

Yhteistyö ja kumppanuudet tulevaisuuden kuntayhteisön rakentajana

Maria Kaisa Aula, Päivi Laajala & Ritva Pihlaja

Artikkeli on lyhennetty ja muokattu versio alun perin teoksessa Tulevaisuuden kunta
(Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.),
Kuntaliitto ACTA 264, Helsinki 2017) julkaistusta artikkelista.

KUNNISTA JÄLLEEN YHTEISÖJÄ?

"Kunta on ihmisten muodostama paikallinen yhteisö."

"Kunta toimii erilaisten toimintojen alustana."

"Tulevaisuuden kuntajohtamisessa mennään entistä enemmän sisältä ulos."

Näihin paljon toistettuihin lauseisiin sisältyy yksi tulevaisuuden kunnan keskeisistä peruskivistä. Tulevaisuuden kunta on nykyistä selvemmin paikallisten eri-ikäisten ihmisten ja eri toimijoiden – järjestöjen, seurakuntien, erilaisten pienempien, epävirallisten ja spontaanienkin paikallisyhteisöjen ja ihmisryhmien, yritysten, oppilaitosten, kesäasukkaiden – yhteisen suunnittelun ja toiminnan paikka. Kunnan roolina on olla tämän toiminnan mahdollistaja.

Tässä artikkelissa hahmotetaan, miksi tämä muutos on kuntien kannalta niin keskeinen, että siitä voidaan puhua yhtenä tulevaisuuden kunnan peruskivistä.

Artikkelissa kuvataan aluksi lyhyesti sitä kehitystä, joka on vahvistanut kuntien palvelu-, talous- ja organisaatiroolia, ja samalla himmentänyt mielikuvaa kunnista asukkaiden ja paikallisten toimijoiden yhteisönä ja yhdessä tekemisen paikkana. Kehitystä tarkastellaan erityisesti kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön muutosten kautta. Tämän jälkeen artikkelissa käännetään katse eteenpäin ja visioidaan sitä, millainen tulevaisuuden kunta on ihmisten yhteisönä, erilaisten toimintojen alustana sekä uudenlaisten kumppanuuksien vahvistajana. Lopuksi kootaan yhteen viisitoista keskeistä johtopäätöstä ja huomiota, joita on paikallaan pohtia kunta-järjestöyhteistyötä kehitettäessä.

KUNTIEN ROOLIN MUUTOS OSANA SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN KEHITYSTÄ

2.1 Valtiollinen hyvinvointipolitiikka pönkitti kuntien palvelu- ja organisaatiroolia

Suomalaisten kuntien tehtäväkenttä on myös kansainvälisesti verraten poikkeuksellisen laaja. Valtiollisen hyvinvointipolitiikan laajeneminen on vahvistanut kuntia nimenomaan palvelujen järjestämisestä vastuussa olevana julkisen vallan tahona ja taloudellisena toimijana. Tämä on korostunut voimakkaasti myös kuntakentän omassa identiteetissä.

Suomeen on näin rakentunut kuntainstituutio, jonka merkitystä palvelujen ja hyvinvoinnin turvaajana sekä toimivan arkiympäristön ylläpitäjänä kansalaiset eivät välttämättä edes hahmota. Tähän viittaa myös kuntavaalien alhainen äänestysprosentti. On itsestään selvää, että lapset voi viedä hoitoon päiväkotiin, että koulussa saa opetusta ja päivällä ruokaa, että katuvalot ja pyörätiet ovat kunnossa, ja että mummon ja papan voimien hiipuessa voimme soittaa heille apua kotiin, ja viimeisinä vuosina he saavat hoivaa ja hoitoa laitoksessa. Kuntien yli 500 lakisääteisen tehtävän ja velvoitteen lista on pitkä.

2.2 Kiperät haasteet ja kumppanuuden yhteiskuntapolitiikkaa

Tulevaisuuden Suomessa ja kunnissa ollaan uuden edessä. Ihmisten ja yhteisöjen hyvinvointia ei ole mahdollista enää edistää lisäämällä merkittävästi verojen kautta rahoitettuja julkisia palveluja, kuten voitiin tehdä vuosikymmenten ajan aiemmin. Kuntien palvelurooli uudistuu mullistavalla tavalla myös siksi, että sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät kunnista maakuntatasolla hoidettavaksi.

Samaan aikaan pitäisi löytää ratkaisuja vakaviin, entistä kiperämpiin haasteisiin:

- *Yksinäisyys on yksi suurimmista ikäihmisten hyvinvointia nakertavista ongelmista (Saari 2016). Tämä heijastuu myös sosiaali- ja terveystalouden kysyntään ja nostaa niistä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Vanhusten kotihoitoa halutaan lisätä, mutta riittävätkö kuntien resurssit yksinäisyyden vähentämiseen? Ja onko se edes kuntien tehtävä?*
- *Mihin kuntien resurssit ja keinot riittävät työssä *päihde- ja mielenterveysongelmien* vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi?*
- *Miten vahvistetaan lasten, nuorten ja perheiden omia voimavaroja ja vähennetään lastensuojelun kodin ulkopuolelle sijoitusten tarvetta?*
- *Kunnat maksoivat vuonna 2015 yli 400 miljoonaa euroa valtiolle siitä, ettei kasvavalle pitkäaikaistyöttömien joukolla ole onnistuttu löytämään töitä (Kela, työmarkkinatukiseuranta). Miten luodaan uusia ja löydetään piilossa olevia työpaikkoja?*
- *Turvapaikan saaneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen on suuri haaste koko suomalaisen yhteiskunnan vakauden kannalta.*
- *Miten tulevaisuuden kunnissa vahvistetaan elinvoimaa?*

Nämä ovat esimerkkejä vakavista inhimillisistä ja yhteiskunnallisista ongelmista, joihin yksikään sektori tai toimija yksin ei löydä ratkaisuja.

