



Kuntien ja järjestöjen välinen yhteistyö

Kuntatoimijoiden näkemyksiä Kaakkois-Suomen
alueen järjestöyhteistyöstä

Emilia Pakkanen
2013

Kanditaatin-tutkielma, Yhteiskuntapolitiikka,
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN VÄLINEN YHTEISTYÖ
Kuntatoimijoiden näkemyksiä
Kaakkois-Suomen alueen järjestöyhteistyöstä

Emilia Pakkanen

2013

Kandidaatin-tutkielma,
Yhteiskuntapolitiikka, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

MontEri

 Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus



Julkaisija



Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy Socom

Laserkatu 6

53850 Lappeenranta

Taitto:

Heini Maijanen ja Kai Kortelainen

TIIVISTELMÄ

KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Kuntatoimijoiden näkemyksiä Kaakkois-Suomen alueen järjestöyhteistyöstä

Emilia Pakkanen
Yhteiskuntapolitiikka
Kandidaatin-tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Ohjaaja: Mia Tammelin
Syksy 2013
28 sivua + 1 liite

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää Kaakkois-Suomen alueella toimivien kuntatoimijoiden näkökulmia yhteistyöstä järjestötoimijoiden kanssa. Tarkoituksena on tarkastella millaista yhteistyö on tällä hetkellä, mitkä ovat sen haasteet, järjestöjen rooli sekä tulevaisuuteen suuntaavat kehitysideat. Työssäni tarkastelen myös millaisena maaseutu näyttäytyy puhuttaessa kunta- ja järjestötoimijoiden yhteistyöstä. Tutkimuskysymyksiä tutkielmassani ovat: 1) Millaista yhteistyö on kuntatoimijoiden näkökulmasta tällä hetkellä? 2) Millaisena kuntatoimijat näkevät yhteistyön tulevaisuudessa?

Taustateorian olen tutkielmassani käyttänyt erityisesti Sakari Möttösen esittämää yhteistyömuotojen jaottelua kunta-järjestö-suhteista. Möttönen on jaotellut yhteistyömuodot hierarkkisiin, markkinaperusteisiin ja verkostomaisiin suhteisiin.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty laadullisen tutkimuksen teemoittelua. Tutkimuksen aineiston muodostaa neljä teemahaastattelua, joista olen analysoinut keskeisimpiä yhteistyöhön liittyviä teemoja. Tutkimustulokseni esitän teemoiteltuna neljään eri osioon. Tuloksissa esittelen keskeiset kuntatoimijoiden ajatukset yhteistyön nykytilasta, yhteistyön toteuttamisen haasteista, yhteistyön kehittämisestä sekä maaseudun erityispiirteistä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että yhteistyö on tällä hetkellä pitkälti visiointia, tulevan suunnittelua. Keskeinen haaste yhteistyön toteutumiselle ja syventämiselle on kuntien heikko taloustilanne. Yhteistyön kehittämisen ensiaskeleena on vuorovaikutuksen lisääminen kunta- ja järjestötoimijoiden välillä. Maaseudun haasteina taas on alueen kehittäminen ja kilpailu kuntien keskuksissa sijaitsevien toimijoiden kanssa, etenkin kuntaliitosten myötä suurentuneissa kunnissa. Tutkielman tuloksista voidaan päätellä, että yhteistyön tärkeyden ja merkittävyyden, on vasta viime vuosina havahduttu. Yhteistyön hyödyt on myös alettu tunnistaa. Kunnat myös tarvitsevat järjestöyhteistyötä tulevaisuudessa enenevässä määrin. Mielenkiintoista onkin, miten kunnat tulevat järjestöyhteistyötä tulevaisuudessa suunnittelemaan ja missä määrin järjestöjä otetaan suunnitteluun mukaan. Tärkeä kysymys myös on, miten konkreettisesti yhteistyötä tullaan toteuttamaan jatkossa.

Avainsanat: järjestö, yhteistyömuodot, paikallinen hyvinvointipolitiikka

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 KUNNAT JA JÄRJESTÖT MUUTOKSESSA	2
2.1. Maaseutukuntien haasteet	2
2.3 Järjestöt palveluiden täydentäjänä	3
2.4. Paikallinen hyvinvointipolitiikka	4
2.5 Kunnan ja järjestöjen välinen suhde	5
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	9
3.1 Tutkimustehtävä ja -kysymykset	9
3.2 Työelämäyhteistyö	9
3.3 Aineisto	10
3.4 Teemahaastattelu	11
4 TUTKIMUSTULOKSET	12
4.1 Yhteistyön nykytila: visiosta kohti yhteistä tavoitetta	12
4.2 Haasteina taloudellinen tilanne sekä asenteet	14
4.3 Vuorovaikutuksen kautta luottamukseen	15
4.4 Maaseudun erityispiirteet	17
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	18
LÄHTEET	20
LIITTEET	23

1 JOHDANTO

Kunnissa on tapahtunut Suomessa viime vuosien aikana useita kuntauudistuksia, joiden seurauksena monia pieniä kuntia on liitetty suurempiin naapurikuntiin. Näitä liitoksia on perusteltu taloudellisilla syillä sekä palvelujen järjestämisen takaamisella. Kuntaliitokset ovat samalla tarkoittaneet kuitenkin, että maaseutukuntien harvaan asutuilta alueilta on lakkautettu palveluita ja keskitetty niitä tiheämmin asutetuille asuinalueille. Alueellisen tasa-arvon toteutuminen korostaa paikallisen toiminnan merkitystä, joka onkin noussut kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä. Palveluiden takaamisen vuoksi on tehtävä erityisesti monialaista yhteistyötä yli sektorirajojen. (Mononen 2012, 20; MontEri 2012.)

Tässä kandidaatin tutkielmassa tutkin Kaakkois-Suomen alueen kunta- ja järjestötoimijoiden välistä yhteistyötä ja millaisia tulevaisuuteen tähtäviä ajatuksia kuntatoimijoilla on yhteistyön järjestämisestä. Kunnat ovat nykyään antaneet paljon vastuuta hyvinvointipalvelujen tuottamisesta järjestöille hankkien palveluita kuntalaisilleen ostopalvelusopimuksin. Tässä työssä on tarkoitus selvittää millaisia ajatuksia kuntatoimijoilla on tulevaisuuden suhteen; löytyykö halua verkostomaiseen yhteistyön toteuttamiseen vai ollaanko vahvasti menossa markkinaperustaiseen suuntaan lisäten ostopalvelusopimuksia.

Teoreettisena viitekehyksenä käytän työssäni Sakari Möttösen (2009) esittämää kolmijaottelua kuntien ja kolmannen sektorin välisestä yhteistyöstä. Suhteet on jaettu kolmeen ryhmään: hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin. Tärkeä näkökulma on myös se, että yhteistyösuhteet elävät tällä hetkellä muutoksessa kun perinteisestä hyvinvointivaltioajattelusta ollaan siirtymässä kohti taloudellisesti kestävämpää palveluiden tuottamisen mallia. Näiden pohjalta olen tehnyt teemoittelua haastattelukysymyksiini ja analyysia varten. Aineiston olen kerännyt haastatteleamalla Kaakkois-Suomen alueen kuntatoimijoita.

Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen, Socomin, koordinoimissa hankkeissa on havaittu tarve vahvistaa maaseutukuntien ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä alueella. Tutkielmani teen osaksi Socomin MontEri-hanketta, jonka on tarkoitus vastata tähän tarpeeseen.

Tässä kandidaatin tutkielmassa tarkastellaan kuntien ja järjestöjen välistä yhteistyötä julkisen sektorin näkökulmasta. Aluksi luvussa kaksi esitellään tutkimuksen teoriataustaa, jossa käsitellään järjestöjen asemaa ja siihen kohdistuneita muospaineita sekä järjestöjen ja kunnan merkitystä paikallisen hyvinvointipolitiikan järjestäjänä. Luvussa kolme esittelen tutkimuksen toteutusta, käytettyjä metodeja, aineistonkuvausta, työelämäyhteistyötä sekä tutkimustehtävää tarkennettuna tutkimuskysymyksillä. Luvussa neljä esittelen analyysin tuloksia eri teemojen kautta ja luku viisi päättää työni johtopäätöksiin.

