

Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistämismvaihe hoiva-palvelutuotannossa

Leena Paasivaara, Marjo Suhonen & Juhani Nikkilä

Artikkeli saapunut 27.11 2004. Hyväksytty julkaistavaksi 23.11 2005.

ABSTRACT

Initiating co-operation in the production of care services between the private, public and third sectors

The system of social and health care services is facing the challenge of diversification. The goal is to replace traditional sectorised thinking by novel, increasingly networked and integrated co-operation. The biggest single challenge is the need to initiate co-operation between the private, public and third sectors. The purpose of this paper is to describe and analyse at the initial stages of co-operation in the production of care services between the private, public and third sectors. The following research question was addressed: What is the co-operation in the production of care services between the private, public and third sectors like at the stages of need identification, orientation and structural establishment? The initial stage of co-operation was analysed in terms of Gray's (1985) model. This model represents the stage of initiation as a three-phase process: 1. need identification, 2. orientation and 3. structural establishment. The co-operation between the private, public and third sectors was initiated in the ten municipalities of the Kainuu province in 2004. The research data were collected with an applied focus group method. Further data were collected by means of a qualitative questionnaire from a larger group of representatives of the different sectors. The

results were analysed in line with the process of initiating the co-operation between the private, public and third sectors: identification of the need for co-operation, the goals of co-operation as orienting guidelines and focal areas as a basis of structural establishment. The need for co-operation was recognised, and the development of co-operation was optimally considered a systematic and well-managed process. Two goals emerged as the basis of co-operation: initiation of co-operation and agreement on shared rules. The focal areas in the co-operation between the private, public and third sectors were the client's perspective, structures, operational contents, resources and operating culture.

TUTKIMUKSEN TAUSTA

Valtakunnallisissa terveydenhuollon strategioissa linjataan palvelujärjestelmän haasteeksi moninaistuminen (esim. Valtioneuvoston periaatepäätös... 2001). Tavoitteena on perinteisen sektorijattelun murtaminen uudentyyppisen verkostoituvan ja integroituvan yhteistyön suuntaan (Kaarainen & Taskinen 2004, 130). Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön kehittämishaaste maassamme on liittynyt sosiaali- ja terveystieteiden rakenteellisiin muutospyrkimyksiin. Palvelujärjestelmän moninaistumisen taustalla vaikuttaa väestön ikääntymiseen ja haja-asutusalueisiin liittyvä problematiikka. Julkisesti

tuotetuilla palveluilla on yhä vaikeampi vastata taloudellisuuden, tuloksellisuuden ja laadun ylläpitämisen vaatimuksiin hoivapalvelutuotannossa. Hoivapalvelutuotannolla tarkoitetaan tässä ikääntyneille suunnattujen kotona asumista tukevien palvelujen tuottamista. Hoivapalveluiden painopistettä on pyritty siirtämään laitoshoidosta avohoitoon. Lisäksi hoivapalvelutuotannossa on jatkuvasti ollut tarvetta tehostaa toimintaa ja etsiä taloudellisia säästöjä sekä korostaa asiakkaan näkökulmaa (esim. Kaarakainen & Taskinen 2004, 130).

Eräs keskeinen palvelujärjestelmän kehittämishaaste on käynnistää yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö. Eri sektorien toiminnot ja sektoreista käytetyt käsitteet vaihtelevat eri maissa (Helander 2003). Esimerkiksi kolmas sektori Suomessa on rakenteellisesti ja kulttuurisesti hyvin eri tavalla muotoutunut verrattuna kansainväliseen kolmannen sektorin kehitykseen. Salamon ja Anheier (1997, 27) ovat verranneet kolmatta sektoria, sen määritelmiä ja eroavaisuuksia useissa eri maissa. Heidän mukaansa yhdenmukaista kolmatta sektoria ei ole olemassa käsitteellisesti eikä toiminnallisesti (vrt. Habermann, 1987, Etzioni 1973, Kuhnle ja Selle 1990, Salamon ja Anheier 1992; 1994, Lane 1993, Lorentzen 1994). Kulttuuristen ja toiminnallisten erojen vuoksi tässä artikkelissa keskitytään yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön tarkasteluun. Yksityissektorilla tarkoitetaan yritystoimintaa eli voittoa tavoittelevaa toimintaa ja julkisella sektorilla tarkoitetaan yhteiskunnan rahoittamaa toimintaa. Kolmannella sektorilla tarkoitetaan valtiosta vapaata, vapaaehtoista toimintaa, jota ohjaavat siihen osallistuvat ihmiset ja pyrkimättä tuottamaan voittoa. Kolmannen sektorin toimintatavat vaihtelevat hyväntekeväisyydestä ja vapaaehtoistyöstä kansalaisaktiivisuuteen, edunvalvontaan tai keskinäiseen tukeen (Nylund 1997, Helander 2003, Mönttönen & Niemelä 2005).