Perspektiiviä pohdinnalle antaa kysymys, millainen Suomi olisi, ellei kuntien palvelurooli olisi muodostunut vuosikymmenten kuluessa näin merkittäväksi. Palvelut on pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tavoin päätetty rahoittaa suurelta osin julkisen vallan koordinoiman vero- ja rahoitusjärjestelmän kautta. Entä jos näin ei olisikaan, ja Suomessa olisi valittu hyvinvointimalli, jossa nojataan enemmän perheiden ja sukujen tai hyväntekeväisyyden ja yksityisten vakuutusten varaan? Millainen olisi Suomessa tällöin kansalaisen, kuntalaisen tai asiakkaan vastuu tai naisten asema, entä vapaaehtoisten tai hyväntekeväisyyden rooli?

Suomalaisessa, kuntien vahvaan rooliin perustuneessa järjestelmässä on monesta näkökulmasta tarkastellen paljon erittäin arvokasta. Rinnalle tarvittaisiin nyt kumppanuuden yhteiskuntapolitiikkaa, jolloin kaikki asianosaiset tahot istuisivat saman pöydän ääreen hahmottamaan näitä yhteisiä ongelmia ja ratkaisuja sekä sopimaan vastuistaan ja velvollisuuksistaan (Koskiahho 2014).

Jos julkisen vallan ja kuntien rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana kapeutuu, on huolehdittava siitä, että syntyviin aukkopaikkoihin etsitään ratkaisuja. Ei ole kestävää eikä eettistä politiikkaa, jos julkinen valta tällaisissa tilanteissa vain vetäytyy. Markkinat ja kansalaisyhteiskunta eivät automaattisesti tule paikkaamaan syntyviä aukkoja.

2.3 Kunnan, kansalais- ja järjestötoiminnan sekä kuntalaisen uudelleenasemoituminen

Kuntien uutta yhteisö- ja kumppanuusroolia on hahmotettava osana tämän päivän ja 2020-luvun jälkeistä Suomea. Ihmisten elämä ja mieltymykset, työ-elämä, perheiden arki, sukulaisuussuhteet, elämänpiirin laajuus, vapaa-aika, matkustaminen, tiedonvälitys ja tapahtumien tempo ovat toisenlaisia kuin ne olivat viime vuosituuhannella, kun elämä nojasi vielä yhteisöllisyyteen sekä perheiden ja lähiyhteisöjen vastuuseen. Toimintaympäristön muutos vain kiihtyy kaupungistumisen, alusta- ja jakamistalouden sekä digitalisaation edetessä.

Kuntien yhteisö- ja kumppanirooliin vaikuttaa myös se, miten julkisen vallan suhde kansalais- ja järjestötoimintaan on viime vuosikymmeninä muuttunut palvelujen markkinaehtoisen kehityksen seurauksena.

Kun kuntien ostopalvelut ovat lisääntyneet ja kilpailuneutraalisuutta on korostettu, on palveluja tuottavat järjestöt asetettu samalle viivalle palveluja tuottavien yritysten kanssa. (Möttönen & Niemelä 2005; Kananoja ym. 2008; Koskiahio 2014, Särkelä 2016). Tämä on heijastunut siihen, millaisina toimijoina järjestöt nähdään kunnissa. Huomio on kohdistunut ensi sijassa järjestöihin, jotka tuottavat palveluja ja ovat näin edesauttamassa kuntien omien lakisääteisten velvollisuuksien hoitamista. Kunnissa ei ole ollut vastaavaa painetta sellaisen järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseen, joka ei liity kuntien lakisääteisten palvelujen tuotantoon. Tällaiselle yhteistyölle ei ole myöskään ollut kunnissa yhtenäisiä rakenteita ja toimintatapoja.

Tämän seurauksena ne monesti täysin vapaaehtoisten varassa toimivat pienemmät järjestöt, jotka ovat toimineet ihmisten keskinäisen yhteisöllisyyden ja vertaistuen vahvistajina, vapaa-ajan areenana sekä vapaaehtoistyön paikkana, ovat jääneet varsinkin kuntien strategisina kumppaneina vähemmälle huomiolle. Yhteisöllisyyttä, osallistumista ja osallisuutta sekä hyvinvointia vahvistava kansalais- ja järjestötoiminta on etääntynyt kuntaorganisaatioista, vaikka molempien – sekä kuntien että järjestöjen – perustan pitäisi olla sama, ihmisten yhteisö. Kunnan yhteisö- ja myös laajan hyvinvointiroolin löytämi-

sessä on kysymys pitkälti siitä, miten tulevaisuuden kunnissa onnistutaan uudelleen lähentymään tällaista epävirallisempaa ja kaiken aikaa uusia muotoja saavaa kansalais- ja järjestötoimintaa.



Kuva 1. Järjestötoiminnan tai kolmannen sektorin kohdalla on tärkeää täsmentää, millaisesta järjestötoiminnasta puhutaan. Kuntien palveluroolin ohentuessa ja yhteisö- ja kumppanuusroolien vahvistuessa huomio siirtyy nykyistä enemmän nuolen vasempaan reunaan.

ENEMMÄN YHTEISÖLLISYYTTÄ, YHTEISTYÖTÄ JA KUMPPANUUTTA: MITÄ PITÄISI TEHDÄ?

Mitä tarvitaan, jos tulevaisuuden kunnan halutaan olevan nykyistä selvemmin paikallisten eri-ikäisten ihmisten ja eri toimijoiden – järjestöjen, seurakuntien, erilaisten pienempien, epävirallisten ja spontaanienkin paikallisyhteisöjen ja ihmisryhmien, yritysten, oppilaitosten, kesäasukkaiden – yhteisen suunnittelun ja toiminnan paikka sekä mahdollistaja? Mitä aineksia tarvitaan reseptiin, kun tulevaisuuden kunnista leivotaan toimivia paikallisia yhteisöjä? Yksi keskeisimmistä avainsanoista on kumppanuus.

Seuraavat kuusi näkökulmaa ovat tärkeitä, kun yritetään hahmottaa, mitä kumppanuus on ja mitä niiden rakentaminen myös tulevaisuuden kunnissa käytännössä edellyttäisi.