2 KUNNAT JA JÄRJESTÖT MUUTOKSESSA

2.1. Maaseutukuntien haasteet

Muuttoliike Suomessa kohdistuu edelleen suurempiin keskusseutuihin jättäen maaseudun muuttokehityksen tappiolle. Väestön ikääntyminen vaikuttaa myös kuntien kehitykseen: nuoremmat hakeutuvat suuriin keskuskuntiin ja maaseudun harva-asutusalueelle jää ikääntyvä väestö. Tällaisen muuttosuunnan ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Maaseutualueen haasteiksi nousevat väestön ikääntymisen ja harva-asutuksen ohella pitkät välimatkat sekä vinoutuva huoltosuhde. (Kuntaliitto 2009, 4)

Muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin vastaamiseksi on käynnistetty Suomessa kunta- ja palvelurakennemuutos vuonna 2005. Uudistuksen tavoitteena on ollut muodostaa taloudellinen palvelurakenne sekä turvata koko maan kattavat laadukkaat palvelut. Puitelaisissa (169/2007) määritellään tavoitteeksi myös toiminnalliseen kokonaisuuteen pohjautuvien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen. Palvelurakenteen odotettiin uudistuvan 2010-luvun alkupuolella, mutta toistaiseksi rakennemuutoksen tila on edelleen auki. (Valtiovarainministeriö.)

Kunnat ovat viime vuosina olleet suurien muutosten alla. Kuntaliitokset pakottavat kuntia suunnittelemaan ja järjestämään palvelujen tarjonnan uudella tavalla. Kuntien elinvoimaisuus on riippuvainen julkisen ja yksityisen välisestä yhteistyöstä tulevaisuudessa. Lähipalveluja on myös tehokkainta tuottaa yhteistyössä muiden lähipalvelujen tuottajien kanssa. (Kuntaliitto 2009, 13.)

Pienille maaseutukunnille kuntayhdistymiset ovat tarkoittaneet hallinnon ja päätöksenteon keskittymistä ja etääntymistä paikallistasolta sekä palvelujen karsimista ja yhdenmuokaistamista. Lakkautettavien palvelujen listalle ovat päätyneet erityisesti maaseutualueiden terveyspalveluja sekä kyläkouluja. Kuntarakennemuutoksessa on maaseutuasukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa omaa arkea ja elinympäristöä koskeviin päätöksiin heikentyneet. Päätösvallan siirtyminen keskitetympiin hallintorakenteisiin on aiheuttanut demokratiavajetta väestö- ja aluetasolla. Kuntien päätöksentekokelemissä painottuu kaupunkien edustus, kun edustusto valitaan väestöpohjan mukaan. Näin ollen harvaan asutetun maaseudun edustusto jää vähälle ja sen seurauksena myös demokratia vähenee maaseutuja koskevissa päätöksissä. (Kattilakoski ym. 2011,15; Kattilakoski 2012, 40-41.)

2.3 Järjestöt palveluiden täydentäjänä

1990-luvun lamasta seurasi yhteiskuntapoliittista mielenkiintoa järjestöjä kohtaan palveluiden tuottajana. Laman jälkeen seuranneet hyvinvointivaltion rahoitusongelmat ja samalla lisääntyneet julkiset menot aiheuttivat uudenlaisia odotuksia järjestöjä kohtaan. Hyvinvointipalveluiden karsiminen rahoituksen pienentyessä siirsi palvelujen tuottamista kolmannelle sektorille. Järjestöjen odotettiin täydentävän julkisen ja markkinoiden väliin jäävää aukkoa palvelutuotannossa. (Ruuskanen et al. 2013, 92)

Puhe kolmannesta sektorista on ollut politiikassa esillä vuosi vuodelta enenevässä määrin. Hallituksen ohjelmassa on tuotu esiin halukkuus edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palveluntuotannossa. Monet kunnat ovat myös nostaneet esiin kolmannen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön merkittäväksi keinoksi edistää palvelujen tuottamista. Kolmas sektori elää ristipaineessa, koska siltä odotetaan kumppanuutta mutta samaan aikaan sen toimintamahdollisuuksia rajoitetaan. Esimerkiksi Euroopan unionin politiikassa kolmannen sektorin odotetaan osallistuvan entistä vahvemmin palvelujen tuottamiseen mutta samalla korostetaan järjestöjen tärkeää roolia osallistavan kansalaisyhteiskunnan tukijalkana. Ristiriitaa aiheuttaa se, että järjestötoimintaa rinnastetaan enenevässä määrin yritystoimintaan. Tämä on Pihlajan (2010) mukaan seurausta globaalista uusliberalistisesta kilpailuneutraliteettia korostavasta ajattelutavasta. Järjestöjen ja yritystoiminnan asettaminen samalle tasolle on johtanut muutoksiin muun muassa järjestöjen verotuksessa, järjestöjen elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan rajanveidoissa, Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjauksissa ja valtiontukea koskevista säädöksissä. (Pihlaja 2010:11–13.)

Tässä työssä käytän erityisesti käsitettä järjestöt kuvaamaan järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntatoimintaa. Kolmas sektori on käsitteenä moninainen ja liian laaja tähän kandidaatintyöhön. Kolmannesta sektorista puhuttaessa se on rinnastettu muun muassa kansalaisyhteiskuntaan, epäviralliseen sektoriin, yleishyödylliseen yhteisöön, vapaaehtoissektoriin, sosiaalitalouteen, yhteisötalouteen, voittoa tavoittelemattomaan sektoriin sekä käsitteisiin sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys. Neljä keskeistä näkökulmaa kuitenkin määrittelee kolmatta sektoria. Toiminta on julkisesta vallasta riippumatonta, sitä ohjaavat toimintaan osallistuvat ihmiset, osallistuminen on vapaaehtoista ja toiminnan tavoitteena ei ole tuottaa taloudellista voittoa. (Pihlaja 2010, 21-22.)

Järjestötoiminnan keskeisten tehtävien voidaan katsoa olevan sosiaalisen pääoman ja hyvinvoinnin lisääminen, välittämisen ja jakamisen kanavien tarjoaminen, identiteetin rakennusaineiden tarjoaminen, osallisuuden vahvistaminen, kansalaisten äänen esiin tuominen, toivon tuottaminen ja innovaatiomooottoreina toimiminen. Järjestöt ovat siis merkittävässä roolissa puhuttaessa kansalaisosallistumisen lisäämisestä. Kansalaisyhteiskunta käsittää kuitenkin vielä paljon enemmän kuin pelkän järjestötoiminnan. Siihen sisäl-

tyy yhteisöllisyys ihmisten ja perheiden yksityisyyden ulkopuolella. (Möttönen 2005, 4, 67-78.)

Liina-Kaisa Tynkkynen tutkii väitöstutkimuksessaan (2013) ”Towards partnership? Kumppanuutta vai sopimuksellista yhteistyötä?” yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyösuhteita terveyspalveluiden ja vanhusten palveluiden kontekstissa. Tynkkynen esittää tuloksissaan, että kuntatoimijoilla ja yksityisillä palveluntuottajilla on keskenään hyvin erilaiset näemykset yhteistyön luonteesta kun tutkitaan erityisesti käytännön yhteistyötä. Tynkkynen mukaan kuntatoimijat näkevät yhteistyön toteutumisen positiivisempina kuin yksityiset palveluntuottajat.

Kuntien ja kolmannen sektorin välistä kumppanuuden toteutumista on laajemmin Suomessa tutkinut erityisesti agronomi Ritva Pihlaja tutkimuksessaan ”Kolmas sektori maaseutukunnissa” (2010). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää maaseutukuntien ja kolmannen sektorin välistä yhteistyön luonnetta ja laajuutta sekä selvittää millaisena toimijana kolmas sektori maaseutukunnissa nähdään. Teoreettisena viitekehysenä käytettiin taloustieteen teoriaa siitä, että markkinat ohjaavat yhteiskunnan resurssien käyttöä kaikkein parhaiten. Tärkeänä täsmennyksenä selvitettiin, mitä maaseutukunnat odottavat kolmannelta sektorilta. Eniten järjestöiltä toivottiin sosiaalisten verkostojen rakentamista ja yhteisöllisyyden luomista. Poliittista puhetta järjestöjen roolin kasvattamisesta palvelujen tuottajiksi ei nähty etenäkään pienissä maaseutukunnissa realistisena vaihtoehtona. (Pihlaja 2010, 16, 24, 87–90.)

2.4. Paikallinen hyvinvointipolitiikka

Hyvinvointiyhteiskunnan universalismin periaatteeseen kytkeytyy ajatus alueellisesta tasa-arvosta. Ihmisille tulisi tarjota tasalaatuiset palvelut asuinpaikasta riippumatta. Haveri (2008, 31) esittääkin, että pohjoismaisen demokratian perustaksi on nähty paikallinen demokratia. Lisäksi hyvinvointivaltion ajattelumalliin liittyy vahvasti palveluja tuottava valtio. Valtion rooli järjestyksen ylläpitäjänä on kuitenkin muuttunut, koska vanha hallintotapa ei vastaa enää muuttuneisiin olosuhteisiin. Yhdenmukaisen hyvinvointipolitiikan sijaan on siirrytty pluralistiseen hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluun. Palveluvaltion toteuttaminen on sittemmin annettu kunnille tehtäväksi. Tämän vuoksi kunnille on annettu laaja itsehallinto ja hyvinvointiyhteiskunnan toteuttamiseen on vastuutettu järjestöjä, ammattiryhmiä, työyksiköitä ja kansalaisia itseään. (Möttönen 2005, 47–48.)

