaa tai liian vähän. Sisällönanalyysia pidetään vaativana analyysimenetelmänä ja se edellyttää tutkijalta huolellista ja systemaattista analyysia. (Kynäs & Vanhanen 1999, 10–11.)

Olen itse tutkijana osallisena tutkittavaan tapaukseen, sillä olen tutkimuksen ajanjaksona työskennellyt kuntayhtymässä järjestämiskeskuksen sosiaalijohtajana ja vuodesta 2012 lähtien kuntayhtymän johtajana. Molemmissa virkatehtävissä olen toiminut yhtenä kuntayhtymän sopimusneuvottelijana. Tutkimuksen aineisto koostuu sopimusneuvottelujen kaikista muistioista tutkittavalta ajanjaksolta. Muistiot on laatinut kuntayhtymän kehitysjohtaja. Sopimusneuvotteluissa puheenjohtajina on toiminut kunnan nimeämä henkilö, käytännössä joko kunnanhallituksen puheenjohtaja, taikka kunnanjohtaja. Muistiot on jokaisen neuvottelun jälkeen lähetetty mahdollisia korjauksia ja täydennyksiä varten sopimusneuvottelijoille.

Olen käsitellyt, analysoinut ja tulkinut tutkimusaineiston perusteellisesti, huolellisesti ja puolueettomasti. Kunnallishallinnon virkamiehenä olen päätösten valmistelija, esittelijä ja toimeenpanija. Omalla substanssialueella tutkijana toimiminen edellyttää tietoista kriittistä oman toiminnan arviointia, sillä virkamiehenä yhteiskunnan palveluksessa työskennellessä helposti ottaa tiettyjä yhteiskunnallisia ja taloudellisia reunaehdoja ”ylhäältä annettuina”. Näen kuitenkin hyvinvointipalvelujen järjestämiseen liittyvän tietopohjan laajentamisen niin tärkeänä, että näinkin lähellä omaa virkatyötä koskevan ammatillisen lisensiaatintutkimuksen tekeminen on perusteltua. Aineisto on koodaus- ja pelkistämisvaiheessa käyty läpi useamman kerran. Tutkimuskohde on kompleksinen ja se koostuu useista eri toimijoista, tasoista ja näkökulmista. Ilmiötä lähestytään teoriatriangulaation avulla usean teoreettisen näkökulman kautta eli teorialähtökohtana on kompleksisuus. Teoriatriangulaatio vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta ja puolueettomuutta. Ilmiön tietynlaisesta ulkopuolelle asettumisesta huolimatta olen hyödyntänyt analyysissä organisaation ja

järjestämissopimusneuvottelujen tuntemustani, joka vahvistaa tulkinnan luotettavuutta.

Tutkimuksen suorittaminen

Tutkimuksen esiymmärryksenä oli, että hajautetulla toimintamallilla toimivan monialaisen kuntayhtymän sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiselle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien hoitaminen edellyttää eri toimijoiden välistä vuoropuhelua luottamuksen aikaansaamiseksi. Luottamus on perusedellytys sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä koskevien päätösten aikaansaamiseksi useamman kunnan toiminta-alueella harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien erityisolosuhteissa.

Järjestämissopimusneuvotteluja oli vuosina 2011-2014 yhteensä 78. Sopimusneuvottelujen jakautuminen kuntakohtaisesti eri vuosille on kuvattuna taulukossa 1.

Taulukko 1. Järjestämissopimusneuvottelut jäsenkunnittain vuosina 2011-2014 (lkm).

Kunta Vuosi	li	Pudasjärvi	Simo	Utajärvi	Vaala	Yhteensä
2011	3	4	3	3	3	16
2012	4	4	3	3	3	17
2013	4	5	4	4	5	22
2014	5	5	4	4	5	23
Yhtensä	16	18	14	14	16	78

Järjestämissopimusneuvotteluja oli eniten vuosina 2013-2014 ja kuntakohtaisesti tarkasteltuna eniten neuvotteluja oli Pudasjärvellä ja vähiten Simossa sekä Utajärvellä. Keskimäärin neuvotteluja oli vuodessa 19,5 ja noin neljä neuvottelua jäsenkuntaa kohti. Päätöksentekovaiheeseen (ja kuntien päätösten valmisteluvaiheeseen) liittyviä yhteisiä

foorumeja oli varsinaisten järjestämissopimusneuvottelujen lisäksi sisältäen toimielinten kokoukset, kuntaseminaarit, ja valtuuston iltakoulut. Pelkistettyjä lausumia aineistossa oli yhteensä 1173, eli järjestämissopimusneuvottelua kohden noin 15.

Taulukossa 2 on kuvattuna tutkimusaineiston luokittelu, pelkistäminen ja analyysivaiheet.

Taulukko 2. Tutkimusaineiston luokittelu, pelkistäminen ja analysointi.

1.käsittelyvaihe: Raaka-aineiston luokittelu viitekehyksen pohjalta eri väreillä. Analyysiyksikön valinta: Lausuma ja ilmisältö. Tarkentavat kuvaukset aineiston läpikäynnin pohjalta eri ilmiöiden ulottuvuuksista/ominaisuuksista tarkentamalla avainsanoja/käsitteitä/määritelmiä. Toimijatietojen merkitseminen virkamies/luottamushenkilö. Aineistosta rajattiin pois kuntapalvelutoimistoon liittyvä sisältö.
2.käsittelyvaihe: Raaka-aineiston luokittelu tutkimuskysymysten mukaisiin luokkiin. Vuoropuhelu aineiston ja teoreettisen viitekehyksen kanssa sekä tarkentavien kysymysten tutkimuspäiväkirjaan kirjaaminen aineistosta esiin nousevista ilmiön osa-alueista. Yhtäaikainen tutkimuksen käsikirjoituksen työstäminen.
3.käsittelyvaihe: Raakahavainnoista muodostettiin (teoria, normien/palvelujen järjestäminen) pohjalta väljä analyysirunko, jonka pohjalta lausumien ilmisällöt luokiteltiin tutkimuskysymysten mukaisesti eri teemojen mukaisiin luokkiin.
4.aineiston analyysin suunnittelu: alustava tutkimusten tulosten sisällysluettelon laatiminen. Koodit kunnille, kuntayhtymälle ja aloitteen tekijöille (virkamiehet, luottamushenkilöt). Tutkimusraportin koodit liitteessä 3.
5.aineiston analyysi: aineiston pelkistäminen tutkimustulosten raportoinnin mukaisiin luokkiin vuosittain ja pelkistettyjen lausumien ryhmittely. Lukumäärien laskeminen/vuosi.
6.aineiston analyysi: järjestämiskeskuksen järjestämissopimusneuvotteluihin liittyvä verkostokartta (liite 14).
7.aineiston analyysi: johtoajatukset → yläkategoria → tulkinta taulukointi: teemat/ryhmittelyt ja vertikaalinen, horisontaalinen, paikallinen, seudullinen (liite 3).

Lausumista muodostetut kategoriat ja lausumien lukumäärät suurimmasta pienimpään (lkm) ovat seuraavat:

1. Talous- ja henkilöstöresurssien kohdentaminen (293)
2. Palvelujen järjestämisen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (203)

3. Hallintasuhteiden kokonaisuus, verkostot ja kumppanuudet (196)
4. Tilat ja muut tukipalvelut (136)
5. Osaaminen (112)
6. Palvelujen tuottamisen vaihtoehdot (82)
7. Hyvinvoinnin edistäminen (74)
8. Sähköiset palvelut ja tietojohdaminen (50)
9. Poliittinen ohjaus ja kunnallinen päätöksenteko (27).

Seuraavana tutkimus kehystetään yhteiskunnalliseen viitekehykseen ja asemoidaan kuntayhteistyötä koskevaan tutkimukseen. Lopussa on yhteenveto tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä (lukuista 3-4).

3 Yhteiskunnallisen päätöksenteon asema

3.1 Yhteiskunnan kompleksisuus

Niklas Luhmannin (2004, 241—242) sanaston mukaan asiantila on kompleksinen, kun se

”koostuu niin monista elementeistä, että ne voivat muodostaa suhteita toistensa kanssa vain valikoivasti. Sekä operaatiossa että havainnoinnissa kompleksisuus edellyttää siksi aina reduktiomenettelyä, joka määrittää tietyn mallin ohjaamaan elementtien välisten suhteiden valintaa. Muut mahdolliset elementtien yhteenliittymät suljetaan toistaiseksi pois pelkiksi mahdollisuuksiksi eli ”potentialisoidaan”.”

”Yhteiskunnaksi nimitetään sitä sosiaalista järjestelmää, joka käsittää kaikki merkitykselliset kommunikaatiot ja muodostuu aina silloin, kun kommunikointi liittyy edelliseen kommunikaatioon tai ennakoi jatkokommunikaatiota (eli on autopoieettista).”

Luhmannin ajattelun mukaan moderni yhteiskunta ei muodostu toiminnasta, vaan kommunikaatiosta. Järjestelmänä se on itseensä viittaava ja itseorganisoituva. Uudet järjestelmät syntyvät redusoimalla eli vähentämällä kompleksisuutta. Järjestystä syntyy, kun organisoitumatonta kompleksisuutta muunnetaan järjestelmän sisäiseksi organisoiduksi kompleksisuudeksi. Monet ongelmat syntyvät yhteiskunnan ympäristössään tuottamista vaikutuksista. Vaikka modernia yhteiskuntaa kuvataan monimutkaiseksi, sen kompleksisuutta on kuitenkin vähennetty verrattuna ihmiselämän rikkauteen ja tietoisuuksien sisältöön. Luhmannin tarkastelu näkyy tavassa ymmärtää moderni yhteiskunta järjestelmäksi. Poliitiikka on yksi modernin yhteiskunnan funktiojärjestelmä, joka on kytköksissä toisiin yhteiskunnan funktiojärjestelmiin esimerkiksi talouteen ja tieteeseen. (mt.)

Kompleksisuudella viitataan asioiden tai ilmiöiden monimutkaisuuteen tai epäselvyyteen. Kansallisen ja paikallisen tason politiikassa ja hallinnossa kompleksisuutta aiheuttavat erilaiset rakenteelliset muutokset kuten erilaiset kumppanuudet sekä tieto- ja viestintäteknologian käytön lisääntyminen. (Jalonen 2007, 132.) Myös globalisaatio, verkostomainen toiminta, asioiden epälineaarisuus, toimintaympäristön pyörteisyys ja erilaisten ilmiöiden leimahdukset ovat muuttaneet

onnistumisen keinoja yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Tämä muutos asettaa yksilöiden osaamiselle isoja vaatimuksia ja myös organisaatioiden valmius toimia ennakoimattomassa maailmassa tulee tärkeämmäksi. Jatkuvan muutoksen maailman toimintamallit perustuvat järjestelmien kykyyn organisoitua itsestään. (Ståhle & Åberg 2013, 142.) Talouden ohella globalisaation keskeisiä ajureita ovat teknologinen muutos sekä olennaisena muutoksena ajatusten koko ajan vapaampi liikkuvuus (Haukkala 2016, 232—233). Kunnallishallinnon kontekstissa muutokset näkyvät sekä paikallisissa olosuhteissa että globaaleissa megatrendeissä (Jalonen 2007, 132).

Tässä tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä lähestytään eri teoreettisista näkökulmista eli teorialähtökohtana on kompleksisuus. Richardson (2008) käyttää termiä kompleksisuusajattelu. Yhteiskunta ja sen osa-alueet ja ilmiöt nähdään kompleksisena vastakohtana mekanistiselle maailmankuvalle, jonka keskeisiä käsitteitä ovat reduktionismi, pelkistämisusko, sekä determinismi eli vääjäämättömyysajattelu. Reduktionismilla tarkoitetaan sitä, että organisaatioiden ongelmien ratkaiseminen oletetaan olevan mahdollista pilkkomalla jokainen ongelma osiin ja ratkaisemalla yksittäiset osaongelmat. Samalla oletetaan, että osaongelmien ratketessa myös kokonaisongelma ratkeaa. Nuorten syrjäytymisen esimerkissä reduktionistinen ajattelu tarkoittaa, että sosiaali- ja terveystoimi, koulutoimi ja vapaaehtoissektori toimivat kukin oman näkemyksensä mukaan, eikä syrjäytymisen ehkäisyn yhteinen kokonaiskuva hahmotu. Taustalla on siilomainen hallintorakenne, jonka organisaatio- ja sektorirajat eivät tue ongelmien kokonaisvaltaista käsittelyä ja joustavaa yhteistyötä eri organisaatioiden ja hallintokuntien välillä. Kompleksisuusajattelu ottaa huomioon, että organisaatiot toimivat nykyisin aktiivisissa ympäristöissä, joita luonnehtii jatkuva muutos. Kompleksisuusajattelua kehittämisen näkökulmasta ilmentää vuorovaikutteinen kehittämisprosessi. (Vartiainen ym. 2013, 54—57.)

Vartiainen, Ollila, Raisio ja Lindell (2013, 61) kuvaavat valtion tuottavuusohjelman etenemistä kompleksisuusajattelun näkökulmasta ja he toteavat, että siinä on piirteitä sekä deterministisestä ajattelusta että mukautumisesta. Tuottavuusohjelman tavoitteet ovat kansalliset, mutta kohdistuessaan tiettyyn organisaatioon ne muuttuvat paikallisiksi, jopa yksilöllisiksi. Kompleksisuusajattelun mukaan tuottavuusohjelman kohteena olevien organisaatioiden keskeiseksi toimintatavaksi jäi mukautuminen.

Tilanteeseen ei kuitenkaan mukauduta tiedostamattomasti vaan osana oppimisprosessia, sillä organisaatiot ovat toiminnoissaan tietyllä tavalla itsenäisiä, mutta kuitenkin toisista organisaatioista riippuvaisia.

3.2 Kansalaisten elinolot ja politiikkaprosessi

Michel Foucault selittää tiedon arkeologia –sanon käyttöä pyrkimyksenä ymmärtää diskurssi sen ilmeisenä olemisen tavassa eli sääntöjen mukaisena käytäntönä. Säännöt koskevat esimerkiksi muodostumista, olemassaoloa, rinnakkain olemista ja toiminnan järjestelmiä. (Foucault Parhaat 2014, 75.) Yhteiskuntakehityksen diskursiivisuutta ja dialogisuutta pidetään nykyään yleisenä lähtökohtana tutkimuksessa. Toimintamme pohjautuu vallitseviin käsityksiin maailman olemuksesta. Yhteiskuntaelämän diskursiivisuus merkitsee, että ajan vallitsevat käsitykset ”markkinoista” ja niiden toiminnasta ohjaavat poliittista toimintaa. Sama koskee myös esimerkiksi globalisaatiota: vallitsevat käsitykset globalisaatiosta, ja sen perusluonteesta, voimasta ja vaikutuksesta rakentavat vahvan perustan poliittisille toimenpiteille. Sen nimissä toimitaan ja yhdistettyjä merkityksiä käytetään joidenkin yhteiskunnallisten käytäntöjen oikeuttamiseen ohi toisten. (Moisio 2012, 49–50.) Mennyttäkin tutkitaan tietoisena siitä, että tutkijan intressit nousevat hänen omasta ajastaan (Yrjönsuuri 2013, 257).

Poliittisen toiminnan lähtökohtana on yhteiskunnallisten epäkohtien ja haasteiden tunnistaminen ja pyrkimys vaikuttaa poliittiseen päiväjäjestykseen. Yhteiskunnalliset haasteet ovat arvosidonnaisia ja myös arvot muuttuvat ajassa. Kullakin aikakaudella ja yhteiskunnalla on omat tarpeensa ja ongelmansa, joihin sosiaalipolitiikalla pyritään vaikuttamaan. (Helne 2003, 41–44; Hänninen & Junnila 2012, 14.)

Teoksessaan sosiaalipolitiikan lumo Halmetoja, Koistinen ja Ojala (2016, 16) jäsentävät sosiaalipolitiikkaa ja sen tulevaisuutta ajatteleamalla sitä toiminnaksi, jolla vastataan erilaisiin ajassa muuttuviin tarpeisiin. Yhteiskuntajärjestelmämme vaikuttaa siihen, millaisia tarpeita syntyy. Osa tarpeista syntyy luonteeltaan pysyvimmistä ristiriidoista esimerkiksi työn, luonnonresurssien käytön ja pääoman välillä. Osa tarpeista puolestaan kumpuaa esimerkiksi elinajanodotteen kasvusta tai muutoksista väestön

ikärakenteessa. Vahvojen hyvinvointivaltioiden kontekstissa tällaisiin tarpeisiin on toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella vastattu ottamalla ihmiset ansioista tai tarvitsevuudesta riippumatta sosiaalipolitiikan piiriin. Suomessa on vallinnut huomattava poliittinen konsensus sen jälkeen, kun työväenkysymys saatiin huomattavalta osin 1960- ja 1970 -luvuilla purettua hyvinvointivaltiollisten toimenpiteiden avulla (Anttonen 2016, 43). Moisio kuvaa tätä 1950- ja 1960 -luvuilla syntynyttä konsensusta teoksessaan valtio, alue ja politiikka käsitteellä eheytyksen politiikka (Moisio 2012).

Myös Stenvall ja Virtanen (2012, 12–13) toteavat, että Suomen hyvinvointivaltion rakentaminen on ollut varsin yksituumainen hanke, johon ovat muun muassa vaikuttaneet kulloinkin vaikuttaneet poliittiset painopisteet, kansantalouden tila ja myös yleinen mielipide. 2010 luvun näkökulmasta sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujärjestelmä kuitenkin näyttäytyy heidän näkemyksensä mukaan melko pirstaleiselta. Stenvall ja Virtanen viittaavat Pekka Kuusen teokseen 60-luvun sosiaalipolitiikka, jossa tavoiteltiin yhteiskunnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Kokonaisuuden ymmärtämistä peräänkuuluttaessaan Palola ja Parpo (2011, 54) tuovat esille, että tämä ymmärrys edellyttää yksittäisiä palveluja laajempaa katsantokantaa ja erityisen huomioinnin kiinnittämistä palvelujen taustalla oleviin tekijöihin kuten kunnalliseen päätöksentekoon, toiminnan rakenteisiin ja palvelujen valtakunnalliseen ohjaukseen.

Sosiaalipolitiikan lähtökohtana poliittisena järjestelmänä ei ole yksinkertaisesti kansalaisen hyvinvoinnin edistäminen, vaan toiminnan motiiveja on useita ja nämä vaihtelevat ajan kuluessa. Motiivit voidaan luokitella poliittisiin, taloudellisiin ja eettisiin tavoitteisiin. Poliittisiin tavoitteisiin kuuluu yhteiskunnan kiinteyden/koheesion ja yhtenäisyyden/integraation ylläpitäminen sekä lujittaminen. Luokkavastakohtaisuuksien vähentäminen oli keskeinen tavoite etenkin sosiaalipolitiikan alkutaipaleella. Taloudelliset motiivit liittyvät kansallisen ja nykyisin myös Euroopan unionin talouden toiminnan tukemiseen. Sosiaalipolitiikkaa on motivoinut pyrkimys mobilisoida koko väestö (myös ”alaluokka”) ja vaikeissa oloissa elävät tehokkaaseen taloudelliseen toimintaan muun muassa kulutusmahdollisuuksia tasaamalla. Eettisiä tavoitteita ovat kärsimyksen poistaminen sekä oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja hyvinvoinnin turvaaminen ja edistäminen. Usein

juuri nämä nähdään sosiaalipolitiikan omimmaksi alueeksi. Niiden painoarvo on kuitenkin vaihdellut eri aikoina. Uusimpana tulokkaana ovat tulleet ekologiset tavoitteet. (Helne 2003, 59—60.) Poliitiikan näkökulmasta jää nähtäväksi, että missä määrin ekologiset kysymykset tulevat syrjäyttämään ”vanhoja” sosiaalipoliittisia aiheita (Luhmann 2004, 144).

Sosiaalipolitiikka voidaan nähdä yhteiskunnan hallinnan tapana. Tällainen ranskalaisfilosofi Foucault'n (1926-1984) näkemyksistä alkunsa juontaneessa ajattelutavassa sosiaalipolitiikka on osa hallintaa, jossa ihmisten ja väestön elämää, elämäntapaa ja käytöstä, valintoja ja pyrkimyksiä sekä keskinäisiä suhteita pyritään ohjaamaan tavalla, joka hyödyttää hallitsevaa valtaa. Sosiaalipolitiikalla on myös kontrollipoliittisia eli järjestykseen, turvallisuuteen ja poikkeavuuden ehkäisemiseen liittyviä tehtäviä. Niitä hoitaessaan se osaltaan määrittelee, mitä asioita yhteiskunnassa pidetään normaaleina ja mitä poikkeavina. Ihmisten onnellisuutta ja käyttäytymistä voidaan siis ohjata esimerkiksi valtion tai talouden etujen mukaiseksi. Kyse on pitkälti siitä, että ihmiset saadaan itse hallitsemaan itseään. Hallittuja ja hallitsevia onkin vaikea erottaa toisistaan ja tieteen tuottama tieto on osa tätä hallinnan mekanismia. Vaikka sosiaalipolitiikan päämäärät kytkeytyvät toisiinsa, ne ovat painottuneet vaihtelevasti. (Helne 2003, 60.)

Pekka Kuusen teoksessa 60-luvun sosiaalipolitiikka Kuusi käsittelee sosiaalipolitiikan kohdentamista laaja-alaisesti ja teos pitää sisällään muun muassa työvoimapolitiikkaa, asuntopolitiikkaa, perhepolitiikkaa, vanhus- ja työkyvyttömyyspolitiikkaa, terveydenhuoltopolitiikkaa ja sosiaalihuoltoa (Kuusi 1963). Sosiaalipolitiikan tehtävää Kuusi (1963, 40) määrittää seuraavasti: Sosiaalipolitiikan tehtävänä on lähinnä epäaktiivin, tuotantotoiminnan ulkopuolella olevan väestön kulutusmahdollisuuksien jatkuva turvaaminen.

Moision (2012, 74—75) mukaan Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka –teoksessa tulee hyvin esille valtiokansalaisen kautta rakennettava talouskasvu. Kuusen teosta analysoimalla Moision kuva erityisen alueellis-sosiaalisen, oleellisesti väestön hyvinvoinnin lisäämiseen perustuneen poliittisen rationaliteetin kehittymistä. Kuusen teoksessa synnytetään alueellis-sosiaalipoliittinen subjektius, joka oli tärkeä hajautetun hyvinvointivaltion peruspiirre. Suomessa syntynyt niin sanottu eheytyksen politiikka oli

tässä mielessä vastakkainen aluepolitiikan kansantaloudelliselle suuntaukselle, joka rakentui poliittisen oikeiston varaan ja joka piti sekä alueellista tasoittamispolitiikkaa että sosiaalista tulontasauspolitiikkaa investoinnin sijasta tuhlauksena. Eheytyksen politiikassa kansallinen, taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen kiinnittyivät saumattomaksi kokonaisuudeksi repivistä puoluepoliittista erimielisyydestä ja henkilöristiriidoista huolimatta.

Kuusen teos on Moision mukaan vasta-argumentti poliittisille voimille, jotka eivät hyväksyneet tulontasoitusta eli sosiaalipolitiikkaa yleisten periaatteiden ajamisessa ja jotka pitivät sitä ainoastaan välttämättömänä pakkona. Suomessa oli paljon niin sanottuja kansantaloudellisia poliittisia voimia, jotka näkivät sosiaalipoliittisen tasoituksen ja talouspolitiikan kasvupyrkimyksen toisilleen vastakkaisina asioina: tulonsiirtojen katsottiin heikentävän tuotannon kehittämismahdollisuuksia. Tämä tarkoitti talous- ja sosiaalipolitiikan erottamista toisistaan. Kuusi pyrki osoittamaan, että nämä kaksi politiikan lohkoa muodostivat yhtenäisen yhteiskuntapolitiikan, joka oli kansallisen talouskasvun edellytys, eikä hidaste. (Moisio 2012, 88—89.) Sosiaalipolitiikalla on tavoiteltu kauaskantoisia ratkaisuja arjen ja tulevaisuuden haasteisiin. Hyvinvointivaltion rakentaminen on vaatinut todellista visiota ja päättäväistä toimintaa (Halmetoja ym. 2016, 12—13). Kuusi viitoitti Moision mukaan yhteiskunnan kokonaiskehittämisen suuntaa valtiovallan instituutioiden kehittämisestä kansalaisen hyvinvoinnin kautta tapahtuvaan poliittiseen hallintaan, jonka tavoitteena tuli olla hyvinvointi ja tulonmuodostus (Moisio 2012, 91).

Suomessa tällä hetkellä poliittista päiväjärjestystä jäsentää hallitusohjelma, jonka vaalien jälkeen valitut hallituksen muodostajat muotoilevat. Hallitusohjelman täytäntöönpano edellyttää parlamentaarisessa demokratiassa eduskunnan lainsäätämistä ja muita päätöksiä. Hallitusohjelman ja eduskunnan päätösten toimeenpano puolestaan edellyttää niiden työstämistä konkreettisiksi politiikkatoimiksi. Poliitiikkatoimia toteutetaan muun muassa erilaisten ohjelmien, hankkeiden ja projektien muodossa. (Hänninen & Junnila 2012, 16—17.)

Sosiaali- ja terveyspolitiikan vaikuttavuuden arvioinnissa on tarpeen arvioida rakenteellisen tason politiikkoja ja kysyttävä, miten hyvinvoinnin ja sen jakautumisen kannalta merkityksellisesti politiikat, toimet ja projektit vaikuttavat eri ryhmiin.

Tietopohjan lisäksi tarvitaan tulosten kääntämistä tavoite-keino –kielelle eli on pohdittava, miten ja millä keinoilla päästään eteenpäin. Terveys- ja sosiaalipolitiikassa on muun hallinnollis-poliittisen toiminnan tavoin taipumus väheksyä toimeenpanoa. Kiinnostus lakkaa ohjelman, politiikan tai projektin toimeenpanon vaiheessa. Erityisesti kansalliselta tasolta lähtevien politiikka-aloitteiden haaste on usein toimeenpanon heikkous. Oletetaan liiaksi, että julkilausuttu tavoite toteutuu itsestään ja ajatellaan, että ohjelma, tavoite tai toimintasuunta on riittävä ja toimeenpanijoiden tulee vain ”tarttua toimeen”. (Sihto 2011, 280, 282.)

Viime vuosien julkisen hallinnon uudistuksiin liittyvässä keskustelussa on viitattu juuri päätöksenteon valmistelun ja toimeenpanon ongelmiin. Parosen (2015, 149) tutkimuksen tulokset osoittavat, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksiin on lisättävä tulevaisuudessa enemmän vuoropuhelua päätöksentekoon osallistuvien ryhmien välillä. Lisäksi heidän tulee sitoutua puolustamaan yhteistä päätöstä, jotta sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksista ei tulisi lyhytkestoisia ja siten raskaasti resurssoituja toimenpiteitä.

Stenvallin, Syväjärven, Vakkalan, Virtasen ja Kuoppalan (2015, 94–96) arviointitutkimuksen mukaan vuosina 2011-2014 kuntiin kohdistuva uudistaminen on ollut ajautumista ja selviytymistaistelua. Valmistelun vuorovaikutus ja ilmapiiri ovat olleet jännitteisiä ja ne ovat muuttuneet jännitteisempään suuntaan. Uudistuksen alkuperäiset, jopa hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet muuttuivat ja katosivat valmisteluprosessin aikana. Sote-uudistuksen osalta epäselväksi jäi muun muassa se, miten uudistus vaikuttaa kustannuksiin ja parantaa vaikuttavuutta. Näitä kriteereitä oli erityisesti painotettu uudistuksen perusteluissa. Tutkijoiden mukaan uudistusten yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi on muodostunut, että uudistusten valmistelutyötä on paljolti toteutettu varsin perinteisesti, mekaanisesti, ylhäältäpäin ohjatusti ja valtioneuvoston tasolla vakiintunein toimintatavoin. Kehittyneet yhteistoiminnallisuuden tavat ja kumppanuuden liikkumavara eivät ole olleet valmistelussa mukana.

3.3 Paikallinen hallinta

1990-luvun lama teki valtionvarainministeriöstä keskeisen toimijan. ”Uudeksi julkisjohtamiseksi” nimetyn julkisjohtamisen opin (New Public Management, jatkossa NPM) mukaisiin uudistuksiin ryhdyttiin Ruostetsaaren mukaan erityisesti laman innoittamina. (Ruostetsaari 2016, 92—93.) Hallintotieteellisessä keskusteluperinteessä päähuomion kohteena ovat valtion sijaan hallinto ja organisaatiot. Hallintaa koskeva keskustelu on liittynyt aluksi teoreettisesti etenkin organisaatioteorian esille nostamiin yhteiskunnan monimutkaistumisen aikaansaamiin suunnittelun ja johtamisen ongelmiin, sekä myöhemmin ideologis-käytännöllisesti julkisten organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin. (Anttiroiko ym. 2007, 166.)

Julkisten organisaatioiden uusissa toimintaperiaatteissa on korostettu markkinaohjautuvuutta ja asiakaslähtöisyyttä, joiden myötä on syntynyt julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja kumppanuuksia. Paikallisen tason kehittämispolitiikassa tarvitaan koordinaatiota ja hallintasuhteiden johtamista, jotta kilpailutilanteita, kuntien hankintoja, ostopalveluja ja neuvotteluprosesseja voidaan hallita. Kuntien rooli alueyhteisöjen puolestapuhujana muodostuu entistä tärkeämmäksi ja kunnat toimivat yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien, yhteisöjen ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu-, ja kehittämisprosesseissa. Siirrytään byrokraattisen perinteen tai perinteisen hyvinvointivaltioperinteen näkökulman mukaisesta hallintoajattelusta hallinta-ajatteluun, jossa hallinnon ajatellaan toimivan dynaamisesti ja kehittämisorientoituneesti. NPM- julkisjohtamisen sijaan hallinta-ajattelu nojaa yhteisölliseen näkökulmaan, jossa uudelle julkisjohtamiselle tunnusomaiset puhtaan tekniset ja sopimusperusteiset markkinaperusteiset ratkaisut tekevät tilaa kunnallispoliittisemmin orientoituneelle koalitio- ja kumppanuussuhteiden rakentamiselle ja yhteisön kaikkia panostenhaltijoita huomioonottavalle ”inklusiiviselle” ja demokraattiselle hallintamallille. (mt., 166—170.)

Kunnat toimivat poliittisen prosessin, palvelujen järjestämisen ja kehittämistehtävänsä toteuttamiseksi useiden toimijoiden kanssa hyötyäkseen näiden erityisosaamisesta ja muista resursseista. Kunnan hallintasuhteiden kenttä voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen (Anttiroiko ym. 2007, 173):

1. kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet
2. paikallisten hallintasuhteiden kenttä
3. ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä.

Paikallisyhteisön yritykset, asukkaat, paikalliset järjestöt ja valtion paikallishallinnon viranomaiset muodostavat paikallistason hallintasuhteiden rakenteen. Kuntien näkökulmasta olennaista on yhteisen kehittämistahdon luominen ja vahva sosiaalinen pääoma. Tällä tasolla tärkein suhde muodostuu kunnan ja sen asukkaiden välille, mitä kuvataan osallisuuden teemalla. Myös paikallisilla institutionaalisilla yhteyksillä kunnan, yritysten, järjestöjen ja muiden julkisyhteisöjen välillä on suuri kehittämiss poliittinen merkitys. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on laaja ja ulottuu kansainväliselle tasolle asti. Tällä tasolla tärkeä institutionaalinen vuorovaikutusulottuvuus on kunta-valtio –suhde, mutta myös kuntien suhde Euroopan unioniin on muodostunut yhä tärkeämmäksi. Kunta-valtio –suhde on viime vuosina ollut sopimus pohjainen ja kehittämisorientoitunut. (mt., 173—174.)

Harisalon, Ranniston ja Stenvallin tutkimuksen analyysi (2012, 69) kuntien luottamuksesta valtioon osoitti sen sijaan, että kunnat eivät luota valtion strategiseen ongelmanratkaisukykyyn. Kunnissa koetaan, että valtiosta ei ole kunnille juurikaan apua strategisesti merkittävien ongelmien tunnistamisessa ja ratkaisemisessa, eikä strategisesti merkittävien innovaatioiden kehittämisessä. Kunnat eivät myöskään tutkimuksen mukaan luota valtion yhteistoiminnalliseen kehittämiseen, jossa kuntien olosuhteiden erilaisuus ei tule tunnistetuksi. Tästä seuraa, että valtio ja kunnat eivät ole löytäneet yhteistoiminnalleen vahvaa perustaa.

Luottamuksen puutetta osoittaa myös Stenvallin, Syväjärven, Vakkalan, Virtasen ja Kuoppalan (2015, 94—95) vuosina 2011–2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointitutkimus. Tutkimusaineiston perusteella kuntatoimijat ovat kokeneet, että heidän näkemyksiään ei kuultu, eikä heidän toimintaansa kehittämisessä

ja Paras-hankkeen mukaisessa uudistamisessa arvostettu. Kuntatasolla strateginen toiminnan eteenpäinvienti on hidastunut vuosien 2011-2014 aikana merkittävästi, vaikka samalla muutostietoisuus on kasvanut. Luottamus valtion ja kuntien kesken on vähentynyt entisestään ja vastakkainasettelu on kasvanut. Uudistuksia jarruttavien tekijöiden lista on merkittävästi pidempi verrattuna edistäviin tekijöihin.

Edellä mainitun tutkimuksen tutkimusaineiston perusteella hahmottuu kaksi peruslähtökohtaa, jotka liittyvät kunta-valtiosuhteen parempaan hallintaan tulevana vuosina. Kunta-valtio –suhde perustuu aina luottamukseen eli tunteeseen siitä, että asioita valmistellaan yhdessä. Toisaalta laaja-alaisten, koko yhteiskuntaa koskevien julkisten uudistusohjelmien toteutus koskee kuntia ja uudistuksia ei voi toteuttaa ilman kuntien mukana olemista. Kuntien kannalta merkityksellistä on, että uudistusprosessit suunnitellaan huolella ja että niiden toteutuksessa hyödynnetään alan parasta tutkimustietoa ja otetaan oppia parhaista toimintakäytännöistä. (Stenvall ym. 2015, 101.)

Globalisaatio-lokalisaatio

Globalisaatiokeskustelua on värittänyt kysymys kansallisvaltion tulevaisuudesta. Globalisaation käsitteellä viitataan kansallisvaltion kapasiteetin siirtymään yli- tai poikkikansallisille vaikuttajille: rahamarkkinoille, suuryrityksille ja maailmantalouden sääntelyn organisaatioille. Esimerkkeinä ylikansallisista vaikuttajista ovat Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki ja Maailman kauppajärjestö. Kapasiteetti on lisäksi siirtynyt ylikansallisille alueellisille organisaatioille, kuten Euroopan unionille ja poikkikansallisille kansanliikkeille esimerkiksi ympäristö-, tai ihmisoikeusjärjestöille. Siirtymää on myös toiseen suuntaan ja päätäntävaltaa on siirretty alikansallisille, alueellisille ja paikallisille päätäntäelimille. On osoitettavissa uusia käytäntöjä, joissa yli- ja alikansallinen taso kietoutuvat toisiinsa ohi kansallisvaltiotason. Tämä konkretisoituu esimerkiksi Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden aluetason toimijoiden

yhteydenpidossa samoin kuin kilpailussa, jota eri maissa sijaitsevat paikkakunnat käyvät ylikansallisten yritysten tuotantotoiminnasta ja työpaikoista. Kansallisvaltioiden sisäisten asioiden piiri on kaventunut, kun esimerkiksi ihmisoikeus- ja ympäristökysymykset on nostettu osaksi valtioidenvälisiä suhteita. (Kettunen 2008, 212—213.)

Globalisaatioon liittyvästä jatkuvasta itsearviointista tulee toiminnan oleellinen osa. Tämä tarkoittaa toisten toimijoiden asemaan asettumista ja kulloinkin merkityksellisen toisen toimijan esimerkiksi asiakkaan, sijoittajan ja työnantajan näkökulman omaksumista. Näitä näkökulmia on myös kyettävä vaihtamaan nopeasti. Joustava verkostoituminen merkitsee yhdeltä osin juuri tätä. Paikalliseen tai kansalliseen ympäristöön sidonnaisia tuotannontekijöitä edustavien toimijoiden on kyettävä sisäistämään itsearviointinsa perusteiksi ne ylipaikalliset tai ylikansalliset näkökulmat, joista paikallisia ja kansallisia yhteisöjä verrataan ja niiden kilpailukykyä arvioidaan. Tämä tarkoittaa myös kilpailua sopivista ihmisistä; työntekijöistä. (mt., 218.)

Globalisaatiota on pidetty viimeisenä askeleena kehityskulussa, jossa siirrytään paikallisesta kansalliseen, sitten kansainväliseen, monikansalliseen, ylikansalliseen ja lopulta globaaliin. Globalisaatiokeskustelussa on kuitenkin myös kyseenalaistettu tasokuvien soveltuvuus yhteiskunnallisen todellisuuden jäsentämiseen. Paikallinen, kansallinen, kansainvälinen ja ylikansallinen näyttäytyvät yhden ja saman toiminnon eri aspekteina, eivätkä erillisinä toimintatasoina. Tätä kuvaa globalisaation ja lokalisaation yhdistävä uudissana ”glokalisaatio”. Globalisaatio ei siis pelkästään laajenna tai häivytä maailman rajoja, vaan se myös lisää kiinnostusta alueellista ja paikallista toimintaa kohtaan. Samanmielisten ihmisten yhteisöt verkostoituvat maailmanlaajuisesti, mutta toimivat mieluummin paikallisesti ja alueellisesti kuin perinteisen kansallisvaltion tasolla. (Simpura 2003, 246; Kettunen 2008, 213.)

Erityisesti niissä maissa ja väestöryhmissä, joissa ihmisillä on vähän vaikutusmahdollisuuksia globaalin talouselämän prosesseihin ja joissa yhtä aikaa ollaan lähellä ihmisten arkisia huolia, nähdään globalisaatiokehityksessä uhkakuvia. Erityisesti sen katsotaan vievän kansalaisten omia vaikutusmahdollisuuksia ja kutistavan kansalaiset kuluttajakansalaisen rooliin ja hävittää perinteisiä toimijoita kuten valtiot, luokat ja etujärjestöt. Globalisaatio nähdään myös uhkana perinteiselle

yhteisöllisyydelle, koska informaatio kulkee valon nopeudella paikasta toiseen ympäri maailmaa (Simpura 2003, 247.)

Rahkosen (2012, 437) mukaan suomalaisen politiikan kentällä kansainvälinen-kansallinen ja oikeisto-vasemmisto –ulottuvuudet ovat tällä hetkellä äänestäjiä eniten erottavia tekijöitä. Puolueiden profiilit erottuvat myös suhtautumisessa alueellisen kehittämiseen ja keskittämiseen versus hajauttamiseen. Yliaskan (2014, 518–519) tutkimuksen pääväitteeksi jäsentyi, että hallinnon kehittämisen kokonaispaketti NPM on liittynyt laajemmassa kontekstissa prosessiin, jossa julkisen sektorin perusrakenteita on muokattu hyvinvointivaltiosta valmentajavaltioksi. Kyseessä ei hänen mukaansa ole siis ollut hallinnon modernisoimisprojekti, vaan kyse on ollut uudentalaisesta rakenteellisesta uudistuksesta, jossa julkista valtaa on yhtäältä keskitetty kunnilta valtiolle ja valtionhallinnon sisällä keskusvirastoilta ministeriöille ja sektoriministeriöiltä valtiovarainministeriön budjettiosastolle. Tämä on merkinnyt hyvinvointivaltion perustan merkittävää reformia, sillä kuntien tehtävänä on ollut tuottaa hyvinvointipalvelut. Toisella tasolla tätä keskitettyä resurssivaltaa on käytetty julkisten varojen siirtämiseen hyvinvointipalveluista valmentajavaltion tarpeisiin ja ennen kaikkea elektroniikkateollisuuden tutkimus- ja kehitystyöhön sekä riskirahoitukseen.

Yliaskan (2014, 524–525, 527) mukaan Suomessa useammilla puolueilla on ollut halukkuutta uudistaa hyvinvointivaltion rakenteita johonkin suuntaan. Kaikki ovat kannattaneet hajauttamista, byrokratian vähentämistä ja hallinnon parantamista. Erityisesti hajauttamiseen on liitetty positiivinen mielikuva. Hajauttaminen on toiminut vastavoimana muun muassa byrokratialle, tehottomuudelle ja massayhteiskunnalle. Toisinaan se on toiminut myös synonyymina lähidemokratialle ja kansalaiskeskeisyydelle. Keskustapuolueelle kuntien autonomia on ollut perinteisesti tärkeämpi kysymys kuin SDP:lle. Lähidemokratia ja hajauttaminen on merkinnyt Keskustalle kuntien tai maakuntien vallan lisäämistä valtion kustannuksella. Yliaskan mukaan 1990-luvun lama oli lopullinen käännekohta siinä, että uudistuksia ei ollut tarpeen enää perustella hajauttamisella tai lähidemokratialla.

Julkunen (1992, 105–106) kirjoitti hyvinvointivaltio käännekohtassa - puheenvuorossaan ja analyysissään, että

”Mittakaavaltaan suomalaiset olosuhteet (ja nimenomaan maaseutu) poikkeavat monista maista, joista esimerkit kilpailevista palveluista ovat. Palvelut ovat sidoksissa aikaan ja paikkaan, mikä rajoittaa monien kilpailijoiden olemassaoloa. Mitä valinnanvapautta on potilaalla, kun paikkakunnalla on vain yksi sairaala tai koululaisen vanhemmilla, kun järkevän matkan päässä on vain yksi koulu? Markkinaideologiaan sisältyvä tehokkuusajattelu todennäköisemmin keskittää palveluja ja vie ne kauemmaksi ihmisistä.”

Esimerkkinä lokalisaatio-ulottuvuudesta on suomalaisen palvelumarkkinoiden muutos 1990-luvun alussa, kun palvelumarkkinat Suomessa avautuivat. Siihen saakka keskushallinto oli ohjannut ja rajoittanut kunnallisen palvelutuotannon resurssien käyttöä ja palvelujen ostot olivat vähäisiä. Lopullisesti rajat poistuivat, kun Suomi ainoana Länsi-Euroopan maana avasi 1.1.2007 voimaan tulleen hankintalain myötä kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut kilpailulle siinä tapauksessa, kun kunta ei niitä itse tuota. Markkinoiden avaamisen seurauksena Suomeen syntyi yhden ostajan kvasi-markkinat ja merkittävä verovarolla rahoitettu yritysomaisuus. Tätä Suomen tekemää valintaa perusteltiin Ohtosen mukaan paikallisella ja alueellisella pien- ja naisyrittäjyyden tukemisella. Palveluyrittäjyys on kuitenkin lukuisten yrityskauppojen jälkeen keskittynyt huomattavasti. Ohtosen selvityksen mukaan juuri valtiosuusuudistus oli käännteentekevä koko sosiaalialan rakenteen muuttumisessa ja sitä voidaan hänen mukaansa kutsua edelliseksi sote-uudistukseksi. (Ohtonen 2015, 113–116.) Karsio (2016, 49) arvioi, että suomalaista sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää on kehitetty markkinaystävällisemmäksi kuin esimerkiksi EU määrää. Vapaan kilpailun edistäminen on Karsion mukaan ollut asialistalla sosiaalipoliittisten kysymysten edellä.

Paikallinen sosiaalipoliitiikka

Hallinnan näkökulmasta paikallisessa sosiaalipoliitikassa otetaan huomioon kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus muovata tätä politiikan (policy) lajia ja kyse on viranomaisten, poliitikkojen ja kansalaisten yhteistyöstä. Paikallisen sosiaalipoliitiikan käytäntöinä on julkisten palvelujen uudelleensuuntaaminen, lisääminen tai

vähentäminen, palvelurakenteen välimuotojen kehittäminen, palvelujen kaupallistaminen ja yksityistäminen sekä aktiivisen työvoimapolitiikan harjoittaminen koulutuksineen ja työllistettävien sijoittamisineen. Välimuotojen kehittämisellä ja aktiivisen työvoimapolitiikan harjoittamisella on yhtymäkohtia sosiaalitalouteen ja kolmanteen sektoriin. Keinovalikoimassa ovat kumppanuussopimukset ja –projektit, joiden tavoitteena on saada yritykset, julkinen hallinto sekä työttömät kohtaamaan toisiaan. (Koskiahho ym. 1999, 204–205.)

Kansalaisyhteiskunnan keskeisin funktio kunnallisessa sosiaalihuollossa näyttäisi Matthiesin mukaan keskittyvän yhä enemmän palvelutuotantoon. Tiedossa hänen mukaansa kuitenkin on, että nimenomaan kuntayhtymien ja palveluliikelaitosten tulo on lisännyt markkinamuotoisten toimijoiden ja erityisesti monikansallisten yhtiöiden osuutta sosiaali- ja terveyspalvelutuotannossa viime vuosina. Voikin tulkita, että kunta- ja palvelurakenneuudistukset ovat siirtäneet paikallisen kansalaisyhteiskunnan ja edustuksellisen demokratian poliittista valtaa asiantuntijoiden ja konsulttien käsiin. (Matthies 2014, 57.) Ruostetsaari (2016, 95) kutsuu hallinnon irtautumista politiikasta politiikan hallinnollistumiseksi.

Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden ollessa kunnallisen päätöksenteon kaksi yhteistoiminnassa ja kilpailutilanteessakin olevaa osapuolta ei niiden samanaikainen vaikutusvallan lisääntyminen ole mahdollista. Uusien julkisjohtamisen mukaisten menetelmien myötä viranhaltijoiden ja edustuksellista demokratiaa edustavien luottamushenkilöiden välinen valtasuhde on muuttunut ja johtamisesta on tullut ammattimaisempaa. Kuntien lakisääteiset tehtävät ovat kaksinkertaistuneet 1990-luvun alun jälkeen ilman, että kunnille olisi kokonaan kompensoitu niistä aiheutuvia lisämenoja. Samanaikaisesti kuntien valtionosuuksia on leikattu. Tämän kehityksen seurauksena kunnallisen päätöksenteon liikkumavara on kaventunut, mikä on heikentänyt luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa. (Ruostetsaari 2016, 117.)

Kunnallisen sosiaalipolitiikan, hyvinvointipolitiikan ja sosiaalipolitiikan välistä yhteyttä tarkastellaan tässä pääasiassa Kananojan, Niirasen ja Jokirannan (2008) sekä Palolan ja Parpon (2011) jäsenysten perusteella. Kunnallisen sosiaalipolitiikan toimintamuodot, sisällöt ja erityispiirteet valtiolliseen sosiaalipolitiikkaan verrattuna ovat Kananojan,

Niirasen ja Jokirannan mukaan vasta selkiytymässä. Sosiaalipolitiikkaa käsittelevässä kirjallisuudessa kunnallinen sosiaalipolitiikka ei esiinny omana sosiaalipolitiikan alueenaan, eikä sitä ole erikseen määritelty. Tarve kunnallisen sosiaalipolitiikan selkeämpään jäsentämiseen nousee ensisijaisesti käytännöstä ja paikallisista tarpeista, eikä niinkään tieteenalan sisältä. Kunnallisen sosiaalipolitiikan käytännön toteutuminen kytkeytyy valtion ohjauksen ja sen kunnille asettamien velvoitteiden ja kuntien itsehallinnon väliseen suhteeseen. (Kananoja ym. 2008, 21; Palola & Parpo 2011, 56.) Palola ja Parpo (2011, 54–55) toteavat, että jos todellakin on niin, että kunnallinen sosiaalipolitiikka on pitkästä historiasta huolimatta vasta selkiytymässä, jäsentymässä ja muotoutumassa, on 2000-luku kunta- ja palvelurakenneuudistuksineen ja palvelutuotannon markkinoistumisineen tälle kaikelle nyt mahdollisimman hankala ajankohta.

Sisällön kunnalliselle sosiaalipolitiikalle antavat sosiaalipolitiikan kansallisesti päätetyt linjaukset, sosiaalipolitiikka-tieteen määrittelyt, ymmärrys monimuotoisesta hyvinvoinnin sisällöstä sekä paikallisyhteisöistä ja kansalaisten elämästä nousevat tarpeet ja toiminta. Paikallisella tasolla toteutuva sosiaalipolitiikka ankkuroi valtion määrittelemän kansallisen sosiaalipolitiikan paikallisiin olosuhteisiin ja kuntalaisten elämään. Luonteenomaista kunnalliselle sosiaalipolitiikalle on paitsi horisontaalinen, eli monia sektoreita ja tehtäväalueita kattava, myös vertikaalinen, eli monia toimintatasoja ylittävä lähestymistapa. (Kananoja ym. 2008, 24.) Palolan ja Parpon (2011, 52) mukaan kunnallinen sosiaalipolitiikka on käynyt yhä harvinaisemmaksi, kun sosiaalihuolto on alkanut siirtyä erilaisten alueellisten ja seudullisten yhteistoimintarakenteiden tehtäväksi.

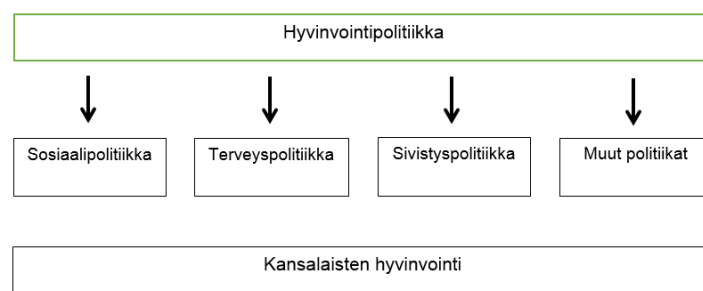
Toisaalta Kinnusen ja Kurkisen (2003, 3) mukaan viime vuosina keskusteluun on noussut hyvinvointi, hyvinvoinnin valikoivuus ja harjoitettu hyvinvointipolitiikka. Yhteistä tälle monesti hajanaisellekin keskustelulle on ollut näkemys sosiaalipoliittisten rakenteiden uudistamisen tarpeesta. Hyvinvointipoliittisten ratkaisujen painopiste on uudella tavalla siirtynyt paikalliselle ja seudulliselle tasolle yhtä aikaa toimintaympäristöjen erilaistumisen ja monesti supistuvien voimavarojen oloissa. Yhtenä vastauksena haasteisiin on nähty hyvinvoinnin nostaminen paikallisen suunnittelun keskiöön. Paikallista, seudullista ja maakunnallista hyvinvointipoliittista ohjelmatyötä on pyritty

edistämään ja tämän seurauksena on syntynyt lukuisia hyvinvointiselontekoja, -ohjelmia ja –strategioita.

Hyvinvoinnin monimuotoisen luonteen ymmärtäminen ja sen sisäisen dynamiikan huomioon ottaminen paikallistason sosiaalipoliittisissa strategioissa onkin tärkeää. Tarvitaan monipuolista analyysia siitä, mitkä tekijät ja minkälaisen tekijöiden yhdistelmät tai vuorovaikutussuhteet saavat aikaan asukkaiden hyvinvointia ja paikallista elinvoimaa. (Kananoja ym. 2008, 98.)

Sosiaalipoliitiikka-käsitteen suhdetta yhteiskunta- ja hyvinvointipoliitiikan käsitteisiin tarkasteltaessa yhteiskuntapoliitiikka ymmärretään yleensä yläkäsitteeksi, jonka yksi osa sosiaalipoliitiikka on. Sen sijaan sosiaalipoliitiikka ja hyvinvointipoliitiikkaa käytetään usein synonyymeina. Esimerkiksi valtion ohjelma-asiakirjoissa ja kuntien kehityssuunnitelmissa tai hyvinvointitilinpäädössä hyvinvointipoliitiikan käsite esiintyy erilaisia variaatioina joko suppeammin sosiaalipoliitiikan synonyymina tai laajemmin ymmärrettävänä terminä. (mt., 22.)

Hyvinvointipoliitiikka-sosiaalipoliitiikka –käsiteparin suhteen kuvaukset ovat myös käytännössä moninaisia. Kananoja, Niiranen ja Jokiranta (2008, 22) tarkastelevat kunnallista sosiaalipoliitiikkaa koskevassa teoksessaan hyvinvointipoliitiikan ja sosiaalipoliitiikan suhdetta kahdesta suunnasta: sosiaalipoliitiikka ymmärretään laajemmin osana hyvinvointipoliitiikan kokonaisuutta ja samalla hyvinvointi ja sen edistäminen käsitetään sosiaalipoliitiikan keskeiseksi sisällöksi, joten käsitteet kulkevat kahdella tavalla sisäkkäin. Hyvinvointipoliitiikka pitää sisällään keskeiset hyvinvointia tuottavat toimintajärjestelmät (kuvio 5).



Kuvio 5. Hyvinvointipoliitiikan osa-alueet (Kananoja ym. 2008, 23).

Hyvinvointipolitiikan käsitteen piiriin yleisesti kuuluvaa terveydenhuoltoa tai opetustointia käsitellään tällöin pääasiassa sosiaalipolitiikan tavoitteita edistävinä kumppaneina, eikä omine lähtökohtine ja tavoitteineen. Tämänkaltaisen rajauksen vuoksi edellä mainitussa teoksessa käytetään käsitettä kunnallinen sosiaalipolitiikka, eikä kunnallinen hyvinvointipolitiikka. (Kananoja ym. 2008, 23.)