3.1 Paikalliset resurssit, osaaminen ja toimijat

Yksi suomalaisen hyvinvointivaltion ja kuntajärjestelmän peruspiirteistä on se, että ne toimivat keskitetysti. Valtio on määritellyt tarkasti, mitä kuntien on tehtävä (mm. Hiironniemi 2013). Kunnat ja palvelujen tuottajat ovat toimineet ylhäältä annettujen ja tarkoin valvottujen säädösten mukaisesti. Julkisen vallan järjestelmä on päättänyt, mikä asiakkaalle, kansalaiselle ja kuntalaiselle on hyväksi ja millaisia palveluja hänelle tarjotaan. Tämä on toisaalta parantanut yhdenmukaisuutta ja kansalaisten tasavertaisuutta, mutta samalla heikentänyt paikallista itsehallintoa, innovatiivisuutta ja omaehtoisuutta.

Jos tulevaisuuden kunnan halutaan vahvistuvan paikallisena yhteisönä, näkökulman on käännettävä monessa asiassa ympäri. Ensinnäkin valtion on annettava kunnille enemmän vapautta määritellä itse, miten ne edistävät kuntalaisten hyvinvointia, järjestävät palveluja ja vahvistavat paikkakunnan elinvoimaa.

Toiseksi kunnissa on kyettävä merkittävästi uudistamaan ajattelua ja toimintatapoja omaehtoisempaan ja oman paikkakunnan olosuhteet paremmin huomioivaan suuntaan. Tämä edellyttää käytännössä sitä, että katse käännetään omalla paikkakunnalla olevaan osaamiseen, monenlaisiin resursseihin sekä paikallisiin toimijoihin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin. Arvostamalla näitä saavutetaan helposti ja pienemmin kustannuksin enemmän ja vaikuttavampaa kuin noudattamalla ylhäältä annettuja ohjeita tai kopioimalla toimintamalleja sokeasti muualta.

3.2 Tärkeä kolmiyhteys: kunta – maakunta – järjestö

Kuntien ja järjestöjen yhteistyössä ei ole sinänsä mitään uutta. Esimerkiksi liikunta- ja urheiluseurojen, nuorisojärjestöjen, kulttuurijärjestöjen, kyläyhdistysten sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen kuntien kanssa tekemällä yhteistyöllä on pitkät, kunnioitettavat perinteet. Yhteistyöllä on kyetty tarjoamaan ihmisille paitsi monenlaisia palveluja ja vertaistukea, myös mahdollisuuksia toimia yhdessä, harrastaa monipuolisesti ja viettää vapaa-aikaa. Vilkas järjestötoiminta on ollut monien kuntien elinvoiman ja vireyden keskeisiä kulmakiviä. Järjestötoiminnan ja vapaaehtoistyön tukeminen on tutkitusti julkisen vallan näkökulmasta myös taloudellisesti kannattavaa: järjestöjen vapaaehtoistyöhön sijoitetulla yhdellä eurolla on laskettu saatavan noin kuusinkertainen tuotos yhtä työtuntia kohti laskettuna (Laasanen 2011).

Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että kuntien ja järjestöjen yhteistyön hyvät käytännöt säilyvät, kun julkiset rakenteet ja palvelujärjestelmä muuttuvat. Järjestökentällä kannetaan aiheellista huolta siitä, miten aiemmin kuntien kanssa tehty yhteistyö löytää muotonsa ja paikkansa uudistuvissa kunnissa ja uusissa maakuntatason organisaatioissa. (Peltosalmi ym. 2016.)

Tulevaisuus haastaa varsinkin pieniä yhdistyksiä ja niitä järjestöjä, jotka toimivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tai sosiaali- ja terveyspalvelujen parissa. Aiemman yhden julkisen yhteistyökumppanin eli kunnan ohella jatkossa on tehtävä yhteistyötä myös laajan maakunnan suuntaan.

Kun vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä on kunnilla ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä maakunnilla, on selvää, että tämän yhteistyön yhdyspinnan kunnan ja maakunnan välillä tulee toimia saumattomasti. Tähän samaan yhdyspintaan sijoittuu näiden kahden julkisen tason toimijan yhteistyö järjestöjen kanssa.

Tämä on iso haaste paitsi osaamisen kehittämiseksi, myös järjestöjen resursien riittävyyden näkökulmasta. Järjestökentän moninaisuus on otettava huomioon. Palveluja tuottavien, palkattujen ammattilaisten pyörittämien järjestöjen lisäksi hyvinvointia ja terveyttä edistävää työtä tekevät tuhannet pienet järjestöt, joissa ei ole lainkaan palkattua henkilökuntaa (kts. kuva 1). Tärkeää on huomata myös se, miten moninaista järjestökenttää muutos koskettaa. Hyvinvointia ja terveyttä edistävää työtä tehdään sosiaali- ja terveystieteissä, kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja eläkeläisjärjestöissä sekä kylä- ja asukasyhdistyksissä (mm. Hyyppä 2014). Tällaisen laajan yhteistyön rakentaminen on iso uudistumisen haaste kunnissa ja maakunnissa.

Järjestöjen merkitys hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä sekä monien sosiaali- ja terveystieteiden tuottajana on niin suuri, että on jo pelkästään julkisen talouden näkökulmasta välttämätöntä saada nämä yhteistyön käytännön pelisäännöt, rakenteet ja välineet kuntien, maakuntien ja järjestöjen kesken toimimaan.

Sekä kunnissa että maakunnissa tarvitaan johdonmukaista, avointa ja yhdessä tapahtuvaa suunnittelua järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön muotojen ja rakenteiden luomiseksi. Tarvitaan pysyvät yhteistyön rakenteet ja toimintatavat sekä riittävästi henkilöitä, joiden työtehtäviin käytännön yhteistyön siltojen rakentaminen kuuluu.

3.3 Pitkä askel yhteistyöstä kumppanuuteen

Miten kumppanuus eroaa yhteistyöstä? Tai mitä eroa on yhteistyöllä, verkostoilla ja kumppanuudella?

Nopeasti ajateltuna eroja on usein vaikea huomata ja ymmärtää. Termejä käytetään myös yhdessä: puhutaan yhteistyökumppaneista, verkostomaisesta yhteistyöstä, yhteistyöverkostoista ja kumppanuusverkostoista.