Alavaikon (2007:52–55) mukaan paikallisen sosiaalipolitiikan on mahdollistanut lainsäädäntömme raamilainsäädännöllinen luonne sekä sisällöllinen informaatio-ohjaus. Tavoitteet toiminnalle määritellään, mutta kuntien harkintaan jää palveluiden järjestämisen toteutus. Valtiolla on vain vähän ohjaavaa merkitystä paikallisen politiikan järjestämises-

sä. Kunnat voivat itse määrittellä sisällöt ja käytännöt ja kunnat voivat myös tietoisesti valita, etteivät aktiivisesti kehitä aluettaan. Kunta voi laatia erilaisia strategioita, jotka antavat suuntaviivaa toiminnalle pidemmällä tähtäimellä. Strategioiden voidaan ajatella olevan sopimuksia, jossa kunta sitoutuu noudattamaan strategiaansa esimerkiksi päihdestrategiaa tai järjestöstrategiaa. Tämän sitoumuksen noudattamista valvovat niin kuntalaiset kuin ammatilliset toimijatkin.

Hyvinvointiyhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan, eli vapaaehtoisvoimin järjestäytyneen toiminnan, välinen suhde konkretisoituu kuntien ja järjestöjen välisessä yhteistyössä. Tämän yhteistyön voidaan katsoa olevan tärkeää paikallista hyvinvointipolitiikka. Kuntalaisen aseman ja vaikutusmahdollisuuksien nähdään olevan yksi paikallisen hallinnan muodoista. Suomessa asiaa on kuitenkin pohdittu melko vähän. Hyvinvointiyhteiskunnan toteutusvastuu on siirtynyt pluralistisen hyvinvointiyhteiskunta-ajattelun myötä monille toimijoille. Vastuuta on jatkuvasti siirretty enemmän kansalaisille ja kansalaisten muodostamille järjestöille. Valtio odottaa, että paikallisella tasolla kehitetään uusia toimintatapoja, joita valtio voi sitten hyvinä käytäntöinä välittää myös muille alueille. Näin ollen paikallinen demokratia on asetettu yhä tärkeämpään asemaan valtion siirtäessä palvelutehtäviään kunnille. (Möttönen 2005, 5-6, 47–49.)

2.5 Kunnan ja järjestöjen välinen suhde

Paikallisen hyvinvointipolitiikan korostuminen on johtanut siihen, että yhteistyöhakuinen, eli verkostomainen toiminta on lisääntynyt kunnissa. Perinteinen hierarkkisen organisaation malli on alkanut murentua 1990-luvulta lähtien. Organisaatioteoriaan viitaten verkostorakenne kunnan organisaation mallina liittyy vahvasti ympäristön monimutkaisuuteen ja muutosnopeuden kasvuun. Tämä viittaa suoraan muutospaineeseen, jossa moni kunta on kuntayhdistymisien myötä. Verkostorakenteessa yksiköiden väliset suhteet nähdään hierarkkisten suhteiden sijaan sopimus pohjaisina. Nykyisen kunnallishallinnon kehityksen myötä voidaankin puhua verkostokunnasta. Verkostokunnalla on edelleen laaja palvelutehtävä, mutta palveluja ei enää tuoteta itse vaan ne järjestetään yhteistyösuhteiden kautta. Palvelujen järjestämistä sitten ohjataan ja valvotaan. (Haveri 2008, 31–33.)

Arto Haverin (2008) hallinnan kolmijaottelussa hierarkiat, markkinat ja verkosto, nähdään palveluiden järjestäminen hierarkiassa itse tehtyinä, markkinoissa ostamalla järjestettynä ja verkostossa yhteistyössä hoidettuna. Myös Sakari Möttönen (2009) on kolmijaottelua käyttänyt kuvaamaan järjestöjen ja kuntien välisiä suhteita. Hierarkkisessa suhteessa järjestö nähdään alisteisessa asemassa kuntaan nähden. Kunta voi järjestöille myöntää esimerkiksi avustuksia, mutta määrittelee tarkoin millaiseen toimintaan avustus tulee käyttää. Kunta voi myös pyytää järjestöiltä lausuntoja valmistellessaan päätöksiä, mutta pää-

töksen tekovaiheessa ei vuorovaikutusta enää ole järjestöjen suuntaan. Markkinaohjauksellisessa tavassa kunta näkee järjestöt ensisijaisesti palvelujen tuottajina. Kunta toimii palveluiden ostajana, joka kilpailuttaa palvelun tuottajia eli järjestöjä. Järjestöt rinnastetaan muihin yrityksiin ja kunta edellyttää yhteistyön luomiseksi, että järjestöt tuotteistavat palvelunsa. Tuotteistaminen sisältää vaaran, että järjestöt muuttuvat ostopalvelusopimuksilla riippuvaisiksi kunnista ja tällöin edunvalvontatehtävät vaarantuvat. Kuntien ja järjestöjen yhteistyö pelkästään ostopalvelusopimuksin kaventaa järjestöjen hyvinvointipoliittista toiminta-aluetta. Aito verkostosuhde kuntien ja järjestöjen välillä perustuu molemminpuoliseen luottamukseen ja merkitsee tasavertaisten osapuolten yhteistyötä. Toiminnan keskeinen periaate on osapuolten yhteinen arvoperusta siitä, ettei kummankaan tavoitteena ole taloudellisen voiton tuottaminen. Verkostosuhteessa kunta tunnistaa järjestöjen laajat tehtävät ja näkee vapaaehtoistoiminnalla, vertaistuen tuottamisella ja järjestöjen asiantuntijuudella myös laajemman hyvinvointipoliittisen merkityksen.

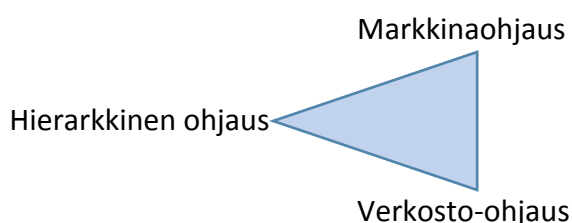
TAULUKKO 1: Kunnan ja järjestön väliset suhteet (Möttönen 2009).

Kunta-järjestö suhde	Hierarkiat	Markkinat	Verkostot
kunnan asema suhteessa järjestöihin	vaatimusten vastaanottaja ja määräysten antaja	palvelujen ostaja	tasavertainen toimija
järjestön asema suhteessa kuntaan	vaatimusten esittäjä ja päätösten kohde	palvelujen myyjä	tasavertainen toimija
suhteen arvoperusta	oikeudenmukaisuus	tehokkuus	eettisyys
kunnan tavoite	toiminnan legitimeetin vahvistaminen	markkinoiden synnyttäminen ja hyödyntäminen	paikallisten hyvinvointipoliittisten voimavarojen hyödyntäminen
järjestön tavoite	kunnan toimintaan vaikuttaminen	menestyminen palvelutuotantomarkkinoilla	paikalliseen hyvinvointipolitiikkaan osallistuminen ja vaikuttaminen
sopimuksellisuuden perusta	kunnan säännöt ja määräykset	sanktoidut ostopalvelusopimukset	luottamukseen perustuvat kumppanuussopimukset
intressiperusta	edunsaannin ristiriita	taloudellinen ristiriita myyjän ja ostajan välillä	intressien tasapaino
järjestöjen ensisijainen tehtäväalue	jäsenistön edunvalvontatehtävä	palvelujen tuottaminen	vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntemuksen tuottaminen
käytännön yhteistyön luonne	muodollinen, keskittyy järjestöjen vaatimusten argumentointiin	muodollinen, keskittyy ostopalvelusopimusten laadintaan ja sopimusten toteutumisen kontrollointiin	epämuodollinen, keskittyy yhteisen ymmärryksen muodostamiseen ja uusien toimintatapojen kehittymiseen
demokratianäkemyks	perustuu edustukselliseen demokratianäkemykseen	perustuu edustukselliseen demokratianäkemykseen	perustuu yhteisölliseen demokratianäkemykseen

Palvelutuottajakentän monipuolistumista voidaan kuvata käsitteellä monituottajamalli (Möttönen 2005). Monituottajamalli pitää sisällään julkisen ja yksityisen hyvinvointipalvelutarjonnan verkostoitumisen, jossa palvelun tarjoajina ovat kunnat, järjestöt, yhdistykset, yritykset ja vapaaehtoiset. Hyvinvointipolitiikassa siirtyminen monituottajamalliin korostaa seudullisuutta ja paikallisuutta. (Junnila ym. 2012, 36; Möttönen 2005, 54–55.)