Ajan kuluessa kunnallinen sosiaalipolitiikka on muotoutunut palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tasolla. Muutoksen tuulet puhaltavat lähtökohtaisesti muista kuin sosiaalipoliittisista syistä. Kunnallinen sosiaalipolitiikka voidaankin käsittää Palolan ja Parpon mukaan sateenvarjona, jonka alle jää paikallisesti toimeenpantava osa globaalissa viitekehyksessä toimivan hyvinvointivaltion monimuotoisesta kokonaisuudesta. Laaja-alaisesti tulkittuna kunnallisen sosiaalipolitiikan alaan kuuluvat kaikki ne politiikat, joilla hyvinvointia kunnissa pyritään edistämään. Tosin käytännön toimenpiteisiin saattaa liittyä myös asioita, jotka voivat heikentää kuntalaisten palvelujen piiriin pääsyä. Tehtyjä ratkaisuja ja toimintamalleja tulee joka tapauksessa tulkita paikallisten olosuhteiden ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin lähtökohdista. Muutoin kyse on jostakin muusta kuin kunnallisesta sosiaalipolitiikasta. (Palola & Parpo 2011, 57.)

3.4 Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon

Sosiaalipolitiikkaa on tarkasteltu Suomessa Koskiahon mukaan yleensä valtiokeskeisesti ja se on sidottu tiettyyn valtioon ja yhteiskuntaan. Valtiokeskeisessä kontekstissa sosiaalipolitiikka nähdään politiikkana (policy) ilman paikkaa tai tilaa. Kansalaisyhteiskunnalla on ollut ratkaiseva merkitys sosiaalipolitiikan historiassa, kun erilaiset sosiaaliset liikkeet muun muassa työväenliike ovat vaatineet, ehdottaneet tai toimeenpanneet erilaisia sosiaalisia uudistuksia erityisesti työ-, sosiaaliturva- ja asuntopolitiikan alueilla. Myöhemmin on ajateltu, että kansalaisyhteiskunta tarkoittaa juuri tiettyyn paikkaan ja tilaan kytkeytyvää kansalaistoimintaa ja että sen subjektina ovat jossakin paikassa asuvat ja toimivat ihmiset. Tällöin sen objektit toimivat samassa

paikassa ja tilassa. Nykyisin valtaosa eurooppalaisista asuu kaupungeissa. Monet sosiaalipoliittiset kysymykset ovat kontekstuaalisia, mutta esimerkiksi sosiaaliturvapolitiikassa on asioita, jotka eivät ole paikkaan sidottuja. Useimmat asukkaiden hyvinvointiin liittyvät kysymykset päätetään edustuksellisen demokratian kautta. Paikallisessa sosiaalipoliitikassa paikalla ja tilalla on suuri vaikutus hyvinvointiin, vaikka tätä ei päätöksentekoprosessissa olisi tiedostettu. (Koskiahio ym. 1999, 202–203.)

Moision (2012) mukaan valtiomuutos on erityisen voimakasta erilaisissa murros- ja kriisivaiheissa. Teoksessaan *Valtio, alue ja politiikka* Moisio kuvaa Suomen valtion tilallista muutosta neljän termin avulla: areaalinen valtio, hajautettu hyvinvointivaltio, hajautettu kilpailuvaltio ja metropolivaltio. Erilaisilla valtiovaiheilla on merkitystä muun muassa väestöä koskeviin odotuksiin ja pyrkimyksiin. Suomen itsenäistymisestä 1950-luvun lopulle voidaan puhua edellä mainitun luokittelun mukaisesti areaalisesta valtiosta. 1960-luvulta 1990-luvun alkuun elettiin hajautetun hyvinvointivaltion aikaa. 1990-luvulla on siirrytty hajautetun kilpailuvaltion kauteen. Hajautetun kilpailuvaltion aluerakenne on tullut haastetuksi niiden toimesta, jotka haluavat rakentaa Suomesta voimakkaammin tuotantotaloudellisen kalkyyliin ja konsernihallintoon nojaavan valtion. (Moisio 2012, 9, 305.)

Vaikka metropolivaltioon liittyvät prosessit näyttävät voimistuvan koko ajan, elämme kuitenkin Moision mukaan yhä hajautetun kilpailuvaltion aikaa, joka on suomalainen versio valtion avaamisesta ja samaan aikaan jatkuvasta julkisesta sääntelystä, kuten alueiden eroja tasaamaan pyrkivästä aluepolitiikasta. Samalla huomataan, että hyvinvointiin viittaava argumentointi on Suomessa yhä aivan keskeinen osa poliittisen hallinnan kieltä. Tämä argumentointi oli esillä myös vuonna 2011 käynnistyneessä kuntauudistuksessa. Kuntauudistusta voitiin pitää sekoituksena hyvinvointiargumentaatiota ja talouden läpi tapahtuvaa poliittista hallintaa, jonka vuoksi sillä on yhtymäkohtia metropolikehitykseen. Kun otetaan huomioon monilukuisen kuntakentän merkitys hajautetun hyvinvointivaltion alueellisuuden rakentumisessa 1960- ja 1970-luvuilla, kuntauudistuksen vaikutukset valtion aluerakenteeseen olisivat suuret. Aluerakennevaikutusten näkökulmasta tärkeää on myös valtionosuusjärjestelmän muutokset ja miten kuntien tehtäviä määritellään uudestaan. (mt., 306–307.)

Jyrki Kataisen hallituksen vuonna 2011 käynnistämä kuntauudistus kuvaa Moision mukaan sitä, miten yleisessä yhteiskuntapolitiikassa hyvinvoinnin tuottaminen kytkeytyy aikaisempaa voimakkaammin taloudelliseen kilpailukykyyn, oletettuihin mittakaavaetuihin ja tehokkuuteen. Silti hyvinvointivaltio säilyy keskeisenä viittauspisteenä. Hyvinvointi on osa poliittisen hallinnan kieltä myös uusliberaalissa valtiomallissa. Poliittisen hallinnan muotoutumiseen liittyvissä väännöissä kamppailu hyvinvointivaltion kaltaisten käsitteiden määrittelyssä on keskeistä. (Moisio 2012, 307.)

2000-luvun valtiomuutos on kaventanut poliittisia prosesseja. Päätöksenteossa taloudellis-teknologinen tehokkuusajattelu ja virkamies- ja asiantuntijavalta ovat lisääntyneet. Tämä on Moision mukaan johtamassa kehityspanosten sitomiseen metropolivaltiokehitykseen. Metropolivaltiokehityksessä ei ole kyse vain aluerakenteesta, vaan se on oleellinen osa kansalaispolitiikkaa ja uudenlaisen kansalaisen tuottamista. Erityisen ongelmallinen tulevaisuus on niille ihmisille ja alueille, jotka aluerakenteen ja kansalaispolitiikan näkökulmista jäävät metropolivaltion ”vaikutusalueen” ulkopuolelle. Tällaisia metropolivaltion ulkopuolelle putoavia ihmisiä tulee olemaan myös pääkaupunkiseudulla. (mt., 307—309.)

Muuttoliike voimistuu yleensä noususuhdanteiden aikana. Nykyiset muuttoliikkeet kytkeytyvät kuitenkin paitsi vuosituhanen vaihteen noususuhdanteeseen myös muutoksiin maan ja maailman talouden rakenteissa. 1980-luvun lopulla talouskasvu oli pitkälti kotimaisen kysynnän ja julkisen sektorin laajenemisen varassa ja talouskasvu jakaantui alueellisesti melko tasaisesti. Globaalin talouden toimintaympäristössä tällaista kasvun mallia pidetään kestäättömänä. (Silvasti 2003, 307.)

Metropolimainen rakennekehitys johtaa uudenlaiseen valtion tilalliseen rakenteeseen. Metropolivaltio-kehitys viittaa Moision mukaan aluerakenteen huomattavaan keskittymiseen 5-7 keskukseen. Tämän lisäksi metropolivaltiokehitys viittaa uudenlaisen globaalissa toimintaympäristössä sulavasti toimivan ”luovan” valtiokansalaisen tuottamiseen. Aidon metropolin rakentamisen oletetaan edesauttavan tämän subjektin synnyttämistä sekä valtion rajojen ulkopuolelta Suomeen muuttavien vastaavien osaajien houkuttelua. (Moisio 2012, 312.).

Aluenäkökulmasta kaikkein vaikeimpaan asemaan ovat ajautuneet maatalousvaltaiset seutukunnat, joissa väestö ikääntyy, syntyvyys on vähäistä ja poismuutto on suurta.

Näillä alueilla asukkailla on myös osaamisvajeita heikon koulutustason vuoksi ja väestöstä iso osa on työvoiman ulkopuolella. Tämän kaiken oletetaan ennustavan kovia haasteita erityisesti syrjäisen maaseudun alueille. (Silvasti 2003, 307—308.)

Suomeen on viimeksi kuluneiden noin kymmenen vuoden aikana rakentunut jännite oletettujen uusien globalisaation mukanaan tuomien kansalaisia ja alueita koskevien vaatimusten ja vanhaksi koettujen kansallisten rakenteiden välille. Yksimielisyyttä Suomen aluerakenteen tulevaisuudesta ei ole saavutettu. Hajautetun hyvinvointivaltion kaudella Suomen kehitysalueilla saatettiin luottaa siihen, että valtiovalta korjaisi suuren osan niiden kohtaamista rakenteellista ongelmista. Tämä luottamus heikentyy sitä nopeammin mitä voimakkaammin valtiovalta hallituskokoonpanosta riippumatta vetäytyy heikommassa asemassa olevien seutujen voimakkaasta tukemisesta. (Moisio 2012, 312—313.)

Markkinat voivat toimia virtuaalitodellisuudessa, mutta ihmisten elinpiiri ja toiminta on Suomessa niin kuin muuallakin sidoksissa konkreettisiin paikkoihin. Globaalissa taloudessa myös suhteet paikkojen ja niiden väestöjen välillä määrittyvät uudelleen. Globalisaatio ei voi olla luonteeltaan vain taloudellista ja kulttuurista (länsimaalaistumista), vaan se on myös sosiaalista. On selvää, että kansallista alueellista kehitystä tulee tarkastella osana globaalia alueellista kehitystä ja tämän sosiaalipoliittisia ulottuvuuksia sekä osana taloudellisten markkinoiden avautumista ja siitä seuraavia elinkeinorakenteen ja ympäristön muutoksia. (Silvasti 2003, 309—310.) Taulukossa 3 on kuvattu Suomen tilalliset murrokset 1950-luvulta nykypäivään (Moisio 2012, 306).

Taulukko 3. Suomen tilalliset murrokset 1950-luvulta nykypäivään Moision (2012, 306) mukaan.

	Hajautettu hyvinvointivaltio	Hajautettu kilpailuvaltio	Metropolivaltio
Instituutiot	Läänit (seutukaavaliitot), kunnat, valtionyhtiöt, alueelliset yliopistot	Maakuntain liitot, kehittämiskeskukset, EU-vetoiset kehittämishankkeet, alueelliset yliopisto	Metropolihallinto, kaupunkien ja seutujen yhteenliittymät, huippuyliopistot
Tehtävä	Alueellis-sosiaalinen eheys ja yhteiskuntarauha, kansallisen tason vahvistaminen, aktiivisen kansalaisen tuottaminen, turvallisuuspolitiikka, talouskasvu, täystyöllisyys	Kansainvälinen taloudellinen kilpailukyky, osaamisen Suomi, eurooppalaistuminen, alueellinen eheys	Taloudellinen tehokkuus, kansainvälisen huipun tavoittelu, innovaatioyhteiskunta, liittyminen kv. arvoverkoston ”solmukohtiin”
Tietoaines	Keskus- ja vaikutusalue teoria, konfliktinsäätelyteoria	Kaupunkiverkkoteoria, institutionaalinen alue teoria, erilaiset policy-verkkoteoriat	Kaupunkiseutujen taloudellisen kasvun ja hallinnan teoria, valtioiden, alueiden ja paikkojen kilpailukyyn teoria, klusterioppi, verkostoteoriat, institutionaaliset alue teoriat (oppivat alueet, luovat miljööt jne.)
Subjekti	Valtiovalle lojaali kuluttaja, teollisten prosessien taitaja	Tietoyhteiskunnan osaaja	Luova ja kansainvälinen osaaja, innovatiivinen yrittäjähminen

Suomessa on 2000-luvulla vahvistunut ajattelu, että hyvinvointiyhteiskunta ja kilpailukyky-yhteiskunta kytkeytyvät tiukasti toisiinsa. Kilpailukyky ei ole uusi vaatimus. Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden rakentamisen aikana maailmanmarkkinariippuvuus ja kilpailukyky olivat tärkeitä näkökohtia. Kilpailukyyn käsite on kuitenkin saanut uusia merkityksiä. Asia näyttäytyy siten, että nyt on tuotettava ja markkinoitava kilpailukykyisiä toimintaympäristöjä globaalin talouden toimijoille. Näiden toimijoiden ratkaisut ohjaavat sijoitusten, tuotannon, työpaikkojen ja luovan luokan liikkuvuutta. Toimintaympäristön käsite saa globaalin talouskilpailun näkökulmasta kaksinaisen merkityksen. Yhtäältä globalisaatio näyttäytyy ulkoisen toimintaympäristön muutoksena, ulkoisina haasteina joihin tulee vastata. Toisaalta

myös vastauksena on toimintaympäristö: kansallisen yhteiskunnan muovaaminen kilpailukykyiseksi toimintaympäristöksi eri suorituspaikkoja vertaileville talouden toimijoille. (Kettunen 2015, 97—98.)

”Sosiaalisen” lohkoutuminen liittyy kilpailukyvyyn edellytysten ja sisältöjen jännitteeseen. Yhtäältä hyvinvointivaltion instituutiot kuten koulutusjärjestelmä muovautuvat täyttämään kilpailuvaltion tehtäviä, jolloin niistä tulee innovatiivisen kilpailukyky-yhteiskunnan sosiaalista infrastruktuuria ja hyvinvointipolitiikasta sosiaalisia investointeja. Niitä arvostetaan sosiaalisen- ja inhimillisen pääoman tuojina. Tätä voidaan kutsua jälkihyvinvointivaltiolliseksi ”sosiaaliseksi”. (mt., 99.)

Nygård (2015, 160) on analysoinut vuonna 2013 hallituksen julkaisemia hyvinvointivaltiota koskevien tekstejä ja hänen mukaansa hyvinvointivaltion muutosta ja erityisesti sen roolia nykypolitiikassa tarkasteltaessa voidaan tehdä ainakin kolme johtopäätöstä. Ensinnäkin voidaan todeta, että perinteinen hyvinvointivaltion idea on muuttunut Suomessa merkittävästi viime vuosikymmeninä. Sosiaalipoliittinen liikkumavara on kutistunut talousjärjestelmän kansainvälistymisen vuoksi, ja samanaikaisesti valtion sosiaalipoliittiset sitoumukset ovat jatkaneet kasvuaan. Myös viime vuosien taloudelliset myllerrykset ovat asettaneet Suomen haastavaan tilanteeseen.

Toinen johtopäätös on, että suomalainen malli, jonka katsotaan edustavan myös ”pohjoismaista” hyvinvointivaltiomallia, on suurten muutospaineiden edessä ja poliitikkojen tavoitteena näyttäisi olevan mallin uudelleenmuokkaaminen verovähennyksinä, rakenteellisilla uudistuksilla (käytännössä leikkauksilla) ja kannustavammalla sosiaaliturvalla. Haaveena näyttäisi Nygårdin mukaan olevan hoikempi, liberaalimpi ja erityisesti kannustavampi hyvinvointijärjestelmä, jonka avulla ihmisille palautetaan osa siitä sosiaalista hyvinvointia koskevasta vastuusta, joka valtiolle on vuosien mittaan kertynyt, ja jolla yritysten kansainvälistä kilpailukykyä parannetaan. Tämä näyttäisi olevan keskeinen diskursiivinen muodostuma, jolla hyvinvointivaltion muokkaaminen legitimitoidaan. Hyvinvointivaltiolta koskeva ajattelu on muuttunut tavalla, jota voidaan luonnehtia diskursiivisena muutoksena kansallispoliittisesta hyvinvointivaltiosta jälkikansalliseen kilpailuvaltioon. Luonteenomaista tälle diskursiiviselle muutokselle on sosiaalipolitiikan alistaminen

taloudellisille intresseille. Tämä tarkoittaa, että sosiaalipolitiikka oikeutetaan lähinnä sen kannustavalla roolilla sekä sen tärkeydellä talouskasvulle ja kansainväliselle kilpailukyvyille. (Nygård 1999, 160—161.)

Kolmanneksi Nygård (1999, 161) toteaa, että poliittisella retoriikalla on keskeinen rooli muutosprosessissa. Luomalla tiettyä käsitystä todellisuudesta tai rekonstruoimalla vakiintunutta todellisuuskuvaa yleisö voidaan saada ymmärtämään ja hyväksymään uudistukset välttämättöminä. Suomalainen hyvinvointivaltio on joutunut monien haasteiden eteen. Tämä johtuu siis laajalti kansainvälisen talousjärjestelmän muutoksesta, mutta myös erilaisista kansallisista sosioekonomisista muutospaineista, kuten väestön ikääntymisestä. Hyvinvointivaltion muutosta voidaan kuvata prosessiksi, jota poliitikot eivät ole pystyneet juurikaan jarruttamaan eivätkä ohjaamaan. Kansallisten hyvinvointivaltioiden kohtalot myös suuressa määrin kytkeytyvät Euroopan unionissa tehtyihin poliittisiin ratkaisuihin. Voidaan siis puhua kansallisen politiikan ja sosiaalipolitiikan kutistuneesta liikkumavarasta uudessa globalisoituneessa, jälkikansallisessa maailmassa. Samalla voidaan puhua myös diskursiivisesta muodostumasta, jossa tämä muutos konstruoidaan välttämättömänä ja väistämättömänä prosessina ja jossa poliitikkojen on esitettävänä uudenlainen tulkinta sosiaalipolitiikan roolista.

Käytännössä 2000- ja 2010-lukujen sosiaalihuollon rakenteelliset uudistukset ovat kansallisella tasolla jääneet sekavaksi debatiksi ja puolueiden väliseksi valtakamppailuksi, joka on koskenut lähinnä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hallintoalueiden optimaalista kokoa. Sosiaalipalvelujen epäkohdat, kuten omaishoitajien vaikea asema tai vanhuspalvelujen henkilöstömitoitukset ovat nousseet ajoittain julkisuuteen, mutta tämä ei ole johtanut merkittäviin reformipyrkimyksiin. On tehty vain osittaisia uudistuksia vanhaa lainsäädäntöä päivittämällä (esim. 2005 omaishoitolaki) ja osittain uutta lainsäädäntöä laatimalla (esim. 2012 vanhuspalvelulaki). (Kröger 2014, 38.)

Palvelujen tuotantoa koskevat arvot, palvelujen tuottamistavat ja palveluntuottajien organisaatioiden rakenne ja suhde palvelujen käyttäjiin ovat murroksessa. Palvelutuotannossa korostuvat erilaiset tehokkuus- ja laatuvaatimukset. Hallinnassa ja palvelutuotannossa korostuu verkostoituminen ja erilaiset kumppanuudet. Tämä

heijastuu työnjakoon, jonka keskeiseksi periaatteeksi tulee integraatio. Nähtäväksi jää, miten vuonna 2015 voimaan tullut uusi sosiaalihuoltolaki, vuonna 2017 tapahtuva toimeentulotuen perusosan Kela-siirto ja Sipilän hallituksen peräänkuuluttama kokeilukulttuuri esimerkkinä mahdollinen perustulokokeilu vaikuttavat sosiaalipalvelujärjestelmän ja erityisesti yleisten sosiaalipalvelujen palvelu- ja asiakaslähtöisyyden kehittymiseen sekä palvelujen resurssointiin. Viime kädessä kyse on yksityisen ja yhteisen vastuun välisestä suhteesta ja siitä, mitä seurauksia tämän suhteen uudelleenmäärittelyllä on hyvinvointiyhteiskunnallemme (ks. Koskiahho ym. 1999, 253, 255).

Nykyisessä globaalissa, kansallisessa ja taloudellisessa tilanteessa on siis valmisteilla uudistuksia ja on menossa kehityspolkuja, jotka tulevat vaikuttamaan paikallishallinnon hyvinvointipolitiikkaan liittyvään kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään. Uudistusten eteneminen on aiheuttanut keskustelua yhtä aikaa lisääntyvien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen, tuottamisen ja rahoituksen haasteiden edetessä. Juha Sipilän hallituksen linjausten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet tulevat eriytymään peruskuntien rakenteesta jatkossa. Tämä tulee tarkoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden merkittävää suurentumista ja myös sosiaalipolitiikan eriytymiskehitystä edelleen terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vertikaalisen integraation myötä.

3.5 Kunnallinen itsehallinto, päätöksenteko ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu

Kunnallinen itsehallinto on kuntia koskevan lainsäädännön pohja. Suomalaista hyvinvointipolitiikkaa toteuttaa kaksi poliittisen demokratian pohjalta toimivaa julkishallinnon järjestelmää: valtio ja kunnat. Kunnilla on paikallisdemokratian toteuttajana pitkät ja vahvat perinteet sekä Suomessa että muissa Pohjoismaissa. Kunnat ovat keskeinen osa julkista hallintojärjestelmää. Niille on lainsäädännöllä annettu vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä ja siten suuri osa sosiaalipolitiikan paikallisesta toteuttamisesta. (Kajanoja ym. 2008, 14.) Kunnallisen sosiaalipolitiikan

muotoilun, toteuttamisen, arvioimisen ja johtamisen keskeinen kysymys on Kananojan Niirasen ja Jokirannan (2008, 16) mukaan, että:

”miten sovitetään yhteen valtiollisen demokratian puitteissa määritellyt sosiaalipolitiikan kansalliset päämäärät, valtion vastuu kansalaisten tasa-arvosta, julkisen hallinnon toimintaperiaatteet, kunnalliseen itsehallintoon perustuva paikallinen demokratia ja kuntien omat tavoitteet, kansalaisyhteiskunnan toiminta, paikalliset olosuhteet sekä kansalaisten oikeudet ja osallistumisen mahdollisuudet.”

Suomalainen valtiokeskeinen hyvinvointivaltioajattelu on Ryytäsen (2004, 32–33) mukaan pitänyt kunnallista itsehallintoa perinteisesti alisteisena valtiolliselle politiikalle. Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella julkinen palvelutoiminta säänneltiin yksityiskohtaisesti ja kunnat velvoitettiin valtiollisten tavoitteiden täyttämiseen. Myöhemmässä vaiheessa valtion aktiviteetit kohtaavat rajansa käytännössä vain toimenpiteiden rahoitettavuudessa. Tässä tilanteessa pääsee kunnallinen itsehallinto jälleen arvoonsa vain, jos valtio luo paikalliselle tasolle laajan toimintavapauden omavastuulle poliittiselle tahdonmuodostukselle.

Kunnille on Suomessa kuntakokoon nähden annettu poikkeuksellisen paljon tehtäviä. Kun palvelujen järjestäminen on lainsäädännöllä määrätty kuntien tehtäväksi, on ajateltu, että näin voidaan huolehtia samalla alueellisesta kattavuudesta. Jos palvelujen sijoittuminen perustuisi kysynnän ja tarjonnan markkinoihin, se johtaisi voimakkaampaan alueelliseen keskittymiseen. Päätösvallan jättäminen kunnille korostaa myös paikallisten näkökohtien huomioon ottamisen merkitystä. Palvelujen tehtävänä on vahvistaa ehkäisevää työtä ja nojautua paikallisiin vahvuuksiin. (Lehto 2003, 31.)

Krögerin (1997, 69) näkemyksen mukaan sosiaalipoliittisen tutkimuksen puute on ollut, että se ei yleisesti ottaen ole ymmärtänyt kunnallishallinnon merkittävää asemaa hyvinvointivaltion kokonaisuudessa, vaikka käyttö- ja investointimenoilla tarkasteltuna kunnat ja kuntayhtymät muodostavat nykyisin julkishallinnon pääosan. Kuntien ja kuntayhtymien asema sosiaali- ja terveystalvelujen toimeenpanijana on ollut Krögerin mukaan koko hyvinvointivaltioprojektin onnistumisen kannalta ratkaiseva. Tutkimus ei ole havainnut hänen mukaansa edelläkävijäkuntien kokeilujen merkitystä

valtakunnallisen palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Kuntien välinen erilaisuus on nähty lähinnä ongelmana, eikä paikallistason tapahtumia ja päätöksentekoa ole juurikaan tutkittu. Ongelmallisinta on kuitenkin se, että suomalaisen keskus- ja paikallishallinnon suhteet on oletettu yksinkertaisiksi ja yksiulotteisiksi. Paikallisten itsehallintopyrkimysten merkitys on aliarvioitu, eikä valtion ja kuntien välillä vallitsevia perusjännitteitä ole tunnistettu taikka tutkittu.

Krögerin mukaan suomalaisen hyvinvointivaltion kunnallishallinto ei ole ollut täysin keskusjohtoinen, vaan kunnille on jäänyt hallinnollisia ja poliittisia, niin paikallisia kuin valtakunnallisiakin vaikutusmahdollisuuksia. Autonomiamalli ei koskaan kokonaan kadonnut, vaan sen ja integraatiomallin välinen kamppailu leimasi myös hyvinvointivaltion ekspansiovaihetta. Hyvinvointipalvelujen rakentaminen ei ollut pelkästään valtion ajama hanke, vaan kunnat olivat siinä halukkaasti mukana. Hyvinvointivaltion ekspansio nosti samanaikaisesti molempien hallinnontasojen merkitystä ja asemaa, ja kuntien sekä valtion integraatio sisälsi myös vastavuoroisen kumppanuuden elementtejä. Krögerin mukaan pohjoismainen palveluvaltio nojaa kuntiinsa ja pohjoismainen hyvinvointikunta valtioonsa. Hyvinvointipalvelujen ekspansiovaiheessa valtio toimi kehityksen moottorina, palvelujen stagnaativaiheessa päävastuu on siirtynyt kunnille ja molemmat hallinnon tasot tarvitsevat toisiaan. (Kröger 1997, 69—70.)

Vuonna 1995 hallitusmuotoon otetut perusoikeussäännökset vaikuttivat merkittävästi myös kunnallishallintoon. Perinteisten niin sanottujen vapausoikeuksien lisäksi perustuslaissa on monia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia (ns. TSS-oikeuksia), joiden turvaaminen edellyttää julkisia toimenpiteitä. (Harjula & Prättälä 2012, 61.)

Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan

puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

1. yhdenvertaisesta saatavuudesta;
2. tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä;
3. tuottamistavasta;
4. tuottamisen valvonnasta;
5. viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Alijäämien kattamisvelvollisuus ulotettiin uuden kuntalain myötä myös kuntayhtymiin. (Kuntalaki 10.4.2015/540.)

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 8 §:n 2. momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat. (Kuntalaki 10.4.2015/540.) Sosiaali- ja terveystalveluja koskeva tarkempi sääntely perustuu sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön sekä lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (3.8.1992/733).

Kunnallinen päätöksenteko on käsitteenä monimerkityksellinen. Laajimmillaan käsitettä käytetään silloin, kun siihen luetaan asian käsittely kokonaisuudessaan vireillepanosta tiedoksi antamiseen ja päätöksen täytäntöönpanoon. Suppeimmillaan päätöksenteko käsittää päätösesityksen muotoilun, asian ratkaisemisen sekä päätöksen muotoilemisen asiakirjaksi. Kunnallinen päätöksenteko on perinteisesti jäsennetty dualismin periaatteella, jossa kunnan toiminnot jaetaan yhtäältä päätösvallan käyttöön ja toisaalta valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon. (Jalonen 2007, 24.)

Päätöksentekoprosessi jaotellaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Käytännössä valmistelussa kuitenkin tehdään jo sellaisia valintoja, jotka vaikuttavat lopputulokseen.

Yksittäinen valmistelija voi edistää tärkeäksi arvostamiaan asioita ja oman asiantuntemuksensa ja pätevyytensä pohjalta tunnistaa ja tuoda esiin asian valmisteluun liittyviä seikkoja. (Jalonen 2007, 238—239.) Valmistelu voidaan myös nähdä kompleksisena vuorovaikutusprosessina, jonka yhteydessä tehdään niin paljon päätöksen lopputulokseen vaikuttavia ratkaisuja, että päätöksenteko voidaan nähdä yhtenä kokonaisuutena (mt., 20, 288). Ruostetsaari (2014, 45; 2016, 79) puhuu valtaan kiinteästi liittyvästä eliitin käsitteestä, johon kuuluvat henkilöt toimivat yhteiskunnan eri sektoreilla ylimmissä johtotehtävissä, joissa heidän päätöksillään on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten elämään. Eliitti pystyy strategisesti keskeisten asemiensä avulla säännöllisesti vaikuttamaan merkittävien yhteiskunnallisten ratkaisujen muotoutumiseen. Eliitillä ja kansalaisilla on erilainen suhde vallankäyttöön.

Jalonen (2007, 115) toteaa tutkimuksensa käsiteanalyysin pohjalta, että asian valmistelu on oleellinen ja usein ratkaisevin vaihe kunnallisessa päätöksenteossa. Valmistelu ja päätöksenteko myös limittyvät ja sekoittuvat toisiinsa (kuvio 6). Valmistelu koostuu sekä kuntayhteisön sisäisistä, että kuntayhteisön ja toimintaympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista ja asioiden valmistelu sisältää useita erilaisia palauteprosesseja. Valmisteluun kuuluu muun muassa lausuntojen antamista ja selvitysten tekemistä, puutteellisesti valmisteltujen asioiden palauttamista uudelleen valmisteltaviksi sekä virallisen valmistelukoneiston ulkopuolisten toimijoiden pyrkimyksiä vaikuttaa käsiteltäviin asioihin. Oleellista on valmistelun ja päätöksenteon rationaalisen prosessin (ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen, asian ratkaisu ja päätöksen muotoilu) sijaan kiinnittää huomiota käsiteltävien asioiden monimuotoiseen tarkasteluun, toimijoiden vuorovaikutussuhteisiin ja päätöksenteon intuitiiviseen ulottuvuuteen. (mt., 143.)



Kuvio 6. Valmistelun ja päätöksenteon limittyminen (Jalonen 2007, 115).

Julkisen hallinnon päätöksenteon perusteet on kirjattu Suomen perustuslakiin. Päätöksentekomenettelyä kunnassa sääntelee pääosin kuntalaki ja hallintolaki. Eri hallinnonaloilla on lisäksi lukuisia omia menettelyä koskevia säännöksiä. (Harjula & Prättälä 2012.) Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisina. Valtuusto käsittelee ja päättää kunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat. Lailla kunnan päätösvaltaa voidaan antaa muillekin viranomaisille. (mt., 204.)

Kunnan eri hallinnonaloja, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat lait syrjäyttävät kuntalain säännökset silloin kun niiden säännökset ovat ristiriidassa kuntalain kanssa. Aiemmin erityislait sääntelivät kuntien hallinto-organisaatioita yksityiskohtaisesti. Laeissa säädettiin eri hallinnonalojen lautakunnista, niiden kokoonpanosta sekä viranhaltijoista ja heidän kelpoisuusehdoistaan. Erityisesti vapaakuntakokokeilun ja valtionosuusuudistuksen seurauksena organisaatiosääntely väljentyi. Laeissa saatetaan edellyttää, että tietyistä tehtävästä huolehtii kunnan toimielin, mutta tämä toimielin voi yleensä olla useamman hallinnonalan yhteinen, ja monissa tapauksissa se voi olla myös kunnanhallitus. (mt., 78.).

Kuntien yhteistoimintamuodot perustuvat nimenomaan yhteistoimintaan osallisten kuntien väliseen sopimukseen ja siitä säädetään kuntalain 8. luvussa. Kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä. Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus). Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana kuntayhtymä. Kuntayhtymä on oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. (Kuntalaki 10.4.2015/410.)

Kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuita käsitellään kuntalaissa sekä sosiaalihuolto- ja terveydenhuoltolaeissa. Palvelujen tuottamismuotojen

monitoimijaisuuden myötä hankintalainsäädännöstä on tullut entistä merkittävämpi kunnallisen sosiaalipolitiikan toimintojen ohjaaja.

Kunnallishallinnossa päätöksentekoon vaikuttavat sekä virkamiehet että luottamushenkilöt. Kunnan keskushallinto eli virkamiehistä kunnanjohtaja ja kunnansihteeri sekä luottamuselimistä kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus vastaavat pääsääntöisesti koko kunnan toiminnan koordinoinnista ja resurssien ohjaamisesta tärkeiksi koettuihin toimintoihin ja hankkeisiin. Väestön työllistymiseen, väestökatoon, väestön ikääntymiseen ja kunnan tulopohjaan liittyvät näkymät ovat ohjanneet päätöksentekoa. (Kröger 1990, 100—102.) Forsberg ja Raunio (2016) tunnistavat politiikan muutosta koskevan teoksensa esipuheessa muutostrendejä, joista yksi on, että valtiokeskeinen politiikka on korvautumassa järjestelmällä, jossa politiikan eri tasot ja toimijat ovat suuremmassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Tiivistäen tutkittavan ilmiön yhteiskunnallisen viitekehyksen lähtökohtana on kompleksisuusajattelu (Luhmann 2004; Richardson 2008; Vartiainen ym. 2013, 54—57). Poliitiikka on yksi modernin yhteiskunnan funktiojärjestelmä, joka on kytköksissä toisiin yhteiskunnan funktiojärjestelmiin esimerkiksi talouteen ja tieteeseen (Luhman 2004).

Sosiaalipolitiikan lähtökohtana poliittisena järjestelmänä ei ole yksinkertaisesti kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen, vaan toiminnan motiiveja on useita ja nämä vaihtelevat ajan kuluessa (Helne 2003, 59). Sosiaalipolitiikka voidaan ajatella toiminnaksi, jolla vastataan erilaisiin tarpeisiin (Halmetoja ym. 2016, 16). Yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistaan poliittisen päätöksentekoprosessin avulla (Hänninen & Junnila 2012). Hyvinvointivaltiokehitys Suomessa on ollut varsin yksituumainen hanke, jota on sävyttänyt 1950- ja 1960 -luvuilla muodostunut eheytyksen politiikka. 2000-luvulla hyvinvointivaltion kehityksen painopiste on siirtynyt kilpailuvaltion aikakauteen ja sillä on ollut merkityksensä hyvinvointipoliittisiin käytäntöihin (Moisio 2012; Stenvall & Virtanen 2012; Nygård 2015). Toiminnan vaikuttavuus edellyttää paikallisten ja alueellisten olosuhteiden huomioon ottamista ja osallisuutta.

Globalisaation käsitteellä viitataan kansallisvaltion kapasiteetin siirtymään yli- tai poikkikansallisille vaikuttajille. Globalisaatio ei pelkästään laajenna tai häivytä maailman rajoja, vaan se myös lisää kiinnostusta alueellista ja paikallista toimintaa kohtaan. (Simpura 2003, 246; Kettunen 2008, 212.) Hallinnan näkökulmasta paikallisessa sosiaalipolitiikassa kyse on viranomaisten, poliitikkojen ja kansalaisten yhteistyöstä. Keinovalikoimassa ovat kumppanuussopimukset ja –projektit. (Koskiahho ym. 1999, 204–205.)

4 Tutkimuksen asemoituminen kuntayhteistyötä koskevaan tutkimukseen

4.1 Toimintaympäristön muutos ja uusi paikallinen hallinta

Etsin tutkimusteemaan liittyviä aikaisempia tutkimuksia paikallisen hallinnan asiasanojen avulla: uusi julkinen hallinta, uusi paikallinen hallinta (local governance), kunnallishallinto, kunnallinen päätöksenteko, sopimusohjaus, tilaaja-tuottaja –malli, kuntayhteistyö, seutuyhteistyö ja verkostot. Ajallisesti rajasin haun 2000-luvulle oman tutkimuksen rajausten mukaisesti.

Kuntien välisestä ja kuntien sisäisestä vuorovaikutuksesta ja yhteisestä sopimisesta löytyy kunnallisalaan liittyvää tutkimusta. Suomalaisen yksitasoisen kuntajärjestelmän tehtävät suhteessa kuntakokoon ovat epäsuhtaltaan kansainvälisen vertailun kärjessä. Kunnat pyrkivät kokoamaan resurssejaan kuntarajat ylittämällä selviytyäkseen vastuistaan. Pienten kuntien ongelmana on yleensä pidetty niiden vähäisiä voimavaroja. (Haveri & Stenvall 2009, 225—227.) Erityisesti pienten kuntien strategiana onkin ollut tiivistää yhteistyötä paikallisesti, alueellisesti ja seudullisesti, jotta ne pystyvät turvaamaan kansalaisten hyvinvointia. Innovatiivisia käytäntöjä voidaan suunnitella ja panna täytäntöön tutkimalla paikallisella tasolla väestön palvelutarpeita. Niihin voidaan myös paikallisesti reagoida joustavasti. (Andreotti ym. 2012.)

Läpi käymissäni tutkimuksissa on pääasiallisena tutkimustyyppinä tapaustutkimus, kuvaileva tutkimusote ja kirjallisuuskatsaus. Tutkimusaineistoina ja tutkimusmetodeina on käytetty dokumenttiaineistoja, muun muassa pöytäkirjoja, suunnittelu- ja strategia-asiakirjoja, sopimuksia, tilasto- ja tunnuslukuja, aikaisemmin tehtyjä arviointitutkimuksia sekä lehtijuttuja. Dokumenttiaineistojen lisäksi usein on suoritettu haastatteluja (yksilö- tai ryhmähaastatteluja), pääsääntöisesti teemahaastattelun menetelmällä. Myös kyselytutkimuksen menetelmiä on käytetty. Yhtenä kyselyn muotona on käytetty sähköistä Zef-kyselyä.

Tässä tutkimuksessa kunnallisen sosiaalipolitiikan, hyvinvointipolitiikan ja sosiaalipolitiikan välistä yhteyttä tarkasteltiin pääasiassa Kananojan, Niirasen ja Jokirannan (2008) sekä Palolan ja Parpon (2011) jäsenysten perusteella.

Kuntayhteistyötä koskevassa jäsennyksessä puolestaan hyödynnettiin erityisesti Haverin ja Stenvallin (2009) tuloksia. Haveri ja Stenvall soveltavat strategisen koulukunnan ajattelutapaa siten, että nähdään kuntien tekemien valintojen merkitys toimintaympäristöön sopeutumisessa. Kuntahallinnon muutokseen kohdistuvia globaaleja ja kansallisia paineita ovat:

1. Talouden näkökulma:
 - Globalisaatio
 - Muutos tieto- ja palveluyhteiskuntaan
2. Sosiaalinen näkökulma:
 - Ikääntyvä väestö
 - Muuttoliike, kaupungistuminen
 - Muutos palveluvaatimuksissa, tehtävien ylikuorma
3. Poliittinen näkökulma:
 - Kansainvälistyminen
 - Reformi-ideat ja liikkeet, julkisen talouden tulevaisuus.

Harisalon ja Ranniston (2010) aineistossa kuntien kokoa käytettiin kriteerinä, koska kuntien koko on heidän mukaansa osoittautunut selittäväksi tekijäksi monessa tutkimuksessa. Kuntien hallitukset jakaantuvat poliittisella ulottuvuudella strategisen johtamisen hallituksiin ja strategisen harkinnan hallituksiin. Strategisen johtamisen hallitukset ovat tiiviisti mukana johtamisen arjessa. Tutkijoiden mukaan on todennäköistä, että erityisesti huomattavista taloudellisista vaikeuksista kärsivien, suhteellisten pienten ja kuntakentässä epäedullisessa asemassa olevien kuntien hallitukset omaksuvat itselleen strategisen johtamisen –päätöksentekijän- roolin.

Strategisen harkinnan hallituksia löytyy Harisalon ja Ranniston mukaan erityisesti isoista ja taloudellisesti vakaista kaupunkikunnista. Ne kohdistavat huomionsa monimutkaisten asioiden avaamiseen ja selkeyttämiseen, merkitysten luomiseen, ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamiseen ja ajattelun lukkojen murtamiseen. Vaikeissa olosuhteissa toimivien kuntien hallitukset haluavat, että asiat etenevät. Näin tapahtuu, kun asiat saadaan päätettyä suurella poliittisella yksimielisyydellä. Strategisen harkinnan hallitukset harrastavat enemmän dialektista väittelyä ja uudet oivallukset synnyttävät uusia merkityksiä ja tarkoituksia. On todennäköistä, että valinta riippuu kunnan olosuhteista, ongelmista ja haasteista. Valinta riippuu ajasta ja voi vaihtua tilanteen muuttuessa. On

kuitenkin luultavaa, että valinta niiden välillä tehdään vähintään koko hallituskauden kestäväksi (Harisalo & Rannisto 2010.)

Strategista johtajuutta harjoittavien hallitusten on liittouduttava kunnanjohtajan, johtoryhmän ja johtavien viranhaltijoiden kanssa voidakseen ajaa vaikuttavasti kunnan etua ja korjata sen olosuhteita. Strategisen harkinnan hallitukset toimivat samanaikaisesti politiikan ja hallinnon painopisteissä. (mt.) Läpi käymissäni tutkimuksissa sosiaali- ja terveydenhuollon tilaaja-tuottaja –toimintamallien sovelluksiin kohdistuvat tutkimukset ovat kohdistuneet pääasiassa isoihin kuntiin.

Haveri ja Stenvall (2009) käsittelevät kuntarakenteiden muutosta kuntien strategisena valintana ja teoreettisena lähtökohtana on organisaatioteoria, erityisesti organisaatioekologinen tapa käsitteellistää organisaatioiden muutos riippuvaiseksi toimintaympäristöstä ja siinä tapahtuvista muutoksista. Haverin ja Stenvallin (2009, 224) mukaan kuntarakenteen siihenastinen muutos ja myös tulevaisuus on parhaiten ymmärrettävissä nimenomaan paikallisten asetelmien kautta kuntien strategisena valintana. Tämä strateginen valinta ei tapahdu tyhjiössä, vaan rationaalisen ja poliittisen paikallisten pohdintojen lisäksi siihen vaikuttavat kansallisen tason politiikat, ”uudistustarinat”, kansainväliset esimerkit ja monet muut kontekstuaaliset tekijät.

Uudessa paikallisessa hallinnassa (local governance) on oleellista rajojen ylittäminen ja tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. Suhteet muihin paikallistason toimijoihin nousevat hallinnan keskiöön; aluekehitys ja palvelut tuotetaan useiden kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten välisen vuorovaikutusverkoston kautta. Tämä merkitsee uudenlaisia johtamisen ja koordinoinnin välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja. Se edellyttää eri osapuolten välisen yhteisymmärryksen, niin sanotun neuvotellun järjestyksen löytämistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit (Anttiroiko & Haveri 2003). Tyypillisiä ovat myös erilaiset jännitteet, joista näkyvin on jännitteiden syntyminen uuden ja vanhan välillä (Haveri 2004, 19).

Haverin (2004, 31–32) mukaan institutionaalisia yhteistyön muotoja kuten seutuvaltuustoja ja kuntaliitoksia sovelletaan erityisesti silloin kun kunnat kokevat merkittävää useita toimintoja koskevaa riippuvuutta. Mitä enemmän taas yhteistyö koskee yksittäisiä toiminnan joustavuutta edellyttäviä toimintoja, sitä

tarkoituksenmukaisempaa on käyttää sopimusmallia ja muita löysempiä verkostomalleja. Vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden korostaminen on erityispiirre, joka antaa tukea vahvempien yhteistyömuotojen valinnalle.

Merkittäviä Riippuvuudet Vähäisiä	Yhteistyön tavoitteet	
	Yhteinen visio mahdollista nähdä	Yksittäisiä yhteisiä tavoitteita
	Seutuhallinto, kuntaliitokset	Alueelliseen intressiin perustuvat verkostot
	Sektorikohtaiset sopimukset Tuottajaverkostot	Löyhät asiakokohtaiset verkostot Satunnaiset projektit

Kuvio 7. Riippuvuudet ja yhteistyön tavoitteet yhteistyömalleja määrittävinä ulottuvuuksina (mukaillen Haveri 2004, 32).

Yhteistyön hallinnan välineitä ja kuntayhteistyön organisointia on Haverin kuvaaman lähestymistavan perusteella täysin mahdotonta käsitellä kokonaan erillään kuntien strategioista. Jotta oikeat hallinnan tavat on mahdollista ottaa käyttöön, kunnilla on oltava näkemys omista keskinäisistä riippuvuuksistaan ja niistä tavoitteista, joita kuntayhteistyölle on mahdollista asettaa. Riippuvuuksiin ja tavoitteisiin liittyvät strategiset näkemykset eivät sinänsä ole ”oikeita” objektiivisia todellisuuden kuvauksia, vaan tulkintoja eri tekijöiden merkityksestä ja arvioita muiden alueen toimijoiden asemasta ja tavoitteista. (Haveri 2004, 32.)

Toimintaympäristön monimutkaistumisen myötä myös kuntien johtamisen haasteet erityisesti strategisen johtamisen osalta ovat lisääntyneet. Haverin (2004, 19–20) mukaan kunnan johtaminen uuden paikallisen hallinnan näkökulmasta on yhteisön johtamista asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseksi. Lähtökohtana on kunnan näkeminen laajemmassa yhteisöllisessä ja alueellisessa kontekstissa tarkoituksena mobilisoida johtamisen avulla yhteisön elinvoiman aktiviteetteja. Selkeimmin johtamista luonnehtii kompleksisen vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteen hallinta, jossa ei ole yhtä selkeää kanavaa tehokkaimman johtamisen väyläksi. Johtaminen tapahtuu yhtä aikaa useilla erilaisilla areenoilla. Johtamisen tehtävä on tuoda intressiryhmiä yhteen erilaisissa

policy-kysymyksissä (kuten liikenne, elinkeinopolitiikka, ympäristöasiat, energiahuolto, sosiaaliset ongelmat), samansuuntaistaa pyrkimyksiä ja pyrkiä vaikuttamaan verkostoihin yhteisen intressin edistämiseksi. Johtamisen keskiöön nousevat yhteistyöverkostojen johtaminen, strateginen ote, prosessien johtaminen ja näihin sisältyvinä suhteiden perusteina diplomatia, ja luottamus.

Hakarinen (2013) väitöskirjatutkimuksen kohteena on uusi julkinen hallinta kuntien hallinnon kehittämisen näkökulmasta. Empiirisenä kohteena on Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus. Tutkimus esittelee uuden julkisen hallinnan kokonaisvaltaisena teoriaa ja käytäntöä yhdistävänä käyttöteorianä. Uudistus muodostuu kolmesta osasta: pormestari-järjestelmästä, tilaaja-tuottaja -mallista sekä asiakaslähtöisestä prosessiajattelusta.

Hakarinen mukaan moderni uuden julkisen hallinnan mukainen hallinnon kehittäminen näyttää siirtyvän erityisesti kohti asiakaslähtöistä palvelujen uudistamista. Tutkimuksen mukaan muutos vallankäytössä näyttää olevan yksi yhteiskunnan monimutkaistumisen ja siihen vastaamaan pyrkivän uuden julkisen hallinnan ominaispiirre. Johtamiseen ja vallankäyttöön tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. Moderni kunnan johtaminen perustuu onnistuneelle kovan ja pehmeän vallan yhdistelmälle. (mt.)

Kuntarajat voidaan ylittää kahdella päätavalla: kuntaliitosten avulla ja kuntien välisellä yhteistyöllä, jotka siis rajojen ylittämisen näkökulmasta ovat osa samaa ilmiötä. Kuntaliitos, rajat kokonaan rikkovana toimintatapana, on voimakas keino sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Yhteistyö rajojen merkitystä vähentävänä taas sisältää monia erilaisia variaatioita: yksittäisiä tehtäviä koskevasta kevyistä yhteistyötavoista raskaisiin, useita palvelutehtäviä käsittäviin seudullisiin malleihin. (Haveri 2004, 20.)

Haverin ja Stenvallin (2009) mukaan kuntarakenneuudistuksen, kuten hallinnon uudistukset yleensäkin ovat vaihtokauppoja, jossa joitakin ongelmia ratkaistaan joidenkin muiden, hyväksi koettujen asioiden kustannuksella. Kokemusten perusteella näyttäisi, ettei verkostomaisilla ja vapaaehtoisuuteen perustuvilla ratkaisuilla saada aikaan pysyväisluonteisesti palveluja tehokkaasti kykenevään tuottamiseksi malleja, vaan tuloksena on tavallisesti keskustelu kuntaliitoksista. Keskustelun lopputuloksena voi olla liitoksen ohella verkostojen hajoaminen ja paluu peruskuntalähtöiseen toimintaan.

Kuntarakenteen uudistuksessa kokonaisvaltainen uudistus ei ole mahdollinen, mikäli ei tehdä valintaa siitä, että edetäänkö voimakkaan valtakunnallisen ohjauksen vai paikallisten intressien ohjaamina.

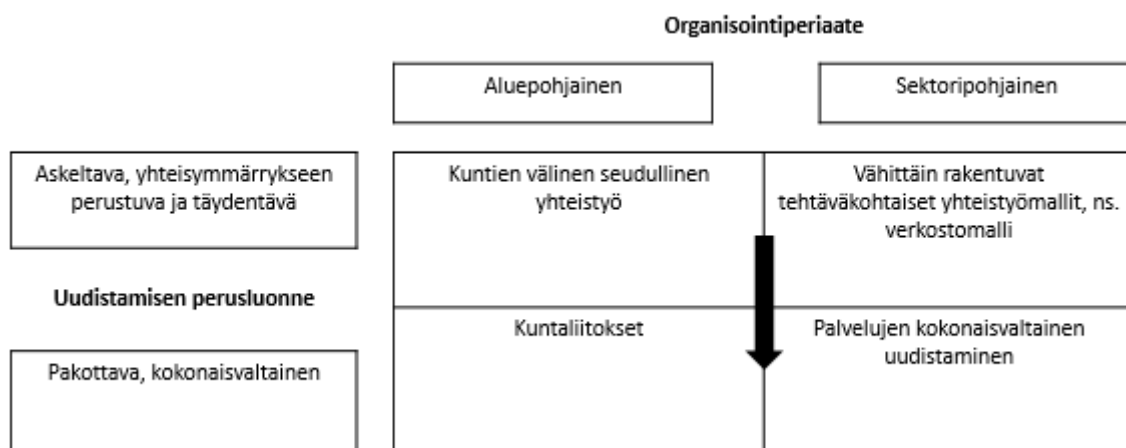
Kuntatasolla rakenteellisiin valintoihin vaikuttavat ylipäänsä paikalliset olosuhteet kuten eri kuntien välinen riippuvuus. Strategisissa valinnoissa on silti oltu yllättävänkin nopealiikkeisiä. Tutkijoiden mukaan strategiset valinnat toiminnallisista lähtökohdista käsin on haaste ja tulisi tarkastella rakenteita kokonaisvaltaisemmin palvelujen toimivuuden, kuntalaisten kokeman yhteisöllisyyden, kuntatalouden tai alueellisen menestymisen kannalta. On helppo sanoa, että globalisaatio vaikuttaa kuntarakennemuutoksiin, mutta vaikeampi konkretisoida vaikutusyhteyksiä sellaisiksi, jotka vaikuttaisivat strategiaan valintoihin. Julkilausuttujen ja tosiasiallisten kuntien strategiaan valintoihin vaikuttavien tekijöiden välillä on liian iso kuilu. Avointa keskustelua on liian vähän, mikä vaikuttaa siihen, että kuntarakenteen muutosyritykset epäonnistuvat. (Haveri & Stenvall 2009.)

Laamasen (2007) väitöskirjatutkimuksessa tutkimuksen keskeisin teoreettinen lähtökohta on Foucault'n diskursiivinen käsitys tiedosta ja vallasta. Tutkimuskohteen osalta tutkimus asettuu kuntatutkimukseen eli tiedeperusta on kunnallistiede. Kuntatutkimukseen diskursiivinen vallan ja hallinnan käsitteistö tuovat oman lisänsä erityisesti kunnallisen itsehallinnon merkitystä koskevien pohdiskelujen näkökulmasta. Kuntarakennekeskustelu ymmärretään yhteiskuntapoliittisena kiistakysymyksenä. Näkökulmaa täydentää hallinnan analytiikka.