Kirjallisuudessa on kuitenkin tunnistettu keskeisiä eroja, jotka tarkemmin ajateltuna ovat ratkaisevan tärkeitä:

Kun toimitaan kumppanuudessa, toimijoilla on yhteisiä intressejä ja keskinäisiä riippuvuuksia. Toimijoiden tavoitteet ovat yhteisiä, toiminta perustuu molemminpuoliseen luottamukseen, tasaveroisuuteen ja vastavuoroisuuteen, toimivaan ja avoimeen vuorovaikutukseen sekä siihen, että kumppanuuden kautta saadaan molemmin puolin aitoa lisäarvoa. Kumppanuus rakentuu luot-

tamuksen vahvistumisen kautta, prosessina kehittyen. Päätöksenteko ja vastuu jaetaan yhteisesti. (Maijanen & Haikara 2014, Viirkorpi 2004, Karttunen ym 2013)

Nämä kumppanuuden tunnuspiirteet ovat ratkaisevasti erilaisia verrattuna perinteiseen yhteistyöhön, jollaista esimerkiksi kunnat ja järjestöt usein tekevät, ja joka perustuu monesti hierarkkiseen asetelmaan. Yhteistyö ei välttämättä perustu yhdessä keskusteltuihin ja sovittuihin yhteisiin tavoitteisiin eikä osapuolten pitkäjänteiseen sitoutumiseen. Kumppanuus edellyttää kehittyäkseen osapuolilta vahvempaa luottamusta ja vastavuoroisuutta. Kumppanuutta ei näin ollen solmita, vaan se kehittyy prosessina luottamuksen ja keskinäisen arvostuksen vahvistuessa.

Näin määriteltynä kumppanuus on julkisen vallan ja tulevaisuuden kunnan näkökulmasta erittäin vaativa yhteistyön tekemisen tapa. Jo löyhempään yhteistyöhön liittyy kuntien ja järjestöjen välillä monia ongelmia, kuten molemminpuolinen tiedon puute, epäluuloiset asenteet, toimintakulttuurien erilaisuus, tehtävä- ja työnjakojen epäselvyys, kohtaamisen mahdollistavien rakenteiden puuttuminen sekä tahto ja asenteet. (Pihlaja 2010, Mykrä & Varjonen 2013.)

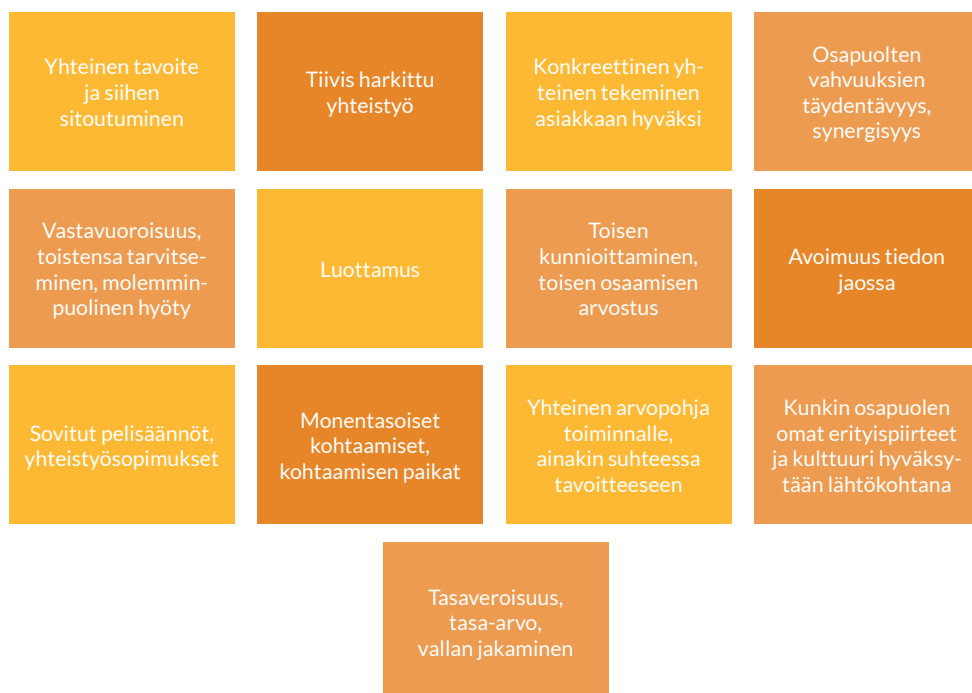


Kuva 2. Yhteistyön, verkostojen ja kumppanuuden ominaispiirteet (Maijanen & Haikara 2014.)

Yhteistyö ei ole helppoa. Vaikka kokoonnuttaisiinkin saman asian ja yhteisen pöydän ääreen, kunnan viranhaltijat ja luottamushenkilöt puhuvat usein eri kieltä kuin kuntalaiset tai järjestöjen edustajat, hahmottavat asioita ja kokonaisuuksia sekä painottavat tarpeita ja toiveita eri tavoin. Kumppanuudessa toimittaessa haaste on vielä kovempi, kun toiminnan pitäisi perustua tasaveroisuuteen, vallan jakamiseen, vastavuoroisuuteen ja luottamukseen.

Kumppanuus ei siis ole julkisen vallan määrittelemän politiikan toteuttamista tai agendan noudattamista. Kumppanuudessa tavoitteet ja agenda määritellään toimijoiden kesken yhteisesti, tasaveroisesti. Aitojen kumppanuuksien rakentaminen edellyttää toisin sanoen huomattavaa muutosta tapaan, jolla julkisella sektorilla ja myös kunnissa on totuttu Suomessa toimimaan. Haaste on suuri paitsi viranhaltijaorganisaatioissa, myös luottamushenkilöiden kohdalla.

Erilaisuus on vahvuus ja se on resurssi, ei este.



Kuva 3. Kumppanuuden tunnuspiirteet (soveltaen Viirikorpi 2004)

3.4 Sosiaalinen pääoma ja kuntajohtaminen

Ihmisten arvojen hajaantuminen ja yksilöllistyminen on muuttanut ihmisten elämää, perheitä, paikallisia yhteisöjä ja koko suomalaista yhteiskuntaa. Myös kaupungistuminen ja digitalisoituminen muokkaavat ihmisten välistä vuorovaikutusta, yhteiselämää ja yhteisöllisyyttä.

Puhe tulevaisuuden kunnista ihmisten yhteisönä on osattava sijoittaa tähän moderniin, entistä nopeammin ja pyörteisemmin muuttuvaan yhteiskuntaan.