Verkostokunta-ajatteluun yhdistetään paljon mahdollisuuksia ja kehityspiirteitä. Verkostokunnalla ajatellaan olevan joustava ja nopea reagoitukyky muutoksiin. Toisaalta kunnallishallinnon muuttuminen verkostokunnan suuntaan on nähty myös liian hitaana muutosprosessina. Toimivien yhteistyösuhteiden muodostaminen on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Uuden toimintamallin käyttöönoton vaikeudet moninkertaistuvat kun mukana on useita kuntia ja useita muitakin kuin kuntasektorin toimijoita. Monituottajamallin hallintatavat ovatkin vasta rakentumassa. Verkostokuntamalli viittaa kuitenkin siihen ajattelutapaan, että kunta toimisi osana erilaisten organisaatioiden ja yhteisöjen verkostoa. (Haveri 2008, 31–33.)

Hyvinvointipalveluiden tuottaminen ja kehittäminen vaatii usein yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Monitoimijainen toiminta on kuitenkin samalla voimavara että haaste toiminnassa mukana oleville osapuolille. Kumppanuus vaatii pitkäjänteistä sitoutumista yhteistyöhön eikä kaikkea yhteistyötä voida laskea kumppanuudeksi. Kumppanuuden voidaan ajatella olevan yksi vaihe yhteistyön koordinoinnissa. Kumppanuusjohtamiseen vaikuttaa paljon se, onko perusratkaisumalleista tukeuduttu hierarkiaan, markkinaan, verkostoon vai yhteisöön. Kumppanuusjohtamisen ratkaisumalleja voidaan Viirikorven (2004, 34-36) mukaan jaotella neljälle eri tasolle. Nämä tasot ovat esikumppanuus (hierarkia), sopimusvarainen kumppanuus (markkina), ”riippuva” yhteisorganisaatio (verkosto) ja juridisesti itsenäinen erillinen organisaatio (yhteisö). Kolme ensin mainittua toimivat yleensä koordinaation päämekanismeina. Hierarkiselle ohjaustasolle tyypillistä on omistus ja hallintojärjestelmä, markkinaohjaukselle tarve ja tarjonta sekä vaihdantasuhteet, verkosto-ohjaukselle oleellista on vastavuoroinen hyöty, luottamus ja sitoutuminen sekä yhteisöohjaukselle jäsenyys ja yhteinen hyvä.



KUVIO 1: Kunnan ja järjestöjen välisen suhteen kehittyminen (Möttönen 2009).

Perinteistä mallia toteuttaa kunnan ja järjestöjen välistä yhteistyötä voidaan kuvata hierarkkisella mallilla (kuvio 1). Kuntien talous ei kuitenkaan enää kestä tuottaa entiseen tapaan kaikkia palveluita. Tämän vuoksi yhteistyön muodot hakevat uudenlaista malliaan. Möttösen (2009) esittämää kolmijaottelua hyväksi käyttäen voidaan karkeasti ottaen todeta, että tällä hetkellä ollaan jossain kolmion keskivaiheilla suuntana markkinaohjauksellisuus tai verkosto-ohjauksellisuus. Huomionarvoista kuitenkin on, että hyvinvointiyhteiskunta elää muutoksessa, joka vaikuttaa vahvasti myös siihen, miten järjestö-kunta yhteistyötä tullaan rakentamaan tulevaisuudessa.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

3.1 Tutkimustehtävä ja -kysymykset

Tutkielmani tavoitteena on tuoda esiin kuntatoimijoiden näkökulmia yhteistyöstä järjestötoimijoiden kanssa. Selvityksen kohteena ovat yhteistyön tila tällä hetkellä, sen haasteet, järjestöjen rooli sekä tulevaisuuteen suuntaavat kehitysideat. Lisäksi olen tarkastellut millaisena maaseutu näyttäytyy puhuttaessa kunta- ja järjestötoimijoiden yhteistyöstä.

Tutkimusongelmaani tarkentamaan olen laatinut seuraavat tutkimuskysymykset: 1) Millaista yhteistyö on kuntatoimijoiden näkökulmasta tällä hetkellä? 2) Millaisena kuntatoimijat näkevät yhteistyön tulevaisuudessa?

3.2 Työelämäyhteistyö

Teen tutkielmani osaksi Socomin MontEri – hanketta eli monitoimijamallit maaseudun sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Hankkeen tavoitteena on muun muassa maaseudulla toimivien järjestöjen ja kuntatoimijoiden kumppanuuteen perustuvan yhteistyön edistäminen, järjestöjen tekemän hyvinvointitoiminnan näkyväksi tekeminen sekä maaseudun asukkaiden kansalaistoiminnan mahdollisuuksien näkyväksi tekeminen. (MontEri-hankesuunnitelma 2012.)

Kaksivuotisen hankkeen viimeisenä toimintakautena on tarkoitus koota yhteen Kumppanuuskäsikirja. Käsikirjaan kootaan työkaluja kunnille, järjestöille ja muille hyvinvointialan toimijoille yhteistyön käynnistämiseen ja kehittämiseen. Kumppanuuskäsikirjan on tarkoitus sisältää lisäksi konkreettisia toimenpide-ehdotuksia järjestö-kuntayhteistyön edistämiseksi. Kumppanuuskäsikirjaa varten hanke on toteuttanut Kaakkois-Suomen kunta- sekä järjestötoimijoille webropol-kyselyn kuntien ja järjestöjen yhteistyön toiminnasta

keväällä 2013. Tässä kandidaatin tutkielmassani on tarkoitus tuoda esiin yksityiskohtaisempaa tietoa kuntien käytännöistä liittyen yhteistyön muotoihin. (MontEri-hankesuunnitelma 2012.)

3.3 Aineisto

Tutkielmani aineistoksi valikoitui neljä Kaakkois-Suomen alueen kuntaa. Kunnat valikoituivat MontEri – hankkeen työntekijöiden toiveista. Kaakkois-Suomen alueen kunnissa on tapahtunut viime vuosien aikana useampia kuntaliitoksia, jotka ovat muuttaneet kuntien rakennetta. Lisäksi oli mielenkiintoista ottaa haastateltaviksi erikokoisten kuntien edustajia. Suomen ympäristökeskus (2013) on aloittanut uuden jaottelun tekoa kaupunki-maaseutu luokitukselle, koska jaottelu kaupunkeihin ja maaseutuun on vaikeutunut kuntaliitosten myötä. Samassa kunnassa voi olla kaupunkimaisia sekä maaseutumaisia alueita. Tarkastelun kohteena olevista kunnista yksi oli kuitenkin selvästi muihin verrattuna pienikokoinen maaseutukunta. Muissa kunnissa oli sekä kaupunki- että maaseutualuetta. Kunnista kahdessa on yli 70 000 asukasta, yhdessä yli 20 000 ja yhdessä alle 10 000 asukasta (Väestötietojärjestelmä 30.4.2012).

Jokaisesta kunnasta valitsin yhden työntekijän haastateltavakseni. Mahdollisista haastateltavista kävin keskustelua MontEri – hankkeen työntekijöiden kanssa, koska heillä oli kokemuksia alueen kunnan toimijoista. Tarkoitus oli löytää kunnista ne työntekijät, joiden oletimme kattavimmin pystyvän vastaamaan haastattelukysymyksiini. Haastateltaviksi valikoitui työntekijöitä, jotka työssään tekivät yhteistyötä järjestöjen kanssa eli heillä oli käytännön kokemuksia yhteistyöstä.

Haastattelupyynnöt esitin keväällä 2013 sähköpostitse, jolloin myös esitin tutkielmani tarkoituksen. Kaikki suostuivat haastatteluihin. Olin jokaiseen haastateltavaan vielä puhelimitse yhteydessä ja sovimme haastattelujen ajankohdat. Noin viikko ennen haastatteluja lähetin haastattelukysymykset haastateltaville etukäteen sähköpostitse, jotta he pystyivät ennakolta valmistautumaan tulevaan haastatteluun. Yksi haastateltava oli jo etukäteen vastannut kirjallisesti lähettämiini kysymyksiin ja lähettänyt vastauksensa ennen haastattelua luettavakseni. Tätä en ollut haastateltaviltani pyytänyt, mutta se mahdollisti sen, että pystyin etukäteen miettimään jo täydentäviä kysymyksiä haastateltavan kirjallisiin vastauksiin pohjaten. Jokaista työntekijää kävin haastattelemassa tämän omassa työtilassa. Kaikki haastateltavani allekirjoittivat tutkimusluvan ennen haastatteluja. Haastattelut suoritin toukokuun 2013 aikana. Kuhunkin haastatteluun aikaa kului 40–50 minuuttia. Nauhoitin kaikki haastattelut ja lisäksi tein muistiinpanoja haastattelujen aikana.