Laamanen (2007, 280—281) toteaa tutkimuksensa lopuksi, että kunta- ja aluerakenteen kehittämistä edistettiin parin vuosikymmenen ajan maltillisella kuntaliitoksiin ja seutuyhteistyöhön kannustavalla politiikalla. Vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä politiikkaohjaus vahvistui selvästi. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puoleenväliin tultaessa seutuyhteistyön ja kuntaliitosten katsottiin vastaavan liian hitaasti tuottavuustavoitteisiin. Tietyssä mielessä uudistuksen myötä paikalliseen hallintaan kohdistuva poliittinen ohjaus on askeleen verran paluuta verkostoista hierarkiaan. Monet yhteistyöhankkeet ja kapeat hallinnonalakohtaiset ratkaisut olivat edustaneet poliittisesti helppoja, mutta toiminnallisesti ja demokraattisesti epätydyttäviä kompromisseja.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella alettiin seutuyhteistyön edistämisen rinnalla keskustella tavoitteellisista palvelujen tuottamisen väestöpohjista, palvelurakenteiden uudistamisesta ja tuottavuudesta. Väestöpohjakeskustelu irtosi osittain kuntatasolta ja päästiin keskustelemaan alueellisesti laajemmista ja voimavaroiltaan vahvemmista palvelujen järjestäjistä kuntaliitosten sijaan. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa kaksikärkistä strategiaa terävöitettiin väestöpohjakriteerin määrittelyllä. Terveys- ja osittain myös sosiaalipalveluissa tavoiteltiin 20 000 asukkaan väestöpohjaa. Paikallisen ja valtakunnallisen tason keskustelut eivät aina kohtaa parhaalla mahdollisella tavalla. Erityisesti paikallisesti on kritisoitu sitä, että pääosa keskustelusta käydään suurten rakennekysymysten ympärillä palvelutuotannon tapojen ja prosessien kehittämisen sijaan. (Laamanen 2007, 281.)

Haverin ja Stenvallin (2009, 228) mukaan kuntien voimavarojen kokoamisen strateginen painopiste on siirtynyt joitakin pykälää inkrementalistista ja yhteisymmärrystä painottavasti strategiasta kohti pakottavaa ja kokonaisvaltaista strategiaa (kuvio 8). Sen sijaan heidän mukaansa voimavarojen kokoaminen näyttää edelleen tapahtuvan yhtä lailla sektoripohjaisesti ja aluepohjaisesti ja muutosta tältä osin ei ole juurikaan tapahtunut.



Kuvio 8. Painopisteen muutos kuntarakenteen muutoksessa (Haveri & Stenvall 2009, 229).

Haverin ja Stenvallin (2009, 228-229) mukaan kuntien skaalaongelmia voidaan lähestyä joko inkrementaalisesti ja kuntien strategiseen valintaan luottaen tai kokonaisvaltaisesti ja pakottavalla interventtiolla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa vastaaminen ulkoisiin haasteisiin nähdään pohjimmiltaan paikallisena kysymyksenä, kunnan strategisena valintana. Valtio voi pyrkiä aktivoimaan muutoksia esimerkiksi rahallisten kannustimien

avulla tai toteuttamalla uudistusohjelmia, mutta kysymys on kuitenkin vapaaehtoisuuteen pohjautuvasta muutoksesta. Ulottuvuuden toisessa päässä on tiukan intervention lähestymistapa, jossa valtio pakottaa kunnat yhteistyöhön tai liitoksiin lain voimalla.

Haverin ja Stenvallin (2009, 229) mukaan suunnittelua ja päätöksentekoa koskevassa tieteellisessä kirjallisuudessa on tehty jako niin sanotun inkrementalistisen eli vähittäisen lisäyksen ja kokonaisvaltaisen strategian välillä. Vähittäisen lisäyksen strategiassa uudistamiseen suhtaudutaan korjailevasti etsimällä uudistettava olevasta järjestelmästä pahimpia vikoja ja kehittämällä toimenpiteitä niiden korjaamiseen. Tarkoitus ei ole uudistaa koko järjestelmää. Käytännössä strategia merkitsee yleensä uusien, korjailevien järjestelmien rakentamista olemassa olevien päälle ja sisään.

Kokonaisvaltaisen uudistamisen strategiassa katsotaan tarvittavan koko kohteena olevan järjestelmän uudelleenrakentamista. Ideaali, joskin käytännössä yleensä mahdoton tapa, on lähteä ajattelussa niin sanotusti puhtaalta pöydältä, eli miettimään millainen kyseessä oleva toimintamalli olisi, jos se voitaisiin rakentaa kokonaan alusta ilman että täytyy huomioida vanhoja rakenteita. (mt., 229.)

Strategian perusluonteen ohella kuntahallinnon ja palvelujen kehittämisessä olennaista on organisointiperiaate. Organisointiperiaate voi olla alue tai funktio, eli alueita tai tehtäviä lähtökohtaisesti priorisoiva lähestymistapa. Aluepohjaisessa organisoinnissa lähtökohtana on jokin alueellinen kokonaisuus, kuten kunta, seutukunta tai maakunta. Organisoinnissa suositetaan tehtävien antamista tietyille alueellisille yhteisöille riippumatta siitä, ovatko ne kooltaan optimaalisia kyseisen palvelun tehokkaaseen tuotantoon. Oikean suuruista väestöpohjaa tärkeämpänä nähdään silloin se, että vastuu monien erilaisten palvelujen järjestämisestä, niiden rahoituksesta ja valvonnasta kiinnittyy tiettyihin samoihin alueyhteisöihin, joita ohjaa sisäinen yrittäjäyys, elinvoiman tavoittelu ja kilpailu. (mt., 229.)

Edellä mainitun kaltaisessa yhteisössä pitäisi toteutua asukkaille optimaalinen palvelujen ja verojen sekoitus ja palvelutuotannon pitäisi olla tehokasta, koska yhteys palveluista vastaavien ja kansalaisten välillä on lyhyt ja selkeä. Esimerkiksi kunnan intressissä on palvella asukkaitaan hyvin, järjestää näille kunnan palveluja mahdollisimman edullisesti ja paikalliset toiveet huomioiden. Tällöin kunnan alueella

niin palvelut, elinkeinotoiminta, ympäristökysymykset kuin verotuskin kytkeytyvät yhteen tässä elinvoiman tilanneyhteydessä. Aluemallin suurimpana heikkoutena on se, että kaikki palvelut eivät ole optimaalisesti järjestettävissä saman alueen sisällä, mikä on johtanut erilaisten, joskus vaikeasti ohjattavien palveluorganisaatioiden perustamiseen. (Haveri & Stenvall 2009, 229—230.)

Seutuyhteistyö on selkeä esimerkki aluepohjaisesta strategiasta, joka perustuu vähittäisen lisäyksen strategiaan. Keskeistä on organisoida eri tehtäviä samalta aluepohjalta niin, että vastuu järjestämisestä ja rahoituksesta on tietyn seudun sisällä samoilla peruskunnilla ja niiden muodostamilla seudullisilla toimielimillä, pohjimmiltaan kuitenkin aina peruskunnilla. Koska kehittäminen tapahtuu paljolti rakentamalla uusia organisointitapoja jo olemassa olevien toimintojen päälle, voidaan puhua vähittäisestä lisäyksestä pikemmin kuin kokonaisvaltaisesta uudistamisesta. (mt., 230.)

Funktionaalinen organisointi ei tunnusta alueyhteisöillä olevan erityistä merkitystä, vaan se korostaa palvelujen ja muiden toimintojen organisoimista niiden omista erityisistä lähtökohdista ja vaatimuksista käsin. Tällöin jokaiselle palvelulle on löydettävä väestöpohjaltaan tai muilta keskeisiltä edellytyksiltään optimaalinen alue. Funktionaalisen strategian näkökulmasta oleellista on, että kullakin palvelulla on riittävän vankka väestöpohja ja että tällä tavoin voidaan lisätä asiantuntemusta, parantaa palvelun laatua, laskea hintaa ja vakauttaa rahoitusta. (mt., 230.)

Tutkijoiden mukaan voidaan todeta, että kuntarakenteen muutoksen perusstrategiat ovat noudattaneet samaa jaksottaisen kehityksen mukaista uudistumista kuin yleisemminkin julkisessa hallinnossa. Muutokset ovat yleensä vähittäisiä korjailuja vallitsevaan tilanteeseen. Poliittis-hallinnollisella uudistamisella on tyypillisesti vaikeuksia toteuttaa kokonaisvaltaisia, olemassa olevia rakenteita radikaalisti purkavia ratkaisuja. Moniarvoisissa päätöksentekuelimissä päämääriä ei voida erottaa keinoista ja yleensä valitaan se strategia, josta voidaan päästä mahdollisimman laajaan yksimielisyyteen. Lisäksi uudistettaviin järjestelmiin yleensä aina liittyvä professioiden ja muiden toimijoiden generoima muutosvastarinta tekee kokonaisvaltaisen uudistamisen vaikeaksi. (mt., 230.)

Kuntarakenteen muutoksen kiihtymistä voidaan puolestaan ymmärtää kuntien itseohjautuvuuden kasvun avulla. Kuntien itseohjautuvuuden kasvaessa niiden

strategiat alkavat yhä enemmän ohjautua toimintaympäristön asettamien mahdollisuuksien ja rajoitusten pohjalta. Vastaavasti kuntarakenteen muutoksen hidasta etenemistä voidaan selittää rakenteellisen inertian käsitteen kautta. Esimerkki tällaisesta rakenteellisesta inerttiasta on poliittisen tasapainon häiriintyminen kuntaliitosten tai syvällisen yhteistyön yhteydessä. (Haveri & Stenvall 2009, 230.)

4.2 Sopimusohjaus

Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamista on toteutettu niissä kunnissa, joissa on sovellettu tilaaja-tuottaja –malleja. Kyseessä ei kuitenkaan ole Möttösen (2014, 5-6) mukaan yhtenäinen malli siitä, miten palvelujen tilaaminen (järjestäminen) ja tuottaminen erotetaan toisistaan, vaan joukko erilaisia tapoja määrätä palvelujen järjestämistehtävät (tilaaminen) ja tuottamistehtävät eri organisaatioyksiköille. Kuvaavampaa olisi puhua tilaaja-tuottaja –asetelmasta tai tilaaja-tuottaja –toimintatavasta, joita voidaan toteuttaa erilaisilla malleilla. Kunnissa ensimmäisiä tilaaja-tuottaja –malleja otettiin käyttöön 1990-luvun alkupuolella. Nykyään erilaisia tilaajien ja tuottajien erottamiseen perustuvia toimintamalleja on käytössä monissa kunnissa ja kuntayhtymissä. Malleista saadut kokemukset ja tehdyt selvitykset osoittavat, että niiden soveltaminen on tuottanut hyötyjä. Toisaalta on tunnistettu monia ongelmia. Käytäntö on osoittanut, että mallin menestyksellisen soveltamisen tulee olla jatkuva kehitys- ja oppimisprosessi. Mallit ovat organisaatio- ja toimintaympäristösidonnaisia. Hyötyjen saaminen edellyttää organisaatio- ja toimintaympäristön huomioimista.

Tilaajien ja tuottajien erottamisessa on muodostunut kaksi päämallia: sisäinen (suljettu) ja ulkoinen (avoin). Sisäinen malli tarkoittaa, että tilaajayksikkö hankkii palvelut tai tuotteet saman organisaatiokokonaisuuden tuotantoyksiköiltä. Sisäisessä mallissa tilaajalla ja tuottajalla on sama omistaja. Ulkoinen malli tarkoittaa, että tuotanto hankitaan organisaation ulkopuolelta kilpailuttamalla tuottajia. Käytännössä ulkoista ja sisäistä mallia on käytetty lomittain. Osa on hankittu sisältä ja osa ulkoa. Joissakin

sovelluksissa sisäisiä ja ulkoisia tuottajia on kilpailutettu keskenään. (Möttönen 2014, 8-9.)

Sisäisessä mallissa tilaajien ja tuottajien ohella perustoimijana on omistaja, jona kunnallisissa malleissa on pidetty ylimpiä poliittisia päättäjiä ja viranhaltijajohtoa. Omistajalla on määräysvaltaa sekä tilaajaan, että tuottajaan. Kun omistaja hyväksyy tilaaja-tuottaja –mallin omistaja siirtää palvelujen ja tuotteiden tuottamisen ohjaamisen tilaajalle. Omistaja ohjaa järjestelmää määrittelemällä tilaajalle palvelutehtävän ja antamalla sitä varten resurssit. (mt., 9.)

Tilaaja-tuottaja –mallin käyttöönotto merkitsee ohjaustavan muutosta. Resurssiohjauksen muutos tarkoittaa, että omistaja eli kunta ei anna resursseja tuottajalle, vaan tilaajalle, joka antaa rahoitusta tuottajalle tilaussopimuksessa sovitun määrän. Samalla tilaaja määrittelee, mitä rahoilla on saatava aikaan. Tuottaja vastaa omista resursseistaan ja mitoittaa ne tuotantotehtävän mukaan. Hierarkkinen ohjaussuhde, jossa ylempi taso määrää alemman tason toiminnasta muuttuu horisontaaliseksi yhteistyösuhteeksi. Ohjaustavasta käytetään käsitettä sopimusohjaus. Sisäisessä tilaaja-tuottaja –mallissa on määritelty, tai on muuten muodostunut vakiintunut käytäntö organisaation sisäisestä työnjaosta ja yksiköiden keskinäistä suhdetta voi kutsua kumppanuussuhteeksi, jota voi pitää yhtenä sopimussuhteen muotona. (mt., 10.)

Sihvosen väitöskirjatutkimuksessa sopimusohjausta lähestytään hallinnon ja politiikan näkökulmista. Tulosten mukaan sopimusohjaus murtaa perinteisiä hallinnollisia käytäntöjä ja muuttaa professionalistien, poliitikoiden ja hallintohenkilöiden keskinäisiä suhteita. Toimijoiden aktiivisuuden aste vaihtelee. Muutamat luottamushenkilöt haluavat voimistaa asemiaan ja osallistua valmisteluun. Tilaajan puolelta tavoitellaan taloudellista ja ennustettavaa sopimusta. (Sihvonen 2006.)

Sihvosen (2006) mukaan sopimusohjauksen tavoitteet tutkimuskohteessa heijastavat hyvin NPM:n ajatuksia. Tutkimuksen valossa näyttää kuitenkin siltä, että sopimusohjauksen ansiot eivät ole niinkään talouden ja tehokkuuden lisääntymisessä, vaan yhteistyön, informaation, luottamuksen ja avoimuuden lisääntymisessä. Nämä asiat ovat lisääntyneet tilaajan neuvottelijoiden kesken sekä tilaajan ja tuottajan neuvottelijoiden välillä. Vasta edellä mainittujen asioiden jälkeen eri neuvottelijoiden ja

muiden toimijoiden ymmärrys taloudesta on kasvanut. Talous korostuu helposti sopimusohjauksen prosessissa, sillä kuntalaisten tarpeet ovat rajattomat. Avoimuuden ja yhteistyön kautta voidaan kuitenkin kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa ja menetelmiä. NPM:n arvoissa onkin tullut tutkijan mukaan myöhemmin esille enemmän vaikuttavuus ja laatu. Osapuolten sitoutuminen sopimusohjaukseen on tärkeää, jotta tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö on tutkimuksen mukaan tärkeää sopimusajan aikana.

Möttösen (2014, 16) mukaan tilaaja-tuottaja –malli muuttaa poliitikkojen roolia, koska mallin perusideana on, että poliittisen ohjauksen tulisi keskittyä tilaustehtävään, koska sen yhteydessä sovitetaan yhteen erilaisia intressejä ja ratkaistaan mitä palveluja ja kuinka paljon tuotetaan eri väestöryhmille. Palvelujen tuottamisessa tavoitteena on löytää mahdollisimman tehokkaat tuotantotavat. Tehokkuuden toteutuminen edellyttää yksiköiden itsenäistä ja ammatillista johtamista. Mallin perusidean mukaan palvelujen tuottamiseen ei liity poliittisia intressejä, joten niissä ei tarvita poliittista ohjausta. Käytännössä on havaittu, että tilaajayksiköiden poliittiset ohjauselimet eivät pysy vain tilaustehtävien käsittelyssä. Poliitikot katsovat, että palvelutuotannossa hoidetaan kuntaorganisaation ja kansalaisen välisiä niin tärkeitä palvelutapahtumia, että niiden säätelyä ei saa pitää poliittisista näkökohdista vapaina tuottamiskysymyksinä. Tilaajayksiköiden poliittinen johto näkee tehtäväkseen ohjata myös sitä, miten palveluja tuotetaan. On havaittu, että tuotantoyksiköiden johdossa olevat poliitikot pyrkivät teettämään tuotantoyksiköillä sellaisia heidän mielestään tärkeitä tehtäviä, jotka eivät sisälly tilaajan kanssa tehtyyn sopimukseen.

Harisalo ja Rannisto (2009) kokoavat hallitustutkimusten teoreettisia vaihtoehtoja kunnallistutkimuksessa. Hallitus agenttiteorioissa -lähestymistapa on mielenkiintoinen: Tässä lähestymistavassa poliittinen päätöksenteko voidaan vallan sijasta tulkita yhteisölliseksi omistajuudeksi, jolloin siitä muodostuu kuntayhteisöä eri tavalla yhdistävä voima kuin vallan näkökulmasta tarkasteltuna (Harisalo & Miettinen 2004, 74¹, Harisalon & Ranniston 2009, 380 mukaan.)

¹ Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio 2004: Hyvinvointivaltio: Houkutteleva lupaus, vai katkera pettymys. Tampere University Press. Vammala.

”Yhteisöllisenä omistajuutena politiikan tehtävänä on edistää ja valvoa koko yhteisön etua kaikessa päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa, että kuntayhteisön edun ollessa ristiriidassa kuntaorganisaation edun kanssa, poliittisen päätöksentekijän on asetettava edellisen puolelle. Näin ymmärrettynä koko kuntaorganisaatiolla, ei vain hallituksella on agentin asema suhteessa yhteisöllistä omistajuutta edustavaan valtuustoon eli päämieheen.” (Harisalo & Rannisto 2009, 380.)

Poliittisessa rationalisaatiossa palvelujen turvaamisen vastinpariksi on muodostunut tuottavuuden edistäminen. Julkisella sektorilla taloustieteen taustaoletuksista kumpuava tuottavuuden käsite on Laamasen mukaan kuitenkin ongelmallinen, koska se ei mittaa hyvinvointia. Kuntarakennekeskustelussa hyväksytään laajalti, että kysymys kuntakoon ja taloudellisten menestyksen indikaattoreiden välisestä suhteesta on kiistanalainen. Kiista ei siis koske indikaattoreita, vaan päämääriä. Kysymys on vastuun jakamisesta. Annetaanko myös pienten kuntayhteisöjen ottaa paikallisesti vastuu palveluista ja lähiympäristön kehittämisestä? Vai kootaanko vastuu kehittämisestä suurempien alueiden kannettavaksi? Vaihtoehdot implikoivat erilaisia ratkaisuja kuntien erilaisten voimavarojen ja tehtävien allokaation suhteen. (Laamanen 2011, 282.)

Parosen, Valtosen, Puustisen, Niirasen ja Kinnusen (2011) mukaan oleellista on peruspalvelukeskuksen sopimusohjauksen kannalta tunnistaa millaisten doktriinien tai viitekehyksen puitteissa toimitaan. Jos toiminnan tuloksellisuuden mittaaminen perustuu oletukselle ideaalittyyppisessä markkinamallissa toimimisesta, mutta käytännön toiminta perustuu yhteistoiminta- tai kumppanuusmalliin, saattavat tuloksellisuuden vaatimukset osoittautua epärealistisiksi. Kokonaisuutena tarkasteltuna yhteistoiminta-alueiden tilaaja-tuottajamallit muistuttavat enemmän yhteistoiminnallista kumppanuusmallia, vaikka perustamisasiakirjoissa onkin osin tunnistettavissa markkinamalliin pohjautuvia ilmaisuja. Kunnallisessa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa on aina läsnä useita ohjauksen muotoja. Palvelut perustuvat vahvaan lainsäädännölliseen normiohjaukseen. Tämä on julkisissa tilaaja-tuottajamalleissa välttämätöntä, jotta vältytään sopimuskumppanien vaihtuessa (esim. kunnallisvaalit) toiminnan pirstaloitumiselta ja epäjatkuvuudelta. Tutkimuksen tulokset tukevat käsitystä sopimusohjauksen roolin korostumisesta tilaaja-tuottaja-yhteistyössä.

Vakkuri (2009) pohtii kuntamuutosten emergenttiä luonnetta ja toteaa, että usein merkittävä muutos esimerkiksi tilaaja-tuottaja –mallin sovelluksessa voi syntyä sen

sovittamisesta tietyn kunnan kontekstiin. Keskeinen muutos voivat ollakin ne sivutuotteet, joita syntyy mallin sovittamisessa erilaisten kuntien ympäristöihin. Tutkimuksellisenä lähtökohtana ei näin ollen ole aina se, aiheuttaako tilaaja-tuottaja –mallin hyödyntäminen tavoiteltuja ja aiottuja vaikutuksia, vaan uudet lokaalisen rationaalisuuden muodot, jotka syntyvät monimutkaisissa politiikan, hallinnon ja talouden vuorovaikutussuhteissa. Muutos on tässä mielessä yllätyksellinen ja ennakoimaton prosessi.

Sopimussuhde koskee osapuolten välistä yhteistyötä ja sen perustana on keskinäinen luottamus. Aitoa sopimista voi olla vain tasavertaisten toimijoiden välillä. Sopimisen perusideana on tuottaa hyötyä kaikille osapuolille. Yhteisen hyödyn tavoittelu johtaa yhteiseen sopimiseen. Kahden toimijan keskinäisestä sopimussuhteesta käytetään usein käsitettä kumppanuus (partnership). Useamman toimijan yhteisestä sopimussuhteesta muodostuu verkosto. Sopimisen tarkoitus on tuoda joustavuutta organisaation toimintaan ja auttaa organisaatiota vastaamaan toimintaympäristön monimutkaisuuteen ja nopeisiin muutoksiin. (Möttönen 2014, 13.)

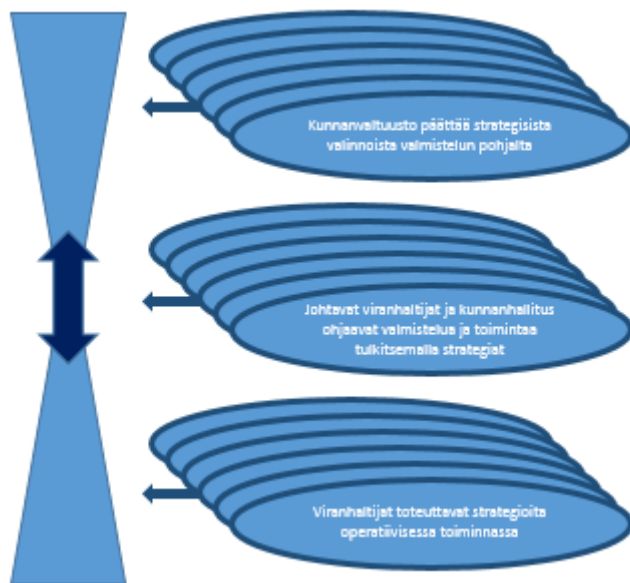
Toimintaympäristöön sovittamisen lisäksi tilaaja-tuottaja –mallin toimivuus edellyttää tilaajien ja tuottajien välistä luottamukseen perustuvaa yhteistyösuhdetta. Luottamussuhteen syntyminen edellyttää samaa informaatioperustaa ja toimivaa neuvottelumenettelyä. Sisäisen tilaaja-tuottaja –mallin toimivuutta edistää, jos tilaajilla ja tuottajilla on yhteinen käsitys kuntalaisten palvelutarpeesta sekä yhteiset laskelmat tilaushinnoista ja tuottamisen kustannuksista. Toimivuutta edistää lisäksi, jos tilaajien ja tuottajien välille on sovittu säännöllinen ja määrämuotoinen neuvottelumenettely, jossa keskinäiset sopimukset tehdään ja jossa mahdolliset erimielisyydet avoimesti käsitellään. (mt., 19.)

Tilaaja-tuottaja –malli asettaa uusia vaatimuksia sekä poliittiselle että ammatilliselle johtamiselle. Tilaaja- ja tuottajayksiköiden johtamisessa painottuvat eri asiat tehtävien eroavaisuuksien seurauksena. Molemmissa tarvitaan kuitenkin samanlaisia ihmisten johtamisen ja strategisen johtamisen taitoja. Oleellista on, että erilaista johtamista yhdistetään siten, että syntyy toimiva kokonaisjärjestelmä. (mt., 19.)

4.3 Kunnallisen päätöksenteon valmistelu

Jalosen (2007) väitöskirjatutkimuksessa on kompleksisuusteoreettinen viitekehys. Tutkimuksessa keskitytään valmistelusysteemin sisäisiin sekä systeemin ja ympäristön välisiin muodollisiin ja epämuodollisiin tieto- ja vuorovaikutusprosesseihin. Jalonen toteaa, että kunnallisen päätöksenteon elinkaarimallissa valmistelu nähdään rationaalisena ja neutraalina informaation keräämisenä, joka johtaa lineaariseen etenemiseen kohti muodollista päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa. Tässä mallissa sivuutetaan muun muassa valmisteluprosessiin sisältyvät palautteet ja häiriöt. Väheksymättä hallintotoiminnan yleisiä periaatteita Jalonen näkee, että kunnan toimintaympäristön ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen edellyttää kunnallisen päätöksenteon valmistelun tarkastelua uudenaikaisessa viitekehyksessä. (Jalonen 2007, 24.)

Jalonen katsoo omassa tutkimuksessaan Rannistoa (2005, 22) mukaillen, että erityisesti strategisten asioiden valmistelun toimivuus ratkaistaan tiimalasin (kuva) kaulassa. Parhaimmillaan valmistelussa huomioidaan sekä kunnanvaltuuston tekemät strategiset päätökset, että kunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavien viranhaltijoiden kokemat tilanteet. (Jalonen 2007, 27.) Oulunkaaren kuntayhtymän kontekstissa oleellista on monikerroksisuus. Järjestämiskeskus operoi kuntayhtymän organisaation lisäksi viiden kunnan viranhaltijaorganisaation ja poliittisten päätöksentekojärjestelmien kanssa. Järjestelmätason yhteistyössä on siten useita rajapintoja (kuvio 9).



Kuvio 9. Kunnan strategian ydin (mukaillen Rannisto 2005, 22; Jalonen 2007, 27).

Jalosen (2007) tutkimuksen mukaan kunnallisen päätöksenteon valmistelusysteemin pinnanalaisiin vuorovaikutussysteemeihin liittyy potentiaalia, jonka tunnistaminen ja hyödyntäminen voi edistää valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamista. Realisoituminen edellyttää, että valmisteluprosessiin kuuluvat vastakkaiset intressit sekä valmistelusysteemin sisäiset ja ulkoiset jännitteet ymmärretään erimielisyyksien sijaan valmistelusysteemin mahdollisuuksiksi selvitä yhä monimutkaisemmaksi käyvässä maailmassa. Oleellista on, että kunnallisen päätöksenteon valmistelussa löydetään tasapaino päämäärätietoisien ja tehokkuutta lisäävän konvergentin ja luovuutta edistävän ja uusia vaihtoehtoja tuottavan divergentin ajattelun välille.

Jalosen (2007) tutkimuksen johtopäätöksissä kuusi pääominaisuutta (vuorovaikutus, luottamus, merkityksellistäminen, sisäiset mekanismit, monimuotoisuus sekä aika- ja yhteisevoluutio) sijoitetaan divergenssi-konvergenssi -akselien muodostamaan nelikenttään. Johtopäätöksissä esitetään nelikenttään ja teeseihin pohjautuvia ideoita käytännön kunnallishallinnon kehittämiseksi.

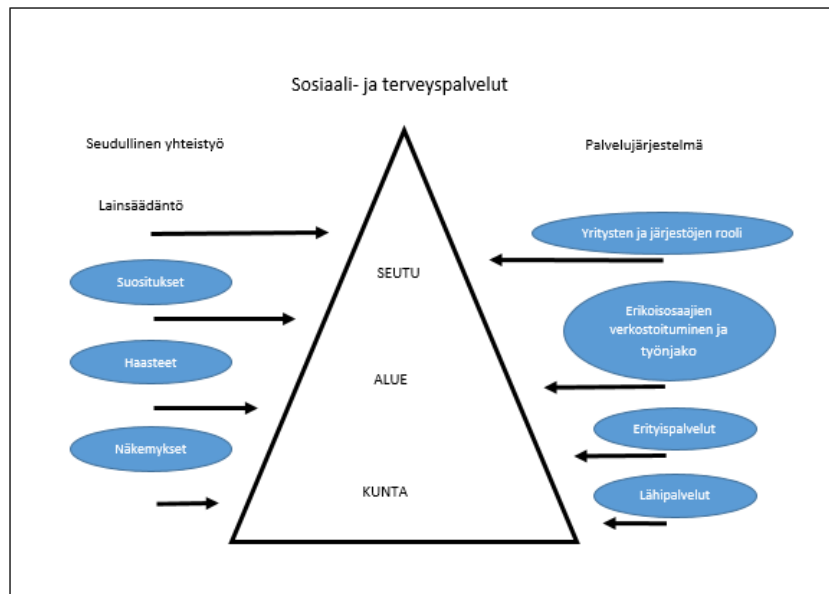
Kirjallisuudessa kiinnitetään yleensä huomiota kansallisen tason järjestelmiin ja politiikoihin. Paikallisen hallinnon käsitteen hyödyntäminen mahdollistaa epämuodollisen ja verkostomaisen päätöksentekojärjestelmän vaikutusten

huomioimisen muun muassa avohuollon järjestelmissä. Paikalliset vertailut tuovat esille, että paikallisen tason politiikka on oleellinen tekijä avohuollon muotoutumisessa paikallisyhteisössä. Kansalliset järjestelmät ja politiikat linjaavat toimintakäytäntöjä, mutta vaikutus on epäsuora. Suomessa on esimerkiksi paikallishallinnon tasolla konsensus siitä, että avohuoltoa tuotetaan monitoimijaisesti. (Burau & Kröger 2004.)

4.4 Seutuyhteistyötä Oulunkaaren alueella

Ylitalon (2005) terveyshallintotieteen alaan kuuluva lisensiaatintutkimus Palveluja yhteistyössä –kunnat valintojen edessä kuvaa Oulunkaaren seutukunnan ja Vaalan kuntien tilannetta (Vaala liittyi kuntayhtymään vuonna 2008) kuntayhtymän kehitysvaiheessa, jolloin suunniteltiin yhteistyön tiivistämistä sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta. Tutkimus tuotti tietoa Oulunkaaren seutukunnan kuntien ja Vaalan kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen silloisesta tilanteesta sekä haastateltavien näkemyksiä seudullisesta yhteistyöstä.

Ylitalon (2005) tutkimuksen empiirisenä aineistona oli kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen tilannetta kuvaavat tilastot ja tunnusluvut sekä teemahaastattelut (yksilö- ja ryhmähaastattelut). Haastattelut suoritettiin kolmessa vaiheessa. Kunnista nousi esille tarve kuntatason, alueellisen tason, mutta myös seudulliseen sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyön kehittämiseen. Tutkimuksessa kunnallisella viitataan yhden kunnan, alueellisella lähikuntien (2-3) ja seudullisella useamman (7) kunnan toimintaan. Tutkimuksessa seudullinen orientaatio muodostaa lähtökohdan, jolla tarkastellaan kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen erilaisia ratkaisuja (kuvio 10). Seudullinen orientaatio on Ylitalon tutkimuksessa laajempi tarkastelunäkökulma, joka pitää sisällään kunta-, alue- ja seututason.



Kuvio 10. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen seudullinen orientaatio (Ylitalo 2005).

Tutkimuksen perusteella nousi seudulliseen sosiaali- ja terveyspalvelujen malliin neljä periaatetta: 1. Lähipalvelut järjestetään jokaisessa kunnassa, 2. Eryityspalvelujen tuottamisesta sovitaan yhteisesti, 3. Eryitysoaajat verkostoituvat ja tekevät työnjakoa, 4. Yritysten ja järjestöjen rooli selvitetään. Tutkimuksessa seudun yhteiseksi tavoitteeksi nousi kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulma. Kunnissa järjestettävänä lähipalveluina terveyspalvelujen osalta haluttiin säilytettäväksi keskeisimmät terveyskeskuspalvelut. Sosiaalityön osalta katsottiin tarpeellisiksi lähipalveluiksi perussosiaalipalvelut. Eryityspalvelujen järjestäminen nousi kuntien välisen yhteistyön tavoitteeksi. Eryitysoaajien verkostoitumista ja työnjakoa pidettiin tärkeänä varsinkin korkean ammattitaidon erityistyöntekijöillä, esimiesten kohdalla ja niiden erityisoaajien kohdalla, joita on vaikea järjestää yhteen kuntaan tai tarve ei riitä yksin työllistämiseen. (Ylitalo 2005.)

Seutukunnan roolin arvioitiin lisääntyvän. Kuntien haastatteluissa nousi esille seudullisen yhteistyön lisäksi lähikuntien välinen alueellisen yhteistyön tarve. Roolia kuntien asiantuntijaorganisaationa pidettiin tarpeellisena. Konkreettiseksi kehittämistehtäväksi nähtiin sopimusneuvottelujen käyminen yhteistyöorganisaatioiden välillä ja yhteisen tietoliikenteen organisointi. Seutukunnan tehtävänä ei nähty tarpeelliseksi erityisoaajien rekrytoimista ja palvelujen tuottajan roolia. Näkökulmat seutukunnasta palvelujen järjestäjänä erosivat eri

haastattelukierroksilla. Luottamushenkilöt olisivat antaneet seutukunnalle vahvemman roolin palvelujen järjestämisessä. Luottamushenkilöiden mielestä erityispalvelujen järjestämistä toivottiin seutukunnan vastuulle. (Ylitalo 2005.)

Ylitalon (2005) tutkimuksen mukaan kunnat eivät halunneet, eivätkä pitäneet järkevänä yhdistää perusterveydenhuollon palveluja yhdeksi seudulliseksi kokonaisuudeksi erityisesti pitkien etäisyyksien ja maantieteellisen hajanaisuuden vuoksi. Luonnollisiksi kumppaneiksi seutukunnan asemasta koettiin lähikunnat, jotka katsottiin voivan olla myös seutukunnan ulkopuolisia kuntia. Kunnat olivat valmiita järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluja yhteistyössä, jos sillä katsottiin voivan säilyttää palvelut saatavilla omassa kunnassa. Kuntien välinen yhteistyö nähtiin etenevän lähikuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisella ja paikallisilla ratkaisuilla yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Seudullisina yhteisinä kehittämiskohteina nähtiin erityisosaajien verkostoituminen ja työnjako. Tutkijan mukaan näitä vaatimuksia on hankala toteuttaa pelkästään lähikuntien välisenä yhteistyönä. Toisaalta erityisosaajien verkostoitumisessa ja työnjaossa etäisyyksiä ei pidetty merkityksellisenä, jos esimerkiksi teknologiaa hyödyntämällä on mahdollisuus saada tarvittavaa osaamista kuntiin. Lopuksi tutkija toteaa, että asenteet kuntien väliseen sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyöhön ovat muuttumassa ja luottamus yhteistyöllä saavutettavista hyödyistä syntyy yhdessä tekemisen kautta. ”Seudullisesta yhteistyön mallista sopiminen on vauhdittanut kuntien välisen yhteistyön rakentamista.”

4.5 Sosiaalisen elämän koordinaatiomekanismit: markkinat, hierarkiat ja verkostot

Haverin ja Airaksisen (2012) mukaan hallinnon perustehtävä on yhteistoiminnan aikaansaaminen. Yhteiskuntaelämän ja yhteistoiminnan koordinoinnin kolme peruseriaatetta ovat markkinat, hierarkiat ja verkostot (Frances ym. 1991). Näitä voidaan pitää myös keskeisinä hallinnan työvälineinä eli koordinaatiomekanismeina (Haveri & Airaksinen 2012).

Markkinat koordinaation välineenä tarkoittaa kahden osapuolen vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa tiettyyn hintaan tapahtuvaa hyödykkeiden tai palvelujen vaihdantaa. Koordinoinnin keinona on hintakilpailu. (Levačić 1991, 21.) Kilpailutaloudesta hahmotetun pelkistetyn kuvan mukaan voiton tavoittelu kannustaa yrityksiä tuottamaan niitä hyödykkeitä (tavaroita ja palveluja), joita kuluttajat haluavat. Kilpaillut hinnat ohjaavat käyttämään niukkoja taloudellisia resursseja tehokkaasti. Hinnat myös ohjaavat taloudellisia toimintoja ja viestittävät taloudellisissa oloissa tapahtuneista muutoksista. Kilpailutaloudessa hinnat asetetaan yksityishyödykkeille. Kuluttajien maksuhalukkuuden perusteella määräytyy tuotteiden kohdentuminen kuluttajille. Tasapainohinnan löytyessä tuotteen kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. (Tuomala 2009, 16.)

Julkishyödykkeisiin kuten esimerkiksi tieto ja puhdas ilma tätä menettelyä ei voi soveltaa, koska hyödykettä ei voida kohdentaa vain henkilölle, joka on tehnyt korkeimman tarjouksen, koska kaikki kuluttavat julkishyödykettä. Julkishyödykkeen sopivan määrän tuottamiseksi on verrattava kaikkien ihmisten yhdistettyjä etuja julkishyödykkeen tuottamisessa tarvittaviin kustannuksiin. Markkinoiden sijaan tarvitaan myös muita instituutioita. Taloudelliset päätökset ovat julkisella sektorilla perustavasti erilaisia kuin yksityisillä markkinoilla. Päätöksiä tehtäessä pohdittavaksi tulee niin sanottu kollektiivisen valinnan ongelma. Kollektiivisen valinnan ongelmalla tarkoitetaan sitä, miten yksittäisten kansalaisten käsityksistä voidaan rakentaa päätös, joka vaikuttaa koko yhteiskuntaan. Kuinka paljon yhteiskunnan tulisi siis kuluttaa terveydenhuoltoon, armeijaan, koulutukseen ja sosiaaliturvaan? (mt., 16-17.)

Demokratiassa vastuullisissa julkisissa tehtävissä olevat henkilöt valitaan tehtäviinsä vaaleilla, taikka vaaleilla valitut ovat valinneet heidät asemiinsa. Oikeutus julkisten avainvirkojen hoitamiseen annetaan siis vaaleilla. Julkisella vallalla on monopoliasema pakotusvoimaan. Jäsenyyden tai kansalaisuuden pakollisuuden katsotaan tuovan valtiolle pakotusvoiman, jota yksityisillä organisaatioilla ei ole. Jäsenyyden vapaaehtoisuus asettaa omat rajoituksensa yksityisille organisaatioille. Julkinen sektori voi verotusoikeutensa nojalla parantaa kaikkien kansalaisten hyvinvointia tilanteissa, joissa niitä ei yksityisellä sektorilla ole. (mt., 17.)

Markkinoilla voi syntyä ongelmia esimerkiksi siten, että teollisuuspäästöjä tuotetaan liikaa ja lasten päivähoitopaikkoja liian vähän. Korjatakseen markkinoiden epäonnistumisia julkisen vallan on huolehdittava kokonaistaloudellisesta vakaudesta sekä kohdennettava resursseja uudelleen (allokointi). Julkinen sektori voi puuttua talouteen joko suorilla tai epäsuorilla keinoilla. Suoria keinoja ovat julkinen tuotanto ja tulonsiirrot. Epäsuorilla keinoilla julkinen sektori voi vaikuttaa markkinoiden tuottamaan tulokseen. Tämä tapahtuu erilaisten säätelytoimien ja rahoituksen kautta. Myös julkinen sektori voi epäonnistua yrittäessään korjata markkinoiden epäonnistumisia. Poliittinen prosessi tuo omat rajoituksensa. Julkinen sektori ei myös voi täysin kontrolloida yksityisten markkinoiden reaktioita ja niiden toimien seurauksia. Demokraattisesti valitut toimielimetkään eivät pysty täysin kontrolloimaan viranomaisten toimintaa. Julkisen sektorin hallussa oleva informaatio on myös epätäydellistä, ja sitä on kallista hankkia ja välittää. (Tuomala 2009, 18—21.)

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa sosiaali- ja terveyspalvelut on määritelty julkisiksi hyödykkeiksi, joita ei ole tietojen ja poliittisten päätösten seurauksena tuotettu markkinamekanismeilla. Hyvinvointivaltion kritiikin ja vapaata kilpailua korostavan politiikan seurauksena sosiaalipolitiikan painopiste on kuitenkin Karsion mukaan siirtynyt julkiselta sektorilta yksilöille ja markkinoille (Karsio 2016, 48.).

Sosiaalipolitiikan lomo -teoksessa tutkijat nostavat esille sote-uudistuksen linjausten mahdolliseen painopisteen muutokseen. Kun hyvinvointivaltio on suojannut kansalaisia markkinoiden häiriöiltä, niin onko julkisen sektorin tehtävä muuttumassa markkinoiden luomiseksi, jolloin julkisten palvelujen tavoitteena ei olisikaan kansalaisten hyvinvointi, vaan voiton tavoittelu. (Halmetoja ym. 2016.) Paronen (2015, 148) viittaa tutkimuksensa tuloksissa samaan asiaan toteamalla, että yksityisen sektorin motivoijana pääsääntöisesti on aina voiton tavoittelu ja sosiaaliset päämäärät jäävät päätöksenteon ulkopuolelle, mikäli ne eivät sisälly osaksi voittofunktiota. Voitontavoittelussa kvantitatiiviset suureet, kuten kustannusten minimointi tai maksimointi vallitsevat ja kvalitatiivisiin suureisiin, kuten laatuun ei kiinnitetä huomiota. Julkisia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotapoja pohdittaessa onkin huolehdittava siitä, että laajat yhteiskunnalliset päämäärät ovat yhdenmukaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen laatuvaatimusten kanssa.

Tehokkuuden käsitteellä tarkoitetaan, että tavoite pyritään saavuttamaan mahdollisimman pienin panoksin. Toisin sanoen kansantalouden tasolla käytössä olevia niukkoja resursseja hyödynnetään mahdollisimman suuren tuotoksen aikaansaamiseksi mahdollisimman vähin panoksin. Kun resursseja pyritään kokonaisoptimoimaan, niin resurssit ovat mahdollisimman tehokkaassa käytössä ja ei ole tarpeetonta kitkaa. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoiteltua muutosta esimerkiksi hyvinvoinnissa, joka saavutetaan tietynlaisten päätösten ja toimien ansiosta. Vaikuttavuutta on vaikein mitata, tai todentaa. Oleellinen kysymys tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoittelussa on määritellä, että mitä tavoitellaan. Tuotoksena saadaan yleensä sitä, mitä mitataan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen erityispiirteet on otettava huomioon tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoitteiden asettamisessa. Asian kompleksisuutta kuvastaa kuvio 11. (ks. Kangasharju 2008; Tuomala 2009; Jääskeläinen 2010; Vuorinen & Pimperi-Koivisto, PoPSTer-hanke 2016.)



Kuvio 11. Mistä ja miten sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyy tehokkuus ja vaikuttavuus (Vuorinen & Pimperi-Koivisto, Popster-hanke 2016).

Hierarkiat koordinaatiomekanismeina perustuvat hallinnollisiin määräyksiin. Hierarkiat perustuvat määriteltäviin tuloksiin tai toiminnan tarkoitukseen. Hierarkia perustuu organisaation olemassa olon tarkoitukseen, tehtävämääritykseen ja rationaliteettiin. Hierarkiat pohjautuvat hierarkkisiin kerrostumiin ja annettujen sääntöjen

noudattamiseen. Hallinnolliset määräykset annetaan ”ylhäältä alaspäin”. Suurin auktoriteetti on hierarkian ylimmällä tasolla olevalla. Hierarkian alemmilla tasoilla on kapea-alaisemmat tehtävät ja vähemmän autonomiaa. Hierarkioita koordinaatiomekanismeina käytetään erityisesti isommissa organisaatioissa, joissa on osallisina laajoja ihmisryhmiä. Tällä pyritään tehostamaan isompien organisaatioiden toimintaa. Erityisesti julkiset organisaatiot ovat tyypillisesti hierarkisesti organisoituja. Byrokraattisten organisaatioiden määrän lisääntyminen liittyy yhteiskuntakehityksessä laillisuusperiaatteen kasvuun. (Mitchell 1991, 105—106.)

Verkostot koordinaatiomekanismeina perustuvat luottamukseen. Verrattuna markkinoihin ja hierarkioihin verkostot koordinoituvat vapaaehtoisen yhteistyön keinoin ja perustuvat tasa-arvoisempaan asetelmaan. (Thompson 1991, 171.) Horisontaalinen integraatio tarkoittaa erilaisten toisiaan täydentävien toimintojen yhdistämistä saman toimijan vastuulle. Vertikaalinen integraatio puolestaan tarkoittaa erilaisten toimintojen ketjuttamista saman ”sateenvarjo-organisaation” alle. (Frances ym. 1991, 10—11.)

Haveri ja Airaksinen (2012) käsittelevät kunta- ja palvelurakennetta sekä sen uudelleenskaalausta osana julkisrahoitteisen palvelujen kehittämistyötä. Tiedeperustana on politiikkatiede ja uudelleenskaalauksen käsite (hallinnon rakenteiden uudistaminen niin, että palvelujen järjestämisen mittavakaava suurennetaan, yleensä kuntatasolta seudulliselle tasolle tai muulle yhtä kuntaa laajemmalle tasolle). Hallinnan teorian viitekehyksessä ilmiötä lähestytään kahden eri hallinnan mallilla eli hierarkia ja verkosto.

Seutu-hankkeen perusteella tutkijat päättelivät, että vapaaehtoinen yhteistyö, verkostoihin perustuva hallinnan malli, ei kykene tuottamaan merkittäviä muutoksia kunta- ja palvelurakenteissa. Kainuun hallintokokeilu on ollut interventio, joka näyttää tutkijoiden mukaan soveltuvan hyvin sopeuttamiseen ja turvaamiseen, mutta uuden luomiseen ja aluekehitystyön vahvistamiseen sillä ei ole ollut voimaa. Hierarkia hallinnon välineenä merkitsi sitä, että resurssit saatiin koottua. Kainuun kokemukset osoittavat, että hierarkia ei ole paras toimintamalli, kun etsitään luovuuteen ja innovatiivisuuteen perustuvia ratkaisuja. Verkostojen lisäksi tarvitaan siis hierarkista hallintaa, joissa on olemassa pakottavat päätöksentekosäännöt ja -rakenteet vaikeiden

päätösten tekemistä varten eli kumpaakin hallinnan mallia tarvitaan. (Haveri & Airaksinen 2012.)

Omassa tutkimuksessani järjestämissopimusmallilla tarkoitetaan koko vuorovaikutuksellista prosessia, joka pitää sisällään sopimusneuvottelut, raportointijärjestelmän sekä toiminnan arvioinnit. Oulunkaaren kuntayhtymän toimintamallissa vuosittaisilla sopimusneuvotteluilla on tärkeä merkitys asioiden valmistelun ja päätöksenteon prosessissa. Oulunkaaren järjestämissopimusmallissa korostuu kuntien omistajaohjaus suhteessa kuntayhtymään, kuntien välisen yhteistyön asteittainen syveneminen sekä kuntien välinen luottamus ja yhdenvertaisuus. Kyseessä ei siis ole NPM:n mukainen kokonaan ulkoinen tilaaja-tuottaja –asetelma, eikä kuntayhtymältä maaseutumainen toimintaympäristö huomioon ottaen ole edellytetty markkinaohjautuvan mallin mukaista toimintaa. Kyseessä on yhteistoimintamalli, jossa kuntien omistajaohjaus kuntayhtymään nähden on vahva ja perustuu jatkuvaan vuoropuheluun, tiedontuotantoon ja raportointiin. (ks. Haveri & Stenvall 2009; Möttönen 2014; Paronen 2015, 143—144.)

Virtasen ja Stenvallin (2014, 128—129) mukaan tutkimusten valossa voi päätellä, että politiikan ja hallinnon välisellä rajapinnalla on erityisen merkityksellistä, miten hallinto ja johtavat virkamiehet toimivat. Hallinnon johtavat virkamiehet vaikuttavat monin tavoin julkisen politiikan sisältöihin valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa ja toimivat samalla esimerkiksi kansalaisyhteiskunnalta tulevien suunnitteluimpulssien välittäjänä. Poliittisten puolueiden kohtauspaikkoja kunnissa ovat viralliset päätöksentekaelimet. Tämän ohella vuorovaikutusta on lukemattomilla epävirallisilla foorumeilla esimerkiksi päätösten valmistelun yhteydessä. Organisaatioiden eri tasojen rajapintaa pyritään hallitsemaan ohjausjärjestelmällä. Virtasen ja Stenvallin mukaan on kuitenkin tarpeen pohtia, syntyykö järjestelmän paras kokonaisälykkyys silloin, kun eri toimijat ovat eri rooleissa. (mt., 131.) Kompleksisissa toimintaympäristöissä kunnallishallinnon rakenteen tulisi olla hajautettu ja eri toimijoiden roolien toisiinsa limittyneitä (Leväsvirta 1999, 112, 238—240).

Oleellista Virtasen ja Stenvallin (2014, 141—142) mukaan on vuorovaikutus. Vuorovaikutus on älykkyyden näkökulmasta sosiaalista pääomaa, joka vaikuttaa siihen, kuinka älykäs organisaatio on. Älykkäissä organisaatioissa on runsaasti epävirallista ja

virallista vuorovaikutusta: näkemyksiä ja ajatuksia vaihdetaan ja yhdessä ja toisilta opitaan. Sosiaalista pääomaa kasvattaa vuorovaikutuksen laatu, erityisesti luottamus. Julkisissa organisaatioissa on sekä epävirallista että rakenteiden määrittämää vuorovaikutusta. Julkisen organisaation älykkyyteen vaikuttaa muun muassa se, minkälaisia vuorovaikutuksen käytäntöjä politiikan ja hallinnon suhteeseen on kehittynyt.

Luottamusta eri toimijoiden välillä korostetaan myös Sihvosen (2006) erikoissairaanhoidon sopimusohjausta käsittelevässä tutkimuksessa sekä Parosen (2015) sosiaali- ja terveystalouden uudistamista koskevassa tutkimuksessa. Parosen (2015, 143–144) tutkimustulokset osoittavat lisäksi, että sosiaali- ja terveystalouden johtajat tarvitsevat sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen kaltaisten julkisten uudistusten osalta sekä ylemmän johdon, että varsinkin poliittisen luottamushenkilöjohdon tuen, jotta he voivat paitsi itse sitoutua, sitouttaa myös keski- ja lähijohdon, että henkilöstön uuteen organisaatioon.

Harisalon, Ranniston ja Stenvallin (2012) tutkimus käsittelee institutionaalista luottamusta ja sitä missä määrin kunnat luottavat kunnallishallintoon ja valtioon. Keskeisenä käsitteenä on luottamuksen käsite, jota peilataan instituutioiden väliseen suhteeseen (valtio ja kunta). Vastaajien luottamusta kunnallishallintoon mitattiin neljällä ulottuvuudella: itsehallinto, demokratia sekä palvelujen rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Institutionaalinen luottamus voi auttaa hallintoa muovaamaan toimintoja vaikuttavampaan suuntaan ja sitä kautta voidaan saavuttaa hyötyä lisääntyvien palvelutarpeiden ja niukkenevien resurssien olosuhteissa (Kim 2005). Sekä empiirinen että teoreettinen analyysi tukee luottamuksen tärkeyden merkitystä monimutkaisissa päätöksentekoprosesseissa (Edelenbos & Klijn 2007). Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat valtiojohtoisen tradition omaavia korkean veroasteen maita. Näissä yhteiskunnissa on vahva kansanvaltaisuuden perinne ja joissa valtiolla on korkea legitimitetti kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa (Lin 2005).

Harisalon, Ranniston ja Stenvallin (2012) tutkimuksen keskeisimmät tulokset olivat, että kunnissa luotetaan omaan hallintoon, mutta ei valtioon. Epäluottamus on syy siihen, miksi kunnat ja valtio eivät pysty sopimaan asioistaan. Todellinen ongelma tutkimuksen

mukaan on kuntien ja valtion välillä on epäluottamus. Jos se kyetään kääntämään luottamukseksi, kuntien ja valtion välille avautuu uusi ulottuvuus.

Oulunkaaren kuntayhtymän järjestämissopimusmallissa tavoitteena on tiivis keskustelu laadusta ja toiminnan tavoitteista laajassa verkostossa. Tätä mahdollistetaan muun muassa organisaation matalan hierarkian avulla. Organisaation eri tasojen välisissä suhteissa yksi tärkeä kysymys on keskitys ja hajautus. Kysymys on esimerkiksi siitä, kannattaako asioita keskittää, jotta niiden hoitamiseen saadaan yhdenmukaisuutta. Keskittämällä kyetään myös aikaansaamaan kokonaisuuksia, jotka voivat lisätä pätevyyttä hoitaa asioita. Hajauttamalla taas kyetään pääsemään lähemmäs toimintaa, esimerkiksi reagoimaan paikallisiin olosuhteisiin. (Virtanen & Stenvall 2014, 130—131.)

Harisalo ja Rannisto (2009) puhuvat ongelmien määrittelyvallasta: valmistelussa otetaan jo varsin varhaisessa vaiheessa kantaa siihen, miten ongelma määritellään ja mistä näkökulmasta siihen ryhdytään etsimään vaihtoehtoja. Tällä on huomattava merkitys päätösten laadulle. Valmistelussa prosessoidaan arvoja, vaikka sitä ei aina tietoisesti tuoda esille. Vähäpätöiseltä tuntuva asia voi olla merkittävä. Aika- ja resurssirajoitteet sekä valmistelijoiden rajallinen tietämys, kokemus ja näkemyksellisyys vaikuttavat valmistelun lopputulokseen.