Yhteistyö -käsitteen määrittäminen yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä on ollut konkreettisella tasolla vähäistä. Suomessa eri sektoreiden yhteistyön yhteydessä voidaan puhua uudesta paikallisesta hallintatavasta, jonka eräs ydinkysymys on yhteistyö erilaisten toimijoiden kesken (vrt. Anttiroiko & Haveri 2003, 143-149). Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö on muotoutunut 1960-luvulla orastaneesta yhteistyöstä ja toiminnallisesta

erillisyydestä seuraavan vuosikymmenen marginaaliseksi yhteistyöksi kuntien ottaessa hoidettavakseen suurimman osan niistä palveluista, jotka järjestöt olivat aiemmin hoitaneet. 1980-luvun lopulla alkoi uusi kausi, jonka seurauksena kunnat alkoivat kehittää yhteistyötä kolmannen sektorin ja vähitellen myös yksityissektorin kanssa. Kehitys tiivistyi 1990-luvun taloudellisen laman ja palvelujen tuottamista sääntelevän ohjauksen muuttumisen sekä uusien johtamisoppien mukana (Helander 2003). Nykyisellään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin suhdetta Suomessa voidaan luonnehtia pohjoismaiseen malliin kuuluvaksi. Sille on tunnusomaista, että järjestöt toimivat läheisessä vuorovaikutuksessa kuntien ja valtion viranomaisten kanssa erityisesti hoivapalvelujen tuottamisessa. Eurooppalaisessa mallissa sen sijaan kolmannen sektorin erilaiset voittoa tavoittelemattomat taloudelliset organisaatiot hoitavat suuren osan palvelutuotannosta (Helander 1997).

Aiemmissä tutkimuksissa eri sektoreiden välistä yhteistyötä on sivuttu lähinnä julkisen ja kolmannen sektorin välisenä toimintana. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ovat tutkineet mm. Rissanen (1999) hoivayrittäjyyden näkökulmasta, Sinkkonen ja Komulainen (2004) verkostoitumisen näkökulmasta, Kaarakainen ja Taskinen (2004) saumattomien palveluketjujen näkökulmasta sekä Laamanen ym. (2002) julkisen sektorin ja kolmannen sektorin yhteistyön näkökulmasta. Näiden tutkimusten tulokset voidaan kiteyttää kahteen päähuomioon. Yhtäältä eri sektoreiden välisen yhteistyön tutkiminen avaa mahdollisuuden tarkastella terveydenhuollon käyttämättömiä voimavaroja ja jarruttavia solmukohtia. Toisaalta eri sektoreiden välisen yhteistyön käytäntöjen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet kulttuuriset elementit.

Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä ei tiettävästi ole aiemmin tutkittu kokoavasti empiirisellä tasolla (vrt. Paasivaara ym. 2004). Esimerkiksi Gajda (2004) on korostanut palveluja tuottavien sektoreiden välisen yhteistyön tutkimuksen tärkeyttä ja haasteellisuutta. Tässä artikkelissa tarkastellaan yhteistyötä ja sen jäsentymistä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin näkökulmasta. Artikkelii liittyy Oulun yliopiston ja Kainuun Hoivan väliseen laajempaan projektiin, jonka tarkoituksena on kehittää uusi kokonaisvaltainen hoivapalveluiden tuottamisen järjestelmä. Tavoitteena on tunnis-

taa ja kehittää sellaisia toimintamalleja ja menetelytapoja, jotka varmistavat yhteiset pelisäännöt kolmannen sektorin, julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon ja yksityisen sektorin välillä. Tuotettua tietoa voidaan hyödyntää yhteistyön kehittämisen perustana.