3.4 Teemahaastattelu

Aineistonkeruumenetelmäksi valikoitui työssäni kvalitatiivisen tutkimuksen haastattelu-menetelmä. Työni tuo yksityiskohtaista tietoa kuntien näkökulmasta ja näin täydentää MontEri – hankkeessa toteutetun kvantitatiivisen kyselyaineiston tuloksia (ks. Maijanen 2013.). Haastattelu aineistonkeruumenetelmänä sopii työhöni, koska näin saadaan kunta-toimijoilta monipuolisesti tietoa niin käytännön tason toimivuudesta kuin tulevaisuuden mietteistä ja pohdinnoista. Tutkimusmenetelmänä haastattelu on tyypillinen kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Kvalitatiiviseen tutkimukseen sisältyy ajatus siitä, että todellisuus on moninainen ja haastattelun keinoin voidaan kysyä tutkimukseen osallistuvilta tarkennuksia aiheesta. (Hirsjärvi ym. 2010:161, 208.)

Tutkimushaastatteluni on toteutettu teemahaastatteluna, jossa on haastattelun aihepiirit eli teema-alueet etukäteen tiedossa. Menetelmässä ei kuitenkaan määritellä tarkkaa kysymysten muotoilua tai järjestystä. Teemat auttavat haastattelijaa käymään kaikki osa-alueet varmasti läpi jokaisen haastateltavan kanssa. Teemahaastattelussa ei kuitenkaan ole väliä missä järjestyksessä haastateltava teemoihin vastaa tai missä laajuudessa hän niihin vastaa. Analyysiä tehdessä teemahaastattelun teemat auttavat kuitenkin niputtamaan haastateltavien vastauksia yhteisiin kategorioihin. (Eskola & Vastamäki 2001, 24–27)

Haastattelukysymykset laadin yhteistyössä MontEri – hankkeen työntekijöiden kanssa, jotta aineistosta saataisiin riittävän kattava ja hankkeen tarpeita vastaava. Rungon haastattelukysymyksille asettelin SWOT-analyysia hyväksi käyttäen. SWOT auttoi jäsentämään haastattelukysymykset tutkimusongelmani kautta loogisesti, jakaen teemat nykyhetken kuvauksiin yhteistyön toimivuudesta ja toimimattomuudesta sekä tulevaisuuden mahdollisuuksiin ja mahdollisiin yhteistyön esteisiin. SWOT on lyhenne sanoista strengths (vahvuudet), weaknesses (heikkoudet), opportunities (mahdollisuudet), threats (uhat). SWOTin nelikenttämenetelmää käytetään muun muassa strategian laatimisessa sekä ongelmien tunnistamisessa ja arvioinnissa. Menetelmää käyttämällä saadaan esiin millaisia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia kuntatoimijat näkevät järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön toteutumisessa. (Opetushallitus 2012.)

4 TUTKIMUSTULOKSET

Saatuani kaikki neljä haastattelua tehtyä, litteroin kaikki haastattelut. Aineiston litteroinnissa tärkeintä oli, että haastateltavien kertomat asiat kysymyksiin tulivat selkeästi kirjoitettua. Työni tarkoitus ei ole keskittyä kielelliseen kuvaukseen, joten litterointi ei ole sanatarkkaa. Litteroinnissa keskityin siihen, että kirjoitin ylös haastateltavien vastaukset kysymyksiini ja sisällöllinen asia tuli selvästi esiin.

Aineiston käsittelyssä käytän realistista analyysiotetta, koska mielenkiinto työssäni kohdistuu nimenomaa aineiston sisältöön ja siihen, mitä aineisto kertoo tutkittavasta aiheesta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Litteroitua aineistoa koodasin aluksi tutkimuskysymysten kannalta oleellisia asioita värikoodein alleviivattuna. Koodaaminen auttoi aineiston jatkokäsittelyä ja toimi hyvänä lähestymistapana aineistoon. Itse analyysin tein aineistosta teemottelemalla, koska se toimii luonnollisena analyysitapana teemahaastattelulla kerättyyn aineistoon (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Teemat pohjustin tutkimuskysymysten ja teoriaosuuden mukaisesti. Keskeisissä teemoissa tulee esiin järjestöjen merkitys hyvinvoinnin tuottajana, yhteistyöhön liittyvät haasteet sekä kehittämisajatukset tulevaisuudelle ja maaseutuun liittyvät erityispiirteet sekä millaisia sopimusmuotoja yhteistyöstä voidaan tuloksista havaita olevan.

4.1 Yhteistyön nykytila: visiosta kohti yhteistä tavoitetta

Tarkasteltaessa aineistoa Möttösen (2009) kunta-järjestö luokittelun pohjalta (taulukko 1), voidaan todeta yhteistyösuhteista löytyvän elementtejä niin hierarkisesta, markkina-perustaisesta että verkosto-ohjauksellisesta sopimussuhteesta. Möttönen toteaaakin, että käytännössä kuntien ja järjestöjen yhteistyösuhteissa esiintyy jokaista ohjausmuotoa. Myös yksittäisissä tehtäväkokonaisuuksissa esiintyy eri ohjausmuotoja lomittain, eivätkä ne aina jakaudu selkeisiin tehtäväalueisiin.

Aineistosta tulee ilmi, että kuntatoimijoiden näkökulmasta erityisesti järjestöjen ensisijainen tehtäväalue jäsentyy verkostomaiseen ohjausmuotoon. Järjestöjen ensisijainen tehtäväalue verkostomaisessa yhteistyösuhteessa perustuu vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntemuksen tuottamiseen jäsenistönsä edunvalvontatehtävän ja palvelujen tuottamisen sijaan (taulukko 1). Aineistosta tuli esiin järjestöjen ennaltaehkäisevän työn merkityksen tärkeys, jopa niin että kunnat tarvitsevat järjestöjä tukemaan erityisesti ennaltaehkäisevää työtä ja vertaistukea. Vapaaehtoistoimintaan haluttiin panostaa sekä

suunnitella toimintamalleja sen toteutumiseksi: *”kaupungin voimavarat vähenee, tarvitaan ihmisten yhteisöllisyyttä ja vapaaehtoistoimintaa”, ”tehtävänä on tukea ja erityisesti lisätä vapaaehtoistoimintaa ja sen toimintamalleja”*.

Kunnan tavoitteista löytyy myös vahvasti verkostomaisen suhteen piirteitä. Kunnan tavoitteena nähdään verkostosuhteessa paikallisten hyvinvointipoliittisten voimavarojen hyödyntäminen. Aineistosta tämä tulee esiin monin tavoin. Järjestöiltä toivottiin toimintaa, joka osallistaisi asukkaita vapaaehtoisesti yhteiskunnallisiin, esimerkiksi asuinympäristöään, koskeviin asioihin ja päätöksentekoon: *”yhdistysten kautta asukasosallisuus ja yhteisöllisyys kasvavat”*. Yhteistyön toteutumisen koettiin olevan tärkeää kunnalle, koska sillä tavoin tavoitetaan asukkaita, päästään heitä lähemmäs ja kaupungin imagoa saadaan parannettua. Järjestöjen kanssa tehtävän tiiviin yhteistyön toivottiin lisäävän asukasosallisuutta, jolloin kehitysehdotuksia voisi tulla asukkailta: *”idea ja kehitystä tulisi tulla asukkailta käsin, ei vain ylhäältä alas”*. Järjestöyhteistyön kautta kuntatoimijat kokevat kunnan pääsevän lähemmäs asukkaitaan, joka lisäisi luottamusta kunnan ja kuntalaisten välille. Nyt luottamusta mitataan muun muassa äänestysaktiivisuudella, joka on ollut melko alhainen suuressa osassa maata.

Järjestöyhteistyön nähdään lisäävän kunnassa yhteisöllisyyttä ja asukkailta toivotaankin talkootoimintaa: *”siivoustalkoita asuinalueilla, eikä vain odotettaisi että milloin ne kaupungin siivoajat tulevat siivoamaan”*. Toimivan yhteistyön ajateltiin vaikuttavan asuin ympäristöjen kehittymiseen ja hyvinvoinnin lisääntymiseen. Kumppanuuden koetaan lisäävän hyvinvointia erityisesti ehkäisevässä mielessä, jolloin yhteistyön kautta saavutetulla yhteisöllisyyden lisäämisellä lisätään myös alueen turvallisuutta.

Läheinen kontakti järjestöjen ja yhdistysten kanssa nähdään kunnan sekä yhteisen edun kannalta hyödylliseksi, koska järjestöillä on usein *”kenttätietoutta”* niin sanotulta ruohonjuuritasolta, mitä kunnilla ei välttämättä ole. Järjestöjen asiantuntijuutta halutaan käyttää hyödyksi. Kuntatoimijat kokivat, että yhteistyöstä saadun hyödyn tulisi olla molemminpuolista niin, että kummatkin osapuolet saavat siitä jotakin.