Kuntayhtymä seudullisen yhteistyön koordinoinnin mekanismina

Kuntayhtymä on yksi seudullisen yhteistyön koordinoinnin mekanismi ja Airaksinen (2004) kuvaa tätä mallia. Teoreettisesti nojataan verkostoihin ja hierarkioihin. Airaksisen mukaan koordinaatiomekanismien erilaiset ominaisuudet ja logiikat aiheuttavat kontingenssiteoriaakin mukaillen sen, että ne soveltuvat teoreettisesti ja ihanteellisesti parhaiten tietynlaisiin olosuhteisiin, ympäristöön ja tehtäviä hoitamaan. Kuitenkaan hierarkioita ja verkostoja ei todellisuudessa esiinny puhtaina muotoina, vaan erilaisissa koordinaatiomalleissa on useimmiten piirteitä molemmista.

Yhteistyö voi olla tehokas strategia politiikkatoimien täytäntöönpanoon. Se on kuitenkin yksi strategia muiden joukossa, eikä se sovellu ratkaisuksi kaikkiin ongelmiin. Muita strategioita ovat markkinat, hierarkkinen kontrolli ja sääntelytoimet. Yhteistyön strategiaa ei voida käyttää ongelmien välttämiseen. Myös kilpailua tarvitaan kehittämistoimiin, oppimiseen ja muutosten aikaansaamiseen. Yhteistyö on keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun arvot, intressit ja tavoite ovat yhteisiä, niin yhteistyön osapuolten on mahdollista löytää toimivat keinot yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Yhteistyön strategia luo lisäarvoa enemmän kuin yksintyöskentely. (Imperial 2005.)

DeLeonin (2002) hallintotieteiden ja politiikkatutkimuksen perusteella orastavia hallinnon demokratisoitumisen käytäntöjä tulisi edistää: madaltaa organisaatorakenteita, kehittää itseohjautuvia tiimejä, edistää työpaikkademokratiaa, edistää kansalaisten osallisuutta ja ammatillista vastuuvastuuta byrokraattisuuden sijaan. Toiminnan tulee myös perustua yhteisiin arvoihin.

Yhteenveto tutkimuksen viitekehyksestä

Tämän tutkimuksen tutkimusstrategia on kvalitatiivinen. Analyysimenetelmänä on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia ja aineistolähtöistä sisällön erittelyä; typologisointia, kategorisointia, määrällistä analysointia, taulukointia. Päättelyn logiikka on siis ollut sekä deduktiivista että induktiivista.

Tutkittavaa ilmiötä lähestytään eri teoreettisista näkökulmista eli teorialähtökohtana on kompleksisuus. Luhmannin (2004) mukaan yhteiskunta muodostuu kommunikaatiosta ja järjestelmänä se on itseensä viittaava ja itseorganisoituva. Poliittika on yksi modernin yhteiskunnan funktiojärjestelmä, joka on kytköksissä toisiin yhteiskunnan funktiojärjestelmiin esimerkiksi talouteen ja tieteeeseen.

Richardson (2008) käyttää termiä kompleksisuusajattelu. Yhteiskunta ja sen osa-alueet ja ilmiöt nähdään kompleksisena vastakohtana mekanistiselle maailmankuvalle.

Kompleksisuusajattelua kehittämisen näkökulmasta ilmentää vuorovaikutteinen kehittämisprosessi. (Vartiainen ym. 2013, 54—57.)

Sosiaalipolitiikka voidaan ajatella toiminnaksi, jolla vastataan erilaisiin tarpeisiin (Halmetoja ym. 2016, 16). Yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistaan poliittisen päätöksentekoprosessin avulla (Hänninen & Junnila 2012). 2000-luvulla hyvinvointivaltion kehityksen painopiste on siirtynyt kilpailuvaltion aikakauteen ja sillä on ollut merkityksensä hyvinvointipoliittisiin käytäntöihin (Moisio 2012; Stenvall & Virtanen 2012; Nygård 2015). Toiminnan vaikuttavuus edellyttää paikallisten ja alueellisten olosuhteiden huomioon ottamista ja osallisuutta. Tutkittavaa ilmiötä kehystävät paikallinen ja seudullinen hyvinvointipolitiikka sekä talouspolitiikka. Paikallisen hallinnon käsitteen hyödyntäminen mahdollistaa epämuodollisen ja verkostomaisen päätöksentekojärjestelmän vaikutusten huomioimisen muun muassa avohuollon järjestelmissä (Burau & Kröger 2004).

Uudessa paikallisessa hallinnassa (local governance) merkityksellistä on rajojen ylittäminen ja tapauskohtaiset yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet. Hallinnan keskiössä on suhteet muihin paikallisiin toimijoihin. Aluekehitys ja palvelut tuotetaan useiden kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten välisen vuorovaikutusverkoston kautta. Tästä seuraa uudenlaisen johtamisen ja koordinoinnin välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja, joka puolestaan edellyttää eri osapuolten välisen yhteisymmärryksen, niin sanotun neuvotteluun järjestyksen löytämistä. (Anttiroiko & Haveri 2003.) Tyypillisiä ovat myös erilaiset jännitteet, joista näkyvin on jännitteiden syntyminen uuden ja vanhan välillä (Haveri 2004, 19). Moderni uuden julkisen hallinnan mukainen hallinnon kehittäminen siirtyy kohti asiakaslähtöistä palvelujen uudistamista. Muutos vallankäytössä on yksi yhteiskunnan monimutkaistumisen ja siihen vastaamaan pyrkivän uuden julkisen hallinnan ominaispiirre. Johtamiseen ja vallankäyttöön tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. (Hakari 2013.)

Kunnallisessa päätöksenteossa valmistelu on oleellinen osa. Valmistelu ja päätöksenteko limittyvät ja sekoittuvat toisiinsa. Oleellista on huomioida valmistelun vuorovaikutusulottuvuus. Parhaimmillaan valmistelussa huomioidaan sekä kunnanvaltuuston strategiset linjaukset, että kunnan operatiivisesta toiminnasta

vastaavien viranhaltijoiden kokemat tilanteet. (Jalonen 2007). Vuorovaikutus on älykkyyden näkökulmasta sosiaalista pääomaa, joka vaikuttaa organisaation älykkyyteen. Älykkäissä organisaatioissa on runsaasti epävirallista ja virallista vuorovaikutusta. Sosiaalista pääomaa kasvattaa vuorovaikutuksen laatu ja erityisesti luottamus. Julkisissa organisaatioissa on sekä epävirallista että rakenteiden määrittämää vuorovaikutusta ja organisaation älykkyyteen vaikuttavat politiikan ja hallinnon vuorovaikutussuhteeseen muodostuneet käytännöt. (Virtanen & Stenvall 2014, 141—142.)

Kunta-valtio –suhteen näkökulmasta suhteessa muutokseen kuntien luottamus valtioon on epäluottamuksen sävyttämä (Harisalo ym. 2012). Kunnat ovat kokeneet, että heitä ei ole viime vuosien kuntiin kohdistuneissa kehittämisprosesseissa kuultu, eikä heidän toimintaansa kehittämisessä ja Paras-hankkeen mukaisessa uudistamisessa ole arvostettu (Stenvall ym. 2015, 94—95). Organisaatioiden eri tasoja rajapintaa pyritään hallitsemaan ohjausjärjestelmällä. Parasta järjestelmän kokonaisälykkyyttä ei kuitenkaan välttämättä saavuteta, kun eri toimijat ovat eri rooleissa. (Virtanen & Stenvall 2014, 131.) Kompleksisissa toimintaympäristöissä kunnallishallinnon rakenteen tulisi olla hajautettu ja toimijoiden eri roolien toisiinsa limittyneitä (Leväsvirta 1999, 112, 238—240).

Ylitalon (2005) tutkimuksen mukaan Oulunkaaren kunnat olivat valmiita järjestämään sosiaali- ja terveystalveta yhteistyössä, jos sillä katsottiin voivan säilyttää palvelut saatavilla omassa kunnassa. Kuntien välisen yhteistyön katsottiin etenevän lähikuntien sosiaali- ja terveystalveta yhteensovittamisella ja paikallisilla ratkaisuilla yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Seudullisina kehittämiskohteina nähtiin erityisosaajien verkostoituminen ja työnjako. Erityisosaajien verkostoitumisessa ja työnjaossa etäisyyksien merkitystä voitaisiin poistaa esimerkiksi erilaisin teknologisin ratkaisuin.

Kuntien koko on yksi selittävä tekijä suhteessa muutoksiin. Erityisesti vaikeissa olosuhteissa toimivien kuntien hallituksissa asiat etenevät nopeasti, kun asiat saadaan päätettyä suurella poliittisella yksimielisyydellä. (Harisalo & Rannisto 2010.) Kuntarajat voidaan ylittää joko kuntaliitosten avulla tai kuntien välisellä yhteistyöllä. Kun kunnat kokevat merkittäviä useita toimintoja koskevaa riippuvuutta sovelletaan institutionaalisia yhteistyön muotoja, kuten seutuvaltuustoja. Jos yhteistyö koskee

yksittäisiä toiminnan joustavuutta edellyttäviä toimintoja, on tarkoituksenmukaisempaa käyttää sopimusmallia ja muita löysempiä verkostomalleja. (Haveri 2004). Kuntarakenteen uudistuksessa kokonaisvaltaisen uudistamisen edellytyksenä on valinta joko voimakkaan valtakunnallisen ohjauksen tai paikallisten intressien mukainen vähittäinen eteneminen (Haveri & Stenvall 2009). Paikallisen tason näkökulmasta kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on kritisoitu sitä, että pääosa keskustelusta käydään suurten rakennekysymysten ympärillä palvelutuotannon tapojen ja prosessien kehittämisen sijaan (Laamanen 2011, 281).

Kuntien voimavarojen kokoamisen strateginen painopiste on siirtynyt jonkun verran inkrementalistista ja yhteisymmärrystä painottavasta strategiasta kohti pakottavaa ja kokonaisvaltaista strategiaa. Voimavarojen kokoaminen näyttää edelleen kuitenkin tapahtuvan sektoripohjaisesti ja aluepohjaisesti. Kuntien skaalaongelmia voidaan lähestyä joko inkrementaalisesti ja kuntien strategiseen valintaan luottaen (paikallisuuden korostuminen) tai kokonaisvaltaisesti ja pakottavalla interventiolla (valtion tiukka ohjaus). Inkrementaalisen lisäyksen strategiassa uudistamiseen suhtaudutaan korjailevasti. Kokonaisvaltaisen uudistamisen strategiassa katsotaan tarvittavan järjestelmän uudelleenrakentamista. Strategian perusluonteen ohella olennaista on organisointiperiaate (alue tai funktio). Seutuyhteistyö on esimerkki aluepohjaisesta vähittäisen kuntayhteistyön lisääntymisen strategiasta. Funktionaalinen organisointi korostaa palvelujen ja muiden toimintojen organisoimisen erityislähtökohtia. (Haveri & Stenvall 2009, 228—230.)

Poliittis-hallinnollisella uudistamisella voidaan tyypillisesti sanoa olevan vaikeuksia toteuttaa kokonaisvaltaisia, olemassa olevia rakenteita radikaalisti purkavia ratkaisuja. Moniarvoisissa päätöksentekokelemissä päämääriä ei voida erottaa keinoista ja yleensä valitaan strategia, josta voidaan päästä mahdollisimman laajaan yksimielisyyteen. Uudistettaviin järjestelmiin yleensä aina liittyy myös professioiden ja muiden toimijoiden generoimaa muutosvastarintaa, joka tekee uudistamisen vaikeaksi. (mt., 230.)

Haverin ja Airaksisen (2012) mukaan hallinnon perustehtävä on yhteistoiminnan aikaansaaminen. Yhteiskuntaelämän ja yhteistoiminnan koordinoinnin kolme perusperiaatetta ovat markkinat, hierarkiat ja verkostot (Frances ym. 1991). Näitä

voidaan pitää myös keskeisinä hallinnan työvälineitä eli koordinaatiomekanismeina (Haveri & Airaksinen 2012). Markkinoita koordinoi hintakilpailu, hierarkioita hallinnolliset määräykset ja verkostoja luottamus (Thompson 1991, 171; Levačić 1991, 21; Mitchell 1991, 105—106). Kuntayhtymä on yksi seudullisen yhteistyön koordinoinnin mekanismi (Airaksinen 2004). Hierarkia ei ole paras toimintamalli luovuuteen ja innovatiivisuuteen etsivien ratkaisujen etsimiseen. Hierarkkista hallintaa tarvitaan erityisesti vaikeiden päätösten tekemistä varten (Haveri & Airaksinen 2012). Horisontaalinen integraatio on toisiaan täydentävien toimintojen yhdistämistä saman toimijan vastuulle. Vertikaalinen integraatio puolestaan tarkoittaa erilaisten toimintojen ketjuttamista saman ”sateenvarjo-organisaation” alle. (Frances ym. 1991, 10—11.)

Tehokkuus tarkoittaa tavoitteen saavuttamista mahdollisimman pienin panoksin. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoiteltua muutosta esimerkiksi hyvinvoinnissa, joka saavutetaan tietynlaisten päätösten ja toimien ansiosta. Vaikuttavuutta on vaikein mitata, tai todentaa. Sosiaali- ja terveystalouden kontekstissa asia on kompleksinen. (ks. Kangasharju 2008; Tuomala 2009; Jääskeläinen 2010; Vuorinen & Pimper-Koivisto, PoPSTer-hanke 2016.)

Kunnissa ja kuntayhtymissä sovelletuissa Tilaaja- tuottaja –malleissa on kyse erilaisista tavoista erottaa palvelujen järjestämistehtävät (tilaaminen) ja tuottamistehtävät. Soveltamisessa on havaittu hyötyjä ja ongelmia. Mallit ovat organisaatio- ja toimintaympäristösidonnaisia ja ne edellyttävät jatkuvaa kehitys- ja oppimisprosessia. (Möttönen 2014, 5—6.) Tilaajien ja tuottajien erottamisessa on kaksi päämallia: sisäinen (suljettu) ja ulkoinen (avoin). Käytännössä nämä mallit yleensä limittyvät. (mt., 8—9.)

Sisäisessä mallissa perustoimijoina ovat tilaajat, tuottajat ja omistaja. Kunnallisissa malleissa omistajana on pidetty ylimpiä poliittisia päättäjiä ja viranhaltijajohtoa. Omistajalla on määräysvaltaa sekä tilaajaan, että tuottajaan. Omistaja ohjaa järjestelmää määrittelemällä tilaajalle palvelutehtävän ja antamalla sitä varten resurssit. (mt.,9.) Tilaaja-tuottaja –mallin käyttöönotto merkitsee ohjaustavan muutosta ja siitä käytetään käsitettä sopimusohjaus. Sisäisessä tilaaja-tuottaja –mallissa on määriteltä, tai on muuten muodostunut vakiintunut käytäntö organisaation sisäisestä työnjaosta ja yksiköiden keskinäistä suhdetta voi kutsua kumppanuussuhteeksi. Kumppanuussuhde on yksi sopimussuhteen muoto. (mt., 10.)

Sopimusohjaus murtaa perinteisiä hallinnollisia käytäntöjä ja muuttaa eri toimijoiden keskinäisiä suhteita. Sopimusohjauksen ansiot ovat erityisesti yhteistyön, informaation, luottamuksen ja avoimuuden lisääntymisessä. Avoimuuden ja yhteistyön kautta voidaan kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa ja menetelmiä. Tavoitteiden saavuttamiseksi osapuolten sitoutuminen ja sopimusohjauksen aikainen sopimusohjaus ovat tärkeitä. (Sihvonen 2006). On tunnistettava millaisten doktriinien tai viitekehyksen puitteissa toimitaan. Sote-yhteistoiminta -alueiden tilaaja-tuottajamallit muistuttavat yhteistoiminnallista kumppanuusmallia ja läsnä on useita ohjauksen muotoja. Palvelut perustuvat vahvaan lainsäädännölliseen normiohjaukseen. Sopimusohjauksen rooli korostuu tilaaja-tuottaja –yhteistyössä. (Paronen ym. 2011.) Mallin hyödyntäminen tietyssä toimintaympäristössä voi synnyttää uusia lokaalisen rationaalisuuden muotoja, jotka syntyvät monimutkaisissa politiikan, hallinnon ja talouden vuorovaikutussuhteissa (Vakkuri 2009).

Luottamukseen pohjautuvan yhteisen sopimisen perusideana on tuottaa hyötyä kaikille osapuolille. Kahden toimijan keskinäisestä sopimussuhteesta käytetään käsitettä kumppanuus (partnership). Verkosto muodostuu useamman toimijan yhteisestä sopimussuhteesta. Sopimisen tarkoitus on tuoda joustavuutta organisaation toimintaan ja auttaa organisaatiota vastaamaan toimintaympäristön monimutkaisuuteen ja nopeisiin muutoksiin. (Möttönen 2014, 13.) Luottamussuhteen syntyminen edellyttää samaa informaatioperustaa ja toimivaa neuvottelumenettelyä. Sisäisen tilaaja-tuottaja –mallin toimivuutta edistää yhteinen tietopohja ja säännöllinen ja määrämuotoinen neuvottelumenettely, jossa keskinäiset sopimukset tehdään ja jossa myös erimielisyydet mahdolliset erimielisyydet käsitellään. (mt., 19.)

Taulukossa 4 on tiivistetysti tutkimuksen teoreettiset näkökulmat.

Taulukko 4. Tutkimuksen teoreettiset näkökulmat.

Tutkimuskysymys	Teoreettinen näkökulma tai käsite	Johtopäätökset
Tutkimuskysymys 1: Mihin asioihin järjestämissopimusneuvotteluissa yhteistyö on kohdistunut?	Kompleksisuus Sosiaalipolitiikan tavoitteena on vastata erilaisiin tarpeisiin Hyvinvointivaltion uudistamisen painopiste hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon Riippuvuus Inkrementaalinen vs. kokonaisvaltainen uudistaminen Paikallinen Organisointi; alue vs. funktio	Kehys: hyvinvointipolitiikka, Kehys: talouspolitiikka Erilaiset tehokkuuden ja vaikuttavuuden elementit
Tutkimuskysymys 2: Miten yhteistyötä järjestämissopimusneuvotteluissa koordinoidaan?	Hallinta Rajapinnat Ohjausjärjestelmät Sopimusohjaus Yhteistyön koordinaatiomekanismit	
Tutkimuskysymys 3: Onko kuntien välillä eroja tutkimuskysymysten 1-2 suhteen?	Kumppanuudet (kaksi toimijaa) ja verkostot (useita toimijoita)	Paikalliset ja seudulliset painotukset
		Hallinnon uudistamisen yleisiä periaatteita: sitoutuminen, vastuunotto, luottamus, vuoropuhelu, mahdollisuus vaikuttaa

Seuraavaksi raportoidaan järjestämissopimusneuvottelujen sisällöt muodostettujen kategorioiden, teemoittelujen ja ryhmittelyjen perusteella. Tutkimusraportin koodaukset ovat selostettuina liitteessä 3. Lukumäärätietojen kauttaviivamerkintä kuvaa lukumäärien suhteellista osuutta kategoriasta, taikka kokonaismäärästä. Suorissa lainauksissa kirjaus Oulukaari/kunnan nimi tarkoittaa, että asian ovat sopimusneuvotteluissa nostaneet käsittelyyn sekä kuntayhtymä että jäsenkunta.

5 Sote-neuvottelujen sisällöt

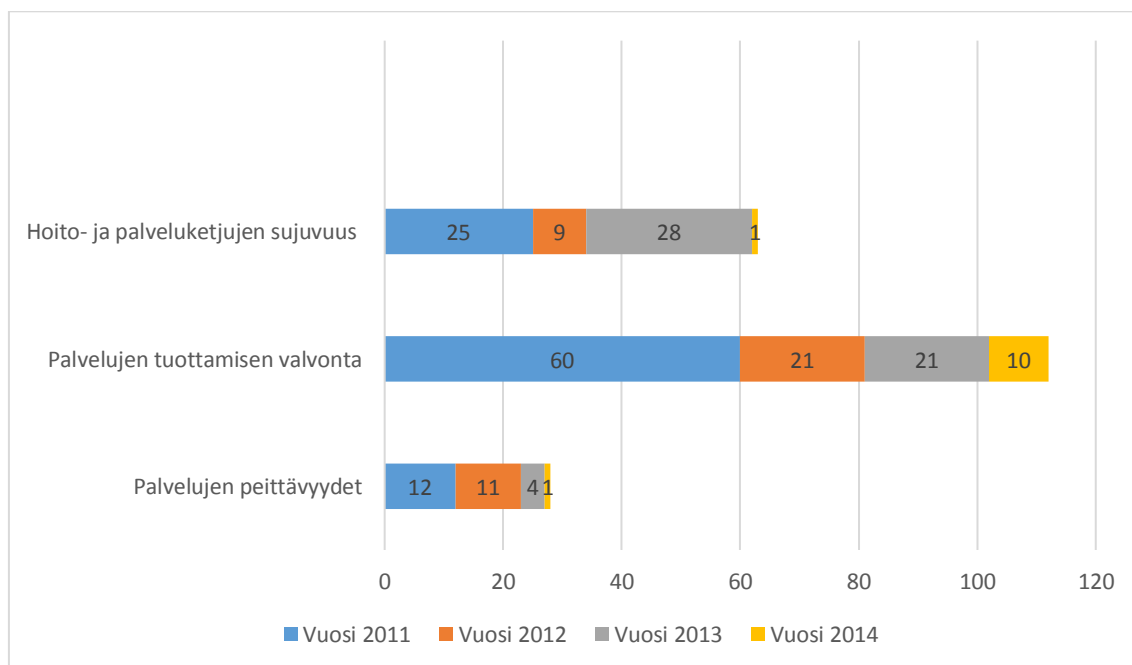
5.1 Palvelujen järjestämisen suunnittelu, ohjaus ja valvonta

Palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategoria luokiteltiin kolmeen teemaan:

1. Hoito- ja palveluketjun sujuvuus, palvelujen kriteeristöt.
2. Palvelujen tuottamisen valvonta.
3. Palvelujen peittävydet, palvelutakuiden toteutuminen.

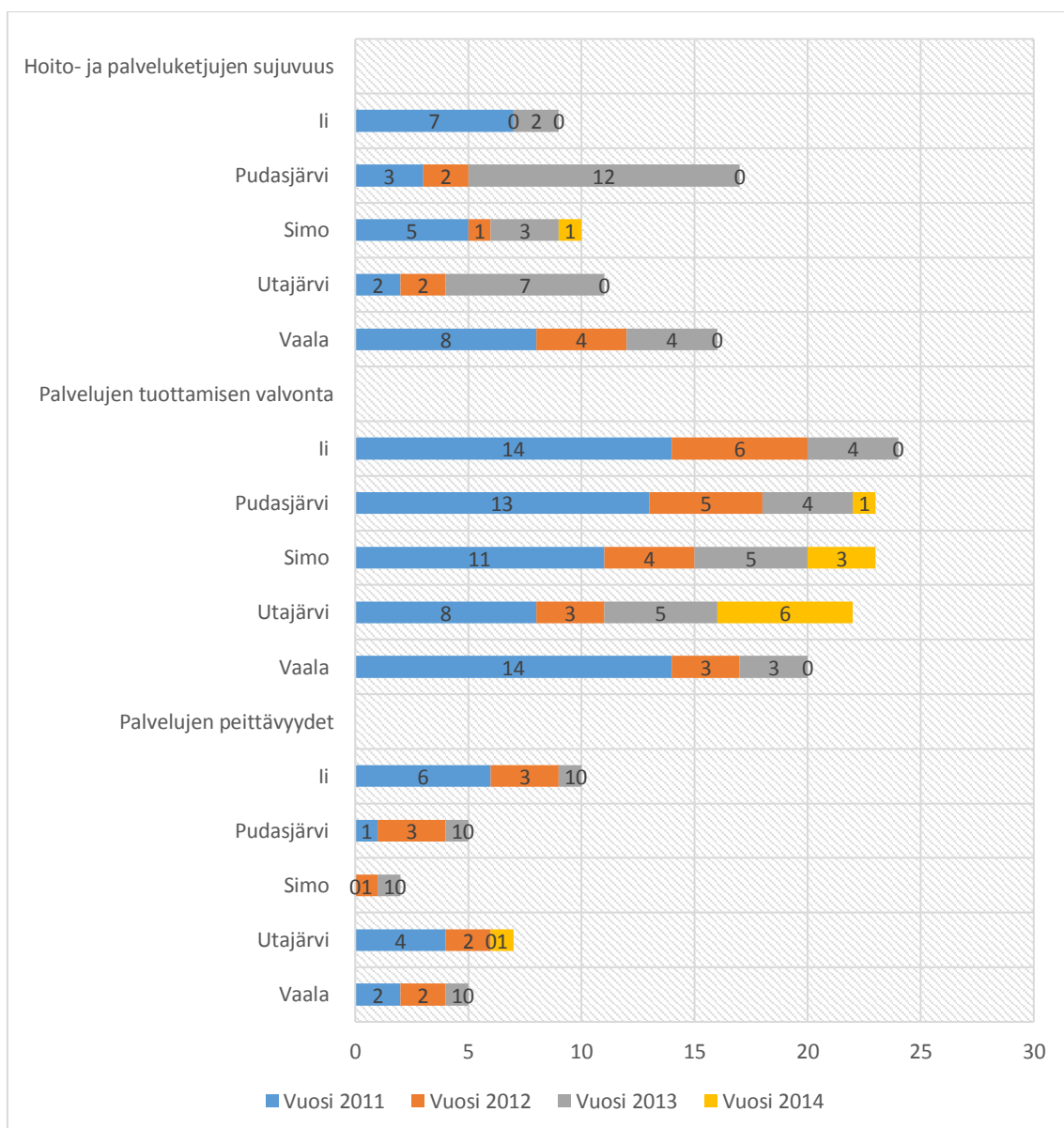
Taulukossa 5 esitellään palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategorian teemoittelun vuosikohtaiset vaihtelut.

Taulukko 5. Palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategorian teemoittelun vuosikohtaiset vaihtelut (lkm).



Palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategoriaan liittyviä lausumia oli yhteensä 203, joista eniten vuonna 2011 (97) ja vuonna 2013 (53). Vähiten lausumia oli vuonna 2014 (12). Eniten lausumia oli teemassa palvelujen tuottamisen valvonta (112) ja vähiten teemassa palvelujen peittävyys ja palvelutakuiden toteutuminen (28).

Taulukko 6. Palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategoria: teemoittelu vuosi- ja kuntakohtaiset vaihtelut (lkm).



Toiminnan alkuvaiheessa oli eri teemoissa eniten lausumia, kuntakohtaisina poikkeamina teemassa hoito- ja palveluketjujen sujuvuus Pudasjärvi ja Utajärvi. Aineistosta ilmeni, että vuonna 2013 Pudasjärvellä oli käsittelyssä erityisesti terveys- ja vanhuspalvelujen rajapinnan hoito- ja palveluketjujen sujuvuus sekä vanhuspalveluiden palvelurakenne ja –prosessit. Utajärvellä puolestaan oli vuonna 2013 yhteistyön kohteena erityisesti perhepalvelujen palveluketjujen sujuvuus ja perhepalvelujen toiminnan tarkastelu. Vanhuspalvelujen toiminnan kehittämistyön tukena oli Sosiaali- ja terveysministeriön Kaste-ohjelman SenioriKaste –hanke.

”Esitettiin kehitysvammaisten palveluihin kokonaiskartoitusta sekä perheneuvolapalveluiden saatavuuteen ja kehittämiseen liittyvää kokonaistarkastelua. Fvm kertoi, että perheneuvolapalveluiden kokonaisarviointi ja muun muassa jonojen seuranta käynnistetään Oulunkaarella lähiaikoina. Nostettiin esille myös lastensuojeluun liittyviä ajankohtaisia asioita. x kunnassa on lastensuojelutoimien piirissä olevien perheiden määrä verrattain suuri. Tilanteen kohentamiseksi yhteistyö Oulunkaaren ja kunnan välillä on tärkeää. Lisäksi pohdittiin lastensuojelun imagon muuttamista myönteisemmäksi siten, että lastensuojelu koettaisiin hyvänä tukiverkkona, ei niinkään perhettä leimaavana palveluna.”

”Erityisryhmien asumispalvelut. Asiaa viedään Oulunkaarella eteenpäin.”

”Vanhempainkoulun toimintaa jatketaan.”

Palvelujen tuottamisen valvonnan teemaan luokiteltiin lausumia, jotka liittyivät palvelujen kansallisten linjausten sekä järjestämissopimuksessa sovittujen tavoitteiden etenemiseen. Vuosittaiset lukumäärät ja sopimusneuvottelussa esille ottaneiden tahot (kuntayhtymä tai kunta) kuvataan taulukossa 7.

Taulukko 7. Palvelujen tuottamisen valvonnan kunta- ja palvelualakohtaiset lukumäärät ja aloitteentekijät (kuntayhtymä tai kunta, pepa=perhepalvelut, vapa=vanhuspalvelut, tepa=terveyspalvelut).

Aloitteentekijä kuntayhtymä (ky) tai kunta											
Vuosi/ palveluala		li		Pudasjärvi		Simo		Utajärvi		Vaala	
		Ky	Kunta	Ky	Kunta	Ky	Kunta	Ky	Kunta	Ky	Kunta
2011	Pepa	11	0	6	1	3	0	3	1	8	0
	Vapa	4	0	3	0	4	0	2	0	2	0
	Tepa	0	0	3	0	6	0	3	0	4	0
	Yhteensä	15	0	12	1	13	0	8	1	14	0
2012	Pepa	1	2	0	0	3	1	1	0	0	0
	Vapa	2	1	0	0	2	0	1	0	3	0
	Tepa	2	1	4	1	0	1	1	0	0	0
	Yhteensä	5	4	4	1	5	2	3	0	3	0
2013	Pepa	1	0	1	0	1	2	1	0	0	3
	Vapa	1	0	0	0	2	1	1	0	0	2
	Tepa	3	2	3	0	3	1	4	0	0	2
	Yhteensä	5	2	4	0	6	4	6	0	0	7
2014	Pepa	0	0	0	1	1	1	2	2	0	0
	Vapa	0	0	0	0	1	1	2	1	0	0
	Tepa	0	0	0	0	2	1	3	2	0	0
	Yhteensä	0	0	0	1	4	3	7	5	0	0
2011 – 2014 kaikki palvelu- alat yhteensä	Pepa	13	2	7	2	8	4	7	3	8	3
	Vapa	7	1	3	0	8	2	6	1	5	2
	Tepa	5	3	10	1	11	3	11	2	4	2

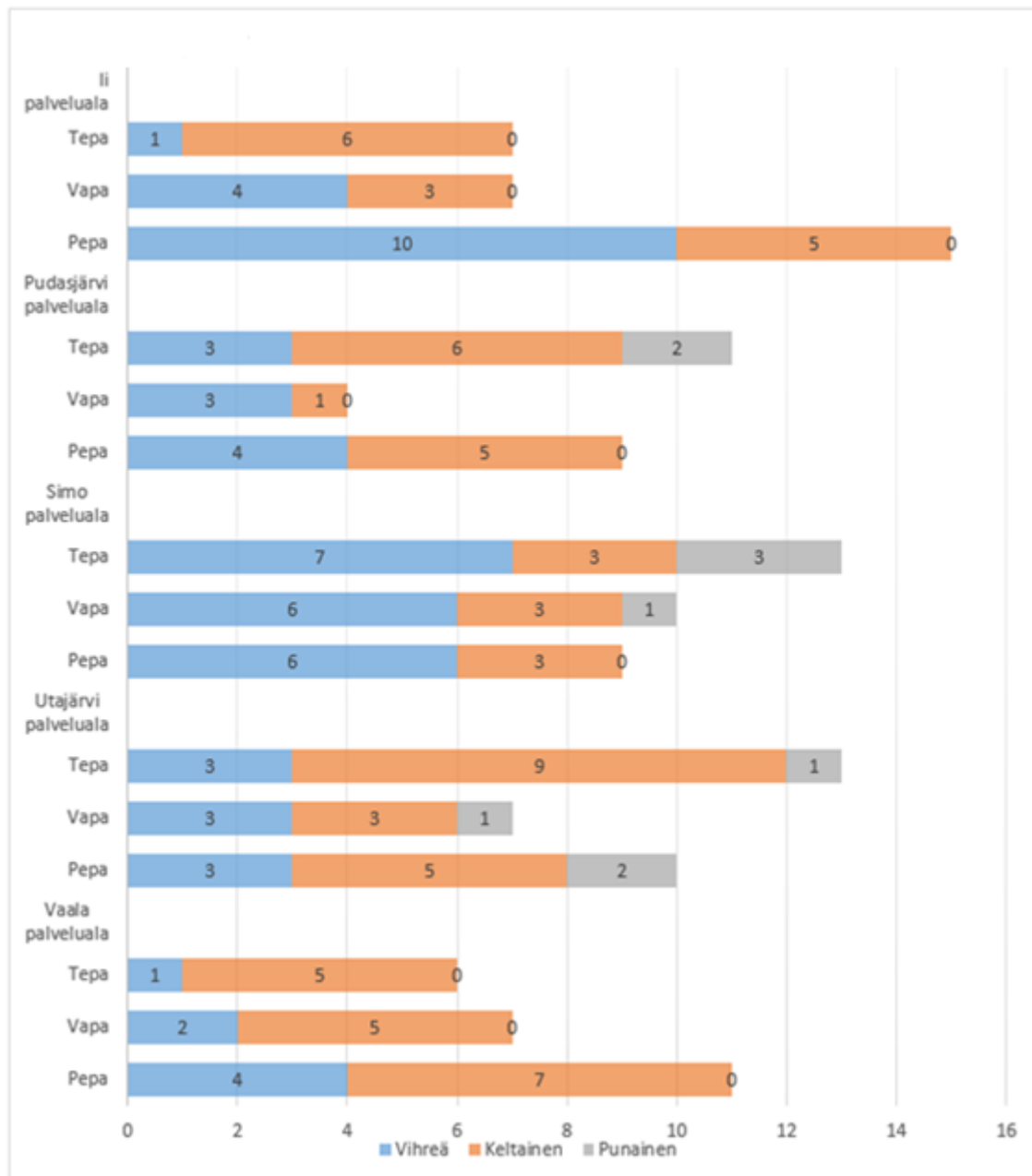
lissä ja Vaalassa vuonna 2011 ilmeni erityisesti kuntayhtymän puolelta esille nostettuja perhepalvelujen tavoitteisiin liittyviä teemoja. Vuonna 2014 ei kummassakaan kunnassa ilmennyt sopimusneuvotteluissa yhtään palvelujen valvontaan liittyviä asioita.

Pudasjärvellä, Simossa ja Utajärvellä käsittelyssä oli kuntayhtymän puolelta esille nostettuja terveyspalvelujen palvelualaa koskevia nostoja. Kuntayhtymän toimintamallin mukaisesti järjestämiskeskuksen rooli kuntien ja yhtymähallituksen asiantuntijaresurssina sekä tiedontuotannossa on keskeinen.

Taulukossa 8 kuvataan kunnittain ja palvelualoittain järjestämissopimuksissa sovittujen toiminnallisten tavoitteiden eteneminen. Vihreä ryhmittely kuvaa, että tavoite on

edennyt, keltainen että tavoite on edennyt osittain ja punainen, että tavoite ei ole edennyt.

Taulukko 8. Palvelujen tuottamisen valvonta, toiminnallisten tavoitteiden eteneminen (lkm).



lissä erityisesti perhepalvelujen palvelualueiden tavoitteiden kirjattiin etenevän. Toiseksi eniten keskusteluissa oli terveystalouden tavoitteiden osittaiseen etenemiseen liittyvät kysymykset. Pudasjärvellä eniten keskusteluissa oli terveystalouden tavoitteiden eteneminen. Simossa kirjattiin eniten tavoitteiden etenemiseen liittyviä

lausumia yhteensä. lissä ei ollut yhtään lausumaa siitä, että tavoitteet eivät edenneet. Utajärvellä keskustelussa oli perhepalvelujen ja terveyspalvelujen osittainen eteneminen. Tavoitteiden osittaista etenemistä koskevia lausumia oli aineistossa yhteensä eniten.

Taulukko 9. Palvelujen tuottamiseen valvontaan (teema 2) liittyvien lausumien esille ottaneiden toimijoiden (kuntayhtymä tai kunta) vuosikohtaiset vaihtelut (lkm).

	Kuntayhtymä	Kunta	Yhteensä
2011	62	2	64
2012	20	7	27
2013	21	13	34
2014	11	9	20
Yhteensä	114	31	145

Taulukosta 9 ilmenee, että kuntayhtymän puolelta on otettu enemmän valvonnan teemaan liittyviä asioita sopimusneuvotteluissa esille. Kuntayhtymän vuosittaisista arvioinneista ilmeni, että erityisesti kuntayhtymän luottamushenkilöt olivat tyytyväisiä vaikutusmahdollisuuksiinsa palvelujen ohjauksessa. Arvioinneissa vaikutusmahdollisuudet talouden ohjaukseen olivat hiukan palvelujen yleisiä ohjausmahdollisuuksia paremmat. Palvelujen ohjausta tehtiin todennäköisesti enemmän raportointityökalujen ja toimielintyöskentelyjen kautta kuin palvelujen järjestämistä koskevissa sopimusneuvotteluissa, joissa keskityttiin enemmän seuraavan sopimusvuoden linjausten laatimiseen. Erityisesti palvelutuotantolautakunnan tehtävänä oli seurata asiakastyytyväisyyttä. Palvelutuotannon toimivuuteen liittyvät asiat nousivat esille myös johtoryhmätyöskentelyissä sekä kuntien toimielinkäsittelyissä.

”Palvelujen kehittämistarpeiden läpikäyntiä mm. vastaanoton, osaston ja asumisyksiköiden toimintaan liittyen. Fvm korosti, että mikäli palveluissa on huomautettavaa, on tarpeen tehdä yksilöity muistutus, jotta asiaan voidaan tarttua.”

”x kunnan lääkäritilanne ja terveysaseman toiminta. Lääkäritilanne (— —) on hyvä. Muutamat pitemmät poissaolot ovat alkuvuodesta nostaneet henkilöstökuluja. Kuntalaisilta on ajoittain tullut mm. luottamushenkilöille palautetta siitä, että esim. lääkärille ei pääse. Todettiin, että asioiden kehittämiseksi asiakkailta ja kuntalaisia kannattaa kannustaa palautteen antamiseen. Palautetta voi antaa Oulunkaaren uudistetun palautejärjestelmän kautta mm. internetissä. Yksilöidympää palautetta voi lähettää myös esim. muistutuksina.”

Palvelujen peittävyksiä ja palvelutakuiden toteutumista sopimusneuvotteluissa seurattiin järjestämiskeskuksen neuvotteluihin koostaman tausta-aineiston avulla sekä Kuntamaisema Oy:n Maisema-mallin ja myöhemmin kuntayhtymän kehittämän Horisontti-mallin avulla. Kuntien lausumia teemassa palvelujen peittävydet, palvelutakuiden toteutuminen oli yhteensä kuusi.

”Selvitetään seuraavaan kuntaneuvotteluun suun terveydenhuollon peittävyksiä Oulunkaaren palveluissa sekä yksityisillä palveluntarjoajilla.”
 ”Vanhuspalvelujen vuorohoidon järjestelyjen muutoksessa laitospaikkojen määrää ei tule kasvattaa. Vuorohoidon uudet järjestelyt voidaan kirjata esityksen mukaan järjestämissopimukseen.”
 ”Selvitetään puheterapian jonotilannetta ja resurssitarpeita. Edetään järjestämissopimusluonnokseen kirjattujen tavoitteiden mukaisesti.”
 ”Riittävien päihde- ja mielenterveyspalvelujen turvaamiseen kiinnitettävä huomiota.”
 ”Kunnan x hoito-osaston kapasiteettia seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin optimaalisen kapasiteetin varmistamiseksi.”
 ”Kunnan ikärakenteen muutos huomioiden asumispalvelutarpeet vanhuspalveluissa kasvavat tulevaisuudessa.”
 Kuntien lausumia teemassa (palvelujen peittävydet, palvelutakuiden toteutuminen) on yhteensä 6/28.

Kuvio 12. Sopimusneuvotteluissa kuntien puolelta esille otetut lausumat (palvelujen peittävydet, palvelutakuiden toteutuminen).

Aineistossa sopimusneuvotteluissa kuntien puolelta esille otetut lausumat ovat luetteloituna kuviossa 12.

Yhteenvetoa palvelujen järjestämisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kategoriasta:

Kategorian lausumat (yht. 203) luokiteltiin kolmeen teemaan, jotka ovat 1. hoito- ja palveluketjun sujuvuus sekä palvelujen kriteeristöt, 2. palvelujen tuottamisen valvonta sekä 3. palvelujen peittävydet ja palvelutakuiden toteutuminen.

Kategoriaan liittyviä lausumia oli eniten vuosina 2011 (97/203) ja vuonna 2013 (53/203). Vähiten lausumia oli vuonna 2014. Eniten lausumia oli teemassa palvelujen tuottamisen valvonta (112/203) ja vähiten teemassa palvelujen peittävydet ja palvelutakuiden toteutuminen. Toiminnan alkuvaiheessa oli kaikkien teemojen osalta yhteensä eniten lausumia, kuntakohtaisina poikkeamina teemassa hoito- ja palveluketjujen sujuvuus Pudasjärvi ja Utajärvi.

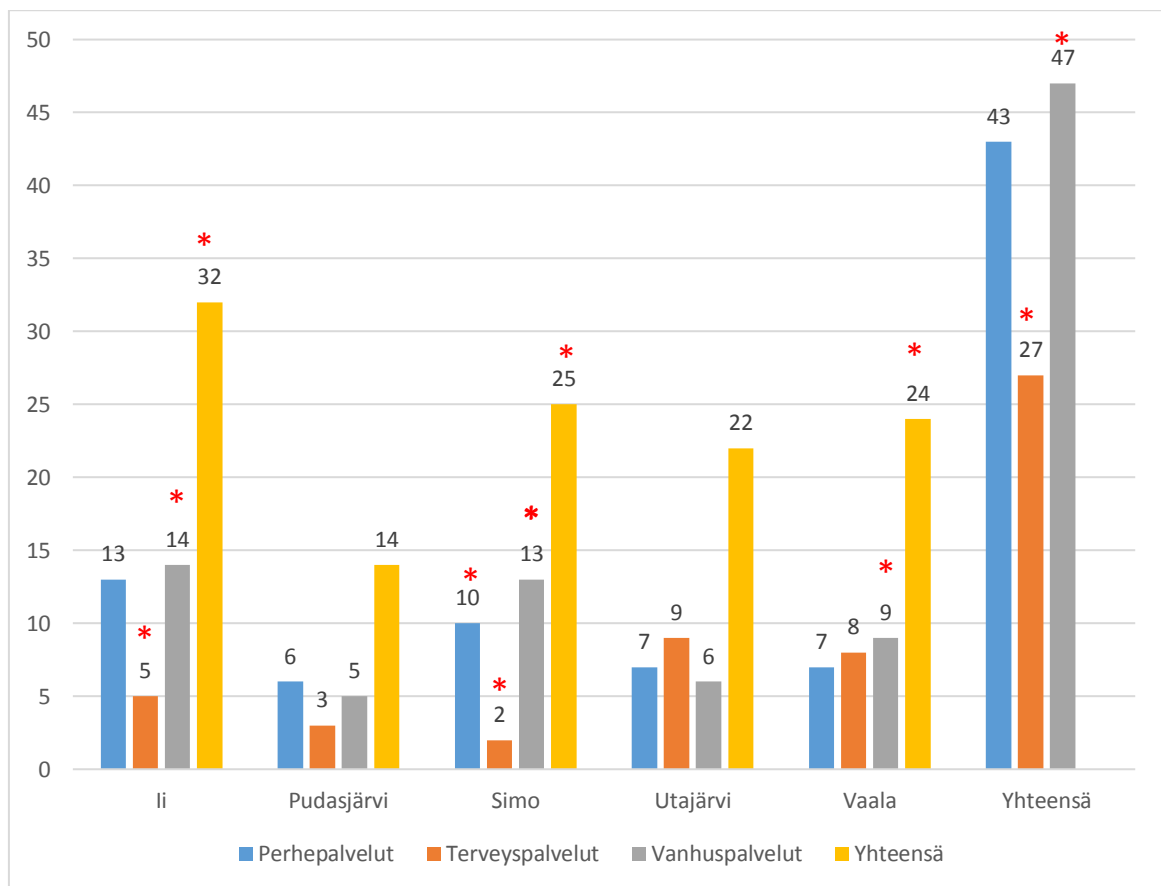
Vuonna 2013 Pudasjärvellä oli käsittelyssä erityisesti terveys- ja vanhuspalvelujen rajapinnan hoito- ja palveluketjujen sujuvuus sekä vanhuspalvelujen palvelurakenne- ja prosessit. Utajärvellä puolestaan yhteistyön kohteena oli erityisesti perhepalvelujen palveluketjujen sujuvuus ja toiminnan tarkastelu.

Palvelujen tuottamisen valvonnan teemaan luokiteltiin palvelujen kansallisten linjausten sekä järjestämissopimuksessa sovittujen tavoitteiden etenemiseen liittyviä lausumia. Iissä ja Vaalassa oli käsittelyssä vuonna 2011 erityisesti kuntayhtymän puolelta esille nostettuja perhepalvelujen tavoitteisiin liittyviä teemoja. Vuonna 2014 ei kummankaan kunnan sopimusneuvotteluissa nostettu esille yhtään palvelujen valvontaan liittyviä asioita. Palvelujen ohjausta tehtiin todennäköisesti enemmän raportointityökalujen ja toimielintyöskentelyn kautta. Erityisesti palvelutuotantolautakunnan tehtävänä oli valvoa palvelujen laatua ja asiakastyytyväisyyttä. Pudasjärvellä, Simossa ja Utajärvellä oli käsittelyssä erityisesti kuntayhtymän puolelta esille nostettuja terveyspalvelujen palvelualaa koskevia nostoja.

5.2 Talous- ja henkilöstöresurssien kohdentaminen

Taloutta koskevia lausumia oli aineistossa kaikista tutkimuksen kategorioista eniten eli yhteensä 293 lausumaa. Taloutta koskevaan kategoriaan sisällytettiin lausumia, jotka koskivat kunnan ja kuntayhtymän talouden seurantaan, talousraamin valmistelua, talouden tasapainotusta, vaikuttavuutta ja arviointia. Taloutta koskeva keskustelu sopimusneuvotteluissa liittyi talouden ja toiminnan rinnakkaiseen tarkasteluun sekä käytettävissä olevien taloudellisten resurssien oikeaan kohdentamiseen. Eniten talouteen liittyviä lausumia oli vuonna 2011 (102/293) lausumaa ja vähiten vuonna 2014 (55/293) lausumaa. Vuonna 2012 lausumia oli 73/293 ja vuonna 2013 63/293. Lausumien määrä väheni vuosittain. Kunnittain tarkasteltuna lausumia oli eniten lissä (71/293) ja vähiten Vaalassa (50/293). Pudasjärvellä lausumia oli lähes yhtä paljon kuin lissä (68/293) ja muissa pienemmissä kunnissa suurin piirtein saman verran kuin Vaalassa. Simossa niitä oli 53/293 ja Utajärvellä 51/293. Tyypillisesti järjestämissopimusneuvottelut aloitettiin talouskatsauksilla.

Henkilöstöresurssiin ja sen kohdentamiseen liittyviä lausumia aineistossa oli yhteensä 98, joista eniten vuonna 2011 (38/98), vuonna 2012 lausumia oli 29/98, vuonna 2013 19/98 ja vähiten vuonna 2014 12/98. Myös henkilöstöresursseihin liittyvät lausumat vähenivät vuosittain. Eniten henkilöstöresursseihin liittyviä lausumia oli kunnittain tarkasteltuna Vaalassa (24/98), toiseksi eniten Utajärvellä (22/98) ja lissä (21/98). Vähiten lausumia oli Pudasjärvellä (12/98). Simossa lausumia oli aineistossa 19/98.



Kuvio 13. Henkilöstöresursseja koskevat kunta- ja palvelualakohtaiset lausumat (lkm).

Palvelualoja kuntakohtaisesti tarkasteltuna eniten lausumia oli lissä (32/117) ja vähiten Pudasjärvellä (14/117). Pienemmistä kunnista eniten lausumia oli Simossa (25/ 117). Palvelualoittain tarkasteltuna vanhuspalveluita koskevia henkilöstöressursseja ja resurssin kohdentamista koskevia lausumia oli eniten. Toiseksi eniten oli perhepalveluja koskevia lausumia ja vähiten terveysterveysten koskevia lausumia. lissä, Simossa ja Vaalassa lausumia oli eniten vanhuspalveluissa. lissä ja Simossa puolestaan oli vähän terveysterveysten koskevia lausumia. Kunta- ja palvelualakohtaisia eroja on merkitty kuvioon 13 tähdillä.

Vanhuspalveluihin liittyen käsiteltiin henkilöstömitoituksia erityisesti palvelujen peittävyksiä ja palvelurakennetta koskevien asioiden yhteydessä. Terveysterveysten keskustelu liittyi pääsääntöisesti lääkäritilanteeseen ja lääkäriresurssiin, mutta myös akuutti- ja hoivaosastojen paikkamääriin ja kuormituksiin. Perhepalveluissa keskusteltiin erityisesti koulukuraattori-, psykologi-, ja neuvolatyön resurssoinnista erityisosaamisen turvaamiseen sekä lainsäädäntömuutoksiin liittyen. Asiakasmäärien tarkastelun

pohjalta tarkistettiin mitoituksia sosiaalityön osalta, mikäli palvelutakuissa ei pysytty. Kaiken kaikkiaan resurssitarkastelu pohjautui järjestämiskeskuksen puolelta tiedontuotantoon. Aineistosta ilmeni yksittäisiä henkilöstömitoituksiin liittyviä kannanottoja:

”Keskusteltiin vanhuspalvelujen yksikön x henkilöstömitoituksesta. Todettiin, että asuntopoliittiseen työhön liittyen kunnanhallitukselle on toimitettu katsaus kunnan x palvelualojen ja –yksiköiden mitoituksesta.”

”Vanhuspalvelujen yksikön x henkilöstö on kirjelmöinyt yksikön toiminnasta ja mitoituksesta kunnan x kunnanhallitukselle. Asiaan on laadittu vastine lähiesimiesten ja vanhuspalvelujen toimesta. Kirjelmässä mainitut asiat on myös käyty läpi yksikön x henkilöstön kanssa. Oulunkaaren yleisenä ohjeena on, että kaikissa työyhteisön toimintaan liittyvissä asioissa tulee olla ensisijaisesti yhteydessä omaan lähiesimieheen ja palvelujohtajaan, jotka tiedottavat asiasta järjestämiskeskusta. Järjestämiskeskus ottaa kehittämistarpeet tarvittavilta osin esiin kuntaneuvotteluissa.”

”Kunnan x kunnanhallitus merkitsee kirjelmän tiedoksi ja toteaa, että asia on välitetty Oulunkaarelle jatkotoimenpiteitä varten.”

”x toi esiin, että henkilöstömenojen tasapainotustoimiin liittyvien käytäntöjen (esim. sijaisten käyttö) tulisi olla yhtenäisiä Oulunkaaren ja kunnan välillä.”

Yhteenvetoa talous- ja henkilöstöresurssien kohdentamisen kategoriasta: Taloutta koskevia lausumia oli aineistossa kaikista tutkimuksen kategorioista eniten yhteensä 293 lausumaa. Kategoriaan sisällytettiin lausumia, jotka koskivat kunnan ja kuntayhtymän talouden seurantaa, talousraamin valmisteluta, talouden tasapainotusta, vaikuttavuutta ja arviointia (195).

Eniten lausumia oli vuonna 2011 (102/293) ja vähiten vuonna 2014 (55/293). Lausumien määrät vähenivät vuosittain. Lausumia oli eniten lissä (71/293) ja vähiten Vaalassa (50/293). Pudasjärvellä lausumia oli lähes yhtä paljon kuin lissä ja muissa pienemmissä kunnissa suurin piirtein saman verran Vaalassa.

Henkilöstöresursseihin liittyviä lausumia oli 98 ja myös ne vähenivät vuosittain. Kunnittain tarkasteltuna pienissä kunnissa henkilöstöresurssiin liittyvää keskustelua käytiin enemmän kuin isommissa kunnissa. Palvelualoitain tarkasteltuna

vanhuspalveluja koskevia henkilöstöresursseja ja sen kohdentamista koskevia lausumia oli eniten. Toiseksi eniten lausumia oli perhepalveluissa ja vähiten terveyspalveluissa.