Osallisuus on termi, jota on alettu viljellä kansallisessa hyvinvointipolitiikassa ja lainsäädännössä aiempaa enemmän. Osallisuuden ja yhteisöllisyyden korostuminen julkisen vallan puheessa kertoo siitä, että niiden vahvistaminen nähdään tärkeänä ja jopa välttämättömänä. Mutta mitkä ovat keskitetyn julkisen järjestelmän mahdollisuudet ylipäättään vahvistaa aitoa osallisuutta ja yhteisöllisyyttä?

"Osallisuus on ennen muuta olotila, tunne ja kokemus, se on kokemus siitä, että omalla mielipiteellä on merkitystä, että siitä kannattaa kertoa." Jos osallisuus halutaan nähdä tällä tavoin kuten Niiranen (2011) on sen määritellyt, nähdään, että kysymys on yksilöstä, hänen subjektiivisista kokemuksistaan siitä, millainen hänen suhteensa laajempiin yhteisöihin ja yhteiskuntaan on. Millainen yhteisö on se kunta, johon ihminen voi kokea aidosti kuuluvansa ja jossa hän kokee olevansa osallinen?

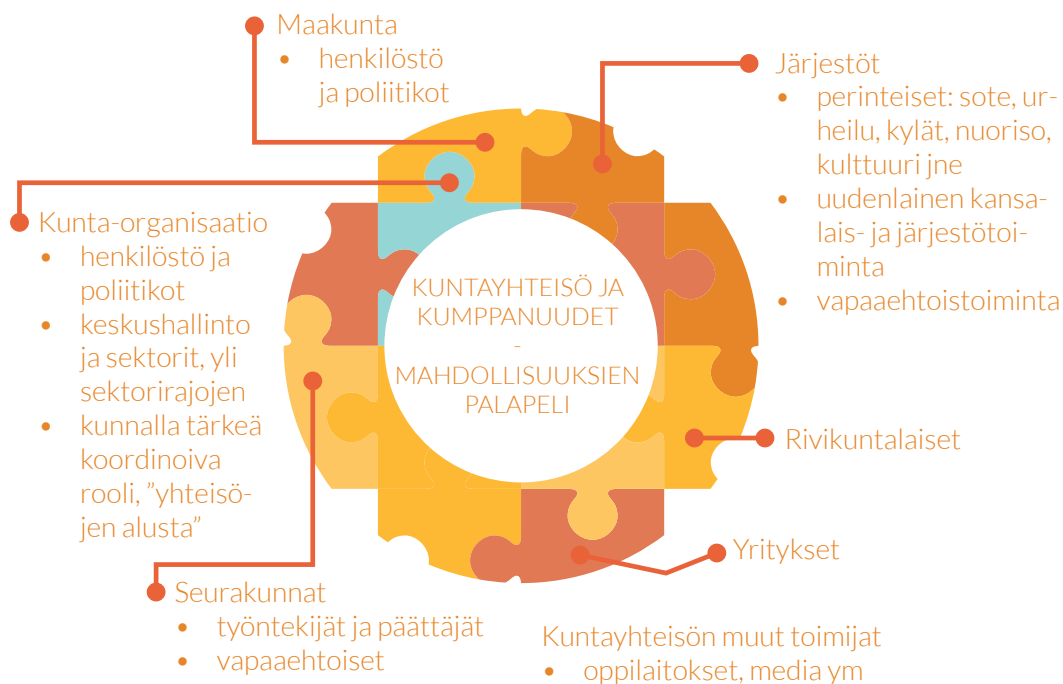
Tulevaisuuden kunnan ja koko suomalaisen yhteiskunnan kannalta ratkaiseva kysymys tässä on, miten julkinen valta voi toimia kannustaakseen ihmisiä toiminnalliseen yhteisöllisyyteen eli ihmisten väliseen konkreettiseen vuorovaikutukseen ja yhteistoimintaan. On tärkeää huomata, että kunta ja julkinen valta voivat toimia tässä vain mahdollistajana, kannustajana, rohkaisijana ja alustana. Ylhäältä ohjattuna ja määriteltynä tällainen ihmisten keskinäinen, luottamuksen vahvistumiseen ja paikallisuuteen perustuva toiminta ei rakennu.

Tästä huolimatta kunnan rooli on tulevaisuudessakin tärkeä. Kuntaorganisaation rooli myönteisen ja kannustavan ilmapiirin luojana on tärkeä. Kunta on myös luonteva taho toimimaan paikallisuuden yhteisenä alustana ja palapelin kokonaisuuden hahmottajana, kokoonkutsujana ja perään katsojana.

Jos kunnan halutaan vahvistuvan yhteisönä, edellyttää se isoa muutosta myös kuntien johtamisessa. Ylhäältä ja organisaation sisältä tapahtuvan johtamisen

asemesta tärkeiksi periaatteiksi nousevat kuntaorganisaation ja koko kuntayhteisön sosiaalisen pääoman vahvistaminen sekä halu ja kyky tehdä yhteistyötä, kuunnella ja keskustella, arvostaa toimijoiden erilaisuutta ja kokemustietoa, avata valmistelua ja päätöksentekoa sekä jakaa valtaa. (Niemelä 2004.)

Keskeinen kysymys on, mitkä ovat niitä asioita tai ongelmia, jotka yhdistävät kuntayhteisön eri toimijoita ja minkälaisin yhteistoiminnallisin toimintavoin näitä ongelmia lähdetään ratkomaan. Olennaista on nähdä tämä yhteisenä pitkäjänteisenä prosessina, joka edellyttää johdonmukaista työtä niin kuntaorganisaation sisällä kuin kuntayhteisön muidenkin toimijoiden kesken. Viestintään, vuorovaikutukseen ja kohtaamisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä ne rakentavat yhteistä ymmärrystä, tuntemista ja luottamusta. Kuntaorganisaation ohella nämä kysymykset koskettavat tiiviisti myös paikallisia seurakuntia ja paikallista mediaa.



Kuva 4. Kuntayhteisön toimijoiden yhteistyön ja kumppanuuksien rakentaminen on käytännössä jatkuvaa palapelin kokoamista. Tulevaisuuden kunnan rooli tämän palapelin kokoajana on keskeinen.