Yhteistyön jäsentäminen käynnistämävaiheessa

Yhteistyön jäsentämiseksi voidaan tarkastella organisaatioiden välisiä suhteita, yhteistyötä edistäviä ja estäviä tekijöitä sekä parempia yhteistyökokonaisuuksia ja vaihteellisuutta. Esimerkiksi Vomanen (1995, 67, 169) on nimennyt keskeisiksi tarkastelunäkökuiliksi organisaatioiden välisen yhteistyön tutkimisessa mm. vaihto-, auktoriteetti-, valta-, ja riippuvuus-suhteet sekä kommunikaatio- ja rajojen ylityssuhteet. Tässä artikkelissa yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistämävaiheessa etsitään painopistealueita yhteistyölle. Tämän vuoksi artikkelin teoreettiseksi jäsennykseksi valittiin Grayn (1985) malli. Malli on rakennettu tarkastelamaan organisaatioiden välisen yhteistyön muodostumista sekä yhteistyötä estäviä ja edistäviä tekijöitä juuri yhteistyön käynnistämävaiheessa. Artikkelissa mallia sovelletaan laajemmassa kontekstissa eli eri sektoreiden välisen yhteistyön tarkastelussa. Grayn (1985) malli antaa väljän jäsennyksen tarkastella sektoreiden yhteistyön

muotoutumista. Malli ilmentää yhteistyön käynnistämävaihetta kolmivaiheisena prosessina: 1. tarpeen tunnistaminen, 2. suunnan määrittäminen ja 3. rakenteistuminen. Sen avulla on mahdollista käsitellä ja seurata yhteistyön jäsentymistä sekä selvittää niitä olosuhteita, joissa organisoidutaan yhteistyöhön yhteisen kiinnostuksen tai ongelman ohjaamana. Gray (1985, 912-913) on kiinnostunut yhteistyömuodoista, joiden avulla voidaan edistää kaikkien osapuolten tavoitteita. Yhteistyön muotoutuminen on voimakkaasti riippuvaista yhteistyön olosuhteista: jos ne eivät ole yhteistyölle suotuisia, yhteistyön eteneminen voi katketa. Näiden kolmen vaiheen aikana voidaan tunnistaa myös yhteistyön kannalta hedelmällisiä elementtejä (Taulukko 1).

Gray (1985) erottaa erilaisia yhteistyön muotoutumista edistäviä tekijöitä käynnistämävaiheessa. Ensimmäisessä tarpeen tunnistämävaiheessa on tärkeää saada selkeä kuva siitä, millainen näkemys kullakin yhteistyön osapuolella on ongelmasta. Gray (1985) näkee tässä vaiheessa yhteistyön kokoonkutsujan roolin keskeisenä mahdollisten ristiriitojen sovittelumiseksi. Eri sektoreiden yhteistyötärpeen tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi tarvitaan monipuolista tietoa, missä usein käytetään asiantuntijan apua. Myös hyvä tiedonkulku ongelman asettämävaiheessa on tärkeää jotta yhteistyön osapuolet aktivoituvat. Eri sektoreiden edustajien sitoutuminen ongelman määrittelyyn on tärkeää. (Gray 1985, 921-924.) Toisessa suunnan määrittelyvaiheessa

Taulukko 1: Grayn (1985) mallin edistäviä olosuhteita yhteistyön muodostumisen eri vaiheissa sovellettuna

Yhteistyön tarpeen tunnistaminen	Yhteistyön suunnan määrittäminen	Yhteistyön rakenteistuminen
*Keskeisten riippuvuuden tunnistaminen	*Arvojen yhteensovittaminen	*Jatkuvan keskinäisen riippuvuuden korkea aste
*Yhteistyön osapuolten tunnistaminen	*Vallan hajauttaminen	*Ulkoiset valtuudet osapuolten kesken
*Osapuolten käsitykset legitimiudesta		*Vallan jakautuminen
*Legitiimi ja taitava kokoonkutsuja		*Vaikuttaminen ympäristöön
*Myönteinen usko tuloksiin		
*Jaettu vastuu		