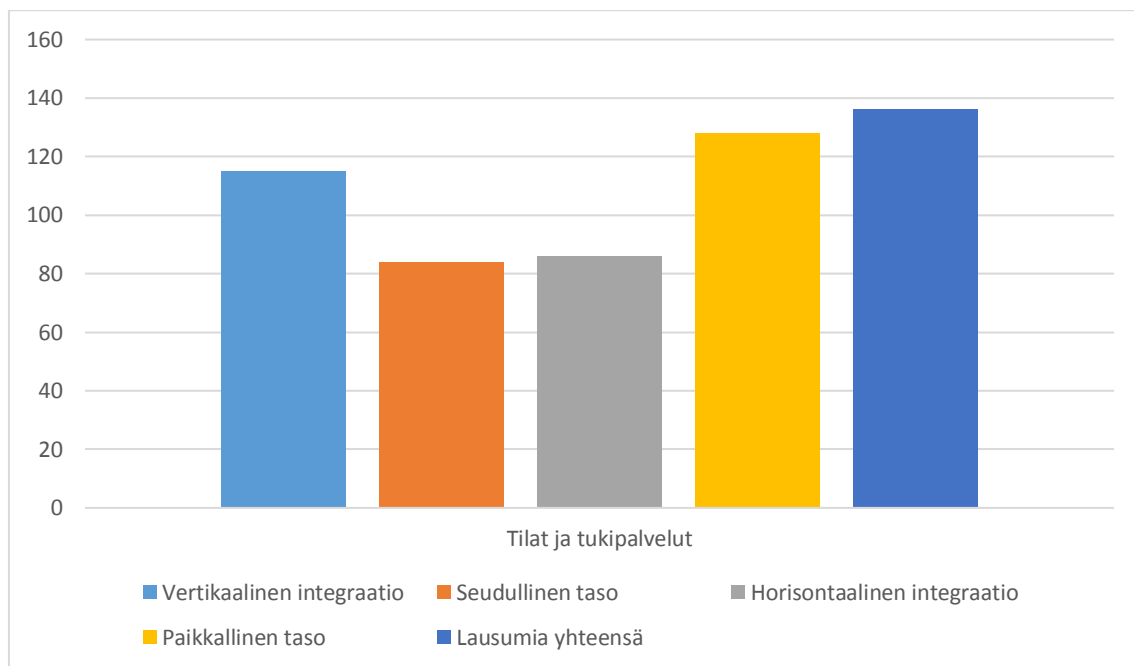
Vanhuspalveluiden osalta käsiteltiin henkilöstömitoituksia erityisesti palvelujen peittävyksiä ja palvelurakennetta koskevien asioiden yhteydessä. Terveyspalveluissa keskustelu liittyi pääsääntöisesti lääkäritilanteeseen ja lääkäriresurssiin, mutta myös akuutti- ja hoivaosastojen paikkamääriin ja kuormituksiin. Perhepalveluissa esillä oli erityisesti koulukuraattori-, psykologi- ja neuvolatyön henkilöstömäärät.

5.3 Tilat ja muut tukipalvelut

Kuntayhtymän perussopimuksen mukaan kaikki yli 10 000 euron omaisuus on kuntien omistuksessa ja kuntayhtymä vuokraa ne käyttöönsä eli yli 10 000 euron investoinnit tulevat kuntien investointibudjetteihin. Kuntien välillä on eroavaisuuksia tukipalvelujen hinnoittelussa ja tämä aiheutti haasteita raamin määrittelyssä, koska nämä kustannukset ovat kuntayhtymän budjetissa ulkoisia menoja. Tilojen ja tukipalvelukustannusten osuus Oulunkaaren kuntayhtymän oman toiminnan kokonaiskustannuksista oli vuoden 2015 tilinpäätöksessä 8,3 Meur, joka on 10,4 %. Kyse on siis kustannusten näkökulmasta merkittävästä kokonaisuudesta.

Tiloja ja tukipalveluja koskevia ilmauksia oli aineistossa yhteensä 136. Tämän teemoittelun ilmaukset olivat lähtökohtaisesti sellaisia, joissa tarvittiin kunnan ja kuntayhtymän välistä yhteistyötä sekä järjestämiskeskuksen sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijuutta ja osaamista. Keskusteluissa korostuivat paikallisen tason ja vertikaalisen tason yhteistyö (kuvio 14).

Aineistossa oli tiloihin ja tukipalveluihin liittyviä kuntien aloitteesta tehtyjä ilmauksia yhteensä 83 ja kuntayhtymän aloitteesta tehtyjä ilmauksia oli yhteensä 53. Vuonna 2012 tämän ryhmittelyn ilmauksia oli eniten eli yhteensä 41/136. Tässä kategoriassa kuntien puolelta tuli siten neuvotteluissa enemmän aloitteita kuin kuntayhtymän puolelta.



Kuvio 14: Teemoittelun sekä vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.

Tiloihin ja tukipalveluihin liittyvissä keskusteluissa täsmennettiin kunnan ja kuntayhtymän välistä työnjakoa sekä nähtiin myös tarve määritellä tila-asioissa selkeät yhteyshenkilöt järjestämiskeskuksen puolelta palvelualoittain. Järjestämiskeskuksen asiantuntijuutta tarvittiin toiminnan ja tarveselvitysten tekemisessä tiloihin ja tukipalveluihin liittyen. Seudullisen hankintapäällikön resurssi mainittiin logistiikan kehittämisen ja kilpailutusten yhteydessä. Sopimusneuvotteluissa sovittiin usein myös erillisistä neuvotteluista, joissa työstiittiin yhteistyössä tiloihin ja tukipalveluihin liittyviä asioita eteenpäin. Tukipalvelujen hinnoittelujen läpinäkyvyyden lisäämisestä, yhdenmukaistamisesta ja vaikutuksesta kuntayhtymän raamiin oli aineistossa myös lukuisia mainintoja.

GvmFvm: "Suun terveydenhuollon, neuvolan ja työterveyshuollon tilaratkaisut tarvitsevat lisäselvityksiä ja lopulliset päätökset, kuntayhtymän linjaus: tilaratkaisujen tulee tukea palvelujen kokonaisorganisointia ja -johtamista. Järjestämiskeskus neuvottelee tilaratkaisuista kunnan kanssa."

Gvm: "On kehitetty uusi tukipalvelujen yhteistyömalli Oulunkaaren lähiesimiesten kanssa."

"Oulunkaaren hankintapäällikkö mukana noin vuoden kestävässä logistiikkaselvityksessä, kehitysvammaisten kuljetuksille tavoitteena saada uudet sopimukset vuoden 2013 syksyllä."

”Oulunkaaren hankintapäällikkö selvittää kotihoidon kuljetuspalvelujen järjestelyt.”

Fvm: ”Kuntayhtymän hankintapäällikön vetämässä logistiikkaselvityksessä kehitetään erityisesti henkilö- ja ateriakuljetuksia yhteistyössä lähiesimiesten kanssa (esim. Pudasjärven Itella-yhteistyö). ”

Asuntopoliittista työskentelyä on toteutettu kunnissa yhteistyössä kuntayhtymän kanssa. Myös ikäihmisten ateriapalvelujen järjestämisestä on ilmaisia erityisesti Vaalan kunnassa:

CF: ”Tukipalveluasioita valmistellaan yhteistyössä ennen seuraavaa kuntaneuvottelua. Asuntopoliittinen ohjelmatyö olisi tarpeen käynnistää.”

CF: ”Senioriasumisen kehittämistä pohditaan asuntopoliittisessa työssä.”

EF: ”Yhteistyössä on tehty suunnitelma siirtymisestä aterioiden kylmäkuljetuksiin. Kuljetuksista vastaa Itella. Palvelu käynnistetään sivukylillä. Asiaa on esitelty myös vanhus- ja vammaisneuvostolle. Päätöksen palvelun aloittamisesta tekee kunnan E ympäristölautakunta. Kustannusvaikutuksia vielä tarkennetaan.”

Yhteenvetoa tiloja ja muita tukipalveluja koskevasta kategoriasta: Ilmauksia oli aineistossa yhteensä 136. Tämän teemoittelun ilmaukset olivat lähtökohtaisesti sellaisia, joissa tarvittiin kunnan ja kuntayhtymän välistä yhteistyötä sekä järjestämiskeskuksen tukipalveluihin liittyvää sosiaali- ja terveyspalvelujen substanssiosaamista. Keskusteluissa korostui paikallisen tason ja vertikaalisen tason yhteistyö.

Tiloihin ja tukipalveluihin liittyvissä keskusteluissa täsmennettiin kunnan ja kuntayhtymän välistä työnjakoa ja ilmeni tarve määritellä tila-asioissa selkeät yhdyshenkilöt järjestämiskeskuksen puolelta. Järjestämiskeskuksen sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijuutta hyödynnettiin tilojen ja tukipalvelujen tarveselvitysten tekemisessä.

Seudullisen hankintapäällikön resurssi mainittiin logistiikan kehittämisen ja kilpailutusten yhteydessä. Sopimusneuvotteluissa sovittiin myös usein erillisistä neuvotteluista, joissa työstiettiin yhteistyössä tiloihin ja tukipalveluihin liittyviä asioita eteenpäin. Tukipalvelujen hinnoittelujen läpinäkyvyyden lisäämisestä,

yhdenmukaistamisesta ja vaikutuksesta kuntayhtymän talousraamiin oli aineistossa lukuisia mainintoja.

Asuntopoliittista työskentelyä toteutettiin kunnissa yhteistyössä kuntayhtymän kanssa. Asuntopoliittisessa työssä keskeistä oli kunnan aktiivinen rooli. Vaalan kunta nosti käsittelyyn ikäihmisten ateriapalvelujen järjestämistä koskevia kysymyksiä.

5.4 Sähköiset palvelut ja tietojohdaminen

Sähköisten palvelujen ja tietojohdamisen kategoriassa pelkistettyjä ilmauksia oli yhteensä 50, joista tietohallintoon kohdistuvia yhteensä 24. Aineistossa sähköisiin palveluihin kohdistuvia ilmauksia oli 18 ja tiedolla johtamiseen kohdistuvia oli kahdeksan.

Eniten tietohallintoon kohdistuvia ilmauksia oli aineistossa vuonna 2013 eli yhteensä 13. Vuonna 2012 kuntayhtymässä valmisteltiin tietohallinnon nykymuotoista organisointia. Painopisteinä ovat olleet muun muassa sähköisen asioinnin, ja etäpalvelujen kehittäminen sekä yhteistyön rajapintojen täsmentäminen kuntien kanssa. Tietohallintopäällikkö tuli kuntayhtymän johtoryhmän jäseneksi ja järjestämiskeskuksen sopimusneuvottelijaksi. Näin kuntayhtymän strategiaa saatiin jalkautettua sähköisten palvelujen kehittämisen näkökulmasta.

FvmB: ”Sähköisen asioinnin kehittämiseen panostetaan. Asia on tärkeä harva-alueiden palvelujen kehittämisen näkökulmasta. Omahoito-alustan käyttöön oton aikataulutavoite on 2011 alku. Sade-hankkeen kautta pyritään saamaan sosiaalipalvelut mukaan (sähköinen toimeentulotuen hakemisen prosessi).”

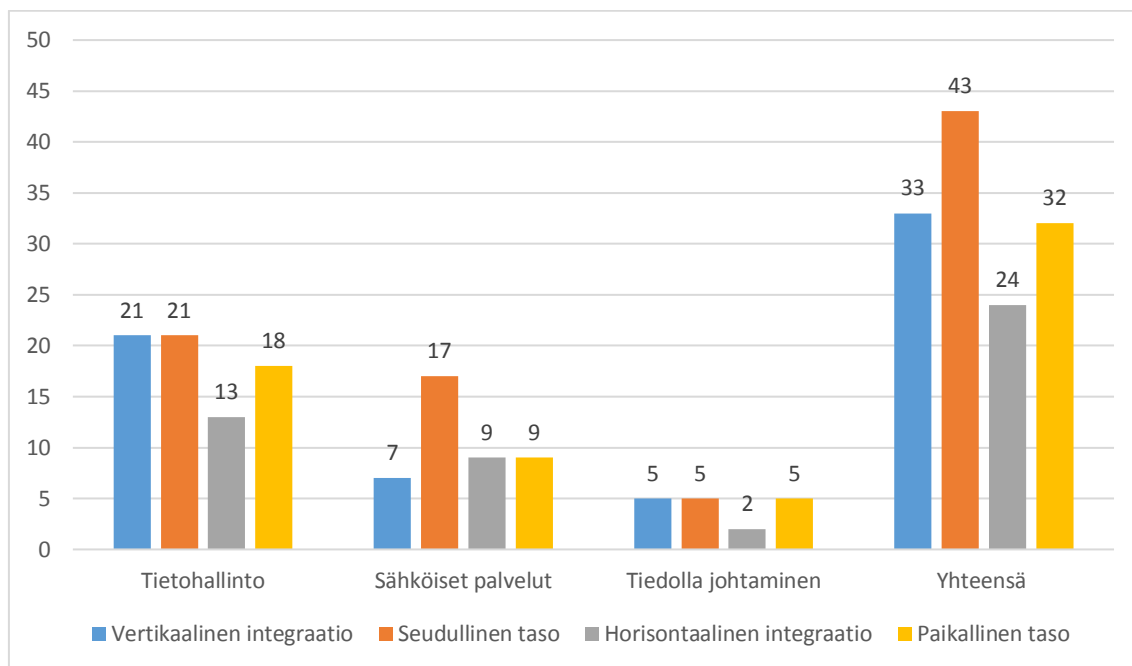
Tietohallintoon liittyvät maininnat aineistossa kohdistuivat seudullisen tietohallinnon kehittämistyöhön, tieto-, puhelin- ja henkilöturva- sekä hoitajakutsujärjestelmien kehittämissuunnitelmiin ja tarpeisiin.

Terveysasemien puhelinliikenteen sujuvuuteen haettiin parannusta yhteistyössä:

”Terveysaseman ajanvarauksesta on tullut kuntalaisilta palautetta (positiivista ja negatiivista). Erityisesti aamuisin puheluliikenne ruuhkaista. Mm. hoidontarpeen arvioinnin vaatimukset ja henkilöstömitoitukset asettavat osaltaan rajoitteita puheluliikenteen organisointiin. Terveysaseman ajanvarauksen soittomäärät ovat [kunnassa x] korkeat muihin Oulunkaaren kuntiin verrattuna. Kuntalaisille tiedottaminen on tärkeää liittyen puhelinjärjestelmän tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Henkilöstön sairaustapauksiin liittyvä varajärjestelmä puheluihin vastaamisessa vaatii myös vielä kehittämistä.”

Taulukossa 10 esitellään ryhmittelyjen ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.

Taulukko 10. Ryhmittelyjen ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.



Tietohallintoon, sähköisiin palveluihin ja tiedolla johtamisen kokonaisuudessa korostuivat seudullisen ja vertikaalisen tason näkökulmat. Kuntien ja kuntayhtymän yhteistyö oli tärkeä tietoverkkoasioissa ja sopimushallinnassa. Kuntayhtymältä odotettiin erityisesti tarkennettuja näkökulmia sähköisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tulevaisuuden näkymistä. Tietojärjestelmien uusimisten ja päivittämisen suunnitelmat kustannusarvioineen käytiin seudullisen tietohallinnon muotoutumisen jälkeen vuosittain kuntaneuvotteluissa läpi. Myös päätöksentekoon liittyviä sähköisiä

järjestelmiä oli yhteisesti päätetty ottaa käyttöön niin kuntayhtymän kuin peruskuntienkin puolella. Seudullinen tietohallinto mahdollisti kuntayhtymän ja kuntien tietohallinnon kokonaissuunnittelun kansalliset ja alueelliset näkökohdat huomioiden, josta muodostui lisäarvoa alueen kunnille.

Sähköisiin palveluihin liittyviä pelkistettyjä ilmauksia oli eniten vuonna 2011 (11kpl). Sähköisiä palveluja kehitettiin muun muassa erilaisilla kehittämishankkeilla, joissa Oulunkaaren kuntayhtymä, tai kuntayhtymän jäsenkuntia oli mukana. Hankkeista oli mainintoja aineistossa seuraavasti:

Sujuva-hanke (EAKR)
 Eppi-hanke (Pohjois-Pohjanmaan etäpalvelu –hanke, EAKR)
 Hyve-johtamisen kartta -hanke (Sosiaali- ja terveysministeriö/Kaste-ohjelma)
 ITTS-hanke (Implementing Transnational Telemedicine Solutions, Northern Periphery Programm)
 Arjen turvaa kunnissa -hanke (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma)

Kuvio 15. Sähköisten palvelujen kehittämishankkeita.

Kunnat suhtautuivat aineiston valossa myönteisesti sähköisten palvelujen kehittämistyöhön. Asia nähtiin erityisen tärkeänä Harva-alueiden elinvoiman kehittymisen näkökulmasta. Sähköisiä palveluja kehitettiin erityisesti terveys- ja vanhuspalveluissa.

Sähköinen omahoitoalusta otettiin käyttöön Sujuva-hankkeen (hyvä vastaanotto – toimintamalli) myötä vuonna 2012. Käyttäjämäärät kehittyivät myönteisesti ja palveluja laajennettiin myös muihin palveluihin. Yhdessä kuntayhtymän jäsenkunnassa ei omahoitopalvelua voitu kokonaisuudessaan ottaa käyttöön, koska kyseisen kunnan terveydenhuollon potilastietojärjestelmä on eri kuin muissa jäsenkunnissa. Omahoitopalvelua laajennettiin terveyspalvelujen jälkeen vanhus- ja perhepalveluihin. Perhepalvelujen osalta aineistossa mainittiin, että sosiaalipalvelujen sähköisiin palveluihin haettiin hankerahoitusta (sähköisen toimeentulotuen prosessi), mutta rahoitusta ei saatu. Aihe nähtiin terveyspalvelujen sähköisten palvelujen ohella tärkeäksi pitkien etäisyyksien alueella. ITTS-hankkeen puitteissa kokeiltiin muun muassa

videovälitteistä kotikuntoutusta. Hankkeesta saatiin myönteisiä kokemuksia, mutta aineistossa mainittiin myös haasteita:

”Haasteena on ollut saada ikäihmiset näkemään laajakaistan tarve ja sen hyödyntäminen mahdollisuudet. Asian selvittämistä jatketaan yhteistyössä Oulunkaaren ja x kunnan kanssa.”

Kunnissa suhtauduttiin myönteisesti myös mobiilikotihoidon käyttöön ottoon. Pitkien etäisyyksien olosuhteissa erityisesti toiminnanohjausjärjestelmä –ominaisuutta pidettiin tärkeänä, jotta asiakkaisiin kohdistuvaa välitöntä työaikaa saatiin nostettua. Kuntamaisema Oy:n Maisema-järjestelmää hyödynnettiin kuntayhtymän alkuvaiheessa sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujärjestelmän kehittämistyössä. Kuntakohtaiset tarvevakioidut sote-indeksit arvioitiin realistiseksi väestön tilanteen kuvaajaksi. Kouluterveyskyselyt päätettiin hankkia keskitetysti Oulunkaaren perhepalvelujen toimesta kuntayhtymän ja peruskuntien käyttöön toiminnan kehittämistä varten.

Yhteenvetoa sähköisten palvelujen ja tietojohdamisen kategoriasta: Lausumia oli yhteensä 50 ja keskusteluissa korostuivat seudullisen ja vertikaalisen tason lausumat. Seudulliseen tietohallinnon yhteistyön painopisteinä olivat sähköisen asioinnin ja etäpalvelujen kehittämiseen sekä yhteistyön rajapintojen täsmentämiseen liittyvät teemat.

Vuonna 2012 tietohallintopäällikkö tuli kuntayhtymän johtoryhmän jäseneksi ja järjestämiskeskuksen sopimusneuvottelijaksi. Tämä tehosti kuntayhtymän strategian toimeenpanoa sähköisten palvelujen kehittämistyössä.

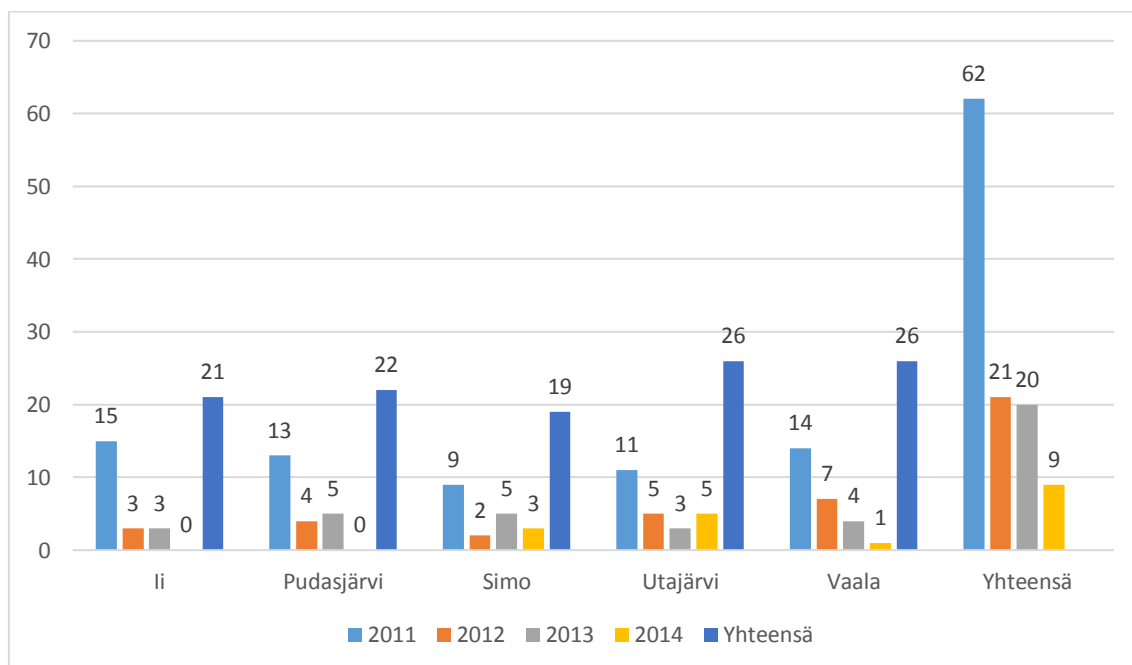
Tietohallintoon liittyviä mainintoja aineistossa oli eniten vuonna 2013 (13/50) ja ne kohdistuvat seudullisen tietohallinnon kehittämistyöhön, tieto-, puhelin- ja henkilöturva- sekä hoitajakutsujärjestelmien kehittämissuunnitelmiin ja tarpeisiin. Kuntien ja kuntayhtymän yhteistyö korostui tietoverkkoasioissa ja sopimushallinnassa. Kuntayhtymältä odotettiin erityisesti tarkennettuja näkökulmia sähköisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tulevaisuuden näkymistä.

Tietojärjestelmien uusimisten ja päivittämisen suunnitelmat kustannusarvioineen käytiin seudullisen tietohallinnon muotoutumisen jälkeen vuosittain sopimusneuvotteluissa läpi. Myös päätöksentekoon liittyviä sähköisiä järjestelmiä päätettiin ottaa käyttöön. Kunnat suhtautuivat aineiston valossa myönteisesti sähköisten palvelujen kehittämistyöhön. Myös mobiilikotihoidon käyttöön ottoon kunnissa suhtauduttiin myönteisesti. Seudullisesta tietohallinnosta tuli lisäarvoa alueen kunnille.

5.5 Osaaminen

Osaamista koskevia lausumia oli aineistossa yhteensä 112. Eniten lausumia oli vuonna 2011 62 ja vähiten vuonna 2014, jolloin niitä oli yhdeksän. Kuntakohtaisesti lausumat jakaantuivat eri vuosille seuraavasti:

Taulukko 11. Osaamista koskevien lausumien kunta- ja vuosikohtaiset vaihtelut.



Eniten lausumia oli Vaalan ja Utajärven kunnissa. Erityisosaamisen varmistamista koskevia lausumat koskivat erityisesti lääkäri- ja psykologiresurssien turvaamista, mutta alueen ikääntyvä väestö tarvitsee myös esimerkiksi perusterveydenhuoltoon

suuntautuneen geriatriin osaamista. Seudullinen yhteistyö turvaa hyvin erityisosaamisen saatavuutta pienissä kunnissa ja alueellista (kahden kunnan välistä yhteistyötä) käytettiin rekrytoinnissa naapurikuntien alueilla, mutta myös horisontaalisesti eri sektorirajat ylittäen:

E: ”Psykiologien rekrytointiin on tarpeen pohtia uusia keinoja (vrt. lääkärirekrytoinnissa onnistuminen). Oman toiminnan psykologipalveluilla voitaisiin myös vahvistaa erityisesti lasten ja nuorten osalta varhaisen tuen palveluita. Sivistystoimen kanssa tehtävä yhteistyö koulupsykologi- ja kuraattoripalveluiden osalta tulee jatkossa ratkaista.”

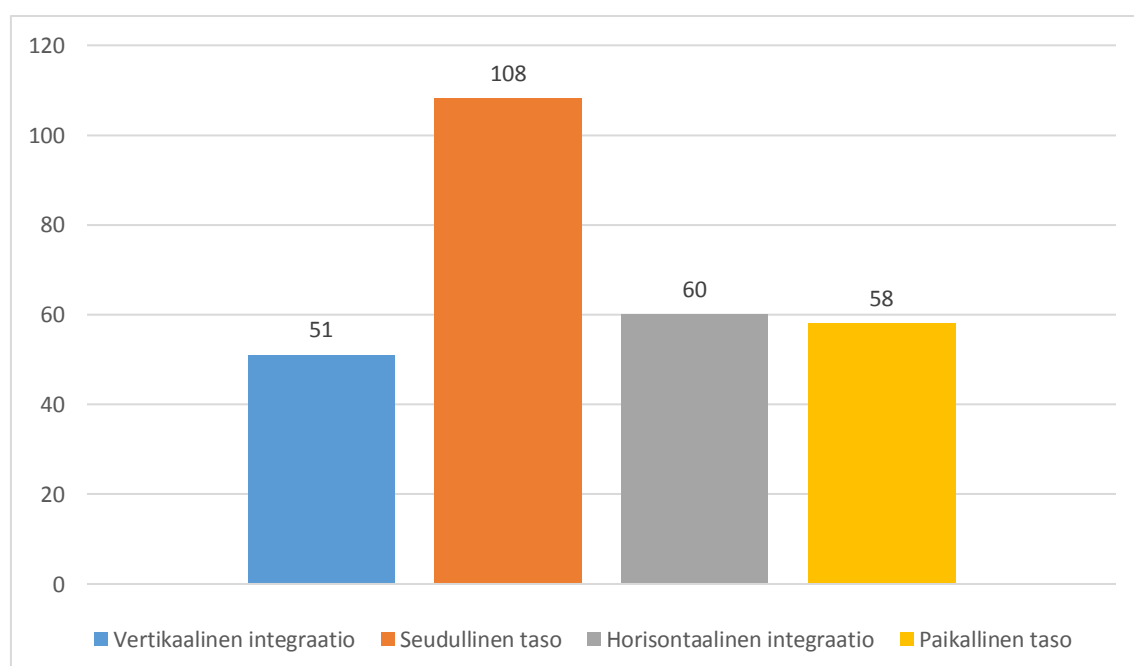
FvmB: ”Keskustelua myös haastavasta psykologitilanteesta. Todettiin, että psykologien rekrytoiminen on tarkoituksenmukaisempaa Oulunkaaren kuin peruskunnan palvelukseen.”

EF: ”Lasten ja nuorten psykologipalveluille on kunnassa tarve. Tiivis yhteistyö mm. sivistyspalveluiden kanssa myös jatkossa on tärkeää.”

E: ”Kuntaneuvottelujen valmistelevala palaveri on käyty 18.3., jossa on alustavasti ideoitu E:n kunnan palvelurakenteen ja palveluiden sisällön kehittämistä. Perusterveydenhuoltoon suuntautuneen geriatriin rekrytointia harkittu.”

Taulukossa 12 esitellään teemoittelun ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.

Taulukko 12. Teemoittelun ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.



Seudullinen taso korostuu tässä teemoittelussa. Seudullisia hankkeita ja koko kuntayhtymän alueelle levitettyjä toimintamalleja nousi aineistosta esille seuraavasti:

Hanke/toimintamalli	Esimerkki pelkistetystä ilmauksesta
Päihdepalvelujen koordinaatio	"Keskustelua päihdepalvelujen kehittämisestä. Paikallistasolla tarjottavia päihdepalveluja ja niiden koordinaatiota on kehitetty. Tehtävään on nimetty DE-alueen perhepalvelujen esimies." "Päihdetyön erityispalveluissa on käytetty ostopalvelutyöntekijää. Tätä resurssia joudutaan mahdollisesti lisäämään."
Virta-hanke, pidämme huolta työ- ja toimintakyvystämme sekä tulevaisuudestamme (Sosiaali- ja terveysministeriö/Kaste-ohjelma, hallinnoija Kainuun sote)	"Neuvolapalveluissa pitkäaikaistyöttömien terveystarkastuksia kehitetään sisällöllisesti mm. Virta-hankkeen puitteissa." "Ns. Taipaleen mallin jatkosta on sovittu, että Oulunkaaren toiminnan jatkon vastuuhenkilö on seudullinen päihdekoordinaattori." "Virta-hanke on käynnistetty nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi." "Ennaltaehkäisyyn tartutaan nyt Virta-hankkeessa."
Hyve-johtamisen kartta –hanke (Sosiaali- ja terveysministeriö/Kaste-ohjelma, hallinnoija Oulun kaupunki)	"Kotihoidon johtamisen kehittämishanke käynnistyy Oulunkaarella. "
Sujuva-hanke (EAKR) Hyvä vastaanotto -toimintamalli	"Hyvä vastaanotto –toimintamalli käynnistyy Oulunkaarella syksyllä. Toimintamallin tarkoituksena on kehittää vastaanottopalvelujen sujuvuutta, asiakaslähtöisyyttä ja kustannustehokkuutta." "Hankkeen tavoitteena on vastaanottotoiminnan palvelutason kehittäminen." "Käynnistyvä Sujuva-hanke tukee vastaanottotoiminnan ja lääkäri-hoitaja –työparityöskentelyn kehittämistä." "Sujuva-hanke (mm. omahoito-alusta) on edennyt suunnitelmien mukaan."
Vanhuspalvelujen työntekijöiden työhyvinvointihanke (Voimaa) (ESR/Lump sum)	"Tavoitteena vanhuspalvelujen työntekijöiden yksilöllisten työhyvinvointipolkujen rakentaminen yhteistyössä työterveyshuollon kanssa. Pilotoinnin jälkeen mallin mahdollinen laajennus Oulunkaaren muille palvelualueille."
Sohvi-hanke, hyvinvoinnin alueellisen tiedontuotannon kehittäminen (ESR, hallinnoija Karelia AMK)	"Hankkeessa kerätään tietoa kuntalaisten kokemuksista kunnan/kuntayhtymän palvelutarjonnasta. D:n kunnassa painopisteenä ovat lapsiperheet."

(jatkuu)

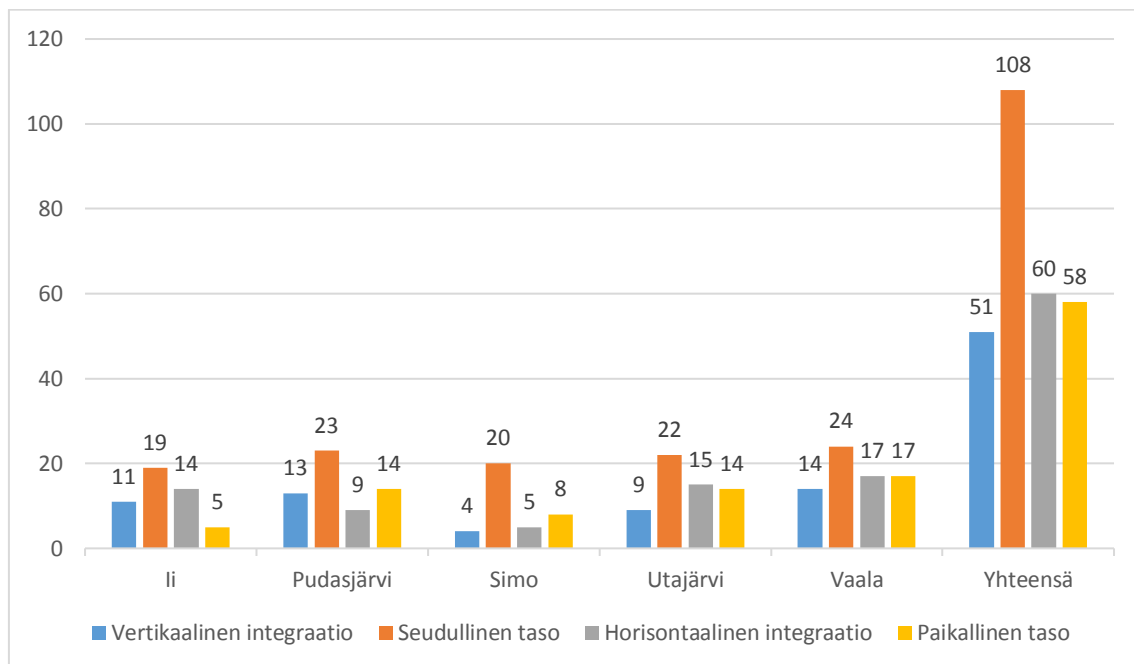
(jatkuu)

Lapsiperheiden hyvinvointihanke Tukeva2 –juurruttamishanke (Sosiaali- ja terveysministeriö/Kaste-ohjelma, hallinnoija Oulun seutu)	”Tukeva2 –juurruttamishanke on saanut rahoituksen.”
Kytke-hanke, Asiakkaan ja kodin kytkeminen sosiaali- ja terveydenhuollon saumattomiin palveluketjuihin (Sosiaali- ja terveysministeriö/Kaste-ohjelma, hallinnoija Oulun kaupunki)	”Kuntoutuksen osalta käynnistymässä on aivohalvauspotilaiden hoitoa tehostava hanke.” ”Terveyspalvelut/kuntoutuksessa osallistutaan aktiivisesti Kytke-hankkeen aivohalvauspotilaiden kuntoutuksen kehittämisosioon.”
ITTS-hanke (Implementing Transnational Telemedicine Solutions, Northern Periphery Programm)	”ITTS-hanke (kuntoutus ja sähköinen asiointi) on käynnistymässä.” ”FvmB Korosti sähköisten palvelujen merkitystä Harva- toimintamallin näkökulmasta.”
Oulunkaaren kuntalogistiikka ja toimintamalli –hanke (ESR/Lump sum)	”Logistiikkahankkeen jatkotoimiin tullaan hakemaan rahoitusta Pohjois-Pohjanmaan liitosta.”
Osaamisen kehittäminen	”Gvm toi esiin kh:n kommentteja mm. osaamisen kehittäminen.” ”Fvm kertoi Oulunkaaren osaamisen kehittämistyöstä (mm. osaamiskartoitukset, kuntayhtymän koulutussuunnittelu).”
Pudasjärven palvelualueen malli mielenterveyskuntoutujien asumispalveluissa	”Asumispalvelumallin työstämistä jatkettu ja on saatu mm. päivä- ja työtoiminnot keskitettyä samaan paikkaan.”
Vanhempainkoulutoiminta	”Perhepalvelujen osalta painopisteinä ja kehittämiskohteina voidaan nostaa esiin mm. seuraavaa...”
Perheneuvolatoiminnan mallintaminen	”Perheneuvolatoiminnan mallintamiselle haasteita on asettanut psykologityövoiman saatavuus.”

Kuvio 16. Aineistossa esille nousseita seudullisia hankkeita ja hyviä käytäntöjä.

Lausumat jakaantuivat kunnittain vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin seuraavasti:

Taulukko 13. Osaamisen kategoria: Lausumien jakaantuminen kunnittain vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin (lkm).



Taulukosta ilmenee, että seudullisen tason lausumat jakaantuivat kunnittain melko tasaisesti. Paikallisen tason lausumat korostuivat puolestaan Vaalassa, Utajärvellä ja Pudasjärvellä. Kuntayhtymän ja kuntien yli meneviä lausumia oli vähiten Simossa ja Utajärvellä. Horisontaalisen integraation lausumia puolestaan oli vähiten Pudasjärvellä ja Simossa. Vaikka seudullinen yhteistyö osaamisen kehittämisessä, hanketoiminnassa ja erityisosaamisen vahvistamisessa korostui, niin yhteistyötä oli aineiston perusteella myös paikallisen tason ja monia sektoreita käsittävän kehittämistyön tukemisessa.

Pudasjärvi: ”Lisätään järjestämissopimukseen myös B:n kunnan osalta mm. Simsala-hanke, Ajasta ja paikasta riippumattomat palvelut –hanke, Arjen turvaa –hanke.”

Vanhuspalveluissa kehittämiseen liittyviä lausumia kohdistui erityisesti kotihoidon prosessien kehittämiseen sekä päivätoiminnan kehittämiseen kotona asumisen tukemisessa:

”Vanhuspalvelujen kehittämistoimet laitosvaltaisuuden purun jälkeen: kotihoidon prosessien kehittäminen nyt erityisenä painopisteenä.”

”Kotihoidon osalta Oulunkaarella on laadittu A:n palvelualueen esimiehen toimesta selvitys. Selvityksen tekijä jatkaa kotihoidon toiminnan kehittämistä selvityksen toimenpide-ehdotusten mukaisesti.”

”Kotihoidon kustannukset/ikäihminen Oulunkaarella laskeneet. Maisema-mallin suosituksena kotihoitoon panostaminen x:n kunnassa.”

”Alustava suunnitelma päivätoiminnan kehittämiseksi; Päivätoiminnan kehittäminen tukee osaltaan kotiin annettavien palveluiden vahvistamista. Suunnitelmaan kytketään myös asumisyksiköiden viriketoiminnan kehittäminen, sähköisten palvelujen mahdollisuudet sekä yhteistyö kolmannen sektorin kanssa (esim. eläkeläisjärjestöt ja seurakunta).”

”x korosti, että päivätoiminnan kehittämisessä huomio tulee kiinnittää ensisijaisesti sisällöllisiin asioihin. x:n kunnan näkökulmasta toiveena on hyödyntää päivätoiminnassa olemassa olevia tiloja. Nostettiin esille myös nuorten kytkeminen ikäihmisten päivä- ja viriketoimintaan (esim. työllistämispalveluiden kautta)”.

Yhteenvetoa osaamisen kategoriasta: Lausumia oli 112 ja lausumat vähenivät vuosittain. Eniten lausumia oli Vaalan ja Utajärven kunnissa. Erityisosaamisen varmistamista koskevat lausumat koskivat erityisesti lääkäri- ja psykologiresurssin turvaamista.

Seudullinen yhteistyö turvasi hyvin erityisresurssin saatavuutta pienissä kunnissa ja alueellista (kahden kunnan) välistä yhteistyötä käytettiin rekrytoinnissa naapurikuntien alueilla, mutta myös horisontaalisesti eri sektorirajat ylittäen. Seudullinen taso korostui tässä teemoittelussa ja seudullisia koko kuntayhtymän alueelle levitettyjä toimintamalleja nousi esille aineistosta useita. Lausumat jakaantuivat kunnittain melko tasaisesti.

Paikallisen tason lausumat korostuivat Vaalassa, Utajärvellä ja Pudasjärvellä. Kuntayhtymän ja kuntien yli meneviä lausumia oli vähiten Simossa ja Utajärvellä. Horisontaalisen tason lausumia puolestaan oli vähiten Pudasjärvellä ja Simossa.

Vaikka seudullinen yhteistyö osaamisen kehittämisessä, hanketoiminnassa ja erityisosaamisen vahvistamisessa korostuu, niin yhteistyö on aineiston perusteella kohdistunut myös paikallisen tason ja monia sektoreita koskevan kehittämistyön tukemiseen.

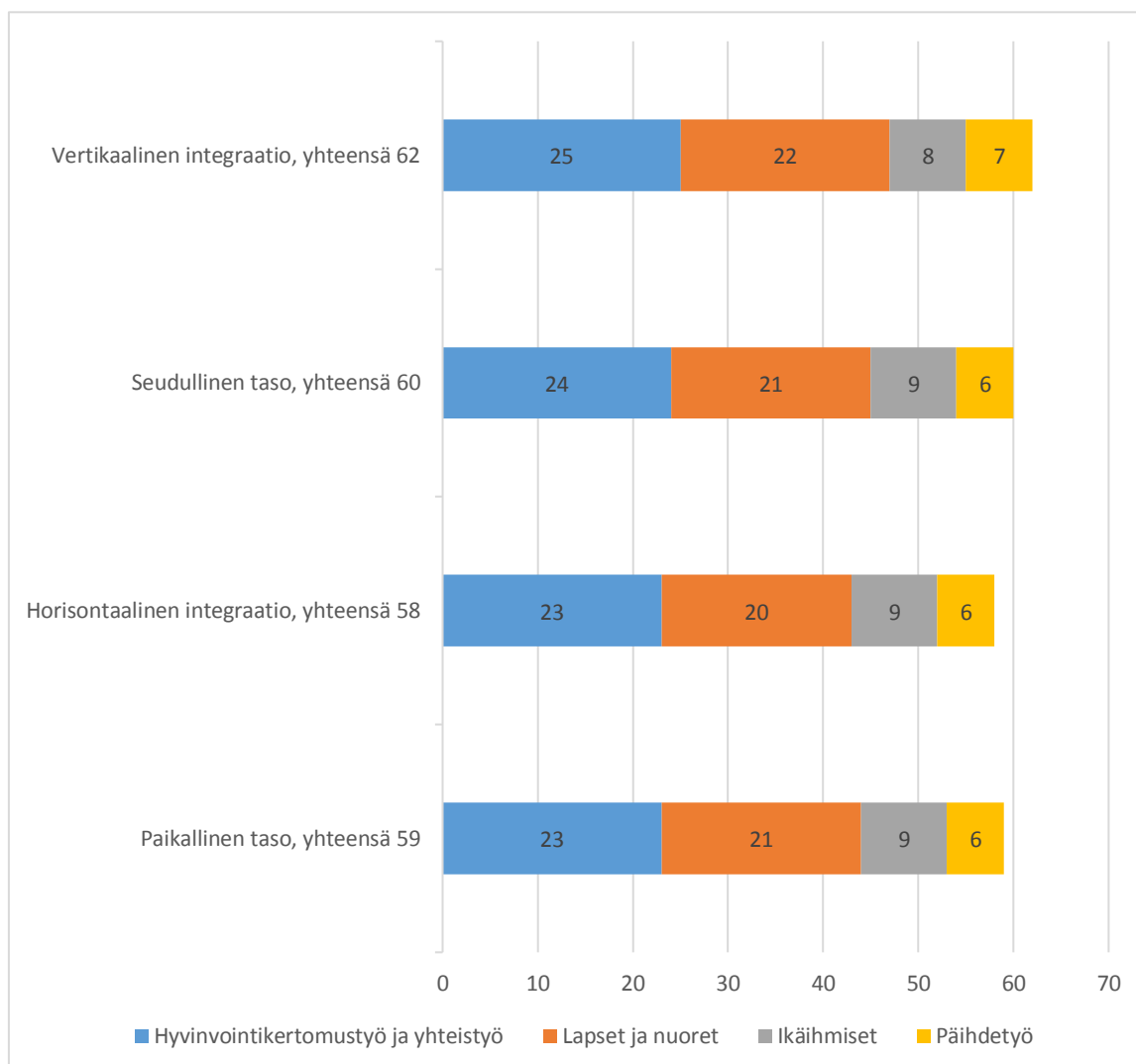
5.6 Hyvinvoinnin edistäminen

Hyvinvoinnin edistämiseen liittyvä yhteistyö on kohdistunut pääsääntöisesti hyvinvointikertomustyöhön ja siihen liittyvään yhteistyöhön (27 pelkistettyä ilmausta). Toiseksi eniten pelkistettyjä ilmauksia oli lapsiin ja nuoriin kohdistuvissa palveluissa ja toiminnoissa (24). Ikäihmisten palveluihin kohdistuvia ilmauksia oli 11 ja päihdetyöhön kohdistuvia seitsemän.

Hyvinvoinnin edistämisen kategoriassa kokonaisuutena ilmeni yhteistyön vertikaalinen eli monia toimintatasoja ylittävä lähestymistapa (62 mainintaa). Toiseksi eniten ilmeni seudullinen yhteistyö (60), kolmanneksi eniten paikallinen taso (59) ja horisontaalisen eli monia toisiaan täydentävien sektoreiden ja tehtäväalueita kattavan tason mainintoja oli 58.

Taulukossa 14 esitellään ryhmittelyjen ja vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.

Taulukko 14. Hyvinvoinnin edistämisen kategoria: Ryhmittelyjen sekä vertikaalisen, seudullisen, horisontaalisen ja paikallisen tason mukaisiin luokkiin tulevien mainintojen lukumäärät.



Taulukosta nähdään, että ikäihmisten palveluissa yhteistyössä on mainittu eniten seudullisen tason, horisontaalisen tason ja paikallisen tason näkökulmia. Kaiken kaikkiaan ikäihmisten palvelujen ja päihdetyön mainintoja oli suhteellisesti ottaen vähän aineistossa.

Ikäihmisiin kohdistuvassa hyvinvoinnin edistämisen ja ennaltaehkäisyyn yhteistyössä ilmeni vanhuspalvelulain toimeenpano, kotona asumisen monitoimijainen tukeminen sekä kuntien ja järjestöjen rooli siinä. Keinoina mainittiin esimerkiksi ennaltaehkäisevien kotikäyntien vakiinnuttaminen, liikunta, kuntoutus, viriketoiminta ja ateriapalvelut. Senioripisteet mainittiin hyvänä Oulunkaaren seudullisella tasolla järjestettynä ja paikallisella tasolla tuotettuna kohtaamispaikkana, jota voidaan hyödyntää monitoimijaiseen ohjaus- ja neuvontatyöhön. Näissä pisteissä voivat olla myös kuntien

ja järjestöjen palvelut mukana. Erityisesti monitoimijaisuuden (kunnat ja järjestöt) mahdollisuuksia tuotiin esille viriketoiminnan ja liikunnan edistämisessä.

Vaala: ”Ravitsemus on tärkeä osa ikäihmisten hyvinvointia. Asiaan liittyen keskusteltiin lämpimien ja kylmien aterioiden toimittamisen eduista ja haasteista. Tuotiin esille, että myös asiakkaiden yksilölliset tarpeet on syytä huomioida asiassa.”

Hyvinvointikertomustyöhön liittyvässä yhteistyössä korostuvat vertikaalisuus ja seudullisuus.

”Utajärven kunnassa on työstetty sähköistä hyvinvointikertomusta, jossa on valittu neljä väestön hyvinvoinnin ja palvelujärjestelmän kehittämiskohdetta. Kokonaisvaltaisen näkemyksen ja jatkuvuuden turvaamiseksi tarvitaan myös pysyviä rakenteita. Esitettiin, että voisiko Oulunkaari tehdä omat toimenpide-ehdotukset kehittämiskohteille vuodelle 2012.

Fvm toi esiin, että Oulunkaarella on valmistumassa tähän liittyen sekä lastensuojelusuunnitelma että oppilashuoltostrategia. Hyvinvointikertomustyöhön liittyen on käynnistymässä Sohvi-hanke, jossa Oulunkaari on osallisena (asiasta saadaan lisätietoja 23.3.2012, tähän palataan seuraavassa kuntaneuvottelussa). ”

Aineistosta ilmeni kuntien ja Oulunkaaren välinen hyvä yhteistyö (mm. henkilöstöresursseja joustavasti projektiluonteisesti yhteiskäyttäen) ja työnjaon selkintyminen hyvinvoinnin edistämässä ja ennaltaehkäisyssä. Kunnat ovat ottaneet hyvinvoinnin edistämässä ja ennaltaehkäisyssä aktiivisen roolin (esim. Pohjois-Pohjanmaan liiton yhteistyö ja sähköiset hyvinvointikertomukset Sosiaali- ja terveysministeriön Kaste-ohjelman Terveempi Pohjois-Suomi -hankkeessa). Hanketyössä, strategia- ja ohjelmatyössä hyödynnettiin myös osaamista ja henkilöstöresursseja yhteisesti. Aineistosta ilmeni kuntayhtymän tiedontuotannon ja raportointijärjestelmän kehittämistyö. Kunnat kuitenkin hyödynsivät ennaltaehkäisevän työn kehittämistyössä itsenäisesti, monipuolisesti ja aktiivisesti erilaisia tietokantoja ja kyselyjä. Kuntien hyödyntämiä työvälineitä ennaltaehkäisevän työn edistämässä oli esimerkiksi sähköisen hyvinvointikertomusten indikaattorit ja kouluterveyskyselyjen tulokset. Viime vuosina esille tuli myös niin sanotun perinteisen suun terveydenhuollon valistustyön tarve.

Fvm ”hoitaa jatkossa järjestämiskeskuksen toimesta ennaltaehkäisevään työhön liittyviä asioita yhteistyössä kuntien kanssa. ” =Ennaltaehkäisevän työn koordinaattori järjestämiskeskuksessa.

”Oulunkaaren kuntayhtymän edustajat esittelivät ajankohtaista tausta- ja analyysitietoa liittyen mm. kuntalaisten hyvinvoinnin ja palvelutarpeiden kehitykseen. Keskusteltiin myös hyvinvointia tukevista ja ennaltaehkäisevistä palveluista”.

Clh: ”Toisiko lisäpanostus ns. vihreään värikoriin säästöjä muualle (hyvinvointia tukevat ja ennaltaehkäisevät palvelut)?

Fvm toi esille ”että tulisi harkita, onko Oulunkaarella jatkossa ravitsemusterapeutin asiantuntemukselle tarvetta kansansairauksien ehkäisyssä. Kunnan (D) näkökulmasta asia on kiinnostava ja sitä kannattaa jatkoselvittää. ”

FA: ”Sairastavuusindeksit osoittavat, että kunnassa A erityisesti tuki- ja liikuntaelinsairauksia sekä sydän- ja verisuonisairauksia esiintyy muuta Pohjois-Pohjanmaata enemmän. Pohdittiin mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan pitkällä tähtäimellä mm. palvelurakennetta kehittämällä. Gvm kertoi, että asiaan kiinnitetään huomiota myös kunnan ateriapalveluissa.”

A: ”Hyvinvointikertomustyön pohjalta nousevat huolenaiheet.”

Gvm ”kävi läpi kunnan D seuraavan hyvinvointikertomuksen painopistealueita:

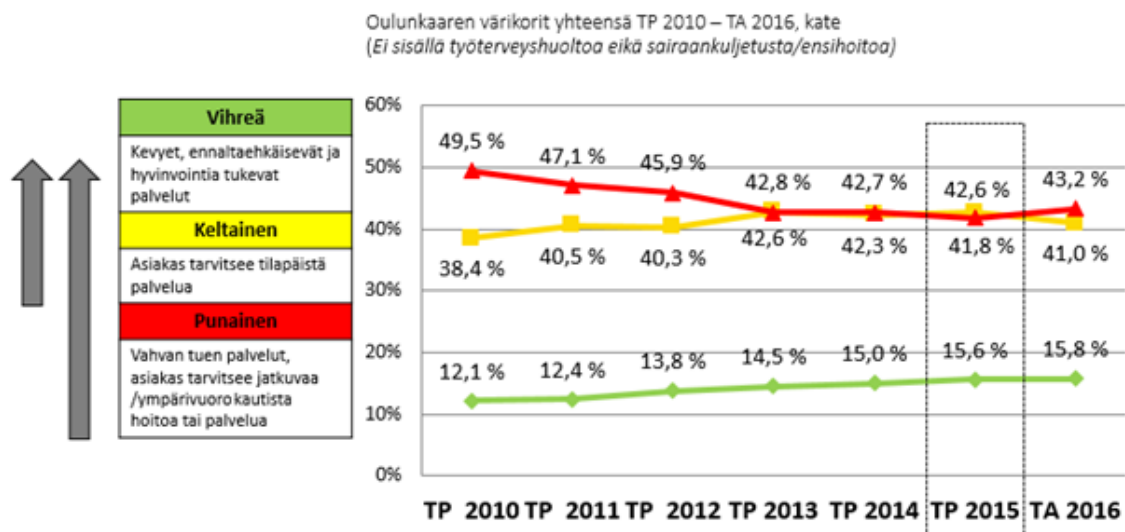
- Liikunnallisen elämäntavan vahvistaminen*
- Terveellinen ravitsemus*
- Asuntojen laadukkuustason nosto, viihtyisät asuinalueet*
- Liikenneturvallisuuden lisääminen*
- Kulttuurihyvinvoinnin vahvistaminen*

Oulunkaari huomioi painopistealueet soveltuvin osin soten järjestämissopimuksessa. Pohdittiin myös ns. liikuntareseptin hyödyntämisen mahdollisuuksia.”

D: ”Diabetes-asiakkaiden hoitoprosessin kehittäminen hyödyntäen mm. Omahoitopalvelua.”

Yhteistyö hyvinvoinnin edistämässä näkyy palvelujärjestelmän myönteisenä kehityksenä (taulukko 15). Resursseja on pystytty kohdistamaan ennaltaehkäisevään työhön ja raskaimpien palvelujen osuus on vähentynyt. Kuviossa nuolten suunta osoittaa järjestämissopimusten linjausten mukaista suuntaa.