Kokemuksia tällaisista yhteistoiminnallisista kuntayhteisön sosiaalista pääomaa vahvistavista prosesseista on eri puolilta Suomea. On esimerkkejä kunnista, joissa on

- valmisteltu *kuntastrategiaa* yhteistoiminnallisesti,
- laadittu *kunnan ja järjestöjen yhteinen strategia, yhteistoimintasuunnitelma tai järjestöyhteistyön ohje*,
- koottu *hyvinvointikertomukseen* ihmisten kokemustietoa yhdessä järjestöjen kanssa,
- koottu *kumppanuuspöytiä*, joissa etsitään yhdessä ratkaisuja johonkin tiettyyn teemaan (esimerkiksi ikäihmisten hyvinvointiin, vapaaehtoistyöhön tai arjen turvallisuuteen) tai kunnan osa-alueen asioihin liittyen,
- perustettu *aluelautakuntia, -johtokuntia, -toimikuntia tai kyläparlamentteja* vaikuttamaan ja toimimaan kunnan osa-alueen kehittämiseksi sekä
- käynnistetty *osallistuvaa budjetointia* asukkaiden ja yhteisöjen mukaan ottamiseksi julkisista varoista päättämiseen.

Tällaisten yhteistoiminnallisten menetelmien omaksuminen tapahtuu kunnissa hitaasti. Niiden kehittämiseen, tutkimukseen ja käytännön valmentamiseen tulisi ohjata huomattavasti tämänhetkistä enemmän resursseja.

Ratkaisevan tärkeää on se, otetaanko tämä työ kunnissa käytännössä niin vakavasti, että sitä tekemään osoitetaan riittävästi osaavia ihmisiä ja että päätöksenteko ja johtaminen tukevat sitä. Yhteistyön ja kumppanuuden sillat eivät rakennu itsestään. Tarvitaan myös pysyviä rakenteita, mutta niin, että rakenteet joustavat ja muuttuvat, kun tarpeet ja yhdessä hahmotellut tavoitteet niin edellyttävät. Rakenteita tärkeämpää on se, miten ihmisten ja toimijoiden välinen vuorovaikutus ja kohtaamiset toimivat.

3.5 Julkisen, yksityisen, kolmannen ja neljännen sektorin erot ja arvot

Kuntien yhteisöllisestä roolista sekä kuntayhteisön kumppanuuksista ei voida puhua ilman, että kiinnitetään huomiota myös yhteiskunnan eri sektoreiden eroihin sekä siihen kehitykseen, miten sektorien väliset rajapinnat ovat viime vuosikymmeninä liikkuneet.

Yhteiskunnan neljän sektorin eli julkisen sektorin, yritystoiminnan sekä niin kutsuttujen kolmannen sektorin (kansalaisjärjestöt) ja neljännen sektorin

(kansalaiset, perhe, vapaaehtoiset, vapaamuotoinen kansalaistoiminta) rajapinnoille sijoittuu runsaasti isoja, myös poliittisesti vaikeita kysymyksiä (Harju 2010; Pihlaja 2010).

Julkisen talouden tiukentuessa joudutaan hakemaan uudenlaista linjaa esimerkiksi siinä, mitä palveluja rahoitetaan verojärjestelmän kautta ja miten laajaksi yksityisten, voittoa tavoittelevien yritysten roolin näiden palvelujen tuottajana halutaan kasvavan. (Möttönen & Niemelä 2005; Kananoja ym. 2008; Koskiahho 2008; Pihlaja 2010; Koskiahho 2014, Särkelä 2016).

Niin ikään joudutaan pohtimaan, miten se työ, jota hyvinvoinnin turvaamiseksi ja palvelujen tuottamiseksi pitää tehdä, rahoitetaan. Tuleeko raha julkiselta sektorilta eli verotuksen kautta kerättynä vai markkinoilta ihmisten suoraan maksamina maksuina? Kuinka paljon hoivavastuuta siirtyy vapaaehtoisten varaan tai perheiden ja omaisten vastuulle? Millä reunaehdoilla perheet ja lähiyhteisöt voivat ottaa vastaan enemmän hoivavastuuta, jota heille väistämättä siirtyy, kun ikäihmisten edellytetään asuvan kotonaan entistä pidempään ja entistä huonokuntoisempaan?

Nämä vaikeat kysymykset ovat vastassa myös kunnissa, kun kuntayhteisön eri toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista käydään rehellistä keskustelua.

Kun kuntien halutaan vahvistuvan paikallisina yhteisöinä, on taloudellisten näkökulmien ja markkinaehtoisuuden rinnalla keskusteltava tulevaisuudessa nykyistä enemmän kunnan arvoista ja eri toimijoiden yhteisestä visiosta. Lisäksi on tunnistettava se lisäarvo, jota kolmas sektori, vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki tuo. Näiden kautta luodaan toiminnallista yhteisöllisyyttä eli ihmisten välistä konkreettista vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa (Pihlaja 2010).

Tämä on samalla valtava muutoshaaste myös järjestökentälle. Järjestöt toimivat monesti yhtä kapean sektoroituneesti kuin kunnat. Järjestökentän sirpaleisuus on haaste myös kunnille; kenen puoleen kunnan tulee kääntyä, kun vuoropuhelua järjestöjen kanssa halutaan ryhtyä vahvistamaan? Yhteisiä haasteita ja tavoitteita pitää kyetä hahmottamaan uudella tavalla siis myös järjestöissä.

Niin ikään on ratkaistava se, miten tavoitetaan ne ihmiset, joiden osallisuus ei toteudu perinteisten järjestöjen kautta. On entistä enemmän ihmisiä, jotka haluavat osallistua ja vaikuttaa itseään ja omaa elinympäristöään koskeviin asioihin suoraan, ohi järjestöjen, ohi perinteisten kanavien, usein spontaanisti

ja hetkellisesti (Harju 2010). Tulevaisuudessa on välttämätöntä sekä tunnistaa että tietoisesti suojella ja vaalia myös sellaista kansalais- ja järjestötoimintaa, joka kumpuaa ihmisistä itsestään ilman tunnetta siitä, että jossakin muualla on määritelty heille tehtävä.