yhteistyön osapuolet neuvottelevat tavoitteiden asettamisesta. Esimerkiksi yhteiset kokoukset, joissa pyritään yhteisen näkemyksen muodostamiseen yhteistyön tavoitteista, ovat yksi vaihtoehto. (Gray 1985, 917-918.) Kolmannella rakenteistumisvaiheella Gray (1985) tarkoittaa yhteistyön osapuolten neuvotteluja yhteistyön säännöistä ja yhteistyön hallinnollisista toiminnoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteistyön osapuolet luovat painopistealueet tukemaan ja ylläpitämään kollektiivista ongelmanratkaisua ja arviointia.

Tutkimustehtävät ja tutkimuksen tarkoitus

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää ja analysoida yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä hoivapalveluiden tuotannon käynnistymisvaiheessa. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaista on yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö hoivapalvelutuotannossa yhteistyön tarpeen tunnistamisen, yhteistyön suunnan määrittämisen ja yhteistyön rakenteistumisen aikana?
2. Millaisia yhteistyötä edistäviä ja estäviä tekijöitä yhteistyön käynnistymisessä oli?

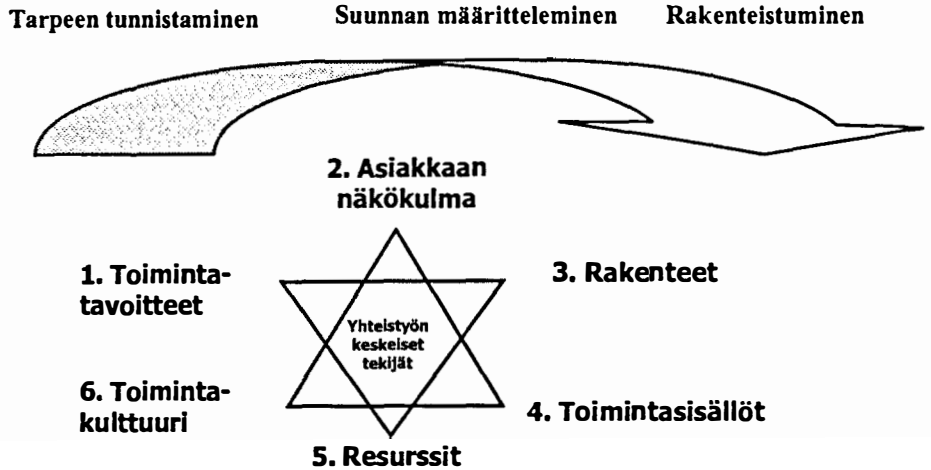
Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistäminen toteutettiin vuoden 2004 aikana kymmenen kunnan muodostamassa Kainuussa. Kainuun valitseminen kohdealueeksi perustuu Kainuun tutkimuksellisesti mielenkiintoiseen tilanteeseen, johon liittyy väestön draamattinen väheneminen, ikärakenteen painottuminen lähivuosikymmeninä vanhusväestöön, työpaikkojen väheneminen, kuntatalouden heikkeneminen ja yritystoiminnan supistuminen. Lisäksi Kainuun asutus on keskittynyt kuntakeskuksiin ja Kajaanin kaupunkiin, jolloin pitkät välimatkat asettavat palvelujen järjestämiselle suuria haasteita. (Paasivaara ym. 2003.) Kainuu on mielenkiintoinen tutkimuskohde myös siellä käynnistyvän Kainuun maakuntakokeilun myötä, joka kestää 2005-2012. Laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343) tuli voimaan 1.6.2003. Sen myötä maakunta vastaa kokeilun alkaessa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista tehtävistä. Maakuntakokeilun yhtenä tavoitteena on luoda uudentyypisiä toimintamalleja sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Tutkimusaineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto kerättiin focus groups -menetelmää soveltaen. Menetelmään perustuen koottiin asiantuntijaryhmä (N=12) yksityisen (n = 4), julkisen (n = 4) ja kolmannen sektorin (n = 4) vaikutusvaltaisista edustajista. Asiantuntijaryhmä kokoontui vuoden aikana kolme kertaa. Focus groups -menetelmän valinta perustui siihen, että yhteistyön kehittäminen eri sektoreiden välille oli uutta ja tarkoituksena oli etsiä uusia toimintamalleja (vrt. Steward & Shamdassani 1990). Focus-groupsista käytetään tässä artikkelissa nimitystä asiantuntijaryhmä, koska asiantuntijoita ei pelkästään haastateltu vaan heidän asiantuntemustaan hyödynnettiin laajemmaltiikin. Asiantuntijaryhmässä keskusteltiin yhteistyön muotoutumisesta tutkijoiden ohjaamana. Tällä tavalla saatiin esille niitä näkemyksiä, asenteita ja odotuksia, joita yhteistyön kehittämiseen liittyi (Morgan 1988). Asiantuntijaryhmän avulla pyrittiin myös sitouttamaan kunkin sektorin edustajat yhteistyöhön. Keväällä 2004 asiantuntijaryhmän avulla suunnattiin eri sektoreiden toimijoille laadullinen kyselylomaketutkimus. Kyselylomakkeella kartoitettiin laajemmin näkemyksiä siitä, millaista yhteistyötä haluttaisiin ja mitkä nähtiin yhteistyön keskeisiksi painopistealueiksi. Kysely toteutettiin lumipallo-otannalla siten, että kukin asiantuntijaryhmään kuuluva henkilö välitti lomakkeen oman sektorinsa edustajille. Lomakkeita palautui yhteensä 33 kpl ja niissä oli vastaajina 50 henkilöä. Kyselyyn oli mahdollista vastata yksin tai ryhmässä. Yksityissektorilta palautui 14 lomaketta, joissa vastaajana oli 20 henkilöä. Julkiselta sektorilta palautui 9 lomaketta, vastaajana 15 henkilöä. Kolmannelta sektorilta palautui 10 lomaketta, vastaajana 15 henkilöä. Vastaukset analysoitiin laadullisella sisällönanalyysillä siten, että aluksi kunkin sektorin vastaukset analysoitiin yksityiskohtaisesti erikseen. Lopuksi eri sektoreiden tuloksia tarkasteltiin yhtenä kokonaisuutena.