Taulukko 15. Resurssien kohdentuminen ennaltaehkäisevään työhön ja vaikutus raskaampien palvelujen osuuteen (Lähde: mukaillen Oulunkaari).



Päihdetyössä korostui huoli nuorten päihteidenkäytön ehkäisystä ja vertikaalinen integraatio siinä. Sopimusneuvotteluissa ilmeni ennaltaehkäisevien suunnitelmien ja työmenetelmien ajantasaisuuksiin liittyviä teemoja. Vaalan kunnassa oli päihdeettömyyden teemavuosi ja se tuotiin esille sopimusneuvotteluissa. Lasten ja nuorten palveluissa korostuivat vertikaalisen, seudullisen ja paikallisen tason näkökulmat.

Perhetyö (resursointi)
Ennaltaehkäisevä toimeentulotuki
Korjaava lastensuojelu (huostaanottojen vähentäminen)
Maahanmuuttajat
Etsivä nuorisotyö (uusien keinojen hyödyntäminen siinä)
Pitkäaikaistyöttömät, joilla on eläkepäätökset
Vanhempainkoulutoiminta
Ehkäisyvalistustyö
Päihdetyö
Sosiaalinen isännöinti
Psykologipalvelut (saatavuus)
Lakisääteinen nuorten ohjaus- ja palveluverkosto (Oulunkaaren edustus siinä)
Lastenhoitoapu/lapsiparkki

Kuvio 17. Hyvinvoinnin edistämisen kategoria: yksittäisiä hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä palveluja, toimintoja ja asiakasryhmiä.

Kuviossa 17 on lueteltuina yksittäisinä palveluina, toimintoina ja asiakasryhminä lasten ja perheiden palveluita koskevat nostot.

Yhteenvetoa hyvinvoinnin kategoriasta: Lausumia oli yhteensä 74 ja pääsääntöisesti yhteistyö kohdistui hyvinvointikertomustyöhön (27/74). Toiseksi eniten yhteistyö kohdistui tässä kategoriassa lapsiin ja nuoriin kohdistuviin palveluihin ja toimintoihin (24/74). Ikäihmisten palvelujen ilmauksia oli 11/74 ja päihdetyön 7/74.

Kokonaisuutena tarkastellen hyvinvoinnin edistämisen kategoriassa nousivat esille eniten vertikaalisen eli monia toimijatasoja ylittävä lähestymistapa (62 mainintaa). Toiseksi eniten seudullinen yhteistyö (60) ja kolmanneksi eniten paikallinen taso (59). Horisontaalinen eli monia toisiaan täydentävien sektoreiden ja tehtäväalueita kattavan tason mainintoja oli 58.

Ikäihmisten palveluissa yhteistyössä korostuivat seudullisen tason, horisontaalisen tason ja paikallisen tason näkökulmat. Kaiken kaikkiaan ikäihmisten palvelujen ja päihdetyön mainintoja oli suhteellisesti ottaen vähän aineistossa. Ikäihmisiin kohdistuvassa hyvinvoinnin edistämisen ja ennaltaehkäisyyn yhteistyössä ilmeni vanhuspalvelulain toimeenpano, kotona asumisen monitoimijainen tukeminen ja kuntien ja järjestöjen rooli siinä. Keinoina mainittiin ennaltaehkäisevien kotikäyntien vakiinnuttaminen, liikunta, kuntoutus, viriketoiminta ja ateriapalvelut.

Hyvänä seudullisen tason järjestämisen ja paikallisella tasolla tuotettuna kohtaamispaikkana nostettiin kuntien puolelta esille senioripisteet. Näihin pisteisiin voitiin liittää myös kuntien ja järjestöjen palveluja. Erityisesti monitoimijaisuuden (kunnat ja järjestöt) mahdollisuuksia tuotiin esille viriketoiminnan ja liikunnan edistämisessä.

Hyvinvointikertomustyöhön liittyvässä yhteistyössä korostuivat vertikaalisuus ja seudullisuus. Aineistosta ilmeni kuntien ja Oulunkaaren välinen hyvä yhteistyö (mm. henkilöstöresursseja joustavasti projektiluonteisesti yhteiskäyttäen ja työnjaon selkiytyminen hyvinvoinnin edistämisessä ja ennaltaehkäisyssä). Kunnat ovat ottaneet hyvinvoinnin edistämisessä ja ennaltaehkäisyssä aktiivisen roolin (esim. Pohjois-Pohjanmaan liiton yhteistyö ja sähköiset hyvinvointikertomukset Sosiaali- ja terveysministeriön Kaste-ohjelman Terveempi Pohjois-Suomi -hankkeessa). Hanketyössä, strategia- ja ohjelmatyössä hyödynnettiin myös osaamista ja henkilöstöresursseja yhteisesti.

Aineistosta ilmeni kuntayhtymän tiedontuotannon ja raportointijärjestelmän kehittämistyö. Kunnat hyödynsivät kuitenkin ennaltaehkäisevän työn kehittämistyössä itsenäisesti, monipuolisesti ja aktiivisesti erilaisia tietokantoja ja kyselyjä esimerkiksi sähköisten hyvinvointikertomusten indikaattoritietoja ja kouluterveyskyselyjen tuloksia. Yhteistyö hyvinvoinnin edistämisessä ja ennaltaehkäisevässä työssä näkyy värikorimallissa palvelujen myönteisenä kehityksenä resurssien paremman kohdistamisen myötä.

Päihdetyössä korostui huoli nuorten päihteidenkäytön ehkäisystä ja vertikaalinen integraatio siinä. Sopimusneuvotteluissa ilmeni ennaltaehkäisevien suunnitelmien ja työmenetelmien ajantasaisuuksiin liittyviä teemoja. Vaalan kunnassa oli toteutettu päihteettömyyden teemavuosi.

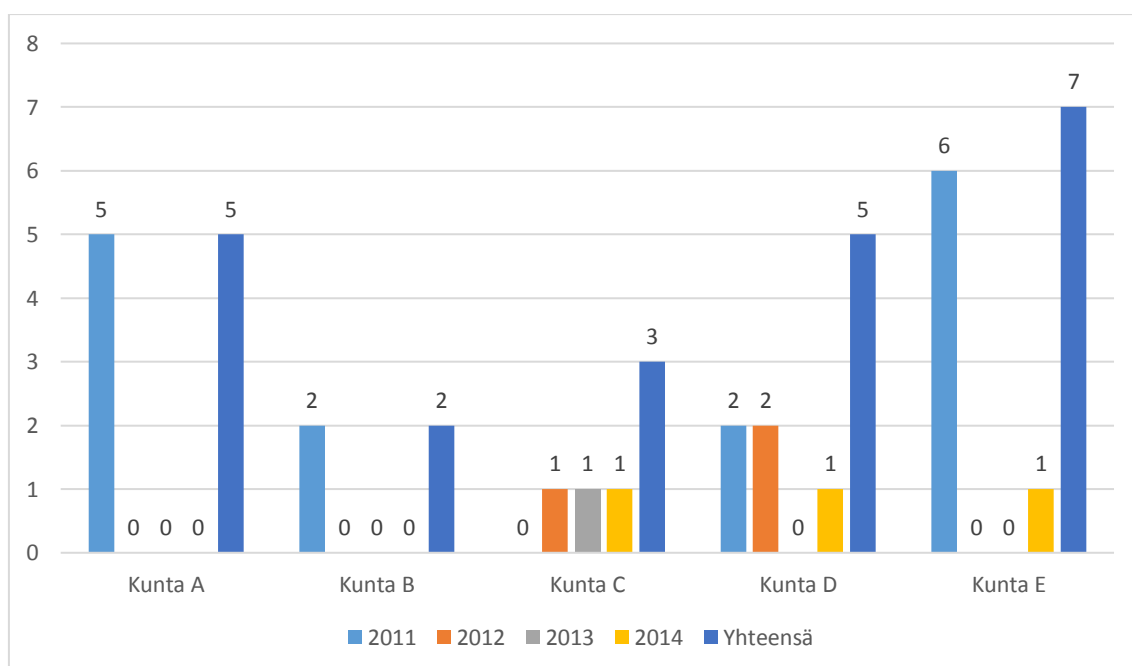
6 Yhteistyön koordinointi

6.1 Palvelujen tuottamisen vaihtoehdot

Palvelujen tuottamisen vaihtoehtoihin liittyviä lausumia oli aineistossa yhteensä 82, joista eniten vuonna 2011 (47/82), vuonna 2012 lausumia oli 16/82, vuonna 2013 9/82 ja vuonna 2014 10/82.

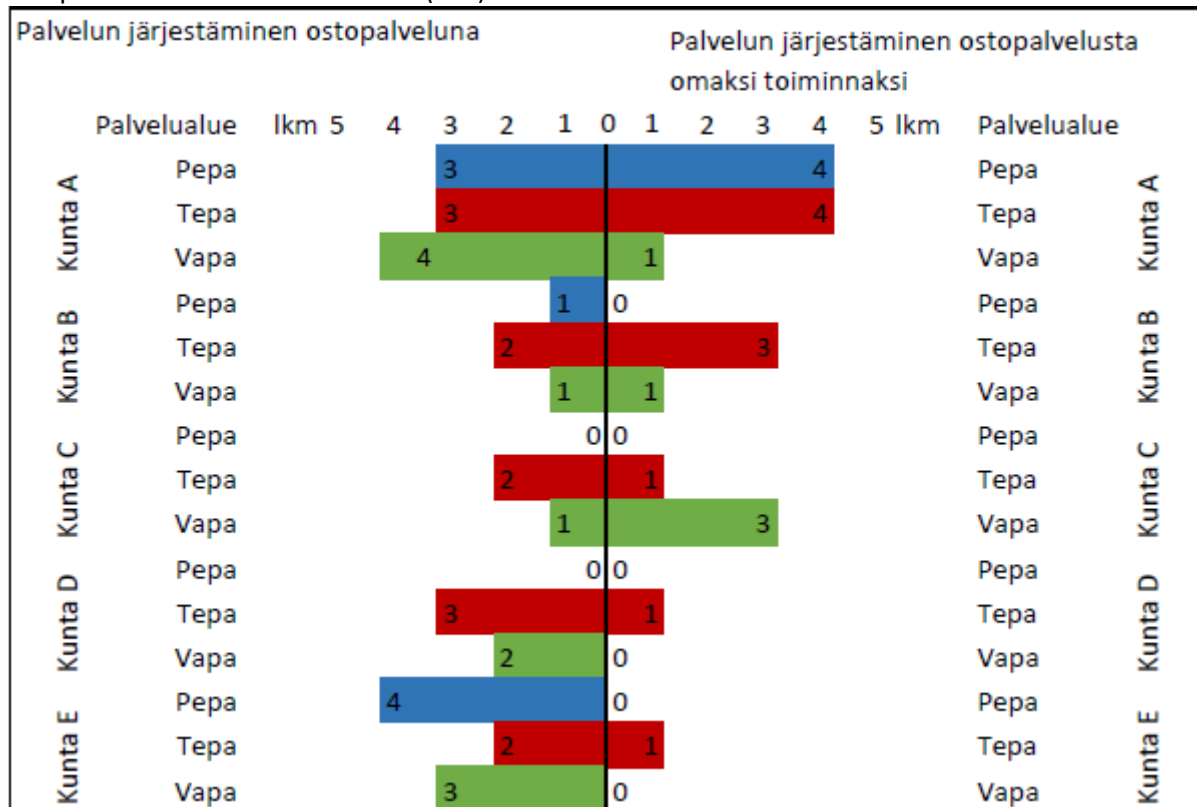
Palveluseteliasiaa käsiteltiin eniten Vaalan (7/22), Utajärven (6/22) ja Iin kunnissa (5/22). Mainintoja oli eniten vuonna 2011 (15/22) ja vähiten vuonna 2013 (1/22). Jokaisessa kunnassa asiaa käsiteltiin, mutta ei vuosittain (taulukko 16). Palveluseteli on kuntayhtymän alueella osittain käytössä. Asiaa on nostettu sopimusneuvotteluissa esille yrittäjyyden edistämisen ja asiakaslähtöisyyden vahvistamisen näkökulmista, mutta järjestelmän laajentuminen ei edennyt. Aineistoista perusteluina ilmeni, että pienempien jäsenkuntien oma palvelurakenne on vahva ja sisälsi osittain ylikapasiteettia, joten palvelusetelijärjestelmän laajentamista ei järjestäjän puolelta nähty kokonaiskustannusten hallinnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Liitteessä 4 on taulukoituna palveluseteliä koskevat kuntien puolelta esiin nostetut näkökulmat.

Taulukko 16. Palvelusetelikeskustelun kuntakohtaiset vuosittaiset lausumat (lkm).



Liitteissä 5-6 on taulukoituina palvelujen järjestämiseen ostopalveluna sekä ostopalveluista omaksi toiminnaksi kuvaava keskustelu.

Taulukko 17. Palvelujen järjestäminen ostopalveluna ja palvelujen järjestäminen ostopalvelusta omaksi toiminnaksi (lkm).



Taulukosta 17 nähdään, että palvelujen järjestämisestä ostopalveluna liittyviä lausumia oli enemmän kuin palvelujen järjestämisestä ostopalvelusta omaksi toiminnaksi (31-19). Eniten palvelujen ostoihin liittyviä lausumia oli Iin (10) ja Vaalan (9) kunnissa sekä palvelualueista eniten terveys- ja vanhuspalveluissa. Vähiten siirtymistä palvelujen järjestämisestä ostopalveluksi oli Pudasjärven, Simon ja Utajärven kunnissa. Vähiten siirtymistä palvelujen järjestämisestä ostopalvelusta omaksi toiminnaksi oli Utajärven ja Vaalan kunnissa. Näissä kahdessa ryhmittelyssä vähiten yhteensä Utajärven kunnassa. Eniten näihin ryhmittelyihin liittyviä lausumia yhteensä oli Iin kunnassa. Eniten palvelujen järjestämisestä ostopalvelusta omaksi toiminnaksi lausumia oli palvelualueista yhteensä terveyspalveluissa ja kunnittain tarkasteltuna Iin kunnassa. Iin kunnassa tähän ryhmittelyyn liittyviä lausumia oli eniten perhe- ja terveyspalveluissa.

Yhteenvetoa palvelujen tuottamisen vaihtoehtojen kategoriasta: Palvelujen järjestämisestä ostopalveluna liittyviä lausumia oli aineistossa enemmän kuin palvelujen järjestämisestä ostopalvelusta omaksi toiminnaksi. Eniten palvelujen ostoihin liittyviä lausumia oli Iin ja Vaalan kunnissa sekä palvelualoista eniten terveys- ja vanhuspalveluissa. Vähiten siirtymistä palvelujen järjestämisestä ostopalveluksi liittyviä lausumia oli Pudasjärven, Simon ja Vaalan kunnissa sekä näissä kahdessa ryhmittelyssä yhteensä Utajärven kunnassa. Eniten näihin ryhmittelyihin liittyviä lausumia yhteensä oli Iin kunnassa, jossa oli myös eniten talouteen liittyviä lausumia.

Palvelualoista eniten palvelujen järjestämisestä omaksi toiminnaksi lausumia oli yhteensä terveyspalveluissa ja kunnittain tarkasteltuna Iin kunnassa, jossa tähän ryhmittelyyn liittyviä lausumia oli eniten perhe- ja terveyspalveluissa.

Palveluseteliasiaa käsiteltiin eniten Vaalan, Utajärven ja Iin kunnissa. Jokaisessa kunnassa asia oli jossain määrin esillä. Palveluseteli oli kuntayhtymän alueella osittain käytössä. Asiaa on nostettu sopimusneuvotteluissa esille lähinnä yrittäjyyden edistämisen ja asiakaslähtöisyyden vahvistamisen näkökulmista, mutta järjestelmän laajentaminen ei edennyt. Aineistosta perusteluna ilmeni, että pienempien kuntien palvelurakenne on vahva ja sisälsi osittain ylikapasiteettia, joten palvelusetelijärjestelmän laajentamista ei nähty järjestäjän puolelta kokonaiskustannusten hallinnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Asiakaspalvelujen ostoissa on kyse kuntayhtymän näkökulmasta merkittävästä kokonaisuudesta, sillä vuoden 2015 tilinpäätöksessä asiakaspalvelujen ostot (ilman erikoissairaanhoidtoa) oli 11 % kokonaiskustannuksista (8,9 Meur).

6.2 Hallintasuhteiden kokonaisuus, verkostot ja kumppanuudet

Hallintasuhteiden kokonaisuuteen, verkostoihin ja kumppanuuksiin liittyviä lausumia oli aineistossa kolmanneksi eniten (196/1173). Lausumat käsiteltiin kunnittain ja vuosittain sekä ryhmiteltiin paikalliseen ja seudulliseen hallintaan liittyviin lausumiin (kuvio 18).

Paikallinen	Seudullinen
Asuntopoliittinen työ	Perheneuvolapalvelujen seudullinen koordinointi
Maahanmuuttopoliittinen työ/kotouttaminen	Erikoissairaanhoito (kustannukset)
Työllisyyden hoito	Seudullinen järjestämissopimuksen valmistelu
Logistiikka	Sote- ja kuntarakenneuudistukseen valmistautuminen
Harva-toimintamalli	Yhteistyö hoiva-avustajakoulutuksen suunnitteluun liittyen
Kunnan elinvoiman ja elinkeinojen kehittäminen	Sairaankuljetuksen järjestämisen siirtyminen sairaanhoitopiirille
Opetukseen liittyvät paikalliset järjestelyt mm. erityisopetus	Sähköiset palvelut
Tukipalvelut (kuntapalvelutoimisto, vesiliikelaitos)	Viikonlopun vastaanottopalvelujen järjestämisen suunnittelu
Perheryhmäkodin siirto Oulunkaaren toiminnaksi	Seudullinen elinvoiman kehittäminen
Valmiussuunnittelu	Sosiaalipäivystyksen mahdollinen järjestäminen yhteistyössä Oulun seudun kanssa.
Ikäihmisten asumisyksikön toiminnan siirtäminen kuntayhtymän toiminnaksi	Toiminnan raportointi/arviointi/asiakaspalautejärjestelmät
Valiokuntamallin käynnistyminen kunnan organisaatiossa	Terveysaseman iltavastaanottotoiminnan lakkauttaminen
Yhteistyö paikallisten vanhustentaloyhdistysten ja säätiöiden kanssa	Kunnan elinvoimastrategia ja vaikutus Oulunkaaren toiminnan painopisteisiin ja tavoitteisiin vuonna 2013
Uuden vanhuspalvelujen asumisyksikön rakentaminen	Taloushallinnon tukipalvelut ja työnjako Oulunkaaren ja peruskunnan välillä
Akuutti- ja hoivahoidon käyttöaste ja yhteistyö [naapurikunnan] kanssa (paikkojen myynti)	Lääkäritilanteen vakauttaminen kunnan ja Oulunkaaren välisellä yhteistyöllä
Hyve-kerhon toiminta (ikäihmisten viriketoimintaa)	Kuntouttavan työtoiminnan ohjauksen resurssi; yhteistyö Oulunkaaren ja kunnan välillä
Kysymys reumahoitajasta	Yöpartiotoiminnan jatko ja rajaukset
D: Ryhmäkotipaikkojen selvittäminen ja reumahoitajan nimeäminen	Erikoissairaanhoito (psykiatrisen hoidon porrastuksen kehittäminen ja linjaukset), perustason erikoissairaanhoidon selvityksen hyödyntäminen (Kokko-Nuutinen)

(jatkuu)

(jatkuu)

Utajärven kunnan hallintomallin kehittämisprojekti Tirku	Perhepalvelujen toimintakäytäntöjen ja palvelusisältöjen kehittäminen paikallisesti ja seudullisesti
Utajärven ja Vaalan – akuuttiosastokysymys	Perhepalvelujen seudullinen koordinointi
Paikallisen yhteistyön kehittäminen esim. yhteisillä rakenteilla ja työryhmillä (D)	Perhepalvelujen yhteistyö Utajärvi-Vaala –alueella (mm. sijaisperheiden rekrytointi)
Sosiaalisen luototuksen käyttö Utajärvellä	Tiedontuotanto ja tiedolla johtaminen
Utajärven tilojen kokonaisarviointi	Seudullisen oppilashuoltostrategian työstäminen
Utajärven laatujärjestelmä ja sen kytkeminen Oulunkaaren arviointi- ja laatujärjestelmään, auditointitoiminta	Lääkäreiden rekrytoinnin tehostaminen sekä Utajärvi-Vaala –alueen palvelujen yhteiskäytön mahdollisuus
	Ensihoidon järjestäminen

Kuvio 18. Hallintasuhteiden kokonaisuus, verkostot ja kumppanuudet: ryhmittelyt paikallisen ja seudullisen hallinnan lausumiin.

Seuraavana tarkastellaan hallintasuhteiden kokonaisuuteen, verkostoihin ja kumppanuuksiin liittyviä lausumia kunnittain, jonka jälkeen raportoidaan paikalliset ja seudulliset painotukset yhteistyössä.

lin kunta

Vuonna 2011 lin kunnassa (liite 7) oli tässä kategoriassa yhteensä 19 lausumaa, joista 16 oli seudullisia. Keskusteluissa oli yhteistyön mahdollisuuksien hakeminen Simon kunnan kanssa (6 lausumaa) sekä seudullisen osaamisen hyödyntäminen. Paikallisen tason kumppanuuksiin liittyvät lausumat koskivat perhe- ja sivistyspalvelujen yhteistyötä, asuntopolitiikkaa, tukipalveluja sekä työllisyyden hoitoa.

Vuonna 2012 lin kunnassa oli tässä kategoriassa 11 lausumaa, joista seudullisia oli seitsemän ja paikallisia neljä. Kaksi lausumaa koski yhteistyötä Simon kunnan kanssa. Keskusteluissa oli tukipalveluihin (kuntapalvelutoimisto/vesiliikelaitos) liittyvät asiat,

raportoinnin kehittäminen sekä kuntien välinen yhteistyö suhteessa kansallisiin sote -ja kuntarakenteen linjauksiin. Yksittäisiä lausumia oli myös koskien erikoissairaanhoidon ja perustason välistä yhteistyötä (kustannukset).

Vuonna 2013 lin kunnassa oli yhteensä 11 lausumaa, joista seudullisia oli kahdeksan ja paikallisia kolme. li-Simo –yhteistyötä koskevia lausumia oli yksi. Seudulliset lausumat koskivat edelleen raportointia ja kuntien välistä yhteistyötä suhteessa kansallisiin sote- ja kuntarakenneuudistuksen linjauksiin. Yksittäisiä lausumia on myös koskien erikoissairaanhoidon ja perustason välistä yhteistyötä (kustannukset).

Vuonna 2014 lin kunnassa oli yhteensä yhdeksän lausumaa, joista kahdeksan oli seudullista. Yhteinen kumppanuuksiin ja verkostoihin liittyvä keskustelu kohdistui pääsääntöisesti sote- ja kuntarakenneuudistukseen.

Pudasjärven kaupunki

Pudasjärvellä vuonna 2011 (liite 8) käsiteltiin kuntaneuvotteluissa lähes yhtä paljon (13) paikallisia yhteistyön kysymyksiä kuin seudullisiakin (14). Yksi lausuma koski kansallisen ja EU-tason kysymyksiä. Lausumia oli vuonna 2011 yhteensä 28, mikä on yhdeksän enemmän kuin asukasluvultaan suuremmassa lin kunnassa.

Paikallisen tason kysymykset koskettivat seuraavia osa-alueita: työllisyyden hoito, maahanmuuttajapolitiikka/maahanmuuttajatyö/kotouttaminen, Harva-toimintamalli, logistiikka, asuntopoliittinen työ.

Seudullisina kysymyksinä tarkasteltiin hoiva-avustajakoulutusta, erikoissairaanhoidon kustannuksia, yhteistyökysymyksiä kunnan ja kuntayhtymän välillä, terveysaseman viikonloppuvastaanoton käynnistämistä, sairaankuljetuksen siirtymistä sairaanhoitopiiriin järjestettäväksi, järjestämissopimuksen seudullista valmistelua sekä elinvoima-asioita.

Kansallisen tason ja EU:n vaikutusten huomioiminen mainitaan seuraavasti:

”Gvm kävi läpi toimintakentän ajankohtaisia muutoksia. Todettiin, että säästöohjelman rinnalla tulee systemaattisesti vahvistaa alueellista elinvoimaa. Luottamushenkilöiden taholta tavoitteeksi on asetettu Pudasjärven verotulojen suunnan kääntäminen positiiviseksi. Huomioon tulee ottaa mm. työllisyyden myönteinen kehittyminen, valtionhallinnon ja uuden hallitusohjelman ohjaus, väestökehityksen trendit, elinkeinotoiminnan vahvistaminen sekä EU:n vaikutus.”

Pudasjärvellä vuonna 2012 lausumia oli yhteensä 13, joista seitsemän ryhmiteltiin paikalliseen hallintaan liittyviksi. Yhteisissä verkostokeskusteluissa oli esillä maahanmuuttotyöhön liittyvät kysymykset, valmiussuunnittelu, yhtenäiset toiminnan suuntaviivat perhe- ja kunnan sivistyspalvelujen kanssa sekä muun muassa vanhuspalvelujen asumisyksikön toiminnan siirtäminen kuntayhtymän toiminnaksi. Kuntaneuvotteluissa käsiteltiin ja linjattiin konkreettisia palvelujen järjestämiseen liittyviä yhteisiä asioita. Yhtenä esimerkkinä tästä on alaikäisten maahanmuuttajien perheryhmäkodin toiminnan siirtäminen kaupungin tuottamasta palvelusta Oulunkaaren toiminnaksi.

Seudulliset lausumat liittyivät sote- ja kuntarakenneuudistukseen sekä palvelujen järjestämisen linjauksiin muun muassa sosiaalipäivystyksen ja terveysaseman vastaanottotoiminnan osalta. Painopiste oli kuitenkin paikallisissa kysymyksissä siten, että yhteistyön rajapintaa haluttiin määritellä kuntayhtymän suuntaan. Maahanmuuttajatyössä kuntayhtymän puolelta toiminta rajautui luontevasti sosiaali- ja terveyspalvelujen viranomais- ja palvelutehtäviin.

Vuonna 2013 Pudasjärvellä lausumia oli yhteensä yhdeksän, joista paikallisia oli kolme ja seudulliseen hallintaan ryhmiteltyjä kuusi. Keskustelut liittyivät sote-uudistuksen etenemiseen, raportoinnin kehittämiseen (kuntalaispalaute), erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välisen yhteistyön kehittämiseen sekä terveysaseman iltavastaanoton lakkauttamiseen. Paikallisina asioina keskusteltavina oli edelleen asuntopoliittinen työ sekä uutena teemana yhteistyön kehittäminen paikallisen vanhainkotiyhdistyksen kanssa.

”Fvm kävi läpi uuden vanhuspalvelulain vaikutuksia ja vaatimuksia Oulunkaaren kuntayhtymälle ja Pudasjärven kaupungille. Blh korosti, että suunnitelmiin tulisi kytkeä aina myös vaikuttavuuden arviointi.”

Vuonna 2014 Pudasjärvellä lausumia oli yhteensä viisi, joista kolme seudullisia ja kaksi paikallisia. Uutena paikallisena asiana oli uuteen vanhuspalvelujen asumisyksikön rakentamiseen liittyvät linjaukset.

Simon kunta

Simon kunnassa oli vuonna 2011 (liite 9) lausumia yhteensä 15, joista seudullisia oli yhteensä 10 ja joista li-Simo –yhteistyön kehittämistä koskevia lausumia oli kuusi. Muita seudullisia lausumia oli kuntaneuvotteluprosessiin ja seudulliseen palvelujen järjestämiseen liittyvä yhteistyö sekä Simon suuntautuminen suhteutettuna uuden hallituksen hallitusohjelman kansallisiin linjauksiin. Paikallisen tason keskustelu liittyi työllistämisen edistämiseen sekä neuvolapalvelujen ja varhaiskasvatuspalvelujen moniammatillisen yhteistyön kehittämiseen.

Vuonna 2012 Simon kunnassa oli yhteensä 18 lausumaa, joista seudullisia oli 14. Seudulliset lausumat liittyivät kuntaneuvotteluprosessiin, raportointiin/arviointiin, ensihoidon järjestämiseen, taloushallinnon tukipalvelujen yhteistyöhön sekä työnjakoon kunnan ja Oulunkaaren välillä. Paikallisen tason keskustelu liittyi työllistämiseen ja TE-toimiston kanssa tehtävään yhteistyöhön, akuutti- ja hoivaosaston käyttöasteisiin sekä yhteistyöhön naapurikunnan kanssa (ostopalvelupaikkojen tarjoaminen). Useat lausumat koskivat ikäihmisten Hyve-kerhotoimintaa (ikäihmisten viriketoiminta).

Simon kunnan vuoden 2013 lausumien lukumäärä oli yhteensä neljä ja vuonna 2014 samoin neljä. Molempina vuosina kaikki lausumat olivat seudullisia. Vuonna 2013 keskusteluissa oli vuodeosasto, sosiaalihuoltolain mukaisten asumisyksiköiden Kiikanpalo- Mäntylä –rakennemuutos, sote-uudistus sekä yhteistyö Oulunkaaren ja

kunnan välillä, sekä Iin ja Simon palvelualueella. Vuonna 2014 keskusteltiin omistajaohjauksen ja yhteistyön tiivistämisestä Länsi-Pohjan keskussairaalan kanssa erikoissairaanhoidon kustannusten hillitsemiseksi. Vuonna 2014 keskusteltiin myös Simon suuntautumisesta suhteessa sote-uudistukseen.

”Fvm kertoi Oulunkaaren ajankohtaisista asioista: Oulunkaari ja kunnat antavat lausuntonsa sote-järjestämislain valmisteluryhmän väliraporttiin 10.11. mennessä. Tähän liittyen Oulunkaaren ja Simon kunnan on hyvä käydä tiivistä keskustelua tulevaisuuden näkymistä mm. palvelujen järjestämiseen liittyen.”

”Fvm kävi läpi sote-uudistukseen liittyviä ajankohtaisia asioita. Keskusteltiin sote-uudistuksen etenemisestä ja Simon suuntautumisvaihtoehtoista muutoksessa. Oulunkaari jatkaa palvelujen ja prosessien kehittämistyötä yhteistyössä Simon kunnan kanssa tulevista muutoksista huolimatta.”

”Pohdittiin uuden sote-järjestämislain vaikutuksia Simon kuntaan sekä yhteistyön kehittämistarpeita Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kanssa. Keskusteltiin erikoissairaanhoidon menokehityksestä ja mahdollisuuksista vaikuttaa siihen. Pohdittiin ennaltaehkäisevien palveluiden ja toimivan perusterveydenhuollon merkitystä erikoissairaanhoidon kustannuksiin. Todettiin, että kokonaiskustannusten hallinta (ml. erikoissairaanhoido) on koko kunnan talouskehityksen näkökulmasta tärkeää. Pohdittiin myös, onko Simon kunnassa jatkossa mahdollisesti tarvetta suurempiin rakenteellisiin muutoksiin.”

Utajärven kunta

Utajärven kunnassa oli tähän kategoriaan kuuluvia lausumia vuonna 2011 (liite 10) yhteensä 12, joista seudullisia oli kahdeksan ja paikallisia oli neljä. Keskustelu liittyi palvelujen järjestämisen ja sisältöjen kehittämisen paikallisiin ja seudullisiin linjauksiin. Kunnassa työstiin kuntaneuvotteluissa esiin tulevia asioita eri foorumeilla ennen kuntaneuvotteluja (johtoryhmä, kunnanhallitus ja valiokunnat). Utajärven kunnassa oli jo pitkään kehitetty erilaisia kuntalaisten ja päättäjien välisiä vuoropuhelun käytäntöjä muun muassa kuntalaisten laaja-alaisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Rajapintaa kuntayhtymän tuottamiin palveluihin haettiin aktiivisesti ja kuntayhtymältä myös aktiivisesti edellytettiin toimintojen kuntalaislähtöistä (ja kansantajuista) kehittämistä. Toisaalta esille otetut asiat näyttivät pohjautuvan osittain yksittäisten kuntalaisten esille ottamiin asioihin (kuvastanee osittain kuntalaislähtöisiä yhteistyön foorumeita). Kunta on aktiivinen verkostoituja, joten siellä on valmiutta ottaa omaa kokoluokkaa isompia

asioita kehittämisen kohteiksi ja kunnalla on halu myös olla aktiivinen toimija, joka näkyy yhteistyössä kuntayhtymän kanssa.

Utajärvellä vuonna 2012 lausumia oli yhteensä kahdeksan, joista puolet ryhmiteltiin seudullisiin. Seudullisen tason yhteistyössä keskustelussa oli raportoinnit mukaan lukien asiakaspalautejärjestelmän kehittäminen, erikoissairaanhoidon yhteistyö (kustannukset, perustason erikoistason selvityksen hyödyntäminen ja mm. psykiatrisen erikoissairaanhoidon hoidon porrastuksen kehittäminen). Paikallisen tason keskusteluun liittyy Utajärven hallintomallin kehittämisprojektin (Tirku) hyödyntäminen ja paikallisen tason yhteistyön kehittäminen muun muassa paikallisen tason työryhmätyöskentelyn kautta.

Utajärvellä Vuonna 2013 lausumia oli yhteensä neljä, joista seudullisia oli kolme. Vuonna 2014 lausumia oli yhteensä kuusi, joista seudullisia oli neljä. Kyseisinä vuosina keskustelu liittyi sote- ja kuntarakenneuudistuksiin sekä kunnan ja kuntayhtymän raportointi- ja arviointijärjestelmiin ja niiden mahdolliseen kytkeytymiseen toisiinsa. Raportointijärjestelmät pidettiin erillään, koska kuntayhtymän puolelta näkemys oli, että arviointijärjestelmä kytkeytyy nimenomaan seudulliseen kehittämistyöhön.

Vaalan kunta

Vuonna 2011 Vaalassa (liite 11) lausumia oli yhteensä kahdeksan, joista seitsemän seudullisia. Lausumat liittyvät pääsääntöisesti eri perhepalvelujen toimintojen seudulliseen järjestämiseen ja kehittämiseen. Tiedontuotannosta ja tiedolla johtamisesta sekä sote-uudistuksesta keskusteltiin. Lausuma on myös erikoissairaanhoidon yhteistyöhön liittyen (kustannukset).

”Käytiin keskustelua Maisema-työkalun hyödyntämisestä kuntaneuvotteluissa. Todettiin, että suorite- ja kustannustietojen läpikäyminen on tarkoituksenmukaista. Toivottiin, että Maisema-tietoja voitaisiin vielä nykyistä paremmin hyödyntää toimintaympäristön muutosten ennakkoinnissa. Keskusteltiin myös mahdollisuudesta vertailla toteuma- ja tilinpäätöstietoja

muiden toimijoiden/kuntayhtymien välillä. Fvm kertoi, että Maisema-työkalun hyödyntämistä tullaan Oulunkaarella jatkossa kehittämään edelleen.”

”Käytiin keskustelua uuden hallitusohjelman vaikutuksista Oulunkaareen ja peruskuntiin. Todettiin, että Oulunkaaren osalta jatketaan toistaiseksi valitulla linjalla.”

Vuonna 2012 Vaalan kunnassa aineistosta löytyy tästä kategoriasta kaksi lausumaa, jotka molemmat ovat seudullisia. Lausumat koskivat tiedolla johtamista sekä yhteistyötä lääkärien rekrytoinnissa ja yhteistä palvelujen tuottamista.

”Fvm kävi läpi keinoja lääkärien rekrytoinnin tehostamiseksi. Asiaa on suunniteltu yhteistyössä kunnan kanssa. Keskusteltiin erikoissairaanhoidon menokehityksen merkityksestä Vaalassa. Tuotiin esiin, että lääkäripalvelujen saatavuudella on asiassa olennainen vaikutus. Tähän liittyen myös Utajärven ja Vaalan lääkäripalvelujen yhteiskäyttömahdollisuutta tulisi kehittää edelleen. Yhteiskäyttömahdollisuudesta tiedottaminen kuntalaisille on tärkeää.”

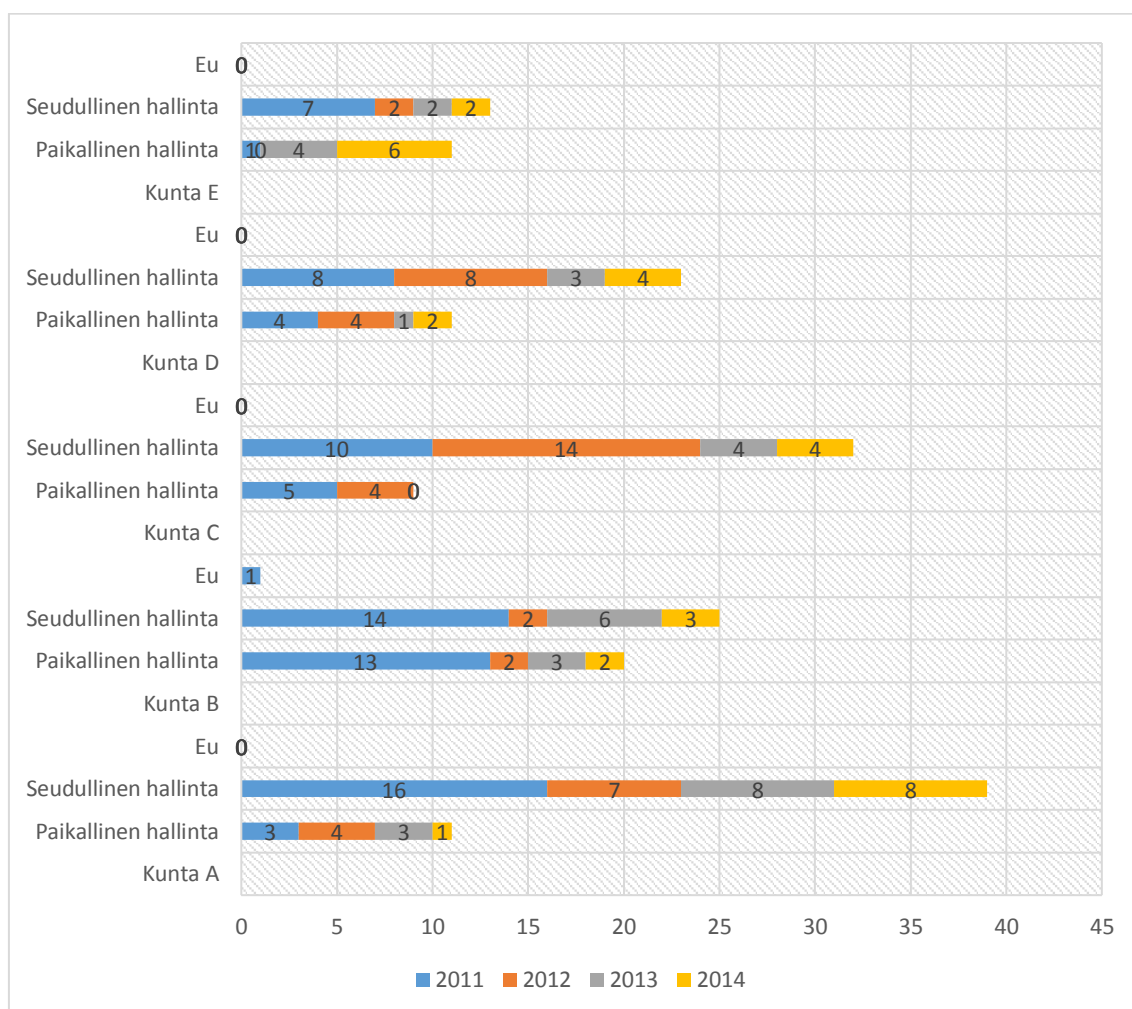
Vuonna 2013 lausumia Vaalan kunnassa oli kuusi, joista paikalliseen hallintaan liittyviä oli neljä. Keskustelussa oli erityisesti kunnan talouden tasapainottaminen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus siinä. Keskustelua käytiin myös yhteistyön kehittämisestä paikallisen ikäihmisten asuntosäätiön kanssa sekä yhteistyön kehittämisestä perhepalvelujen ja sivistyspalvelujen kanssa. Seudullisina asioina keskusteltiin sote-uudistuksen vaikutuksista Oulunkaaren toimintaan sekä ensihoidon järjestämisen tulevaisuudesta.

Vaalan kunnan osalta ilmeni sote-uudistuksen uusien linjausten haasteet vuoden 2014 keskusteluissa. Paikallisen hallinnan lausumia oli kuusi ja seudullisia kaksi, eli lausumia oli yhteensä kahdeksan. Toisaalta näkyi tyytyväisyys Oulunkaaren yhteistyöhön, mutta toisaalta huolia oli tulevaisuuden palveluihin liittyen nimenomaan paikallisten palvelujen osalta. Asuntopoliittisessa ohjelmatyöskentelyssä käytiin läpi erilaisia vaihtoehtoja ennakkovaikutusten arvioinnin menetelmää hyödyntäen ja ikäihmisten palvelurakenteeseen ja asumisen tarpeisiin liittyen. Työpaikkojen säilyminen alueella nähtiin tärkeänä, jotta kunnan elinvoima voidaan turvata. Sivistyspalvelujen ja perhepalvelujen yhteistyö kehittyi vuosien varrella.

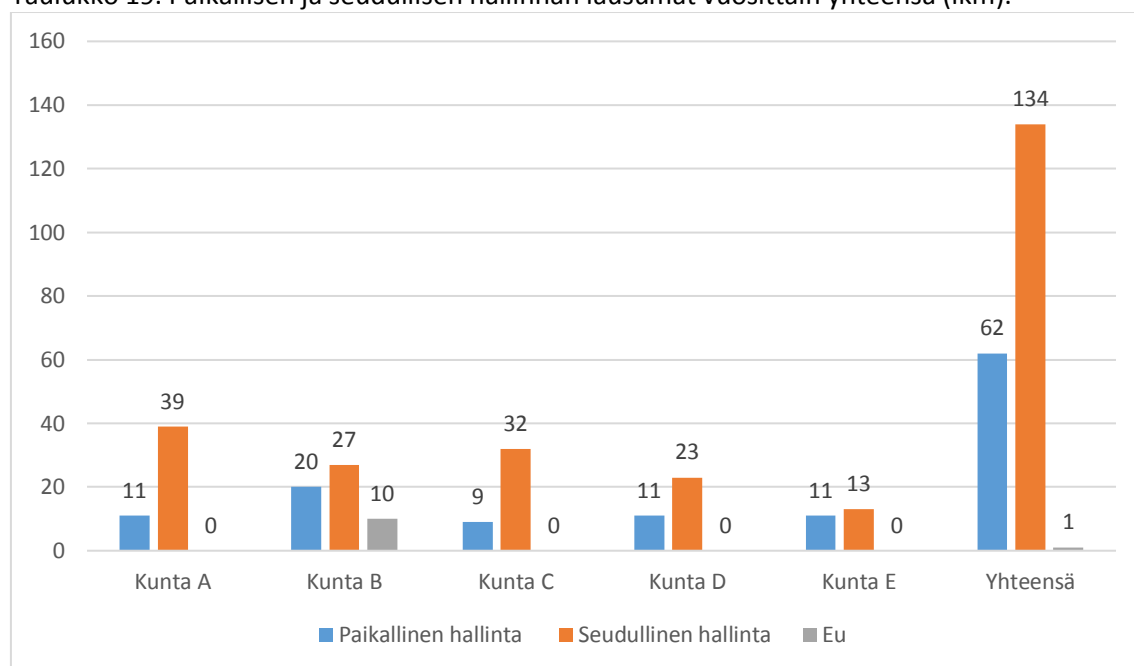
Paikalliset ja seudulliset painotukset

Seudullisen hallinnan lausumia oli eniten (134/196) ja kunnista niitä oli eniten Iin ja Simon kunnissa. Vuonna 2011 seudullisia lausumia oli eniten Iin kunnassa, ja Simon kunnassa 2011 ja 2012. Paikallisen hallinnan lausumia oli eniten Pudasjärvellä, mutta myös Utajärven ja Vaalan kunnissa niitä oli runsaasti. Iin ja Simon palvelualueen tiivistynyt yhteistyö näkyi alkuvuosien lausumissa (liitteet 7 ja 9). Kansalliset linjaukset kunta- ja sote-palvelujen rakenteisiin liittyen muuttivat tilannetta tältä osin. Erikoissairaanhoidon liittyvät lausumat liittyivät erikoissairaanhoidon kustannuksiin sekä erilaisiin erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteisiin kehittämistoimiin sairaanhoitopiirivetoisesti.

Taulukko 18. Paikallisen ja seudullisen hallinnan lausumat kunnittain ja vuosittain (lkm).



Taulukko 19. Paikallisen ja seudullisen hallinnan lausumat vuosittain yhteensä (lkm).



Järjestämissopimusneuvottelut ovat aineiston perusteella luonteva foorumi keskustella sote-uudistuksen etenemisestä ja kuntien välisestä yhteistyöstä suhteessa kansallisiin linjauksiin. Niin sanottujen reunakuntien eli Simon ja Vaalan osalta asia keskustelutti selvästi ja huoli liittyi lähipalvelujen ja kuntien elinvoiman turvaamiseen. Aineistossa oli mainintoja myös Utajärven ja Vaalan kuntien palvelujen yhteiskäytön lisäämisestä lähinnä lääkäreiden rekrytoinnin tehostamisen yhteydessä.

Seudullinen keskustelu liittyi myös raportointijärjestelmän kehittämiseen, johon kuntien edustajat antoivat aktiivisen panoksensa. Sopimusneuvotteluissa käytiin läpi ja linjattiin konkreettisia palvelujen järjestämiseen liittyviä yhteisiä asioita muun muassa palvelujen kunnallistamiseen ja toiminnan siirtämisestä kunnan puolelta kuntayhtymän toiminnaksi.

Paikalliset kysymykset liittyivät rajapintayhteistyöhön eri palvelualojen ja hallintokuntien välillä. Yhteistyön rajapintaa suhteessa kuntayhtymään määriteltiin aktiivisesti. Pudasjärvellä keskusteluissa oli usein mukana harva-alueiden palvelujen kehittämiseen sekä maahanmuuttotyöhön liittyvät kysymykset ja aineiston ainoa Euroopan Unioniin viittaava lausuma oli Pudasjärveltä. Pudasjärven maahanmuuttotyöhön liittyen kuntayhtymän puolelta toiminta rajautui luontevasti sosiaali- ja terveyspalvelujen viranomais- ja palvelutehtäviin.

Utajärven osalta näkyi kunnan aktiivinen rooli suhteessa kuntayhtymään ja muihin verkostoihin erityisesti terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvissä kysymyksissä. Kuntayhtymältä edellytettiin toimintojen kuntalaislähtöistä (ja kansantajuista) kehittämistä. Utajärvellä on pitkään kehitetty erilaisia kuntalaisten ja päättäjien välisiä vuoropuhelun käytäntöjä sekä innovatiivisia hallinnon toimintamalleja (ks. Merilä 2008; Utajärvi – tuloksellinen ja innovatiivinen rajaton kunta, Tirkku-hanke n.d.).

Sote-uudistuksen etenemisestä huolimatta ja siihen liittyen kunnat ovat nähneet Oulunkaaren roolin tärkeänä ja toiminnan kehittämisen vahva tuki.

6.3 Poliittinen ohjaus ja kunnallinen päätöksenteko

Poliittisen ohjauksen tai kunnalliseen päätöksentekoon liittyviä lausumia oli aineistossa yhteensä 27, joista eniten vuosina 2011 ja 2014 (8/27), vuonna 2012 lausumia oli viisi ja vuonna 2013 kuusi.

Vuosi	Poliittinen ohjaus tai päätöksenteko	Hallinnollinen määräys tai päätös
2011	Pudasjärven kaupunginhallitus	viikonloppupäivystys
	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin toimielin	hallintosäännön muutos → vaikutus omistajaohjaukseen
	jäsenkuntien kunnanhallitukset ja kunnanvaltuustot kuntayhtymän yhtymähallitus ja yhtymävaltuusto	järjestämissopimuksen lopullinen hyväksyminen; menettelytavan ja aikataulutuksen läpikäyminen
2012	kuntayhtymän palvelutuotantolautakunta jäsenkuntien päätöksenteko	lastensuojelusuunnitelman hyväksyminen
	Pudasjärven kaupunginhallitus	vanhuspalveluiden palvelurakenne; vanhuspalveluyksikön kunnallistaminen
	Simon kunnanhallitus kuntayhtymän yhtymähallitus	erityisryhmien asumisyksikön perustaminen
	Vaalan kunnanhallitus kuntayhtymän yhtymähallitus	talouden tasapainotusohjelman vaikutukset toimintaan

(jatkuu)

(jatkuu)

2013	lin kunnanhallitus	Oulunkaaren tarvitsemien tilojen hankintaprosessi
	lin kunnanhallitus kuntayhtymän palvelutuotantolautakunta	Kuivaniemen terveysaseman kesäsulku
	lin kunnanhallitus	kotihoidon selvitys
	Pudasjärven kaupunginvaltuusto	kuntarakenneselvityksen käynnistyminen
	Pudasjärven kaupungin valiokunta	elinvoimavaikutusten arvioinnin työkalun käsittely
	Utajärven kunnanhallitus	työryhmän nimeäminen erityisryhmien asumispalveluiden ja kehitysvammaisten palveluiden kokonaistarkasteluun, mukaan kutsutaan kuntayhtymän edustus
	Vaalan kunnanhallitus	työryhmän nimeäminen asuntotoimen kokonaiskartoituksen työstämiseen, kuntayhtymä nimeää työryhmään omat edustajansa
2014	lin kunnanhallitus ja -valtuusto	tilojen hankinta
	lin kunnanhallitus ja -valtuusto	selvitykset Kuivaniemen terveysaseman kesäsulusta ja kotihoidon selvitys
	lin kunnanvaltuusto	kehitysvammaisten tilapäisyksikön perustaminen ja lisämäärärahan myöntäminen
	Pudasjärven kunnanhallitus	kuntayhtymän talousarvioletuksen käsittely (raamin määrittely)
	Vaalan kunnanhallitus	asuntopoliittisen työryhmän raportti ja johtopäätökset
	Vaalan kunnanhallitus ja -valtuusto	valtuustoaloite selvityksen laatimisesta terveyspalveluiden tuottamisesta yksityisellä sektorilla; aloite ei johda toimenpiteisiin
	Vaalan kunnanhallitus	asuntopoliittisen työryhmän väliraportin käsittely; työryhmän tueksi tarvitaan tietoa eri vaihtoehtojen kustannuksista ja asiakatarpeista

Kuvio 19. Hallinnollinen määräys tai päätös sopimusvuosina 2011-2014.

Poliittiseen ohjaukseen ja kunnalliseen päätöksentekoon (hierarkiat) liittyviä lausumia oli tutkimusaineiston kategorioista vähiten (27/1173). Lausumat liittyivät pääsääntöisesti palvelurakenteiden kehittämistyöhön ja siinä erityisesti asioihin, jotka edellyttivät kuntien tai kuntayhtymän toimielinkäsittelyä kesken sopimuskauden. Useat lausumat liittyivät tilakysymyksiin ja tilakysymyksiä tarkasteleviin kokonaisselvityksiin. Myös kuntayhtymän edustuksen nimeämisistä kuntien perustamiin työryhmiin oli lausumia. Aineiston perusteella kesken sopimuskauden ilmeni vähän asioita, jotka

edellyttivät toimielinkäsittelyjä. Pääsääntöisesti asiat linjattiin ja päätettiin järjestämissopimusmenettelyn kautta. Yksittäisiä kunnan aloitteesta tulleita toimielinkäsittelyjä ilmeni aineistossa; terveysaseman kesäsulku, kotihoidon selvitys ja Vaalan kunnan asuntopoliittinen raportti, sekä aloite terveystalvelujen tuottamisesta yksityisen palveluntuottajan toimesta. Aloite ei johtanut toimenpiteisiin.

li: "Selvitykset valtuustolle: Kuivaniemen kesäsulku ja lin kotihoidon resursointi Oulunkaari on toimittanut lin kunnanhallitukselle ja valtuustolle selvitykset Kuivaniemen terveysaseman kesäsulkuun ja lin kotihoidon resursointiin liittyen"

7 Johtopäätökset järjestämissopimusneuvotteluista

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia monialaisen kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen sopimusneuvotteluprosessia yhteistyön käytäntönä. Ilmiötä tarkasteltiin politiikan ja hallinnon näkökulmista. Tutkimustehtävät olivat

1. Mihin asioihin järjestämissopimusneuvotteluissa yhteistyö on kohdistunut?
2. Miten yhteistyötä järjestämissopimusneuvotteluissa koordinoidaan?
3. Onko jäsenkuntien välillä eroja tutkimuskysymysten 1-2 suhteen?