Tässä kaikessa on kyse sosiaalisen pääoman vahvistamisesta, joka jo sinällään on merkittävä hyvinvointiresurssi (Kattilakoski ym. 2016).

3.6 Kumppanuus on kuin sipuli

Yhteistyö ja kumppanuus ovat moniulotteinen ja monikerroksinen yhteiskunnallinen ilmiö.

Yhteistyön tulisi toimia nykyistä paremmin jo julkisen vallan tasojen välillä; valtion ja maakuntien, maakuntien ja kuntien sekä valtion ja kuntien välillä. Vaikka näkökulma tässä artikkelissa onkin ollut paikallisessa ruohonjuuritason yhteistyössä ja kumppanuudessa, on selvää, että se edellyttää vahvistuakseen sitä, että kuntien suhde kahteen muuhun julkisen vallan ylempään tasoon eli maakuntiin ja valtioon on selkeä. On tärkeää, että kuntien suhteessa maakuntiin ja valtioon on kumppanuuden tunnuspiirteitä.

Yhteistyön ja kumppanuuden tulisi toimia nykyistä paremmin myös kuntaorganisaation eri hallintokuntien välillä. Esimerkiksi kunnallinen hyvinvointipolitiikka on hahmoteltava täysin uudelta pohjalta, kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät maakuntatasolla hoidettavaksi. Miten kuntien sivistys-, liikunta-, vapaa-aika-, nuoriso-, ympäristö- ja tekninen toimi, kaavoitus sekä elinvoiman kehittämiseksi tehtävä työ saadaan toimimaan yhteen niin hyvin, että pienemmillä resursseilla saadaan tulevaisuudessa tuloksena enemmän hyvinvointia? Miten kunnan ja maakunnan palvelut toimivat sujuvasti yhteen lasten, nuorten, perheiden, työikäisten ja ikäihmisten hyvinvoinnin ja omien voimavarojen vahvistamisessa?

Tämän artikkelin tavoitteena on ollut hahmottaa sen työn tärkeyttä, jota tulevaisuuden kunnissa tehdään kuntayhteisön eri toimijoiden kumppanuuksien vahvistamiseksi. Näkökulma on ollut järjestöjen ja kuntien yhteistyössä ja kumppanuudessa. Tärkeitä paikallisia kumppaneita on tulevaisuuden kunnissa paljon muitakin: yritykset, seurakunnat, koulut ja oppilaitokset, paikallinen media ja kuntalaiset – mitä erilaisimpina yksilöinä ja vapaamuotoisina ryhminä.

Kumppanuuden monikerroksisuutta voisi verrata sipulin kuorimiseen. Aito kumppanuus on niin vaativa yhdessä toimimisen muoto, että välillä ihan itkettää, kun yhdessä toimiminen on niin vaikeaa. Se vaatii paljon ihmisiltä. Kump-

panuuden sipulin sisimpänä ytimenä ja ehkä suurimpana haasteena onkin, miten ihmiset suhtautuvat toisiinsa ja yhdessä tekemiseen. Halutaanko yhteistyötä, osataanko toimia yhdessä, osataanko kuunnella ja arvostaa erilaisia ihmisiä ja mielipiteitä? Ylhäältä annettujen normien ja hierarkisen asetelman sijaan onkin kyettävä asettumaan tasaveroiseen asemaan ihmisten kanssa, riippumatta siitä, keitä he ovat ja ketä he edustavat, ja löytää herkkyyttä kuulla ja nähdä myös sitä, mikä on uutta ja hiljaista.

Vasta kun ihmisillä on kyky ja halu toimia yhdessä, voidaan puhua aidosta organisaatioiden ja yhteiskunnan eri tasojen tai sektoreiden välisestä kumppanuudesta. Kumppanuus edellyttää myös yhteisiä arvoja ja tavoitteita. Kysymys on ennen kaikkea ihmisten asenteista ja siitä, ymmärretäänkö niiden ratkaisevaa merkitystä. Tarve asenteiden muutokseen ulottuu läpi yhteiskunnan, yksilötasolle asti. Tärkeinä muutoksen tekijöinä toimivat etenkin kuntien johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt. Muutos on ehkä suurempi kuin osataan ajatella.

VIISITOISTA HUOMIOTA

Tulevaisuuden yhteistyön ja kumppanuuksien rakentaminen edellyttää niin kunnissa kuin järjestökentälläkin monien asioiden uudelleenajattelua ja toimintatapojen rohkeaa uudistamista. Tarvitaan johdonmukaista suunnittelua ja monia eri näkökulmia. Alla tiivistettynä joitain keskeisimpiä:

Tulevaisuuden kunta menestyy, kun

1. kunnan johdolla on kyky hahmottaa kokonaisuuksia sekä sitoutua ja antaa kasvot uudelle kunnalle myös arvojohtajana – *kumppanuus edellyttää yhteisiä tavoitteita ja arvoja,*
2. virka- ja luottamushenkilöjohto on aloitteellinen ja sitoutuu kuntastrategian rakentamiseen yhdessä kuntayhteisön toimijoiden kanssa – *kuntastrategia on kumppanuuksia luova prosessityökalu,*
3. tehtävien ja palvelujen suunnittelu ja toteutus tapahtuvat yhdessä eri-ikäisten ja erilaisten kuntalaisten sekä henkilöstön kanssa – *tulevaisuuden kunta hyödyntää laajasti erilaisia osallistavia menetelmiä ja toimintatapoja,*
4. poikkihallinnollisuus ja kumppanuus ulottuvat kaikille kunnan tasoille – *kumppanuus toimii strategisena toimintaotteena niin isoissa palvelu- ja tehtäväkokonaisuuksissa kuin pienemmissä arjen asioissa.*

Järjestöissä on etsittävä vastauksia,

5. mikä on järjestön olemassaolon perimmäinen tarkoitus – *kirkas käsitys omasta toiminnasta auttaa löytämään oikeat vuoropuhelun ja yhteistyön tavat myös kuntien kanssa,*
6. mihin järjestön omat resurssit riittävät – *järjestöjen keskinäisen yhteistyön lisääminen voi olla välttämätöntä, jotta vuoropuhelua ja kumppanuuksia julkisen vallan kanssa pystytään lisäämään,*
7. miten järjestön toiminta säilytetään vireänä – *ajan ja ihmisten mukana uudistuessaan järjestötoiminta inspiroi mukaan myös uusia ja nuoria aktiiveja.*