Analysointi

Tutkimusaineiston analysointimenetelmänä käytettiin sisällön analyysiä, koska eri sektoreiden välisen yhteistyön käynnistäminen on uusi aihealue (vrt. Dey 1993). Analyysin kehikona ja tulosten tulkinnan kehikkona käytettiin



Kuvio 1. Keskeisiä tekijöitä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön jäsentämisessä käynnistämävaiheessa.

Grayn (1985) kolmivaiheista mallia. Myös tulokset jäsenettiin näiden vaiheiden mukaan. Aineistoa tarkasteltiin tutkimuskysymyksen mukaisesti. Aineistosta analysoitiin samansisältöiset alakategoriat toisiinsa muodostaen niistä yläkategorioita. Yläkategorioiksi muodostuivat: 1. yhteistyötarpeen tunnistaminen, 2. yhteistyön tavoitteet suunnan määrittelijöinä ja 3. painopistealueet yhteistyön rakenteistumisen perustana. Analyysin jälkeen tuloksia pohdittiin ja täsmennettiin yhdessä asiantuntijaryhmän kanssa. (KUVIO 1.)

TULOKSET

Yhteistyötarpeen tunnistaminen

Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistäminen lähti liikkeelle yhteistyötarpeen tunnistamisesta. Eri sektorit toimivat yhä hyvin erillisinä toisistaan joten yhteistyö hoivapalvelutuotannossa nähtiin lähes olemattoman vähäiseksi. Sekä asiantuntijaryhmä että kyselyyn vastanneet eri sektoreiden edustajat kokivatkin yhteistyön välttämättömäksi. Myös toisten sektoreiden toiminnan tuntemus oli vähäistä.