Mihin asioihin yhteistyö kohdistui

Tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella kuntayhtymän järjestämissopimusneuvotteluissa läpikäydyt teemat vastasivat hyvin kansallisten ja kuntayhtymän linjausten mukaisiin palvelujen järjestämisen tavoitteisiin. Sosiaalipolitiikka voidaan ajatella toiminnaksi, jolla vastataan erilaisiin tarpeisiin (Halmetoja ym. 2016, 16). Kuntaneuvottelijoiden käytettävissä neuvotteluissa oli järjestämiskeskuksen vuosittain laatima valmisteluaineisto väestön elinolosuhteista ja palvelutarpeista. Yhteistä materiaalia oli työstetty yhteistyössä jäsenkuntien ja palvelutuotannon kanssa. Tutkimusaineistosta ilmeni kuntien yhteisiä painotuksia yhteistyössä (liite 12). Sisältökysymyksissä painottuivat talouden ja toiminnan rinnakkaisuus, kansallisten linjausten toimeenpano, seudullisten palvelujen järjestämisen yhteiset linjaukset, seudullisten hyvien käytäntöjen levittäminen, sopimusmenettelyn ensisijaisuus, osaaminen ja kokonaiskehittäminen. Lisäksi painottuivat palvelujen valvonta, seudullinen tietohallinto, sähköinen asiointi- ja tietojohdaminen, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, toimitilakysymykset sekä asuntopoliittinen työ.

Hyvinvointivaltiokehityksen painopisteen siirtyminen tehokkuutta ja kilpailua korostaviin elementteihin näkyi siinä, että talous- ja henkilöstöresursseihin liittyviä

teemoja käsiteltiin sopimusneuvotteluissa eniten. Sihvosen (2006) tutkimuksen mukaan talous korostuu helposti sopimusohjauksen prosesseissa, sillä kuntalaisten tarpeet ovat rajattomat. Tilaa puolelta tavoitellaan taloudellista ja ennustettavaa sopimusta. Kysymys kuuluukin, että korostuuko Oulunkaaren sopimusohjausmallissa talouskysymykset, eli onko menty talous edellä? Integraatiohyötyjen hakeminen näkyy aineistossa (tutkimuskysymys 2; koordinaatiomekanismit), silti esimerkiksi suoranaisten ”säästöjen” ja esimerkiksi palkkojen harmonisoinnin kustannusvaikutukset eivät olleet ilmitaso palvelujen järjestämistä koskeissa neuvotteluissa.

Jäsenkuntien ja kuntayhtymän taloudelliset linjaukset raamittivat palvelujen järjestämiseen liittyvää keskustelua ja sopimusneuvotteluissa keskityttiin palvelujen rakenteellisiin tekijöihin ja palvelujen valvontaan järjestelmän sisällä. Tutkimusaineistossa ei tullut esille suuria eri puolueiden välisiä linja-eroja. Yhtymähallituksen päätökset olivat koko tutkimusajanjakson ajan yksimielisiä. Harisalon ja Ranniston (2010) mukaan erityisesti vaikeissa olosuhteissa toimivien kuntien hallitukset haluavat, että asiat etenevät nopeasti ja tähän päästään, kun asiat saadaan päätettyä suurella poliittisella yksimielisyydellä.

Aineisto ei kerro sitä, että käydäänkö peruskuntien hallituksessa tai valtuustossa tiukempaa sote-talouteen liittyvää keskustelua. Toisaalta järjestämiskeskuksella on johtoryhmäedustus jokaisen kunnan johtoryhmässä ja järjestämiskeskuksen edustajat osallistuvat myös asiantuntijoina kuntien toimielintyöskentelyyn, joten vuoropuhelua kuntien suuntaan käydään useammalla foorumilla. Kuntayhtymän virkamiehillä ja kunnan edustajilla näyttää aineiston perusteella olevan yhteneväinen käsitys kuntien taloudellisesta tilanteesta ja heillä on käytettävissään yhteinen informaatiopohja (ks. Sihvonen 2006; Möttönen 2014). Kuntayhtymän sote-kustannusten reaali- ja tutkimusajankohtana on ollut maltillinen (liite 13). Kuntayhtymän rahoitusmalliin ja rahoitukseen liittyviin mekanismeihin ollaan ilmeisen tyytyväisiä. Samoin siihen, että kiinteistöt ovat peruskuntien omistuksessa.

Miten yhteistyö järjestämissopimusneuvotteluissa koordinoitiin ja kuntakohtaiset painotukset

Kuntayhtymän hallinto ja päätöksentekojärjestelmä perustuu kuntien itsehallintoon. Paikallisdemokratiassa ja paikallishallinnossa virkamiesten, asiantuntijoiden ja luottamusmiesten verkostot kytkeytyvät toisiinsa. Yhtenä ilmentymänä tästä on, että pitkään kunnallispolitiikassa toiminutta luottamushenkilöä uhkaa samastuminen virkakoneistoon. (Aarnio 2013, 98.) Valmistelu ja päätöksenteko limittyvät ja sekoittuvat toisiinsa. Oleellista on huomioida valmistelun vuorovaikutusulottuvuus. Parhaimmillaan valmistelussa huomioidaan sekä kunnanvaltuuston strategiset linjaukset, että kunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavien viranhaltijoiden kokemat tilanteet. (Jalonen 2007). Aineistosta ilmeni, että enemmistö sisältökysymyksiin liittyvät aloitteista tuli pääsääntöisesti järjestämiskeskuksen asiantuntijoiden kautta. Riskinä tällaisessa asetelmassa on, että asiantuntijat hallitsevat sekä keinoja että päämääriä (Aarnio 2013). Harisalo (2009) puhuu ongelmien määrittelyvallasta: valmistelussa otetaan jo varhaisessa vaiheessa kantaa siihen, miten ongelma määritellään ja mistä näkökulmasta siihen etsitään vaihtoehtoja. Tällä on huomattava merkitys päätösten laadulle. Valmistelussa prosessoidaan arvoja, vaikka sitä ei aina tietoisesti tuoda esille.

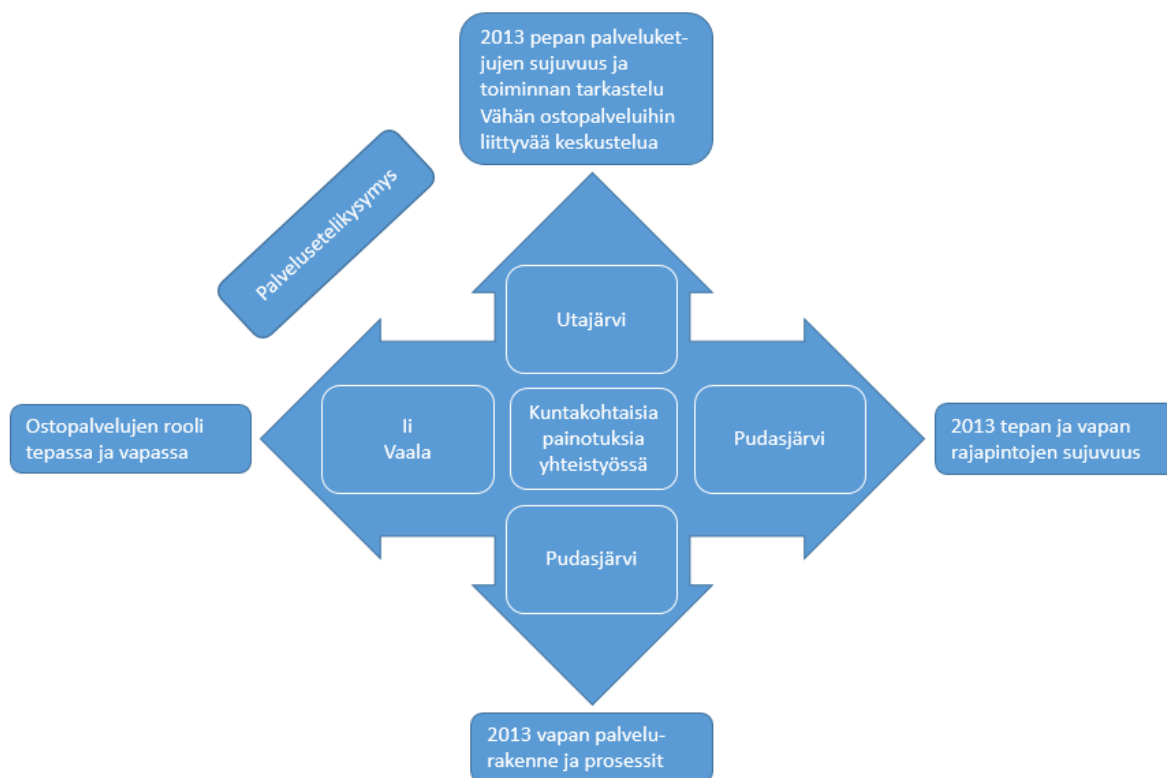
Kokemuspohjainen käsitys järjestämissopimusprosessin kohteena olevasta todellisuudesta todennäköisesti eroaa järjestämiskeskuksen virkamiehen ja yksittäisen poliittisen päättäjän kesken. Kuntayhtymän näkökulmasta järjestämisen kysymyksiin liittyviä tapaamisia on jo lukumääräisestikin enemmän kuin oman kunnan yksittäisen päättäjän näkökulmasta, koska järjestämiskeskuksen asiantuntijat osallistuvat viiden kunnan prosesseihin. Tähän ongelmaan on kuntayhtymän järjestämismallissa pyritty vastaamaan menettelyn määrämuotoisuutta, raportointia, avoimuutta sekä yhteisiä foorumeita lisäämällä. Tosin toimintamallin toteutuksessa omistajaohjaus on vahvaa ja virkamiehet tunnistavat oman roolinsa kokonaisuudessa. (Ks. Aarnio 2013, 94, 97.) Paikallisen hallinnon käsitteen hyödyntäminen mahdollistaa epämuodollisen ja verkostomaisen päätöksentekojärjestelmän vaikutusten huomioimisen muun muassa avohuollon järjestelmissä (Bureau & Kröger 2004). Tämä on tärkeää lähipalvelujen turvaamisessa.

Uuden paikallisen hallinnan käsitteistössä aluekehitys ja palvelut tuotetaan useiden toimijoiden vuorovaikutusverkoston kautta ja tästä seuraa uudenlaisia johtamisen ja koordinoinnin välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja (Anttiroiko & Haveri 2003). Aineiston perusteella kuntayhtymän jäsenkunnat pystyivät sopimaan verkostojen puitteissa asioista. Moderni uuden julkisen hallinnan mukainen hallinnon kehittäminen siirtyy kohti asiakaslähtöistä palvelujen uudistamista. Muutos vallankäytössä on yksi yhteiskunnan monimutkaistumisen ja siihen vastaamaan pyrkivän uuden julkisen hallinnan ominaispiirre. Johtamiseen ja vallankäyttöön tarvitaan monimutkaistuvassa yhteiskunnassa uusia välineitä. (Hakari 2013.)

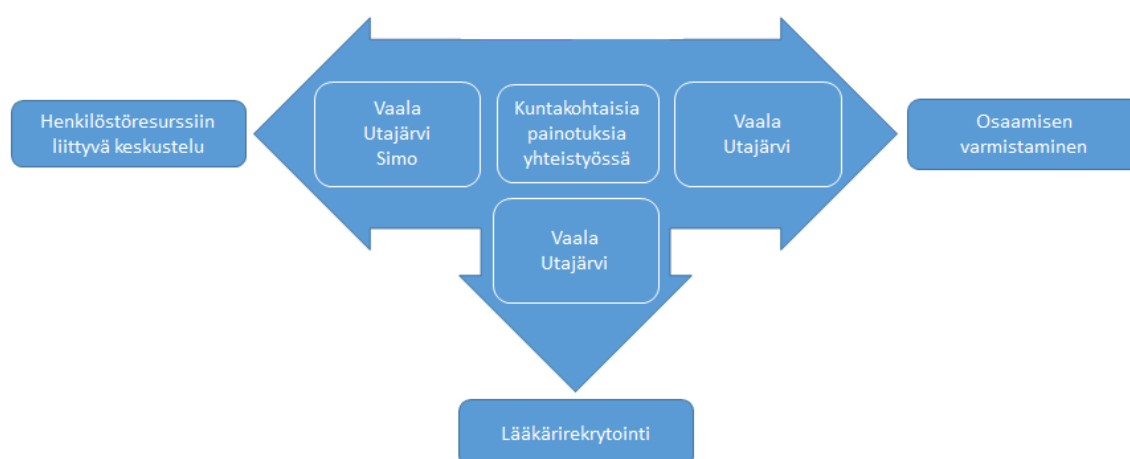
Muistioissa on erikseen kirjauksia luottamuksen ja yhteistyön korostamisesta. Luottamus pohjan myötä syntyy tietty ketteryys, joka toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden osalta on merkittävä hajautetulla toimintamallilla toimivassa organisaatiossa. Luottamuksen ja vuorovaikutuksen merkitys yhteisessä sopimisessa nousee esille useissa kuntien välistä yhteistyötä ja verkostomaista työskentelyä koskevassa tutkimuksessa. (Sihvonen 2006; Jalonen 2007; Paronen ym. 2011; Möttönen 2014; Stenvall & Virtanen 2014.) Verkosto muodostuu useamman toimijan yhteisestä sopimussuhteesta. Sopimisen tarkoitus on tuoda joustavuutta organisaation toimintaan ja auttaa organisaatiota vastaamaan toimintaympäristön monimutkaisuuteen ja nopeisiin muutoksiin. (Möttönen 2014, 13.) Verkostojen koordinaatiomekanismi on luottamus ja verkostojen työskentely perustuu tasa-arvoiseen lähtökohtaan (ks. Thompson 1991, 171; Möttönen 2014).

Oulunkaaren toimintaympäristö on kompleksinen ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen valmisteluun ja päätöksentekojärjestelmään sisältyy useita rajapintoja. Liitteenä on järjestämiskeskuksen sopimusneuvotteluprosessin verkostokartta (liite 14). Sisäisessä tilaaja-tuottaja –mallissa on määritelty, tai on muuten muodostunut vakiintunut käytäntö organisaation sisäisestä työnjaosta ja yksiköiden keskinäistä suhdetta voi kutsua kumppanuussuhteeksi. Kahden toimijan keskinäisestä sopimussuhteesta käytetään käsitettä kumppanuus (partnership). Kumppanuussuhde on yksi sopimussuhteen muoto. (Möttönen 2014, 10.) Tämän tutkimuksen aineistossa ilmeni kuntakohtaisia yhteistyön painotuksia ja kuntakumppanuuksia.

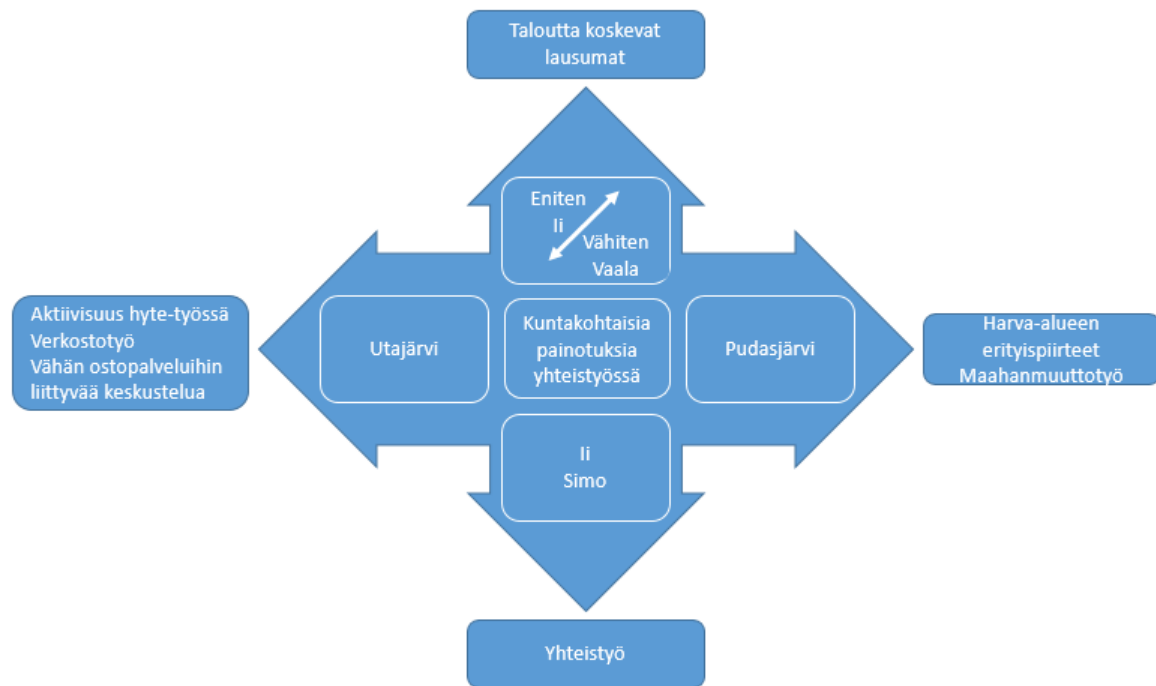
Järjestämissopimusneuvottelujen kuntakohtaiset painotukset yhteistyössä on kuvattu kuvioissa 20-22.



Kuvio 20. Palvelustrategiaan liittyvät kuntakohtaiset painotukset yhteistyössä (pepa=perhepalvelut, tepa=terveyspalvelut, vapa=vanhuspalvelut).



Kuvio 21. Osaamisen varmistamiseen liittyvä yhteistyö.



Kuvio 22. Erityiskysymyksiä kuntakohtaisissa painotuksissa (hyte-työ=hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen).

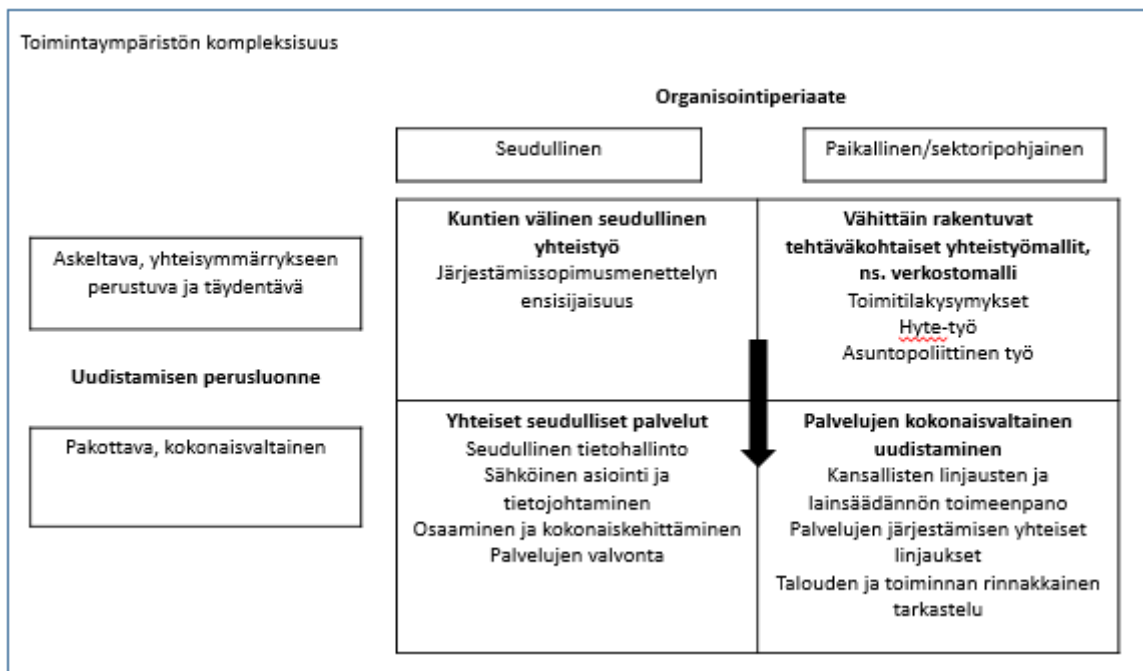
Palvelustrategiaan liittyvät painotukset jakaantuivat tasaisemmin eri kuntien kesken. Pienissä kunnissa yhteistyössä painottuivat osaamisen varmistamiseen liittyvät kysymykset. Erityiskysymyksiä ja tietynlaista kuntien profiloitumista ilmeni (kuviot 22). Iin ja Simon –kuntien osalta aineistosta ilmeni erityisesti alkuvaiheen yhteistyön orientaatio näiden kuntien kesken. Utajärven ja Vaalan kuntien yhteistyö pohjautui jo aikaisempaan perusturvan järjestämistä koskevaan yhteistyöhön. Tässä on kyse inkrementaalisesta aluepohjaisesta voimavarojen kokoamisesta. (ks. Haveri & Stenvall 2009).

Kuntayhtymän virkamiehet näyttivät hyväksyneen oman roolinsa kuntien asiantuntijaresurssina sekä kuntien linjausten ja poliittisen ohjauksen toimeenpanijoina. Leväsvirran (1999) mukaan kompleksisissa toimintaympäristöissä kunnallishallinnon rakenteen tulisi olla hajautettu ja toimijoiden eri roolien toisiinsa limittyneitä. Kuntayhtymämallissa toiminnassa on useita eri rajapintoja, joita pyritään hallitsemaan ohjausjärjestelmällä. Parasta järjestelmän kokonaisälykkyyttä ei välttämättä saavuteta, jos eri toimijat ovat eri rooleissa. (Virtanen & Stenvall 2014, 131.)

Tutkimusaineiston perusteella järjestämissopimusten linjaukset vietiin edelleen operatiiviselle tasolle ripeää toimeenpanoa edellyttäen. Tämä toiminee myös toisinpäin

eli kuntayhtymä edellyttää ketteryyttä ja asioiden toimeenpanoa myös peruskunnilta, silloin kun toiminta liittyy rajapintayhteistyöhön. Järjestämissopimusten valmistelu perustuu osaamisen keskittämiseen, tiedon hyväksikäyttöön ja kuntalaislähtöisyyteen (niin sanottuun yhteiseen etuun). Toisaalta toiminta oli julkisorganisaatiopainotteista, eli aineistosta ilmeni hyvin vähän järjestöyhteistyö, taikka kuntalaisten osallisuus palvelujen kehittämistyössä. Hyvinvoinnin edistämisen kategoriassa järjestöyhteistyön mahdollisuudet mainittiin erityisesti ikäihmisten viriketoiminnan ja liikunnan edistämisen yhteydessä. Järjestämissopimusmenettelyn kehittäminen asiakasrajapintayhteistyön osalta on tullut esille myös arvioinneissa. Toisaalta asiakasrajapintayhteistyön roolia on enemmän palvelutuotantolautakunnan alaisella palvelutuotannolla ja kuntayhtymässä on sittemmin otettu käyttöön muun muassa erilaisia asiakasfoorumeita.

Palvelusetelikysymyksessä esille tuli kuntien ja kuntayhtymän erilaiset intressit. Kunnan puolelta kyse oli vahvasti elinvoimaan ja yrittäjyyteen liittyvästä asiasta. Kysymys liittyi myös lähipalvelujen turvaamiseen nimenomaan sivukylillä. Kuntayhtymän puolella asia nähtiin sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujärjestelmäkysymyksenä sekä kokonaiskustannusten hallintaan liittyvänä kysymyksenä. Kyse oli siis erilaisten ohjausjärjestelmien soveltamisesta (ks. Möttönen 2014). Palvelujen järjestäjän puolelta asia näyttäytyi siltä, että kuntalaiset turvautuivat nimenomaan kuntien tuottamiin palveluihin. Kyse voi olla pienituloisuudesta, taikka siitä, että kunnan palvelut olivat kattavia ja helposti saatavia. Kunnan puoleen on totuttu kääntymään. Toisaalta yritystarjontaa ei helposti synny tätä kysyntää täyttämään, vaikka ostovoimaa olisikin.



Kuvio 23. Painopisteen muutos Oulunkaaren kuntayhtymän jäsenkuntien välisessä yhteistyössä (mukaillen Haveri & Stenvall 2009, 229).

Tutkimuksen keskeiset tulokset ovat tiivistetysti kuvioissa 23. Oulunkaaren jäsenkuntien välinen pitkäjänteinen yhteistyö vuosina 2011-2014 konkretisoitui sote-palvelujen kokonaisvaltaisena uudistamisena ja yhteisinä palveluina esimerkiksi yhteinen seudullinen tietohallinto ja yhteiset palvelujen järjestämisen linjaukset. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen yhteisen työn malli kompleksisessa toimintaympäristössä hyödynsi työkalunaan yhteistä ylikunnallista järjestämissopimusmallia samalla kun yhteistyön syventäminen täsmensi jäsenkuntien omaa roolia ja profiilia kokonaisuudessa.

Seutuhallinto institutionaalisen yhteistyön muotona turvaa toiminnan vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä (ks. Haveri 2004). Sopimusmenettelyn ensisijaisuus ilmeni empiirisessä aineistossa (ks. Sihvonen 2006). Palvelujen kokonaisvaltaisessa uudistamisessa huomioitiin kansalliset linjaukset ja sähköisten palvelujen kehittäminen nähtiin mahdollisuutena edistää harva-alueiden elinvoimaa. Yhteistyön avulla turvattiin ja vahvistettiin osaamista alueellisesti ja paikallisesti. Toisaalta yhteistyön taustalla oli erilaisia pakkoja kuten valtion ohjaus isompiin väestöpohjiin ja pienten kuntien voimavarojen vähyys. Kuntayhtymässä edettiin tutkimusajankohtana palvelurakenneuudistuksessa sekä valtakunnallisen ohjauksen että paikallisten intressien mukainen vähittäinen eteneminen kautta (ks. Haveri & Stenvall 2009).

Ylitalon (2005) tutkimuksessa todettiin, että Oulunkaaren kunnat olivat valmiita järjestämään sosiaali- ja terveystalvuluja yhteistyössä, jos sillä katsottiin voivan säilyttää palvelut saatavilla omassa kunnassa. Kuntien välisen yhteistyön katsottiin etenevän lähikuntien sosiaali- ja terveystalvuluksen yhteensovittamisella ja paikallisilla ratkaisuilla yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Seudullisina kehittämiskohteina nähtiin erityisosaajien verkostoituminen ja työnjako. Erityisosaajien verkostoitumisessa ja työnjaossa etäisyyksien merkitystä voitaisiin poistaa esimerkiksi erilaisin teknologisin ratkaisuin. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella kuntien välisessä yhteistyössä painottuivat nykyjärjestelmässä yhteiset neuvottelut, verkostomainen toiminta sekä lähipalvelujen turvaaminen muun muassa sähköisten palvelujen avulla. Lähipalveluja saatiin turvattua myös erityisosaamista keskittämällä ja sen tarjoamisella hajautetusti sekä keskitetyn tietohallinnon avulla. Yhteisen sopimisen avulla pystyttiin täsmentämään työnjakoa ja kunnat pystyivät täsmentämään myös omia roolejaan. Lähikuntien välillä ilmeni kumppanuuksiin perustuvia yhteistyön käytäntöjä.

Sopimusohjausmallit edellyttävät jatkuvaa prosessin kehittämistyötä. Oulunkaaren järjestämissopimusmallissa on kysymys palvelutoiminnan turvaamisesta ja kehittämisestä verkostoissa kumppanuuksia hyödyntäen. Kehittäminen tapahtuu osaamista ja tietopohjaa vahvistaen talous- ja käytettävissä olevat resurssit huomioiden.

Hallinnon kehittämisen yleiset periaatteet

Aineiston perusteella esille nostettiin niin sanottuja hallinnon kehittämisen yleisiä periaatteita, joita ovat sitoutuminen, vastuun ottaminen, luottamus, vuoropuhelu ja mahdollisuus vaikuttaa. Aarnion (2013, 95,97,83) mukaan poliittisen kulttuurin nykytilasta Suomessa ei ole yhtä valoisa kuin kuva suomalaisesta oikeuskulttuurista. Erilaiset vallan siirtymät johtavat myös vastuun katoamiseen ja tämä voi johtaa demokratiavajeeseen. Päätöksenteon kohteena olevat asiat ovat lisäksi

monimutkaistuneet niin, että kansalaisen voi olla mahdotonta arvioida, mikä on yhteiseksi hyväksi.

Aineiston perusteella järjestämiskeskuksen virkamiesten rooli näyttäytyi kuntien asiantuntijaresurssina ja virkamiehet myös hyväksyivät tämän roolin. Säännölliset yhteistyön foorumit vahvistivat luottamusta poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja seudullisten virkamiesten kesken. Tämä tulos on yhteneväinen muun muassa Sihvosen (2006) tulosten kanssa. Sihvosen tulosten mukaan sopimusohjaus murtaa perinteisiä hallinnollisia käytäntöjä ja muuttaa eri toimijoiden keskinäisiä suhteita. Sopimusohjauksen ansiot ovat erityisesti yhteistyön, informaation, luottamuksen ja avoimuuden lisääntymisessä. Avoimuuden ja yhteistyön kautta voidaan kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa ja menetelmiä. Tavoitteiden saavuttamiseksi osapuolten sitoutuminen ja sopimusohjauksen aikainen sopimusohjaus ovat tärkeitä. Tätä kautta saadaan yhteistä ymmärrystä myös talouden tavoitteista ja parempia edellytyksiä toiminnan tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle.

Raportointijärjestelmää kehitettiin kuntayhtymässä yhteistyössä ja raportointiaineistoa tuotettiin jatkuvana prosessina. Talouden tilanteesta ja talouden tasapainotusohjelmien tarpeesta näytti olevan yhteisymmärrys luottamushenkilöiden ja virkamiesten kesken. Tästä muodostui tietynlainen rakentavan toimintatavan rationaliteetti. Möttösen (2014, 15) mukaan luottamussuhteen syntymistä ja sisäisen tilaaja-tuottaja –mallin toimivuutta ja luottamussuhteen muodostumista edistää yhteinen tietopohja ja säännöllinen ja määrämuotoinen neuvottelumenettely, jossa keskinäiset sopimukset tehdään ja jossa myös mahdolliset erimielisyydet käsitellään. Aineiston perusteella sote-järjestämisen yhteistä linjaa on neuvotteluissa haettu muun muassa yksityisen palvelutuotannon roolista palvelujärjestelmässä, sekä vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksista. Pienten kuntien riippuvuus yhteistyöstä luo edellytyksiä ja myös erilaisia pakkoja yhteiselle sopimiselle.

Yhteenvetona sopimusneuvotteluissa teoriasta ja aineistosta esille nousseita tehokkuutta ja vaikuttavuutta lisääviä elementtejä:

- Koordinointi (paikallinen, seudullinen) (Anttiroiko & Haveri 2003)
- Toimeenpanon valvonta (Sihvonen 2006; Paronen ym. 2011)
- Vuorovaikutus (epävirallinen ja rakenteiden määrittämä) (Sihvonen 2006; Jalonen 2007; Paronen ym. 2011; Stenvall & Virtanen 2014)

- Hyvinvointipolitiikan ja talouden tavoitteet rinnakkain (ks. Helne ym. 2003; vrt. Kananoja ym. 2008, 21.)
- Pyrkimys eheyteen, luottamuksen ja osallisuuden vahvistaminen (Möttönen 2014; Stenvall & Virtanen 2014)
- Kokonaisvaltaisuus (kuntayhtymä kokonaistoimijana, aktiiviset kuntatoimijat, paikallis- ja alueyhteisöjen puolesta puhuminen) (Anttiroiko & Haveri 2003; Burau & Kröger 2004; Anttiroiko ym. 2007)
- Innovatiiviset käytännöt on suunniteltu ja pantu täytäntöön tutkimalla paikallisella tasolla väestön palvelutarpeita ja niihin voidaan (paikallisella ja seudullisella) tasolla reagoida joustavasti (Möttönen 2014)
- Paikallisuuden merkitys tulee tunnistetuksi (Burau & Kröger 2004; Laamanen 2011; Stenvall ym. 2015)
- Valmistelussa huomioidaan kunnan (kunnanvaltuustojen) asettamat strategiset linjaukset sekä operatiivinen toiminnasta vastaavien viranhaltijoiden kokemat tilanteet (Jalonen 2007; myös Haveri 2004)
- Kuntayhtymän kokonaiskehittäminen: Luovuuden ja tehokkuutta lisäävien uusien vaihtoehtojen tuottavien asioiden tasapaino (Jalonen 2007).

Paikalliset erityisolosuhteet ja asiakastarpeet tulivat huomioiduiksi järjestämissopimusmenettelyn ja järjestämiskeskuksen tiedontuotannon kautta. Toisaalta toiminta oli julkisorganisaatiopainotteista ja aineistosta ilmeni tutkimusajankohdalta eli vuosina 2011-2014 hyvin vähän esille järjestöyhteistyö, taikka kuntalaisten osallisuus palvelujen kehittämistyössä. Kuntalainen näyttäytyi aineistoissa välillisesti, eikä aktiivisena toimijana. Toisaalta tutkimuksen rajauksissa toimijoita olivat nimenomaan kuntien ja kuntayhtymän sopimusneuvottelijat. Mielenkiintoinen demokratiamalli on deliberatiivisen demokratian aktiivisen kansalaistoiminnan kautta tapahtuva vastuullinen vaikuttaminen, joka eroaa edustuksellisesta demokratiasta siinä, että päätösten legitiimisyys perustuu kommunikatiiviseen vuorovaikutukseen. Toisaalta tämä malli voidaan nähdä myös yhtenä edustuksellisen demokratian muotona, jossa kansalaisten muodostama forum edustaa kansaa, mutta tämä forum ottaa aktiivisesti osaa poliittiseen päätöksentekoon muutoin kuin äänestämällä vaaleissa. Deliberatiivisen demokratian edustama harkinta edellyttää julkisuutta, osanottajien vuorovaikutteista toistensa kunnioittamista ja vastuun ottamista. (Aarnio 2013, 90.) Kuntalaisten osallisuutta on sittemmin kuntayhtymässä viety eteenpäin, joista esimerkkinä erilaiset asiakasraadit.

Pohdinta

Tutkimukseni liittyy vahvasti tiettyyn toimintaympäristöön ja tapaustutkimuksen tulokset eivät sinällään ole yleistettävissä. Tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä kehystävät paikallinen ja seudullinen hyvinvointipolitiikka sekä talouspolitiikka ja ilmiötä pyritään kuvaamaan mahdollisimman monipuolisesti ja lisäämään ymmärrystä ilmiön eri osa-alueista ja kytköksistä. Tiettyjä yleisiä periaatteita hallinnollisen toiminnan osalta voidaan todeta: yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemissa tarvitaan yhteistyötä, sitoutumista, vastuunottamista, vuoropuhelua, mahdollisuutta vaikuttaa ja luottamusta. Kompleksisessa toimintaympäristössä korostuu monikerroksellisuus ja yhteiskunnan eri osajärjestelmissä on useita rajapintoja, joissa vuoropuhelua tarvitaan. Myös toiminnan kokonaiskehittäminen tapahtuu luottamuksen varassa.

Oulunkaaren kuntayhtymän järjestämissopimusmallissa kompleksisessa toimintaympäristössä tärkeitä näkökulmia ovat poliittinen ohjaus, määrämuotoisen toimintamallin jatkuva kehittäminen, ylimmän johdon tuki ja järjestämiskeskuksen tiedontuotanto. Näitä kokemuksia voidaan alueellisesti hyödyntää tulevilla hallinnollisissa uudistuksissa.

Ihmisten arjen lähiympäristöjen rakenteet ovat merkityksellisiä ihmisten yhteiskuntaan ja omaan elinympäristöön kohdistuvan luottamuksen ja turvallisuuden tunteen syntymiselle. Maailma globaalistuu ja kokemusmaailma sirpaloituu, joten ihmisten osallisuuden ja tulevaisuuden uskon kannalta on oleellista, että ihmiset kokevat voivansa vaikuttaa omaan arkeensa liittyvien asioiden kehittymiseen. Hyvinvointipoliittiset haasteet, esimerkkinä työttömyys ja väestön ikääntyminen edellyttävät kuntatason ja seudullisen hyvinvointipolitiikan kehittämistä. Koko ajan lisääntyvään korjaavaan työhön eivät valtion ja kuntien voimavarat enää riitä.

Jotta ihmisten arkea lähellä olevan hyvinvointipolitiikan taso voi kehittyä, siihen tarvitaan hyvin tukevat kunnallisen ja seudullisen hyvinvointipolitiikan rakenteet. Maaseutumaisten kuntien hyvinvointipoliittisten rakenteiden ja hyvinvointipalvelujärjestelmän tulee soveltua nimenomaan maaseutumaisiin

erityispiirteisiin ollakseen tehokas ja vaikuttava sekä asukkaiden näkökulmasta uskottava.

Olen saanut tehdä tätä tutkimusta erittäin mielenkiintoisena ajanjaksona. Jatkuvan muutoksen sanotaan olevan uusi normaali. Tutkimuksen teon aikana on ollut menossa miltei jatkuva prosessina euro-kriisiä, sote-uudistusta, kuntarakenneuudistusta ja maakuntauudistusta. Kuten tavataan sanoa, niin lopulta kyse on kuitenkin arvoista.

Helkaman (2015) mukaan yhteiskuntatieteilijät ovat yhtä mieltä siitä, että talous on keskeinen tekijä yhteiskunnan arvojen muutoksessa. Vaikutus ei ole kuitenkaan yksisuuntainen. Myös arvot vaikuttavat talouteen. Lamat ja niiden tuomat vaikeudet vaikuttavat moraaliseen ulottuvuuteen. Moraalisen ulottuvuuden laajuus voidaan määritellä mittaamalla, miten laajalle henkilö soveltaa sellaisia arvoja kuin tasa-arvo, suvaitsevaisuus, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja rauha: koetaanko niiden kuuluvan kaikille maailman ihmiselle, omille maanmiehille vai vielä suppeammalle joukolle. Ojalan (2016, 106) mukaan taloudelliset kriisit näyttävät yhteiskunnissa johtavan poliittiseen kriisiin ja edelleen ideologiseen kriisiin. Poliittinen kriisi näyttäytyy muun muassa sosiaalisten oikeuksien legitimitaation kriisinä ja epäluottamuksena. Ideologinen kriisi puolestaan näköalattomuutena ja taaksepäin katsomisena. Kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien puutteet voivat johtaa demokratiavajeeseen (ks. Aarnio 2013).

Tutkimustulosten pohjalta tuottamassani järjestämissopimusmallia kuvaavassa kertomuksessa on kyse siitä, miten paikallisen, seudullisen ja kansallisen tason kulttuuriset sekä sosiaaliset logiikat vaikuttavat päätöksiimme. On kyse myös siitä, miten olemisemme hahmotamme. Helkamaa (2015) mukaillen kertomuksessani sivutaan sitä, että tunteeko pudasjärveläinen itsensä arvojensa puolesta pudasjärveläiseksi, pohjoissuomalaiseksi, pohjoispohjanmaalaiseksi, koillismaalaiseksi, pohjoismaalaiseksi, eurooppalaiseksi vai globaaliksi kansalaiseksi? Entä ketkä lopulta tuntevat itsensä oulunkaarelaisiksi?

Poliittisilla ja hallinnon areenoilla käydään läpi samoja teemoja, oli toimintakenttä iso, taikka pieni. Kyse on vallan, tiedon ja taloudessa muodostuvan ylijäämän (ks. Ihmisen eloonjäämisoppi 1991) oikeudenmukaisesta ja tasa-arvoisesta jakamisesta. Se on politiikan ydin. Ylikunnallisessa yhteistyössä sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja järjestäessään

kuntayhtymän jäsenkuntien päättäjät ja virkamiehet ovat kerryttäneet tutkimusaineiston ja erilaisten arviointien perusteella aineetonta osaamispääomaa tulevia reformeja varten, joka hyödyttää alueen kuntalaisia, vaikka yhteistyökumppanit matkan varrella tulisivat vaihtumaan uusien hallinnollisten rakenteiden myötä.

Osaamisen merkitys korostuu tieto- ja palveluyhteiskunnassa. Oulunkaaren kuntayhtymän kuntien päättäjät ovat tehneet innovatiivisia ratkaisuja sopeuttaessaan talouden realiteetteja suhteessa väestön palvelutarpeisiin. Nämä päätökset ovat perustuneet osaamisen ja kuntalaisia lähellä olevan ymmärryksen oivaltavaan yhdistämiseen. Kuntayhtymän päättäjät ovat suhtautuneet myönteisesti sähköisten palvelujen kehittämistyöhön.

Erilaisissa murrosvaiheissa sosiaali- ja terveydenhuollonkin todellisuus muuttuu ja sen myötä sitä kuvaava käsitemaailma. Tässäkin tutkimuksessa käytetään käsitteitä hyvinvointi ja hyvinvointipolitiikka. Kinnusen mukaan sosiaalisen näkökulman hämärtyminen seurauksena jätetään näkymättömiin tunnistetut erilaiset sosiaaliset ongelmat ja syrjäytymisprosessit esimerkiksi uudet köyhyyden muodot kuten kommunikaatio- ja informaatioköyhyys. (Kinnunen 2010, 204.) Toisaalta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen yhteistyön taustalla kuntayhtymässä on erilaisia pienten kuntien riippuvuuksia. Nähtäväksi jää, että mitkä ovat näiden maaseutumaisten kuntien seuraavat siirrot eri kehitystrendeihin ja niiden haasteisiin vastaamisessa. Erilaisista ulkoisistakin pakoista huolimatta kuntayhtymän Paras-puitelain mukainen uudistaminen on sen toimijoille onnistunut kokemus muutoksen tarkoituksenmukaisuudesta (ks. Stenvall ym. 2015, 96).

Euro-kriisi ja muut globaalit epävakaisuudet osoittavat, että yhteiskunnan rakenteet, järjestelmät ja mekanismit eivät ole itsestäänselvyyksiä. Paikallisen tason säännöt ja päätökset on suhteutettava siihen, mitä globaalisti tapahtuu ja tällä kaikella on merkitystä yksittäisen ihmisen arkeen asuinpaikasta riippumatta. Myös hyvinvointipolitiikan on pysyttävä mukana ajassa ja sen on pystyttävä tuomaan keskusteluun hyvinvointijärjestelmän ja yksilötason ymmärrystä erilaisista paikallisista ja yksilöllisistä lähtökohdista käsin.

Itselleni tutkimuksen teko on opettanut kärsivällisyyttä ja malttia ajatella. Joskus on myös palattava taaksepäin ja tehtävä kompromisseja, kun ymmärrys lisääntyy uuden

tiedon ja vuorovaikutuksen, niin järjestelmien kuin ihmistenkin välisen kautta. Näin on myös politiikassa ja hallinnossa. Tämäkin aika on kasvun paikka niin yksilöille, järjestelmille kuin kokonaisille valtioillekin. Peruskysymyksiä on, että miten yhdistetään talous, politiikka ja yksilön oikeudet.

Tutkimuksen teko herätti uusia miksi-kysymyksiä mielenkiintoisia jatkopohdintoja varten. Jatkotutkimuksen aiheita tulevaan sote-uudistukseen liittyen on sote-järjestäjän, sosiaaliviranomaisen ja tuottajan roolien erottamiseen liittyvät ohjausmekanismit julkisen vallan käytön näkökulmasta. Kiinnostavaa on myös se, miten näiden roolien erottaminen vaikuttaisi julkista tehtäväkenttää hoitavan hallinto-organin kokonaisälykkyyteen (ks. Virtanen & Stenvall 2014) ja että missä sote-toiminnoissa erityisesti tarvitaan näiden eri roolien limittymistä toisiinsa.

Lähteet

- Aarnio, Aulis 2013: Vaikea demokratia – nykyaikaisten demokratiamallien ongelmat. Teoksessa Hämeen-Anttila, Jaakko & Katajaoja, Kimmo & Sihvola, Ari & Hetemäki, Ilari (toim.): Kaikki syntyy kriisistä. Gaudeamus. Helsinki, 140–160.
- Airaksinen, Jenni 2004: Kehittämisen kuntayhtymä, verkostojen johtamista hierarkioiden avulla? Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.): Seutujohtamisen vaihtoehdot. Suomen Kuntaliitto. Acta 163, 105–123. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=229. Viitattu 13.7.2014.
- Alasuutari 2011: Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino. Tampere.
- Andreotti, Alberta & Mingione, Enzo & Polizzi, Emmanuele 2012: Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies* 149 (9), 1925–1940. <http://usj.sagepub.com.ezproxy.ulapland.fi/content/49/9/1925.full.pdf+html>. Viitattu 26.10.2014.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto 2003: Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, 137–153. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) 2007: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.
- Anttonen, Anneli 2016: Sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta. Voiko sitä tietää? Teoksessa Halmetoja, Antti & Koistinen, Pertti & Ojala, Satu (toim.) *Sosiaalipolitiikan lomo 2016*: Tampere University Press, 26–44. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0114-9>. Viitattu 25.7.2016.
- Bureau, Viola & Kröger, Teppo 2004: The Local and the National in Community Care: Exploring Policy and Politics in Finland and Britain. *Social Policy & Administration* 38 (7), 793–810. <http://onlinelibrary.wiley.com.ezproxy.ulapland.fi/doi/10.1111/j.1467-9515.2004.00419.x/epdf>. Viitattu 26.10.2014.
- DeLeon, Linda & DeLeon, Peter 2002: The Democratic Ethos and Public Management. *Administration & Society* 34 (2), 229–250. <http://search.proquest.com.ezproxy.ulapland.fi/docview/196843849/fulltextPDF/43A1694A7893416FPQ/7?accountid=11989>. Viitattu 2.11.2014.
- Edelenbos, Jurian & Klijn, Erik-Hans 2007: Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society* 39 (1), 25–50. <http://search.proquest.com.ezproxy.ulapland.fi/docview/196813610/fulltextPDF/D38086A617C34185PQ/4?accountid=11989>. Viitattu 2.11.2014.
- Eskola & Suoranta 1996: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio 2016 (toim.): Poliitiikan muutos. Vastapaino. Tampere.
- Foucault Parhaat 2014: Suom. Tapani Kilpeläinen, Simo Määttä ja Johan L. Pii. Ranskankielinen alkuperäisteos *Dits et écrits I-IV* vuodelta 1994. Niin & Näin. Tampere.
- Frances, Jennifer & Levačić, Rosalind & Mitchell, Jeremy & Thompson, Grahame 1991. Introduction. Teoksessa Thompson, Grahame & Frances, Jennifer & Levačić, Rosalind & Mitchell, Jeremy (toim.): *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordinator of Social Life*. Sage Publications Ltd. London, 1–19.
- Haapakoski, Kaisa & Kannasoja, Sirpa & Mänttari-Van der Kuip Maija 2014: Konteksti sosiaalihuollon tutkimuksessa. Teoksessa Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.): *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Vastapaino. Vantaa, 337–353.
- Hakari, Kari 2013: Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistuksen kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. *Acta Electronica Universitatis* 1352. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9263-1>. Viitattu 21.6. 2014.
- Halmetoja, Antti & Koistinen, Pertti & Ojala, Satu (toim.) *Sosiaalipolitiikan lomo 2016*: Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0114-9>. Viitattu 25.7.2016.

- Harisalo, Risto & Rannisto, Pasi-Heikki 2009: Hallitustutkimuksen teoreettisia vaihtoehtoja kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37 (4), 377–390.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1524452>. Viitattu 21.6.2014.
- Harisalo, Risto & Rannisto, Pasi-Heikki 2010: Kuntien hallitusten poliittinen ja rakenteellinen ulottuvuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38 (2), 157–172.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1539410>. Viitattu 21.6.2014.
- Harisalo, Risto & Rannisto, Pasi-Heikki & Stenvall, Jari 2012: Institutionaalinen luottamus. Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta 236. Helsinki.
http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2707. Viitattu 22.6. 2014.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2012: Kuntalaki –tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki.
- Haukkala, Hiski 2016: Maailmanpolitiikan muutos: Suunta, syyt ja seuraukset. Teoksessa Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio (toim.): *Politiikan muutos*. Vastapaino. Tampere, 229–259.
- Haveri, Arto 2004: Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.) 2004: *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Sisäasianministeriö. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 163, 19–36.
http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=229. Viitattu 13.7.2014.
- Haveri, Arto & Stenvall, Jari 2009: Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37(3), 224–235.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1524430>. Viitattu 21.6.2014.
- Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni 2012: Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa Teoksessa Anttonen, Anneli (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos*. Tampere University Press, 305–334. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201406091684>. Viitattu 22.6.2014.
- Helkama, Klaus 2015: Suomalaisten arvot. Mikä meille oikeasti on tärkeää? Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki.
- Helne, Tuula 2003. Sosiaalipolitiikan perusteet. Teoksessa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi. *Sosiaalinen politiikka 2003*. WSOY. Helsinki, 41–68.
- Hänninen, Sakari & Junnila, Marjalliisa 2012: Poliittinen vaikuttaminen ja politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi demokratiassa. Teoksessa Hänninen, Sakari & Junnila, Maijaliisa. *Vaikuttavanko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere, 14–20.
- Ihmisen eloonjäämisoppi. Pieni alkeiskirja. Pekka Kuusi 1991: Aarnio, Aulis & Järvinen, Olli & Oker-Blom, Nils & Saarinen, Esa (toim.). WSOY. Helsinki.
- Imperial, Mark T. 2005: Using collaboration as a covernancy strategy. *Lessons from six Watershed Management Programs*. *Administration & Society* 37 (3), 281–320.
<http://search.proquest.com.ezproxy.ulapland.fi/docview/196810802/fulltextPDF/A68ADD4A16B14E71PQ/4?accountid=11989>. Viitattu 2.11.2014.
- Jalonen, Harri 2007: Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693. <http://URN.fi/URN:NBN:fi:tty-200810021039>. Viitattu 22.6.2014.
- Janhonen, Sirpa & Nikkonen, Merja (toim.) 2003: Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Werner Södeström Osakeyhtiö. Helsinki.
- Julkunen, Raija 1992: Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Vastapaino. Tampere.
- Jääskeläinen, Aki 2010: *Productivity Measurement in Large Public Service Organizations*. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 927.
[https://tutcris.tut.fi/portal/en/publications/productivity-measurement-and-management-in-large-public-service-organizations\(eea65f3a-8f05-4929-8083-71c118199d57\).html](https://tutcris.tut.fi/portal/en/publications/productivity-measurement-and-management-in-large-public-service-organizations(eea65f3a-8f05-4929-8083-71c118199d57).html). Viitattu 29.7.2016.

- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri 2008: Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Ps-kustannus. Jyväskylä.
- Kangasharju, Aki 2008: Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=277. Viitattu 29.7.2016.
- Karsio, Olli 2016: Voiton tavoittelua hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Halmetoja, Antti & Koistinen, Pertti & Ojala, Satu (toim.) *Sosiaalipolitiikan lumo* 2016: Tampere University Press, 46–55. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0114-9>. Viitattu 25.7.2016.
- Kettunen, Pauli 2008: Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki. Vastapaino. Tampere.
- Kettunen, Pauli 2015: Hyvinvointivaltion yhteiskunta. Teoksessa Autto, Janne & Nygård, Mikael (toim.): *Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus*. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi, 71–109.
- Kim, Seok-Eun 2005: The Role of Trust in the Modern Administrative State. *Administration & Society* 37 (5), 611–635. <http://search.proquest.com.ezproxy.ulapland.fi/docview/196810011/fulltextPDF/37D0D965C12F4B12PQ/6?accountid=11989>. Viitattu 2.11.2014.
- Kinnunen, Petri & Kurkinen, Jorma 2003. Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.): *Alueelliset hyvinvointistrategiat*. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Oulu, 3–15.
- Kinnunen, Petri 2010: Tulossa toisenlainen sosiaalityö. Teoksessa Pihlajamäki, Eini & Kinnunen, Petri & Laiho, Kristiina (toim.): *Tahdolla tuloksia sosiaalialalla*. Ystäväkirja Martti Lähteiselle sosiaalialan osaamiskeskuksilta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Fram. Vaasa, 204–210.
- Koskiahho, Briitta & Nurmi, Johanna & Virtanen, Petri 1999: Kansalaisen sosiaalipolitiikka. WSOY. Helsinki.
- Krippendorff, Klaus 1980: Content analysis. An Introduction to Its Methodology. Sage Publications.
- Kröger 1990. Sosiaalityötä pienessä maalaiskunnassa. Tampereen yliopisto.
- Kröger 1997. Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. *Acta Universitatis Tamperensis* 561. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Kröger, Teppo 2014: Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.): *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Vastapaino. Vantaa, 25–41.
- Kuntalaki (10.4.2015/540).
- Kuusi, Pekka 1963: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo.
- Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa 1999: Sisällönanalyysi. *Hoitotiede* 1999: 11 (1), 3–12.
- Laamanen, Elina 2007: Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 632. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7001-1>. Viitattu 11.7.2014.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (3.8.1992/733).
- Lehto, Markku 2003: Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) *Sosiaalisen vaihtuvat vastuut*. Ps-kustannus. Jyväskylä, 15–34.
- Levačić, Rosalind 1991: Markets. Teoksessa Thompson, Grahame & Frances, Jennifer & Levačić, Rosalind & Mitchell, Jeremy (toim.): *Markets, Hierarchies & Networks*. The Coordinator of Social Life. Sage Publications Ltd. London, 21–96.
- Leväsvirta, Leena 1999: Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Akateeminen väitöskirja. Suomen Kuntaliitto. ACTA-sarja. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=243. Viitattu 21.6.2014.