Yhteisesti keskustellen on tärkeää suunnitella ja rakentaa käytännössä ratkaisuja,

8. joilla mahdollistetaan aito ja tasavertainen vuoropuhelu ja kohtaaminen eri toimijoiden välillä – *kumppanuus ei ole vain julkisen vallan yksipuolisesti määrittelemän politiikan tai agendan noudattamista,*
9. joiden avulla kumppanuuksien rakentamisesta tehdään pitkäjänteistä toimintaa – *kumppanuus edellyttää paitsi luottamuksen vahvistumista, myös erityistä ammattitaitoa vahvistaa yhteisöjä ja vuoropuhelua sekä systemaattisia rakenteita,*
10. joilla annetaan tilaa erilaisille yhteisöille sekä osallistumisen ja vaikuttamisen muodoille – *kaikki kansalais- ja järjestötoiminta, joka vahvistaa ihmisten osallisuutta ja hyvinvointia, yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa, on tärkeää riippumatta siitä, mille alalle toiminta kohdistuu tai miten tiivistä yhteistyö julkisen vallan kanssa on,*
11. joissa hyödynnetään uutta teknologiaa – *yhteisöllisyyttä ja kumppanuuksia voi syntyä myös verkossa, digitaalisia välineitä ja alustoja hyödyntäen,*
12. joilla olennainen tieto tavoittaa tasapuolisesti eri ikäiset ja erilaiset ihmiset ja toimijat – *viestinnällä vahvistetaan ymmärrystä siitä, mitä kumppanuus eri osapuolille tarkoittaa.*

Kuntien ja järjestöjen yhteistyötä ja kumppanuuksia rakennettaessa on tärkeää

13. lähteä liikkeelle konkreettisesta toiminnasta, joka vahvistaa luottamusta – *ihmisten ja eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi tarvitaan tahtoa, aikaa, rakenteita ja paikkoja,*
14. tuoda esille ja tietoisesti korostaa kansalais- ja järjestötoimintaan, vapaaehtoistoimintaan ja kolmanteen sektoriin sisältyviä erityisiä arvoja – *ne rakentavat erilaista yhteiskunnallista ja sosiaalista ympäristöä kuin julkinen ja yksityinen sektori,*
15. huolehtia riittävästä resursseista – *sekä kuntaorganisaation että kansalais- ja järjestötoiminnan puolella tarvitaan tähän ihmisiä, aikaa, osaamista, toimitiloja sekä rahaa.*

KIRJOITTAJAT

Maria Kaisa Aula, VTL, hankejohtaja, lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, sosiaali- ja terveysministeriö

Päivi Laajala, HTM, kaupunginjohtaja, Oulu

Ritva Pihlaja, MMM, freelance-asiantuntija

LÄHTEET

- Harju Aaro (2010). Puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudesta. Sivistysliitto Kansalaisfoorumi.
- Hiironniemi Silja (2013). Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriö 2:2013.
- Hiironniemi Silja (2015). Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015 täydennysraportti. Valtiovarainministeriö 30:2015.
- Hyypä Markku T. (2014). Kulttuuri pidentää ikää. Duodecim.
- Kananoja Aulikki, Niiranen Vuokko & Jokiranta Harri (2008). Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus.
- Karttunen Anna, Kettunen Aija & Piirainen Keijo (2013). Yhteistyöllä hyvinvointia. Järjestöjen välinen ja järjestö-kuntayhteistyö hyvinvoinnin lisääjänä. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Katsauksia ja aineistoja 31.
- Kattilakoski Mari, Matthies Aila-Leena ja Rantamäki Niina (2016). Palvelujärjestelmien uudistaminen edellyttää hyvinvoinnin kokonaisvaltaista ja paikkaperustaista ymmärtämistä. Tutkimustulosten policy brief. Jyväskylän yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto.
- Koskiahho Briitta (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Vastapaino.
- Koskiahho Briitta (2014). Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä. Setlementtijulkaisuja 32.
- Kunnat tekojen paikkana. Taustaselvitys valtiovarainministeriölle. Loppuraportti. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI. 2016.
- Laasanen Juhani (2011). Vapaaehtoistyön kansantaloudelliset vaikutukset. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 70.
- Niemelä Pauli (2004). Sosiaalinen pääoma Suomen kunnissa. Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Niiranen Vuokko (2011). Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kunnallistieteen yhdistys ja Kuntaliitto. Acta 244.
- Maijanen Heini & Haikara Pirkko (2014). Kumppanuuskäsikirja. Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisuja A 8.

Mykrä Pekka & Varjonen Elina (2013). Järjestöjen ja kuntien yhteistyö Raha-automaattiyhdistyksen näkökulmasta. Teoksessa Häkkilä Katja & Tourula Marjo (toim.): Järjestöt ja kunta hyvinvointia edistämässä. Näkökulmia järjestö-kuntayhteistyöhön. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Möttönen Sakari ja Niemelä Jorma (2005). Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus.

Möttönen Sakari (2013). Onko kunnalliselle sosiaalipolitiikalle tilaa rakenteiden muutoksessa? Julkaisussa Salonen-Soulie Ulla: Kunnallisen sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus. Haasteet opetukselle ja tutkimukselle.

Peltosalmi Juha, Eronen Anne, Litmanen Tapio, Londén Pia & Ruuskanen Petri (2016). Järjestöbarometri 2016. Järjestöjen tulevaisuus. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Pihlaja Ritva (2010): Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

Rannisto Pasi-Heikki (2013). Tulevaisuuden palveluyhteiskunta – mitä hyvinvointivaltion jälkeen? Teoksessa Rannisto Pasi-Heikki (toim.): Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen. Risto Harisalonen juhla-kirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Saari Juho toim. (2016). Yksinäisten Suomi. Gaudeamus.

Särkelä Riitta (2016). Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010. Ensi- ja turvakotien liitto.

Viirkorpi Paavo (2004). Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä. Haravan toimivat käytännöt. Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto.

Internet-lähde:

Kela, työmarkkinatukiseuranta, kunnan osarahoittama työmarkkinatuki. haettu sivulta http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT089CL 7.10.2016