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että kunnan ja järjestöjen välistä yhteistyötä voitaisiin vielä paljon parantaa. Yhteistyön tilaa tällä hetkellä kuvattiin muun muassa seuraavasti: *”Hakee vielä ehkä sitä parasta toimintatapaansa [...] ei ole kovinkaan koordinoitua kokonaisvaltaisesti”* sekä *”nyt on tavoite- ja visiovaihe meneillään”*. Yleisesti ottaen kunnissa oli paljon viritteillä yhteistyön kehittämiseksi ja lisäämiseksi. Kaikissa haastatteluun osallistuvissa kunnissa tehtiin yhteistyötä järjestöjen kanssa, mutta sen todettiin voisivan olla mittavampaa ja organisoidumpaa kuin mitä se tällä hetkellä on. Yhteistyön koettiin käynnistyneen kunnissa *”perinteen mukaan”* eli jos apua on tarvittu. Yhteistyön nähtiin olevan kuitenkin vielä hyvin sattumanvaraista, eli yhteistyötä tehdään aina tarpeen mukaan.

Kuntien vahvuuksiksi koettiin, että yhteistä tahtotilaa julkisen ja järjestösektorin välisessä yhteistyössä on aiempaa enemmän ja yhteistyö on selvästi lisääntymässä. Kunnat ymmärtävät enenevissä määrin järjestöjen merkittävää työtä syrjäytymistä estävässä toiminnassa. Kuntatoimijat kertoivat kunnan tarjoavan asiantuntija-apua järjestöille. Yhdessä haastattelussa tuli esiin, että järjestöille oli myös annettu mahdollisuuksia tehdä toimintaansa tutuksi kunnan uusien asukkaiden tilaisuudessa.

4.2 Haasteina taloudellinen tilanne sekä asenteet

Kaikissa haastatteluissa nousi selvästi esiin kuntien heikko taloustilanne, osassa jopa julkisten palveluiden jääminen jatkuvasti alijäämäiseksi. Huolta haastateltavissa aiheutti se, voidaanko järjestöyhteistyöhön tulevaisuudessa panostaa kun kunnan on keskitettävä varoja ja toimintoja pääsääntöisesti lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Toisaalta taas järjestöjen merkitys ennaltaehkäisevänä ja yhteisöllisyyttä kasvattavana toimijana on kuntapuolella laajasti tunnustettua ja kunnat tiedostavat sen, että tulevat tarvitsemaan järjestöjä tulevaisuudessa enenevissä määrin. Nähdään, ettei julkinen palvelurakenne ja hyvinvointiyhteiskunta voi pärjätä tulevaisuudessa olemassa olevilla rakenteilla. Erityisesti ikärakenteen muutos, vanhusten määrän kasvu ja terveydenhuollon palveluiden kasvava kysyntä aiheuttavat tulevaisuudessa mittavia kuluja. Yhdessä kunnassa oli toisaalta saatu Raha-automaattiyhdistykseltä rahaa alueen kumppanuushankkeeseen. Hankkeen avulla kunnalla on hyvät lähtökohdat päästä kehittämään yhteistyöhön tiiviimpiä toimintamalleja.

Avustusten jako toimii pääosin hierarkkisen mallin mukaisesti. Avustukset saattavat olla siinä määrin vastikkeellisia, että halutaan raha-avun vastineena saada kunnalle mainostusta. Pienimuotoistenkin avustusten koettiin olevan hyvä kannuste järjestöille. Pelkona on ollut, että heikossa taloustilanteessa avustuksistakin leikataan: *”kysymysmerkkinä on millainen ensi vuoden budjetti on avustusten suhteen [...] on uhka että avustukset poistuisivat”*. Kuntatoimijat olivat sitä mieltä, että pienet avustukset pitävät järjestöjen motivaatiota yllä ja antavat viestin, että kunta haluaa tukea järjestöjen arvokasta toimintaa. Avustukset ovat usein kunnan kokonaisbudjetissa melko pieniä summia. Kuntatoimijat olivat huolissaan siitä, että mikäli vähäisetkin avustussummat poistuisivat, saattaisivat järjestöt kokea, ettei niiden toimintaa arvosteta.

Yhtenä keinona avustusten säilyttämiseen ja tasapuolisempaan jakamiseen järjestöjen kesken esitettiin määrärahojen niputtamista yhteen, jolloin rahat voitaisiin suunnata nimenomaan yhteistyön kehittämiseen ja saatava hyöty olisi kaikkien edun mukaista. Avustusrahojen niukkuus koettiin kuitenkin haastavaksi, koska silloin on tehtävä rajanvetoja, minkälaiseen toimintaan ollaan halukkaita panostamaan.

Kun rahallista avustusta järjestöille on tarjolla vain vähän, pohtivat kuntatoimijat riittäkö järjestöille ”pelkkä” kunnan tahtotila. Kuntatoimijat kokevat ongelmallisena sen, että usein järjestötoimijat näkevät kunnalta saamansa tuen vain rahallisena tukena. Järjestöjen toivottaisiin näkevän yhteistyössä myös muita tärkeitä elementtejä. Yhteistyön ei koeta olevan hedelmällistä, jos vuorovaikutuksessa keskitytään esimerkiksi valittamaan vähäisistä resursseista ja asenne kuntaa kohtaan on negatiivinen. Yhteydenpitoa toivotaan enemmän yhteisen toiminnan puolesta, eikä vain raha-avustusten kautta. Pitkällä aikavälillä kuntatoimijat näkevät kunnan hyötyvän tiiviimmästä yhteistyöstä.

Haastateltavat kokivat, että käytännön toiminnassa kunnan ja järjestöjen välisen yhteistyön merkitys ja tärkeys tunnustetaan. Kuitenkin osassa kunnista toivottiin myös ylimmän johdon vahvempaa tahtotilaa tehdä ratkaisuja yhteistyön edistämisen eteen. Kunnan omaa järjestöstrategiaa ei missään kunnassa ollut olemassa haastateltavien tietämyksen mukaan. Järjestöyhteistyöstä saattaa kuitenkin löytyä jokin yleinen maininta, että yhteistyötä tulee tehdä. Osassa kunnista koettiin tarpeelliseksi, että kunnissa tehtäisiin oma järjestöstrategia.

Aineistosta tuli esiin, että asennemuutosta kaivattiin myös kaupungin virkamiehiltä. Ongelmana on se, että monet järjestöt ja yhdistykset toimivat vapaaehtoisvoimin, eli aktiivinen yhdistystoiminta alkaa vasta virka-ajan ulkopuolella iltaisin. Konkreettista kohtaamista tai lähentymistä ei pääse syntymään jos kaupungin virkamiehet eivät ole valmiita joustamaan omissa työajoissaan virka-ajan ulkopuolelle.

Kuntatoimijat toivat esiin järjestöaktiivien määrän pienenemisen ja aktiivisten jäsenten ikääntymisen: *”järjestötoimintaan liittyminen on vähentynyt ja toiminta on pienen ryhmän käsissä. Toiminta välillä uuvahaa ja on pitkälti aktiivisten vastuulla”*. Huolta herätti myös se, miten saada nuoria kiinnostumaan aktiivisesta yhdistystoiminnasta jatkamaan järjestöjen tärkeää työtä. Järjestöpuolen toimijoita toivottiin myös pohtimaan sitä, voisiko yhdistämällä useita pieniä järjestöjä saada voimavaroja keskitettyä paremmin.

4.3 Vuorovaikutuksen kautta luottamukseen

Kuntien käytännön yhteistyömuodot saattoivat jonkin verran erota toisistaan. Vahvasti tuli esiin kuitenkin se, että tulevaisuuteen tähtääviä ajatuksia ja ideoita löytyy ja niitä on pohdittu. Yhteistyön toimintatapoja vielä paljolti haetaan ja yhteistä kolmelle suurimmalle kunnalle olikin vahva halu kehittää yhteistyötä eteenpäin. Tavoitteena olisi saavuttaa luottamukseen perustuva yhteistyömuoto, joka viittaa myös verkostomaiseen sopimus-suhteeseen: *”yhteistyön tulisi olla luottamukseen perustuvaa vuoropuhelua”*.

Kommunikoinnin ja vuoropuhelun lisääminen oli ensiaskel, jolla yhteistyötä haluttiin lähteä kehittämään. Tavoitteena on kehittää yhteistyötä yhdessä järjestötoimijoiden kanssa siten, että molemmat hyötyisivät. Kuntatoimijat tunnistivat, että yhteydenotot tapahtuvat suurimmaksi osaksi järjestöjen puolesta. Koettiin, että kuntatoimijat voisivat olla aktiivisemmassakin roolissa kutsumassa järjestöjä säännöllisesti koolle. Yhteisiä tapaamisia kaivattiin, jotta voitaisiin käydä yhdessä dialogia, vaihdettaisiin ajatuksia, ideoita, kehitysehdotuksia sekä oltaisiin yhdessä kehittämässä uusia toimintatapoja. Yhteiset keskustelut vähentäisivät myös väärinkäsitysten mahdollisuutta.