- Lin, Ka 2005: Cultural Traditions and Scandinavian Social Policy Model. *Social Policy & Administration* 39 (7), 723-739.
<http://onlinelibrary.wiley.com.ezproxy.ulapland.fi/doi/10.1111/j.1467-9515.2005.00466.x/epdf>. Viitattu 26.10.2014.
- Luhmann, Niklas 2004: Ekologinen kommunikaatio. Suom. Krause, Sam ja Raiski, Seppo. (Alkuperäisteos *Ökologische Kommunikation*. 3. Auflage vuodelta 1990). Gaudeamus. Helsinki.
- Matthies, Aila-Leena 2014. Sosiaalihuollon ja kansalaisyhteiskunnan suhde sivistyneen demokratian peilinä. Teoksessa Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.): *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Vastapaino. Vantaa, 42–61.
- Merilä, Asko 2008: Muutoskyky ja laatuuperustaisen kunnan tuloksellisuus –Tapaus Utajärvi. *Acta Universitatis Lapponiensis* 149. Lapin yliopistokustannus: Rovaniemi.
- Mitchell, Jeremy 1991. Hierarchies. Teoksessa Thompson, Grahame & Frances, Jennifer & Levačić, Rosalind & Mitchell, Jeremy (toim.): *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordinator of Social Life*. Sage Publications Ltd. London, 105–170.
- Moisio 2012: Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Osuuskunta vastapaino. Tampere.
- Möttönen, Sakari 2014: Sosiaali- ja terveystalouden uusi ohjausjärjestelmä. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sosiaali- ja terveystalouden organisoimisen ja ohjauksen periaatteena. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3077. Viitattu 2.1.2015.
- Nygård, Mikael 2015: Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltion. Teoksessa Autto, Janne & Nygård, Mikael (toim.): *Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus*. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi, 136–166.
- Ohtonen, Jukka 2015: Koti kauppatavaraksi. Vammaisten asumispalvelujen muutos 2000-luvulla. Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta KVANK ja Vammaisfoorumi.
<http://www.kvps.fi/images/tiedostot/Blogi/Koti-kauppatavaraksi-04-10-2015.pdf>. Viitattu 4.6.2016.
- Ojala, Satu 2016. Työttömyyden sanktioinnin sijaan osallisuuslisä yhteiskunnallisesta työstä. Teoksessa Halmetoja, Antti & Koistinen, Pertti & Ojala, Satu (toim.) *Sosiaalipolitiikan lomo* 2016: Tampere University Press, 102–115. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0114-9>. Viitattu 25.7.2016.
- Palola, Elina & Parpo, Antti 2011: Kunnallista sopeutumisen politiikkaa. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.): *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*. Unigrafia Oy. Helsinki, 47–78.
- Palukka, Hannele & Tiilikka, Tiina 2012: Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen ohjaus terveystalouden ulkoistamisen palveluissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 40 (2) 2012, 141–159.
- Paronen, Elsa & Valtonen, Hannu & Puustinen Alisa & Niiranen Vuokko & Kinnunen, Juha 2011: Sosiaali- ja terveystalouden yhteistoiminta-alueen perustaminen-NPM-doktriinin sovellus (-vertailukohteina Oiva- ja Siiliset -yhteistoiminta-alueet). *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39(3), 250–265.
- Paronen, Elsa 2015: Rationaalinen päätöksenteko sosiaali- ja terveystalouden uudistuksissa. Tapaustutkimus kahdesta sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta Pohjois-Savossa. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 109. http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-1904-5/urn_isbn_978-952-61-1904-5.pdf. 25.7.2016.
- Pietilä 1973: *Sisällön erittely*. Gaudeamus. Helsinki.
- Pimper-Koivisto, Leena 2008: Onhan sitä saanut monenlaisia ideoita olla mutta... Iin kunnan vanhustenhuollon palvelujärjestelmän kehitys vuodesta 1969 vuoteen 2006. *Sosiaalityön Pro gradu –tutkielma*. Lapin yliopisto. Rovaniemi.

- Rahkonen, Juho 2012: Quo vadis, Keskusta? Agraaripuolueen habitus ja uusi suunta politiikan kentällä. Yhteiskuntapolitiikka 77(4), 434–445. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2012122010344>. Viitattu 14.7.2014.
- Rannisto, Pasi-Heikki 2005: Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaproessin ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere. <http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/67477/951-44-6275-0.pdf?sequence=1>. Viitattu 13.7.2014.
- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Hallituksen julkaisuja 10/2015. Edita Prima 2015, 28–31. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82 Viitattu 25.7.2016.
- Richardson, Kurt A. 2008: Managing Complex Organizations. Complexity Thinking and the Science and Art of Management. E:CO 10 (2), 13–26. http://emergentpublications.com/eco/ECO_papers/Issue_10_2_3_PR.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1. Viitattu 29.7.2016.
- Ruostetsaari, Ilkka 2014: Vallan sisäpiirissä. Vastapaino: Tampere.
- Ruostetsaari, Ilkka 2016: Suomen poliittinen järjestelmä: Valtasuhteiden muutokset 1990-luvun alun jälkeen. Teoksessa Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio (toim.): Poliitiikan muutos. Vastapaino. Tampere. 77–121.
- Rytönen 1989: Suur-lin historia 1870-1925. Kainuun Sanomain Kirjapaino Oy. Kajaani.
- Ryynänen, Aimo 2004: Kuntien ja alueiden itsehallinto –kehittämismallit. Edita. Helsinki.
- Saari, Juho 2015: Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Gaudeamus. Helsinki.
- Sihto, Marita 2011: Sosiaalinen vai terveydellinen –yhteistä näkökulmaa etsimässä Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.): Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Unigrafia Oy. Yliopistopaino. Helsinki
- Sihvonen, Maarit 2006: Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampereen yliopisto. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 530. <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67609/951-44-6642-X.pdf?sequence=1>. Viitattu 12.7.2014.
- Silvasti, Tiina 2003: Alueellinen kehitys ja sosiaalinen tasa-arvo. Teoksessa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kukka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi: Sosiaalinen politiikka. WSOY. Helsinki, 301–329.
- Simpura, Jussi 2003: Globalisaatio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kukka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi: Sosiaalinen politiikka. WSOY. Helsinki, 243–267.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012-2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Helsinki.
- Stenvall & Virtanen 2012. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna & Virtanen, Petri & Kuoppala, Kari 2015: Kunnat ajopuina - koskesta Sumaan. Vuosina 2011-2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointia. Arttu2 –ohjelman tutkimuksia 1. Tampereen yliopisto. Lapin yliopisto. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta 258. Helsinki. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3090. Viitattu 25.7.2016.
- Ståhle, Pirjo & Åberg, Leif 2013: Leimahduksia kaaoksen partaalla Organisaatiot ennakoimattomassa maailmassa. Teoksessa Hämeen-Anttila, Jaakko & Katajaoja, Kimmo & Sihvola, Ari & Hetemäki, Ilari (toim.): Kaikki syntyy kriisistä. Gaudeamus. Helsinki, 140–160.
- Tuomala, Matti 2009: Julkistalous. Gaudeamus. Tampere.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2006: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Vakkuri, Jarmo 2009. Kuntien muutos – uusi status quo? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 37

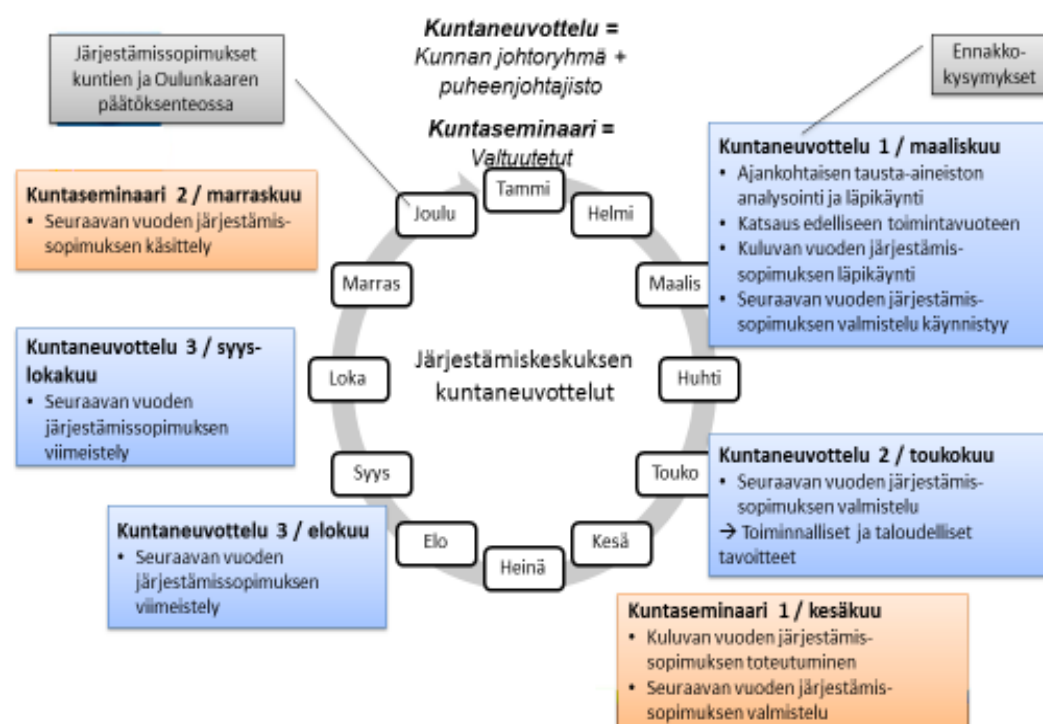
- (3), 221–223. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1524429>. Viitattu 21.6.2014.
- Vartiainen, Pirkko & Ollila, Seija & Raisio, Harri & Lindell Juha 2013: Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Gaudeamus: Tallinna.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari 2014: Älykäs julkinen organisaatio. Tietosanoma: Helsinki.
- Yliaska, Ville 2014: Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Into Kustannus. Helsinki.
- Ylitalo, Kirsti 2005: Sosiaali- ja terveystalvelujen seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Kuntaliitto Acta nro 177. Helsinki.
- Yrjönsuuri, Mikko 2013: Modernin mielen synty. Teoksessa Hämeen-Anttia, Jaakko & Katajala, Kimmo & Sihvola, Ari & Hetemäki, Ilari (toim.): Kaikki syntyy kriisistä. Gaudeamus, 253-266.

Julkaisemattomat lähteet

- Oulunkaaren yhtymähallitus. 16.2.2011 § 16; 29.2.2012 § 33; 13.2.2013 § 27; 12.2.2014 § 31.
- Utajärvi – tuloksellinen ja innovatiivinen rajaton kunta (Tirku-hanke) n.d.
<http://www.ulapland.fi/Suomeksi/Yksikot/Koulutus--ja-kehittamispalvelut/Referenssit/Utajarvi> ad. Viitattu 25.7.2016.
- Vuorinen, Anu & Pimperio-Koivisto, Leena, PoPSTer-hanke 2016: Mistä ja miten sosiaali- ja terveystalveluissa syntyy tehokkuus ja vaikuttavuus. Pohjois-Pohjanmaan sote osana itsehallintouudistusta. Hankkeen valmisteluaineisto, Pohjois-Pohjanmaan liitto 2016.

Liitteet

Liite 1. Järjestämissopimusneuvottelujen ja raportoinnin vuosikellot (Lähde: Oulunkaari).



Liite 2. Järjestämissopimusneuvottelujen kunnille etukäteen lähetetyt kysymyssarjat 2012 lähtien (Oulunkaaren yhtymähallituksen määrittelemät).

Vuosi 2012 (Oulunkaaren yhtymähallitus 29.2.2012 § 33):

- Edellisen vuoden järjestämissopimuksen toteutumisen arviointi
- Missä kuntakohtaisissa ja seudullisissa tavoitteissa Oulunkaari erityisesti onnistui vuonna 2011? Missä olisi kehittämistä?
- Miten yhteistyö kunnan ja Oulunkaaren välillä toimi vuonna 2011?
- Huomiot kuluvan vuoden järjestämissopimukseen
- Onko vuoden 2012 järjestämissopimukseen kirjatusta tavoitteista noussut esiin teemoja tai painotuksia, jotka olisi erityisesti syytä huomioida järjestämissopimuksen toimeenpanossa kuluvana vuonna?
- Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
- Peruskunnan tavoitteet ja painopisteet Oulunkaaren kuntayhtymän tuottamille palveluille vuodelle 2013?
- Mitä vuoden 2012 järjestämissopimukseen kirjattuja toimenpiteitä ja tavoitteita on tarpeen jatkaa edelleen vuonna 2013?
- Muita palvelujen järjestämisen linjauksia vuodelle 2013?

Ennakkokysymyssarja vuodelle 2013 (Oulunkaaren yhtymähallitus 13.2.2013 § 27):

- Ennen ensimmäistä kuntaneuvottelua jäsenkunnille toimitetaan käsiteltäväksi ja kommentoitavaksi oheinen kysymyssarja:
- Edellisen vuoden järjestämissopimuksen toteutumisen arviointi
- Missä kuntakohtaisissa ja seudullisissa tavoitteissa Oulunkaari erityisesti onnistui vuonna 2012? Missä olisi kehittämistä?
- Miten yhteistyö kunnan ja Oulunkaaren välillä toimi vuonna 2012?
- Huomiot kuluvan vuoden järjestämissopimukseen
- Onko vuoden 2012 järjestämissopimukseen kirjatusta tavoitteista noussut esiin teemoja tai painotuksia, jotka olisi erityisesti syytä huomioida järjestämissopimuksen toimeenpanossa kuluvana vuonna?
- Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
- Kunnan tavoitteet ja painopisteet Oulunkaaren kuntayhtymän tuottamille palveluille vuodelle 2014?
- Mitä vuoden 2012 järjestämissopimukseen kirjattuja toimenpiteitä ja tavoitteita on tarpeen jatkaa edelleen vuonna 2013?
- Muita palvelujen järjestämisen linjauksia vuodelle 2014 ja sen jälkeen?
- Muita asioita ja näkökulmia, joita on tarpeen huomioida Oulunkaaren kuntayhtymässä.

Vuosi 2013 (Oulunkaaren yhtymähallitus (13.2.2013 § 27):

- Ensimmäinen kuntaseminaari kesäkuussa
- Maisema-mallin valtakunnallinen vertailuraportti edelliseltä vuodelta käytettävissä
- Oulunkaaren toiminnan arviointiraportti käytettävissä

- Huomiot kuluva vuoden järjestämissopimukseen
- Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu – tavoitteet ja painopisteet
- Toinen kuntaseminaari lokakuussa
- Kuluva vuoden järjestämissopimuksen toteutuminen ja ajankohtaiset asiat
- Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen läpikäynti

Vuoden 2014 kuntaseminaarien sisällöt ja tavoitteet (Oulunkaaren yhtymähallitus 12.2.2014 § 31):

- Ensimmäinen kuntaseminaari kesäkuussa
- Yhteenveto 1. ja 2. kuntaneuvottelussa käsitellyistä asioista
- Oulunkaaren toiminnan arviointimateriaali käytettävissä
- Kuluva vuoden järjestämis- ja palvelusopimusten toteutuminen
- Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen valmistelu; yhteisesti sovitut kuntakohtaiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet
- Kuntapalvelutoimiston asiat
- Toinen kuntaseminaari loka-marraskuussa
- Seuraavan vuoden järjestämissopimuksen läpikäynti: yhteisesti sovitut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet
- Kuntapalvelutoimiston asiat

Liite 3. Tutkimusraportin koodit.

Kunnat

Kunta A=Ii

Kunta B=Pudasjärvi

Kunta C=Simo

Kunta D=Utajärvi

Kunta E=Vaala

Kuntayhtymä=F

Virkamiehet

Fvm=Kuntayhtymän virkamies

Gvm= kunnan virkamies

Luottamushenkilöt

Alh=Iin luottamushenkilö

Blh=Pudasjärven luottamushenkilö

Clh=Simon luottamushenkilö

Dlh=Utajärven luottamushenkilö

Elh=Vaalan luottamushenkilö

Flh=kuntayhtymän luottamushenkilö

Vertikaalinen integraatio=monia toimintatasoja ylittävä lähestymistapa. Tässä tutkimuksessa vertikaalinen, kun toiminta ylittää kunta- ja ky:än rajapinnan. Ketjuttaminen ”sateenkaariorganisaation” alle.

Horisontaalinen integraatio=Tässä tutkimuksessa horisontaalinen, kun monia sektoreita ja tehtäväalueita kattava; monia toisiaan täydentävien sektoreiden ja tehtäväalueita kattavan tason yhteistyö.

Seudullinen=keskitettyä osaamista, jota jaetaan koko kuntayhtymän alueelle hajautetusti, kaikkien kuntien yhteisesti kehittämää, jäken kehittämää, yhteisesti tuotettua

Paikallinen/alueellinen= lähikuntien yhteistyö tai vain yhden kunnan alueella tuotettu/järjestetty yhteistyö

Kategoriat=teemoittelu → ryhmittely

Liite 4. Palveluseteliin liittyvät näkökulmat.

Palveluseteli			
Vuosi/päivä	Kunta	Eri näkökulmat	Mitä sovittu
2011 (5.4.)	li	Lapsiperheiden kotipalvelun palvelusetelijärjestelmä työn alla	
2011 (17.5.)	li	Lapsiperheiden kotipalvelun palvelusetelin käyttöönottoa pohdittu	
2011 (5.4.)	li	Keskustelua palvelusetelijärjestelmän toimivuudesta	Tasotarkastelua palvelusetelin käyttöön on ajoittain tärkeää tehdä
2011 (5.4.)	li	Keskustelua palvelusetelin käyttöönoton tilanteesta Oulunkaassa	On poliittinen linjaus painotetaanko palvelutuotantoa palvelusetelin vai omien palvelujen suuntaan. Oulunkaari ja järjestämiskeskus valmistelevat vaihtoehtoistarkastelua ja – laskelmia palvelusetelin osalta → päätöksentekoon
2011 (12.4.)	Pudasjärvi	Palvelusetelin käytön periaatteet ja toimintatavat	Todettu, että tavoitteena on ollut yhtenäistää (– –) palvelusetelien käytön periaatteita ja toimintatapoja
2011 (11.4.)	Utajärvi	Kunnan näkemys: Vanhuspalveluissa palvelusetelin käyttöön otto	Käyttöön ottoa tulee selvittää tarkemmin
2011 (31.3.)	Utajärvi	Fvm nosti esiin keskustelua palvelusetelistä	
2011 (5.4.)	Vaala	Keskustelua tulisiko (— —) harkita vuotta 2012 koskien palvelusetelin käyttöönottoa, ja saataisiinko sitä kautta synnytettyä mm. uutta yrittäjyyttä	
2011 (5.4.)	Vaala	Vanhusneuvoston kannanotto: palvelusetelin käyttöönotto tulisi ottaa tavoitteeksi	
2011 (5.4.)	Vaala	Kunnan puolelta esitettiin toiveita	

		palvelusetelin käyttöönoton harkinnasta	
2011 (20.5.)	Vaala	Kunnalta toivotaan syksyn kuntaneuvotteluihin kannanottoa palvelusetelin käyttöönottoon liittyen	
2011 (20.5.)	Vaala	Palvelusetelin käyttöönotto	Käydään kunnan kanssa keskustelua seuraavissa kuntaneuvotteluissa. Budjettiraamissa sovittuun henkilöstöresurssien lisäykseen tulee kytkeä palvelusetelijärjestelmän tarkastelu
2011 (7.9.)	li	Palvelusetelimäärärahan resurssi ja kohdentaminen	Todettu tarkoituksenmukaiseksi. Käyttöä ja vaikuttavuutta seurataan ja sen pohjalta tehdään jatkolinjaukset
2011 (6.9.)	Pudasjärvi	Palvelusetelimäärärahan mahdollinen käyttöönotto perhepalveluissa lapsiperheiden kotipalvelussa	
2011 (12.9.)	Vaala	Palvelusetelin mahdollinen käyttöönotto	Fvm totesi, että linjaukset palvelusetelin hyödyntämisestä tehdään peruskunnassa
2012 (5.10.)	Simo	Fvm esitteli palvelusetelikäytäntöjä	Todettiin, että (– –) kunnallinen palvelurakenne on niin vahva, ettei akuuttia tarvetta palvelusetelien käyttöön otolle ole. Kunta on kuitenkin kiinnostunut osallistumaan mahdollisiin infoihin/koulutustilaisuuksiin palveluseteliasiaan liittyen
2012 (4.6.)	Utajärvi	Fvm kävi läpi vanhuspalveluiden palvelusetelin mahdollista käyttöönottoa (– –)	Sovittiin, että Gvm, Fvm ja Fvm jatkoselvittävät palvelusetelin mahdollista käyttöönottoa (– –)
2012 (8.10.)	Utajärvi	Palveluseteliin liittyvän infotilaisuuden toteuttaminen	Toteutus kunnan ja Oulunkaaren (elinkeinojen kehittämisen) Yrityskaari-hankkeen puitteissa
2013 (9.9.)	Utajärvi	Kunnassa pohdittu palvelusetelin käyttöön oton mahdollisuutta	Fvm: Oulunkaarella on nimetty yhdeksi vuoden 2014 painopisteeksi

		mm. vanhusten asumispalveluissa	palvelusetelijärjestelmän mahdollisuuksien kartoittaminen nykyisen palvelurakenteen tukena. Fvm totesi, että nykyinen paikkatilanne on riittävä, mutta palvelusetelillä voidaan mahdollistaa asiakkaan valinnanvapauden lisääntyminen ja asiakaslähtöisyyden vahvistuminen
2014 (25.9.)	Simo	Fvm esitteli palveluseteliasiaa	Asian valmistelua jatketaan
2014 (13.10.)	Utajärvi	Palvelusetelin mahdollinen käyttöönotto	Palvelusetelin käyttöönottoa arvioidaan (– –) vuoden 2015 aikana
2014 (6.10.)	Vaala	Palveluseteliasia	Omalla palvelutuotannolla pystytään vastaamaan lähivuosien palvelutarpeeseen (– –) ja näin ollen palvelusetelin mahdollinen käyttöön otto vuonna 2015 ei ole tarkoituksenmukaista

Liite 5. Palvelun järjestäminen ostopalveluna –keskustelu.

Kunta	Mitä
A (5.4.2011)	Esitettiin perusteluja (koulu)psykologipalvelujen hankkimisesta ostopalveluna sekä tuottamisesta omana palveluna.
A (5.4.2011)	Kunnan x sairaankuljetuksen tilanne (— —).
A (5.4.2011)	Keskustelua myös pitkäaikaipotilaiden kertymisestä osastolle. Pohdittiin ratkaisukeinoja, mm. voitaisiinko tilannetta purkaa ostopalvelujen avulla.
A (5.4.2011)	Vuorohoidosta on tehty sopimus yksityisen palveluntuottajan kanssa.
A (5.4.2011)	Huoli-työryhmän toimenpide-ehdotukset: Lisätään avopäihdepalvelujen tarjontaa joko omana toimintana tai ostopalveluna.
A (17.5.2011)	Apteekkilääkejakelun suunnitelmaa työstetään. Osa asiakkaista on omakustanteisesti siirtynyt apteekkilääkejakelun piiriin.
B (12.4.2011)	Tällä hetkellä psykologipalveluja on jouduttu hankkimaan ostopalveluna, joka ei kuitenkaan pitkällä tähtäimellä on tarkoituksenmukaista.
C (14.6.2011)	Clh toi esille kotipalvelujen ostoon yksityiseltä palveluntuottajalta liittyvän asian. Sovittiin yhteydenotosta viranhaltijaan.
E (5.4.2011)	Psykologitilanne puolestaan on haastava ja on jouduttu turvautumaan osittain ostopalveluihin.
C (30.3.2011)	Fvm kertoi kunnan alueen sairaankuljetuksen muuttuneesta tilanteesta. Yrittäjä ei enää jatka sopimusta. (— —) Tilanne tulee laajemminkin muuttumaan, kun uusi terveydenhuoltolaki tulee voimaan.
C (30.3.2011)	Keskustelua sairaankuljetuksen järjestelyistä.
A (7.9.2011)	Toimintaterapiapalvelujen ostopalvelun lisääminen.
E (12.9.2011)	Perheneuvolapalvelut on toistaiseksi hankittu ostopalveluna. Vuoden 2011 määrärahat näyttävät ylittyvän.
E (12.9.2011)	On selvitetty myös vuokralääkäriyritysten palvelujen hyödyntämismahdollisuutta.
A (29.5.2012)	Päihdetyön avohuollon erityispalveluita on hankittu ostopalveluna, lisätarvetta ostoille on.
A (30.3.2012)	Apteekkilääkejakelu toimii kunnassa. Asiakkaat maksavat itse palvelun.
D (20.3.2012)	Apteekkilääkejakelun selvityksen tuloksia käsitellään tarkemmin seuraavassa kokouksessa.

D (4.6.2012)	Apteekkilääkejakelu käynnistyy kunnissa x ja x kesälomien jälkeen. Asiakkaat maksavat itse jakelupalkkion.
E (17.10.2012)	Vanhuspalvelut ostaa Hoivakoti x:stä neljä asiakaspaikkaa.
E (29.3.2012)	Fvm korosti, että budjettiraamin näkökulmasta ostopalvelujen menokehityksen hillitseminen on tärkeää (esim. lasten sijaishuollossa)
E (31.5.2012)	Oman toiminnan rakenteellisilla muutoksilla tavoitteena on vaikuttaa myönteisesti ostopalvelujen menokehitykseen.
B (23.9.2013)	Selvitetään seuraavaan kuntaneuvotteluun suun terveydenhuollon peittävyksiä Oulunkaaren omana toimintana ja yksityisillä palveluntarjoajilla.
B (23.9.2013)	Työterveyshuollon osalta järjestämissopimuksessa tulisi korostaa (– —) palvelu[n] merkitystä.
B (21.5.2013)	Yhtenä painopisteenä on senioriasumisen vahvistaminen. On keskusteltu myös siitä, että hankittaisiinko osastolla asumispalveluihin paikkaa odottaville ikäihmisille ostopalveluna ns. odottelupaikkoja.
D (15.10.2013)	Apteekkilääkejakelun kustannusten vastuu on herättänyt kysymyksiä. Asiaan odotetaan viranomaisen ohjeistusta.
E (22.10.2013)	Mielenterveyspalveluihin liittyen tarkistetaan sopimuksen jatko/mahdollinen irtisanominen (mtt-asumispalvelu).
A (7.4.2014) D (3.4.2014) E (26.3.2014)	On harkittu laboratoriopalvelujen hankkimista koko kuntayhtymän osalta NordLabilta.
E (23.5.2014)	[Yksityisen asumispalveluyksikön] palvelujen käyttöä linjataan kunnassa kesäkuun aikana. Oulunkaaren budjettiraami ei mahdollista lisäpaikkojen hankkimista asumisyksikkö x:stä.]
E (26.3.2014)	Kunnassa on alustavasti ideoitu soten palvelurakenteen kehittämistä. Yhtenä osa-alueena on ikäihmisten palvelukokonaisuuden linjaaminen (erityisesti asumispalveluiden osalta asumisyksiköt x ja y) sekä mahdolliset ulkopuolisen toimijan tuottamat palvelut.

Liite 6. Palvelun järjestäminen ostopalvelusta omaksi toiminnaksi liittyvä keskustelu.

Kunta	Mitä
A (5.4.2011)	[Sosiaalipalvelujen] asumisyksikön toiminta on siirtynyt suunnitelmien mukaan kuntayhtymän toiminnaksi
A (5.4.2011)	Keskustelua [työterveyshuollon järjestelyistä] (— —)
A (17.5.2011)	[Sosiaalipalvelujen] asumisyksikön toiminta siirtynyt kunnalliseksi yksiköksi ja toiminnasta on saatu myönteistä palautetta.
A (17.5.2011)	Työterveyshuollon kustannukset kunnassa tällä hetkellä mittavat. [vertailulaskelmat verrattuna omaan tuotantoon tehty] (— —).
B (9.6.2011)	Fvm: Työterveyshuollon toimintavaihtoehdot tulevaisuudessa. On selvitetty mahdollisuutta siirtää työterveyshuolto oman toiminnan piiriin. Haasteena on osaavan lääkäri työvoiman rekrytointi ja sitoutuminen.
B (12.4.2011)	Työterveyshuollon osalta todettiin, että alkusyksyn 2011 aikana tehdään linjauksia toiminnan jatkosta (— —).
C (14.6.2011)	[Sosiaalipalvelujen asumisyksikön] asiassa kunnallistamisneuvottelut käynnistyvät 22.6.2011.
C (30.3.2011)	Palvelukoti x:n kanssa palvelun kunnallistamisen yhteistyöneuvottelut käynnistetty.
B (31.10.2011)	Työterveyshuollon toiminnan jatko (— —)
A (7.9.2011)	Vuorohoidon järjestelyt jatkossa ostopalvelujen hintojen nousun vuoksi omaksi toiminnaksi.
B (6.9.2011)	Työterveyshuolto pyritään ensi vuoden aikana siirtämään omaksi toiminnaksi.
C (8.9.2011)	Palvelukoti x:n toimintayksikön integrointia muihin palveluihin selvitetään ja tavoitteena on, että palvelukoti siirtyisi vuoden alusta Oulunkaaren toimintayksiköksi. Kunnallistamisneuvottelut ovat meneillään. Osa henkilökunnasta on jo Oulunkaaren henkilöstöä. Jatkossa toimintojen kehittämistä tullaan kunnassa tarkastelemaan laajemman kokonaisuuden näkökulmasta, jolloin kehitetään vanhuspalveluiden osalta yksiköiden x ja y, vuodeosaston ja Kuivaniemen välistä yhteistyötä.
D (13.9.2011)	Kuntien x ja x työterveyshuollon tullessa omaksi toiminnaksi rekrytoidaan työterveyshuoltoon vastaava lääkäri, jonka työpanosta käytettäisiin jonkin verran myös kuntiin x ja x.
E (12.9.2011)	Työterveyshuollon palvelujen osalta (— —) kokonaistavoitteena on siirtää palvelut oman

	toiminnan piiriin. Asiaa selvitetään parhaillaan.
A (5.9.2012)	Työterveyshuolto on siirtynyt kunnissa x ja x omaksi toiminnaksi 1.8.2012 lähtien.
A (29.5.2012)	Psykologipalveluja on hankittu ostopalveluna, joka on kallista. Tarkoituksenmukaista olisi siirtää palvelu oman toiminnan piiriin. Asiaa voidaan viedä eteenpäin.
A (30.3.2012)	Työterveyshuolto siirtyy omaksi toiminnaksi.
B (21.5.2012)	[Ikäihmisten asumisyksikön] toiminnan muutossuunnitelmat: siirto oman toiminnan piiriin osaksi muuta vanhuspalvelujen kokonaisuutta.
A (7.4.2014)	On valmisteltu kehitysvammaisten tilapäishoidon järjestämistä omana toimintana.

Liite 7. Esimerkkejä liitä koskevista lausumista (verkotot ja kumppanuudet).

Vuosi	Seudullinen	Paikallinen
2011	<i>"Työ- ja päivätoimintapalvelujen osalta on tehty yhteistyösuunnitelma li-Simo –palvelualueella koskien. lin ja Simon alueelle on suunniteltu yhteistä koulukuraattoria."</i> <i>"Vuorohoitopaikkojen resurssointi on edennyt suunnitelmien mukaan li-Simo –palvelualueella."</i> <i>"Kuivaniemen fysioterapiapalveluiden uudelleen järjestely on tarkoituksenmukaista mm. tilakysymyksiin viitaten. Eräänä vaihtoehtona on esitetty toimintojen keskittämistä Simon uusittuihin tiloihin ja Kuivaniemen tilojen hyödyntämistä Seniorituvan käyttöön. Asiaan toivotaan kunnasta linjausta syksyn 2011 aikana. Sovitaan jatkoneuvottelut siasta."</i> <i>"Sosiaalityön osalta perheneuvolatoiminnan kehittäminen on tärkeää. Psykologipalvelut on tällä hetkellä hankittu lissä hintavina ostopalveluina, resurssien haastavasta saatavuuden johtuen. Tavoitteena on kehittää perheneuvolapalvelujen seudullista koordinoitua (vastuuhenkilönä Pudasjärven palvelualueen perhepalvelujen lähiesimies)."</i> <i>"li-Simo-palvelualueen lähiesimiesmallin rakentaminen palveluesimiehen eläköityessä syksyllä. Tavoitteena on muodostaa yhteinen li-Simo-suurpalvelualue, jossa on kaksi sosiaalitoimiston palvelupistettä ja jossa toimii yksi yhteinen hallinnollinen</i>	<i>Fvm kävi läpi järjestämissopimusluonnosta vuodelle 2012 perhepalvelujen osalta. Keskusteltiin erittäin haastavasti käyttäytyvien kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestelyistä.</i> <i>Asumispalveluihin on tarjottu yksityisen toimijan taholta järjestelyjä, mutta haasteeksi muodostuvat lasten ja nuorten opetusjärjestelyt. Gvm totesi, että opetuspalveluilla on halu tukea palvelujen tuottamista lähipalveluina. Todettiin, että tarvittaessa järjestely voidaan toteuttaa (– –) koululla.</i> <i>Tarvitaan kuitenkin osaamista ja resursseja, esim. autismiosaaja. Voidaan myös harkita palvelujen myyntiä ulkopuolisille (ryhmäkoon ja resurssien salliessa). Koko moniammatillisen ketjun sitoutuminen prosessiin on tärkeää."</i> <i>"Haja-asutusalueiden vanhusväestön asumisjärjestelyjen selvitys on myös valmistunut. Tulokset: ikäihmiset ovat halukkaita muuttamaan oman kunnan kuntakeskukseen. Toiveena ovat sekä omistus- että vuokrakaksiot. Todettiin, että asumispalvelujen järjestäminen kunnassa on strateginen linjaus. "</i>

	<i>esimies. Esimiehen resurssista kohdentuisi lihin n. 70% ja Simoon n. 30 %.</i> ”	
2012	<i>”Fvm kävi läpi vanhuspalveluiden yhteistyötä lin ja Simon välillä. Vanhuspalveluihin on nimetty li-Simo-alueelle yhteinen kotihoidon esimies (li 60%, Simo 40%). Lisäksi Kuivaniemeläiset ovat käyneet vuorohoidossa Simossa.</i> ” <i>”Fvm kertoi lin ja Simon palvelualueiden yhteistyöstä perhepalveluissa. lin ja Simon sosiaalitoimistoihin on valittu yhteinen palveluesimies. Työ- ja päivätoimintojen osalta yhteistyö on toteutunut suunnitelmien mukaan. Fvm kertoi, että li-Simo-palvelualueelle ollaan rekrytoimassa yhteistä toimintaterapeuttia kuntoutuspalveluihin.</i> ”	
2013	<i>”Fvm ja Fvm esittelivät vuoden 2014 järjestämissopimuksen tavoitteita ja toimenpiteitä. lin ja Simon tulevaisuuden yhteistyötä on arvioitava huomioiden mahdolliset kunta- ja sote-rakenteen muutokset.”</i> <i>”Gvm kävi läpi kuluvan vuoden painopisteitä. Esiin nousevat mm. valtionhallinnon päätösten huomioiminen, hoitotyön johtamisen kokonaistarkastelu, palvelujen kokonaisarviointi sekä työllistäminen yhteistyössä kunnan kanssa.”</i> <i>”Fvm: Työllistämisen kehittämisessä on tärkeää, että kunta ja Oulunkaari tekevät myös jatkossa tiivistä yhteistyötä asiaan liittyen.</i>	

	<i>Samoin yhteistyömuotoja TE-keskuksen kanssa on tarpeen kehittää. Todettiin, että työllistämisen budjetti vuodelle 2014 tarkentuu talousarvioprosessin edetessä. Huomiota tulisi kiinnittää myös työttömien terveystarkastusten toteutumiseen sekä eläke-edellytysten aktiiviseen selvittämiseen. lissä on tehty alueen yrittäjien kanssa hyvää yhteistyötä työllistämisen kehittämiseen liittyen. Kunnassa toteutetaan 19.9.2013 rekrytointimessut. ”</i> <i>”Kunta- ja sote-uudistukseen liittyen on tärkeää säilyttää Oulunkaaren kuntien välillä myös jatkossa yhteinen suunta, tahtotila ja luottamus.”</i>	
2014	<i>”Keskusteltiin sote-uudistuksen mahdollisista vaikutuksista Oulunkaaren kuntayhtymään ja sen lähikuntiin. Todettiin, että jatkossakin Oulunkaaren toimintaa on tarkoituksenmukaista kehittää ja arvioida kuntayhtymän linkittymistä järjestämisen ja tuotannon kokonaisuuteen.”</i> <i>”Gvm nostin esiin sote-uudistuksen haasteet mm. omistajaohjaukseen liittyen. Oulunkaaren ja omistajakuntien saaminen tulisi huomioida uudistusta valmisteltaessa. keskusteltiin asiasta.”</i> <i>”Sote-uudistusta valmisteleva parlamentaarinen ohjausryhmä esitteli 25.6. ratkaisunsa sote-järjestämislain keskeisistä pykälistä ja jatkotoimenpiteistä. Fvm esitteli tiedotustilaisuuden</i>	

	<i>aineistoa (muistion liitteenä). Keskusteltiin aiheesta. Pohdittiin, tulisiko Oulunkaaren strategiaa päivittää tuleva sote-uudistus huomioiden.”</i>	
--	--	--

Liite 8. Esimerkkejä Pudasjärveä koskevista lausumista (verkostot ja kumppanuudet).

Vuosi	Seudullinen, EU	Paikallinen
2011	<i>"Gvm kävi läpi toimintakentän ajankohtaisia muutoksia. Todettiin, että säästöohjelman rinnalla tulee systemaattisesti vahvistaa alueellista elinvoimaa. Luottamushenkilöiden taholta tavoitteeksi on asetettu Pudasjärven verotulojen suunnan kääntäminen positiiviseksi. Huomioon tulee ottaa mm. työllisyyden myönteinen kehittyminen, valtionhallinnon ja uuden hallitusohjelman ohjaus, väestökehityksen trendit, elinkeinotoiminnan vahvistaminen sekä EU:n vaikutus."</i>	<i>"Gvm korosti Harva-mallin merkitystä toiminnan kokonaiskehittämisessä. Muina painopisteinä esiin nostettiin työllisyyden kehittäminen sekä maahanmuuttopoliittiset kysymykset. Keskusteltiin Oulunkaaren roolista kuntakokonaisuuden kehittämisessä. Todettiin, että kuntakehittämisen tulee tapahtua yhteistyössä Oulunkaaren kanssa. Haasteena on Oulunkaaren kuntien osin erilainen toimintaympäristö."</i> <i>"Fvm korosti sähköisten palvelujen merkitystä Harva-toimintamallin näkökulmasta. Sovittiin, että nimetään työryhmä Harva-toimintamallin edistämiseksi. Jäsenet kunnan ja kuntayhtymän puolelta. Koollekutsujana Gvm."</i> <i>"Pohdittiin maahanmuuttajatyön osalta, miten traumatisoituneita lapsia ja nuoria voidaan auttaa ja tukea. Samoin käytiin keskustelua siitä, miten maahanmuuttajanuorten ja Pudasjärveläisten nuorten yhteistyötä ja vuorovaikutusta voitaisiin tukea. Pudasjärvellä on käynnistymässä Osallisen Suomessa –hanke, jonka tavoitteena on tukea maahanmuuttajatyötä."</i>
2013	<i>"Fvm kävi läpi uuden vanhuspalvelulain vaikutuksia ja vaatimuksia Oulunkaaren kuntayhtymälle ja Pudasjärven kaupungille. Blh korosti, että suunnitelmiin tulisi kytkeä aina myös vaikuttavuuden arviointi."</i>	

Liite 9. Esimerkkejä Simon kuntaa koskevista lausumista (verkostot ja kumppanuudet).

Vuosi	Seudullinen	Paikallinen
2011	<i>"Fvm kävi läpi kuntaneuvottelujen vuosikelloa ja tavoitteita (ks. liite). Todettiin, että kyseisellä aikataululla voidaan edetä. Keskusteltiin myös kunnan ja Oulunkaaren välisen yhteistyön tiivistämistä sekä siitä, miten kuntalaisten, luottamushenkilöiden, viranhaltijajohdon sekä työntekijöiden ääni tulee parhaiten kuulluksi palveluja kehitettäessä. Todettiin, että nykyisiä vuorovaikutuskanavia tulee hyödyntää tehokkaasti. Samoin kuntaneuvotteluprosessin keskeisestä merkityksestä käytiin keskustelua."</i> <i>"Fvm nosti keskusteluun uuden hallitusohjelman linjaukset ja Simon suuntautumisen niiden valossa. Gvm ja Clh totesivat, että Simon tahtotilana on jatkaa yhteistyötä Oulunkaaren kanssa, eikä tässä vaiheessa ole tarpeen tehdä uusia linjauksia."</i>	
2012	<i>"Keskusteltiin Oulunkaaren tilinpäätöstietojen esittämisestä Simon kunnan tilinpäätösasiakirjoissa. Todettiin, että jatkossa asiaa kehitetään niin, että viranhaltijat ja luottamushenkilöt saavat selkeän kokonaiskuvan asiasta ja pystyvät hyvin arvioimaan Oulunkaaren toimintaa ja taloutta tilinpäätösvaiheessa."</i> <i>"Kuntaneuvottelumekanismi on kehittynyt; avoin vuoropuhelu ja tiedonkulku kunnan ja Oulunkaaren välillä toimii."</i>	
2013-2014	<i>"Fvm kertoi Oulunkaaren ajankohtaisista asioista:</i>	

	<i>Oulunkaari ja kunnat antavat lausuntonsa sote-järjestämislain valmisteluryhmän väliraporttiin 10.11. mennessä. Tähän liittyen Oulunkaaren ja Simon kunnan on hyvä käydä tiivistä keskustelua tulevaisuuden näkymistä mm. palvelujen järjestämiseen liittyen.”</i> <i>”Fvm kävi läpi sote-uudistukseen liittyviä ajankohtaisia asioita. Keskusteltiin sote-uudistuksen etenemisestä ja Simon suuntautumisvaihtoehtoista muutoksessa. Oulunkaari jatkaa palvelujen ja prosessien kehittämistyötä yhteistyössä Simon kunnan kanssa tulevista muutoksista huolimatta.”</i> <i>”Pohdittiin uuden sote-järjestämislain vaikutuksia Simon kuntaan sekä yhteistyön kehittämistarpeita Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kanssa. Keskusteltiin erikoissairaanhoidon menokehityksestä ja mahdollisuuksista vaikuttaa siihen. Pohdittiin ennaltaehkäisevien palveluiden ja toimivan perusterveydenhuollon merkitystä erikoissairaanhoidon kustannuksiin. Todettiin, että kokonaiskustannusten hallinta (ml. erikoissairaanhoido) on koko kunnan talouskehityksen näkökulmasta tärkeää. Pohdittiin myös, onko Simon kunnassa jatkossa mahdollisesti tarvetta suurempiin rakenteellisiin muutoksiin. ”</i>	
--	---	--

Liite 10. Esimerkkejä Utajärven kuntaa koskevista lausumista (verkostot ja kumppanuudet).

Vuosi	Seudullinen	Paikallinen
2011		<i>"Utajärven kunnan taholta nostettiin esiin seuraavat asiat: ryhmäkotipaikkojen selvittäminen sekä reumahoitajan nimeäminen."</i> <i>"Fvm: Osastohoito. Toiminta jatkuu pääosin ennallaan. Seurataan erityisesti muiden kuntien ostojen kehitystä. Mikäli ostot vähenevät, on nostettava esille keskustelu Vaalan ja Utajärven osastojen kiinteämmästä yhteistyöstä ja mallista."</i>
2012	<i>"Fvm kävi läpi kuntaneuvotteluprosessia aikataulujen ja tavoitteiden osalta. Todettiin, että kuntaneuvotteluprosessi on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Kuntaneuvotteluprosessia ei ole myöskään ole tarpeen suunnitella enää nykyistä raskaammaksi. Talouden seurantaraportit kaipaavat kehittämistä. Informaation tulisi olla selkeälukeista ja esim. kuvaajien avulla kuvattua. Dlh esitti, että luottamushenkilöille olisi hyvä tuoda tiedoksi sekä sote-palvelujen että hallinnon menokehitys suhteessa peruskunnan aikaiseen omaan toimintaan."</i>	<i>"Fvm: Vaalan kanssa on käyty alustavaa keskustelua Utajärven ja Vaalan osastojen yhteistyöstä. Vaalan kanta asiaan on ollut kaksijakoinen. Ajatus osastojen yhteistyöstä jätetään pohdintaan myös Utajärvellä. Seuraavassa kuntaneuvottelussa otetaan esille sosiaalisen luototuksen käyttö Utajärvellä."</i> <i>"Gvm kävi läpi kunnanhallituksessa käsiteltyjä kommentteja. Yleisesti toiminta on koettu onnistuneeksi. Talouden osalta raamissa on pysytty hyvin. Järjestämiskeskuksen edustajan osallistuminen kunnan johtoryhmätyöskentelyyn lisää vuorovaikutusta ja tiedonkulkua. Kehittämistä kaivattiin erityisesti tiedottamiseen (esim. uudet ihmiset, palvelut). Gvm olisi hyvä lisätä sähköpostin jakelulistoille. Kuntaneuvotteluprosessi on kehittynyt mm. ennakkokysymyssarjan osalta Utajärven kunnan näkökulmasta pidetään tärkeänä, että hallinnossa on</i>

		<i>vahvaa osaamista ja se on riittävällä tavalla resursoitu.”</i>
2013		<i>”Fvm esitteli Oulunkaaren laatutyön ja vuotuisen toiminnan arvioinnin prosessia ja sen kytkeytymistä kuntaneuvotteluihin. Laatutyössä painopiste on mm. vaikuttavuuden arvioinnissa, kuntalaisten laaja-alaisen hyvinvoinnin edistämisessä sekä omistajaohjauksen tukemisessa. Samoin Oulunkaaren taholta on huomioitava seudullinen näkökulma arviointiprosesseissa. Utajärven kunnassa on laatutyöhön liittyen käytössä ISO-standardin mukainen malli, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Päätettiin pitää erillinen yhteistyöneuvottelu laatujärjestelmien mahdolliseen yhteensovittamiseen liittyen. ”</i>

Liite 11. Esimerkkejä Vaalaa koskevista lausumista (verkotot ja kumppanuudet).

Vuosi	Seudullinen	Paikallinen
2011	<i>"Käytiin keskustelua Maisema-työkalun hyödyntämisestä kuntaneuvotteluissa. Todettiin, että suorite- ja kustannustietojen läpikäyminen on tarkoituksenmukaista. Toivottiin, että Maisema-tietoja voitaisiin vielä nykyistä paremmin hyödyntää toimintaympäristön muutosten ennakoinnissa. Keskusteltiin myös mahdollisuudesta vertailla toteuma- ja tilinpäätöstietoja muiden toimijoiden/kuntayhtymien välillä. Fvm kertoi, että Maisema-työkalun hyödyntämistä tullaan Oulunkaarella jatkossa kehittämään edelleen."</i> <i>"Käytiin keskustelua uuden hallitusohjelman vaikutuksista Oulunkaareen ja peruskuntiin. Todettiin, että Oulunkaaren osalta jatketaan toistaiseksi valitulla linjalla."</i> <i>"Fvm kävi läpi keinoja lääkärien rekrytoinnin tehostamiseksi. Asiaa on suunniteltu yhteistyössä kunnan kanssa. Keskusteltiin erikoissairaanhoidon menokehityksen merkityksestä Vaalassa. Tuotiin esiin, että lääkäripalvelujen saatavuudella on asiassa olennainen vaikutus. Tähän liittyen myös Utajärven ja Vaalan lääkäripalvelujen yhteiskäyttömahdollisuutta tulisi kehittää edelleen. Yhteiskäyttömahdollisuudesta tiedottaminen kuntalaisille on tärkeää."</i>	

Liite 12. Kuntien yhteisiä painotuksia yhteistyössä.

Kuntien yhteinen painotus: Talouden ja toiminnan rinnakkaisuus

Taloutta koskevia lausumia eniten 195, vähentyneet vuosittain
Henkilöstöresurssien lausumia 98, vähentyneet vuosittain
Vanhuspalveluja koskevaa henkilöstöresurssikeskustelu eniten
Terveyspalveluja koskeva henkilöstöresurssikeskustelu liittyy lääkäritilanteeseen
Erikoissairaanhoidon kustannukset
Henkilöstön yhteiskäyttö

Kuntien yhteinen painotus: Kansallisten linjausten toimeenpano

Vanhuspalvelulain toimeenpano
Kotona asumisen tuki
Sote-uudistuksen etenemisen seuraaminen

Kuntien yhteinen painotus: Seudullisten palvelujen järjestämisen yhteiset linjaukset

Kuntien yhteinen painotus: Seudullisten hyvien käytäntöjen levittäminen

Senioripisteet

Kuntien yhteinen painotus: Sopimusmenettelyn ensisijaisuus

Luottamus

Rajapintayhteistyö

Kuntien yhteinen painotus: Osaaminen ja kokonaiskehittäminen

Seudullisuus erityisosaamisen turvaamisessa
Lääkäri- ja psykologiresurssin turvaaminen
Tuki kuntayhtymän kehittämistyölle
Yhteistyö kehittämisen tukemisessa kohdistuu myös paikalliselle tasolle ja yli sektorirajojen

Kuntien yhteinen painotus: Palvelujen valvonta

Palvelujen valvonnan lausumia 112

Kuntien yhteinen painotus: Seudullinen tietohallinto

Seudullisen tietohallinnon hyödyntäminen
Yhteistyön rajapinnat tietohallinnossa

Kuntien yhteinen painotus: Sähköinen asiointi- ja tietojohdaminen

Tietojohdaminen ja raportoinnin kehittäminen
Sähköinen asiointi ja etäpalvelujen kehittäminen

Kuntien yhteinen painotus: Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Päihdehaittojen ehkäisy
Hyvinvointikertomustyö
Hyvä yhteistyö ja työnjaot hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä
Kuntien aktiivisuus hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä

Kuntien yhteinen painotus: Toimitilakysymykset

Kuntien yhteinen painotus: Asuntopoliittinen työ

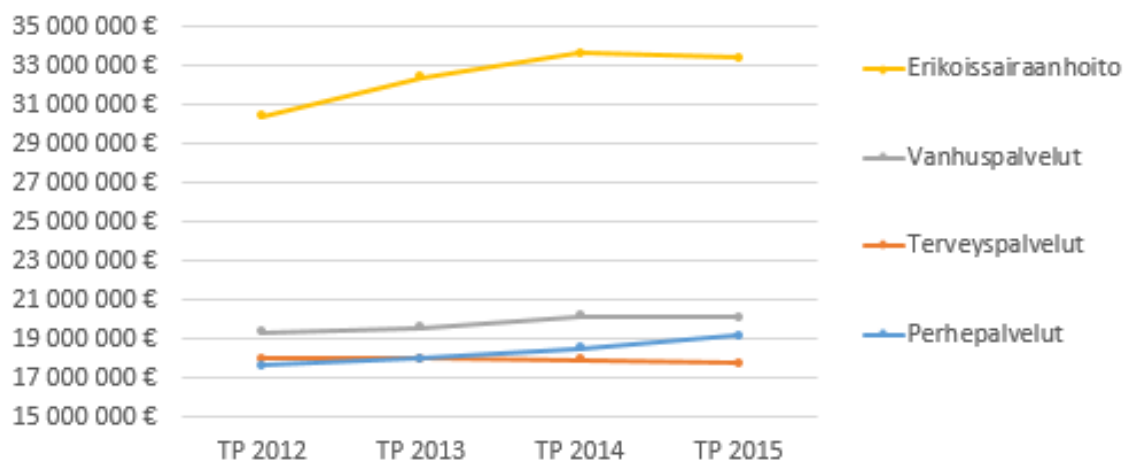
Liite 13. Sote:n nettoreaalikustannukset vuosina 2011-2015 (Lähde: Oulunkaari).

Nettoreaalikustannukset

Reaalikustannuksissa on huomioitu palkkojen ja hintojen muutos. Kyseessä ovat ns. indeksikorjatut kustannukset, jolloin vuodet ovat keskenään paremmin vertailukelpoisia.

Laskelmissa on käytetty Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskien.

Sote:n nettoreaalikustannukset yht. 2011 - 2015



	TP 2012	TP 2013	TP 2014	TP 2015
Perhepalvelut	17 642 000	17 981 000	18 514 000	19 201 000
Muutos ed. vuoteen (%)	0,6 %	1,9 %	3,0 %	3,7 %
Terveyspalvelut	17 983 000	17 987 000	17 955 000	17 786 000
Muutos ed. vuoteen (%)	0,7 %	0,0 %	-0,2 %	-0,9 %
Vanhuspalvelut	19 351 000	19 618 000	20 199 000	20 103 000
Muutos ed. vuoteen (%)	3,4 %	1,4 %	3,0 %	-0,5 %
Erikoissairaanhoito	30 393 000	32 397 000	33 667 000	33 408 000
Muutos ed. vuoteen (%)	2,5 %	6,6 %	3,9 %	-0,8 %
Yhteensä	85 369 000	87 983 000	90 336 000	90 497 000
Muutos ed. vuoteen (%)	1,9 %	3,1 %	2,7 %	0,2 %

Liite 14. Järjestämiskeskuksen sopimusneuvotteluprosessin verkostokartta (ky=kuntayhtymä, jäke= järjestämiskeskus, patu=palvelutuotantolautakunta).