Kommunikoinnin lisäämiseksi tuli haastatteluissa esiin kumppanuustalotoiminta, virtuaalifoorumi sekä järjestörekisteri. Kaksi kuntaa olivat itse koonneet alueen järjestöistä yhteystietoja, yksi kertoi odottavansa Socomin julkaisemaa järjestörekisteriä. Virtuaalifoorumi on Internetiin luotu alusta erityisesti järjestötyöntekijöitä varten. Virtuaalifoorumin tarkoituksena on tutustuttaa järjestöjä toistensa toimintaan sekä luoda kommunikoinnille helppo, matalan kynnyksen paikka. Virtuaalifoorumilta järjestöt voivat etsiä mahdollisia yhteistyökumppaneita esimerkiksi jonkin tapahtuman järjestämiseen. Näin voidaan välttää myös mahdollisilta päällekkäisyyksiltä. Kumppanuustalotoiminta oli haastateltaville myös tuttu ja sellaista suunniteltiin myös Kaakkois-Suomen alueelle. Kumppanuustalon hyötynä nähtiin se, että olisi yhteinen tila ja paikka, jossa päästään tapaamaan kasvokkain helposti ja tiloissa voidaan lisäksi toteuttaa palvelutuotantoa. Kaikkiaan kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen toivottiin lisääntyvän, jotta saataisiin perusta luottamukseen perustuvalla yhteistyöllä.

Yhteistyö on perinteisesti ollut pitkälti järjestöjen puolelta avustustukien ja etuuksien hakemista kunnilta. Kuntien taloustilanne vaikuttaa kuitenkin siihen, että vähäisemmätkin tuet järjestöille ovat jatkuvasti leikkausuhan alla. Yksi haastateltava toi esiin, että järjestöjen olisi hyvä pohtia rahallisen tuen saantia toiminnan tueksi muualtakin kuin kunnan avustuksista. Esimerkiksi Saksassa toimii sponsorointimalli, jossa elinkeinoelämä tukee yhdistystoimintaa. Järjestöjen toiminnan vakiinnuttaminen olisi myös kuntien edun mukaista, jotta toiminnan voidaan luottaa olevan pysyvämpää. Haasteena tässä kuitenkin on juuri se, että kunnan puolelta ei tulevaisuudessa välttämättä ole avustuksia avokätisesti tarjolla ja järjestöjen on pohdittava miten rahoittaa toimintaansa.

Järjestöyhteistyön kehittäminen vaatii aikaa ja resursseja. Kuntien vaikean taloustilanteen vuoksi kunnissa tehdään usein se mitä pystytään ja ehditään olemassa olevilla resursseilla. Toiminnan kehittäminen ja arviointi saattavat jäädä silloin vähemmälle huomiolle. Socomin kaltaisia toimijoita käytetäänkin mielellään hyödyksi toiminnan kehittämisessä. Yhteistyön kehittämistä varten on yhdessä kunnassa haettu hankerahoitusta, jolla toimintamalleja voidaan perusteellisesti lähteä rakentamaan alueelle.

4.4 Maaseudun erityispiirteet

Tarkastelun kohteena olevista kunnista yksi oli selkeästi maaseutukunta, jossa asukasluku oli alle 10 000. Muissa kolmessa kunnassa oli tapahtunut kuntaliitoksia, joiden seurauksena kunnat olivat kasvaneet asukasluvultaan sekä pinta-alaltaan ja kasvattaneet kaupunkialueen ympärille maaseutualuetta. Näissä isommissa kunnissa saattoi olla vielä erikseen maaseututoimen työntekijä, joka vastasi maaseutualueiden kehittämisestä. Näin ollen isompien kuntien haastatteluissa ei korostunut kovin erityisesti maaseutunäkökulma. Suuremmissa kunnissa joudutaan kuitenkin punnitsemaan sitä, kenelle pieniä avustussummia jaetaan. Esimerkiksi kylätalon pystyttämistä tavoitteleva maaseudun järjestö- ja yhdistystoimija joutuu kilpailemaan avustussummista kaupungin kulttuuri- ja liikuntatoimen järjestöjen kanssa.

Pienimmässä maaseutukunnassa kunnan ja järjestöjen välinen yhteistyö keskittyy pääosin tapahtumien järjestämiseen. Haastateltava koki, ettei pienen henkilöstöressurssin ja heikon taloudellisen tilanteen vuoksi yhteistyöhön voisi enää panostaakaan ja yhteydenpito järjestöjen ja kunnan kesken on siksikin painottunut tapahtumien järjestämiseen: *”Kaikkea supistetaan ennemmin kuin että aletaan kehittämään uutta. Ei henkilöstöpanostakaan. Näillä mennään”*. Yhteistyön koettiin käynnistyneen luonnostaan talkoohen- gen mukaisesti, tarpeen mukaan.

Maaseutukunnassa koettiin sekä hyödyksi että haitaksi se, että yhteistyötä tekemässä on vain vähän toimijoita. Hyötyjä pienuudessa on se, että paikkakunnalla tunnetaan ihmiset hyvin ja yhteydenpito on helppoa. Toisaalta aktiivisen järjestöväen pienuudessa vaarana on, että väki vähenee entisestään, aktiiviset ikääntyvät ja väsymys vaivaa kun joutuu mo- neen asiaan mukaan. Haavoittuvuutena koettiin, ettei moni halua ottaa vastuuta toiminnan järjestämisestä. Myös kunnan puolelta työntekijöiden määrän pienuus koettiin haasteena. Vapaa-ajan toimia on lakkautettu ja työntekijällä on usein hyvin laaja työnkuva. Ei ole aikaa eikä resursseja yhteistyön kehittämiseksi. Kunnassa koetaan, että kaikkea en- nemmin supistetaan kuin että alettaisiin panostaa kehittämispuoleen. Pienen maaseutu- kunnan voimavarana voidaan pitää kuitenkin kesämökkiläisiä. Haasteena olisikin pohtia, miten vapaa-ajan asukkaita saataisiin mukaan aktiiviseen toimintaa kylän vireyden säilyt- tämiseksi. Kyläkoulujen lakkauttaminen on aiheuttanut kokoontumistilojen puutteen maaseudulla. Kyläkoulut voivat olla nyt yksityisessä omistuksessa eikä tiloja yhteisille ta- paamisille ole.

Yhteistyötä toteutetaan pienessä maaseutukunnassa tapahtumajärjestämisen lisäksi ostopalvelusopimuksena. Virallisia poliittisia päätöksiä on tehty vain raha-asioihin liittyen, esimerkiksi ostopalvelusopimuksista. Pienellä paikkakunnalla huoli on kaupungin toimintojen lakkauttamisista, joihin avuksi toivotaan järjestöjä. Tämä tarkoittaisi lähinnä ostopalvelusopimusten lisääntymistä paikkaamaan kunnan palveluita. Maaseutukunnassa

korostuu aineiston pohjalta muita kuntia enemmän markkinaperusteiset yhteistyön muodot.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani tavoitteena oli tuoda esiin kuntatoimijoiden näkökulmia yhteistyöstä järjestötoimijoiden kanssa. Tarkempina tutkimuskysymyksinä olivat: millaista yhteistyö on kuntatoimijoiden näkökulmasta tällä hetkellä sekä millaisena kuntatoimijat näkevät yhteistyön tulevaisuudessa. Tutkielmassani tarkastelin myös sitä, millaisena maaseutu näyttäytyi puhuttaessa kunta- ja järjestötoimijoiden yhteistyöstä.

Tuloksia tarkastellessa voidaan sanoa, että kuntien ja järjestöjen välinen yhteistyö on tällä hetkellä hyvin sattumanvaraista. Yhteistyö hakee malliaan ja tulevaisuudessa nähdään millaisia malleja ja toimintatapoja kukin kunta alueelleen saa yhdessä järjestötoimijoiden kanssa luotua. Tulevaisuuteen suuntaavia verkostomaisen yhteistyösuhteen piirteitä löytyy analyysin pohjalta ainakin isommista kunnista. Mielenkiintoisen vivahteen tähän kandidaatin tutkielmaan tekee se, että yksi tarkasteltavissa ollut kunta oli selvästi pieni maaseutukunta, jossa tulevaisuuteen tähtäävät ajatukset yhteistyöstä kuvasivat enemmän markkinaperusteista suhdetta. Mielenkiintoinen teema on myös kuntien heikkenevät resurssit. Miten kuntien suunnittelemiin visioihin päästään pienillä resursseilla ja mitä tehdään jos ulkopuolista rahoitusta ei yhteistyön synnyttämiseen ja kehittämiseen saadaakaan?

Osa haastateltavista toi myös esiin järjestöstrategian tarpeellisuuden kunnassaan. Järjestöstrategian luomisesta puhuttaessa huomionarvoista on osallistetaanko strategian tekemiseen myös järjestöt vai tuotetaanko järjestöstrategia kunnan omien virkamiesten keskuudessa. Eli luodaanko järjestöstrategiaa virkamiesmäisesti vai enemmän prosessinomaisesti yhteistyönä järjestöjen kanssa?

Tuloksista ilmeni kuntien toive saada järjestöjen vapaaehtoistoimintaa vireäksi ja vapaaehtoistyötä tukemaan palveluiden tuottajien toimintaa. Vapaaehtoistyö ei voi kuitenkaan korvata palveluita, vaan sitä voidaan parhaiten hyödyntää käyttämällä vapaaehtoisten voimavaroja ennaltaehkäisevään työhön. Poliittinen puhe ei ota kantaa rajoihin, joihin vapaaehtoistyötä tekevien ihmisten on mahdollista venyä tai millaista toimintaa heiltä voidaan ylipäätään edellyttää. (Pihlaja 2010, 89–90.)

Näyttää siltä, että markkinaohjaukselliseen yhteistyöhön ajaudutaan, kun taas verkostomaisen yhteistyön saavuttaminen vaatii luottamusta ja ennen kaikkea aktiivista toimintaa sen hyväksi molemmilta osapuolilta. Kuntien ja järjestöjen yhteinen tehtävä paikallisessa hyvinvointipolitiikassa on kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Asennemuutosta kuitenkin tarvitaan niin järjestö- kuin kuntapuolellakin, jotta uusia toimintamalleja hyvin-

vointiyhteiskunnan jatkumiselle löytyy. Yhteistyön ja jopa kumppanuuden syntyminen vaatii yhteisen tavoitteen eteen tiivistä työskentelyä.

Jatkotutkimusaiheina olisi mielenkiintoista selvittää maaseudun tilaa tarkemminkin uusissa suurkunnissa. Nousisiko esiin jotain sisäisiä eroja taajamien ja maaseudun välillä? Ja jos nousee, niin millaisia nämä erot ovat. Mielenkiintoista olisi myös seurata järjestöjen ja kuntien välisen yhteistyön edistymistä. Millaisia toimintoja järjestöt tuottavat kunnallisille palvelumarkkinoille jatkossa? Säilyykö järjestöjen yhteiskunnallinen tärkeä rooli ja miten yksityisten yritysten, järjestöjen ja kuntien työnjako palvelujentuotannossa tulee toimimaan?

LÄHTEET

Alavaikko, Mika 2007. Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Projektiyhdistyskunnan kääntöpuolia. Kati Rantaja & Pekka Sulkunen (toim.)

Eskola Jari & Vastamäki Jaana 2001. Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Toim. Juhani Aaltola ja Raine Valli.

Haveri Arto & Pehk Teele. (2008) Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia.

Haveri Arto & Stenvall Jari: Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. Kunnallistieteiden aikakauskirja 3/2009. Kunnallistieteellinen yhdistys 2009.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula. (2010) Tutki ja kirjoita.

Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. (2008.) Haverinen, Riitta & Ilmarinen Katja (toim.)

Ilo toimia yhdessä. Uusia näkökulmia hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. (2007). Rantanen, Manu, Kangaspunta, Kari ja Laanterä, Sari. (toim.) Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin raportteja 20.

Kattilakoski, Mari. 2012. Kyläyhteisöt palvelujen tuottajina – vastavoima keskittymiselle. Teoksessa Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja.

Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. (2010). Koivosto, Nelli yms. (toim.)

Kröger, Teppo. 2013. Hallinto ja hallinnan muodot. Luentosarja. Jyväskylän yliopisto.

Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. (2003). Mustakangas, Ella, Kiviniemi, Markku ja Vihinen, Hilikka. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja 29.

Kuntaliitto. (2009) Uudistuvat lähipalvelut – kuntalaisen paras. Kuntaliiton verkkojulkaisuja.

Luostarinen, Sari & Hyryläinen Torsti. (2000). Uudet kumppanuudet paikallisen työllisyyspolitiikan koetinkivinä.

Maijanen Heini. (2013). Kohti kumppanuutta. Selvitys yhdistysten yhteistyösuhteiden nykytilasta ja tulevaisuuden tarpeista Kaakkois-Suomessa. Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy Socom.

Matthies Aila-Leena, Kattilakoski Mari, Rantamäki Niina. (2011). Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu ja. 9/2011.

Mononen Tuija, Tuononen Piia. (2012). Kansalaisliikehdintä maaseudun kuntaliitoksissa. Artikkelit. Maaseudun uusi aika 1/2012.

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

Möttönen, Sakari: Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? (2009) Julkaisussa Yhteiskuntapolitiikka 1/2009. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Opetushallitus. <http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/laadunhallinnan_tuki/wbl-toi/menetelmia_ja_tyovalineita/swot-analyysi> (Viitattu 28.4.2013.)

Pihlaja, Ritva (2010). Kolmas sektori ja julkinen valta.

Ruuskanen Petri, Selander Kirsikka, Anttila Timo. Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työ ja yrittäjyys 20/2013.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 05.10.2013.)

Suomen ympäristökeskus. <<http://www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutuluokitus>> (Viitattu 22.10.2013)

Tukipalvelujen tuottaminen maaseudulla. (2007.) Naakka, Mervi & Rasa, Sanna. (toim.)

Valtion, kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin uudet yhteistyömuodot ja -alueet maaseudulla. (2010). Susiluoma, Heikki. Kansalaisjärjestöteemaryhmä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

Valtiovarainministeriö.

<http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/index.jsp>

Viirkorpi Paavo. 2004. Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä.

Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle. (2012). Kattilakoski, Mari, Kilpeläinen, Arja ja Peltomäki, Pirja. (toim.) Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2012.

Maijaliisa Junnila, Tuomas Aho, Sami Fredriksson, Ilmo Keskimäki, Juhani Lehto, Miika Linna, Sari Miettinen, Liina-Kaisa Tynkkynen: Sitä saa mitä tilaa. 42/2012. Raportti. THL

LIITTEET

HAASTATTELUKYSYMYKSIÄ:

Taustatietoja

Haastateltavan ammattinimike?

Lyhyesti työnkuvan sisältöä?

Tekeekö työssään järjestöjen kanssa yhteistyötä?

Nykytilanne (Vahvuudet ja heikkoudet)

Millaista järjestöyhteistyö on tällä hetkellä?

Miten yhteistyö konkretisoituu, mitä se käytännössä tarkoittaa? Mitä vahvuuksia/heikkouksia näkyy yhteistyön toteutumisella? Miten siitä on sovittu?

Onko yhteistyö satunnaista yhteydenpitoa vai onko sovittuja yhteistyön malleja ja tapoja? (esim. kunta tarjoaa toimitiloja, myöntää toiminta-avustuksia, osallistuu tapahtumien järjestämiseen, tarjoaa asiantuntijoiden apua, välittää tietoa, pitää yllä järjestöjen yhteystietoja jne.)

Mikä on yhteistyön tavoite, miksi sitä tehdään? Miten yhteistyö on käynnistynyt, kenen aloitteesta?

Voidaanko yhteistyöstä hyötyä? Millä tavoin?

Voiko yhteistyöstä olla jotain haittaa? Mitä?

Onko kunnalla olemassa jotain yleistä linjausta järjestöyhteistyöhön?

Millaiset resurssit kunnassa on yhteistyön järjestämiseksi?

Tulevaisuus, mahdollisuudet:

Mitä kumppanuus tarkoittaa? Onko se tavoiteltavissa oleva asia?

Millaista yhteistyötä kunta tarvitsisi järjestöjen kanssa toteutettavan?

Mitä hyötyjä yhteistyöllä/kumppanuudella voitaisiin saavuttaa?

Mikä on kunnan tahtotila tulevaisuuden suhteen kumppanuudessa? Onko valtuustotasolla/lautakuntatasolla käyty keskustelua järjestöyhteistyöstä? Jos on, niin mitä?

Konkreettisia yhteistyön rakentamisen välineitä? Millaisilla välineillä yhteistyötä rakennettaisiin? Millaisia mahdollisuuksia yhteistyöllä voidaan nähdä olevan?

Yhteistyön haasteet tulevaisuudessa (uhat):

Keskeiset kulmakivet kumppanuuden toteutumisessa?

Kuka kumppanuutta koordinoi?

Nähdäänkö kumppanuuden rakentamisesta aiheutuvien lisäkustannusten määrä haasteena vai välttämättöminä menoina alkuun, joista saadaan hyöty takaisin keskittämällä voimavarat?