"Nykyisellään sektorit eivät kohtaa. On vallalla paljon epätietoisuutta, luuloja esim. maksukäytännöistä. Palvelutuotannon kokonaisuus on tuskin

hahmottunut kenellekään, eikä toimijoiden järkevää työnjakoa ole mietitty." (yksityinen 6)

Yhteistyö ja sen kehittäminen haluttiin nähdä systemaattisena ja tiiviinä prosessina. Ajankohta yhteistyön käynnistämiseen koettiin sopivaksi, koska hoivapalvelutuotannon tarve Kainuussa on kasvava. Erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin edustajat kokivat tärkeänä palvelujen yhteisen suunnittelun ja koordinoinnin. Seuraavassa esimerkki yhteistarpeen tunnistamisesta:

"Entistä enemmän tarvitaan eri organisaatioiden yhteistyötä, jotta kaikki potilaat/asiakkaat saadaan hyvin hoidettua tulevaisuudessa. Tarvitaan sopimuksia asiakkaiden hoitopaikoista ja ostettavista palveluista sekä yrittäjiltä että kolmannelta sektorilta." (julkinen 3)

Yksityinen ja kolmas sektori nimesivät yhteistyön esteeksi julkisen sektorin vahvan aseman hoivapalvelutuotannossa. Julkinen ja kolmas sektori näkivät yhteistyön esteenä voiton tavoittelun ja taloudelliset kysymykset. Lisäksi yhteisesti korostettiin eri sektoreiden välistä kilpailua yhteistyötä heikentävänä tekijänä:

"Kilpailu, ammattikateus. Kuitenkin jokaiselle ryhmälle löytyy töitä." (yksityinen 14)

"Toivon avoimuutta ja sen huomioon ottamista, että jokaisella on oma roolinsa. Ei tarvitse kilpailla,

vaan tukea toinen toistaan ja tehdä runsaasti yhteistyötä. Jokaista sektoria tarvitaan." (kolmas 6)

Yhteistyön tavoitteet suunnan määrittäjänä

Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä näkemykset yhteistyön tavoitteista olivat melko yhtenevät. Yhteistyön perustaksi nostettiin kaksi tavoitetta: yhteistyön käynnistäminen ja yhteisten pelisääntöjen muodostaminen. Yhteistyön käynnistämiseksi tavoiteltiin eri sektoreiden voimavarojen yhdistämistä perinteisen kilpailuasetelman sijaan. Tavoitteen taustalla oli ajatus siitä, että laajan rintaman yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa ennen löytämättömiä hyötyjä julkisen tahon, yleishyödyllisen ja markkinoilla tapahtuvan palvelutuotannon yhteensovittamisen myötä.

Yhteistyön käynnistymisen keskeisenä suunnan määrittäjänä nähtiin yhteisten periaatteellisten pelisääntöjen muodostaminen. Yhteisten pelisääntöjen tuli olla eri sektoreiden mukaan optimaalinen kompromissi. Toisin sanoen pelisääntöjen tuli olla kaikkia eri sektoreita hyödyttäviä ja kaikkien sektoreiden hyväksymiä:

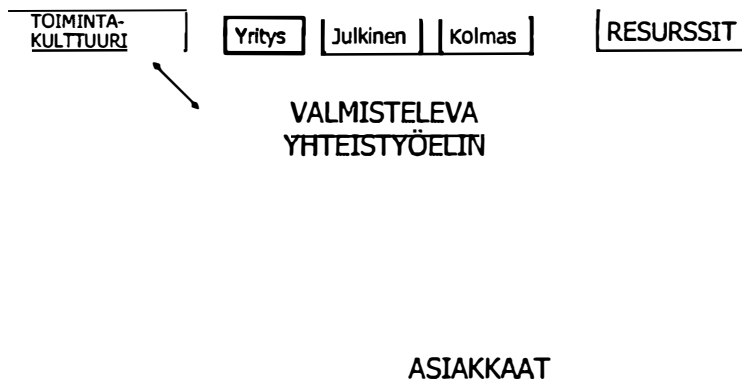
"Yhteistyön lisääminen, yhteiset pelisäännöt, päämäärähakuisuus." (yksityinen 4)

Painopistealueet yhteistyön rakenteistumisen perustana

Rakenteistumisvaiheessa haettiin yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välisiä yhteistyön painopistealueita. Asiantuntijaryhmän ja kyselyyn vastanneiden näkemysten perusteella yhteistyön painopistealueiksi muodostuivat asiakkaan näkökulma, rakenteet, toimintasisällöt, resurssit ja toimintakulttuuri. (Kuvio 2.)

Asiakkaan näkökulma. Kaikki sektorit korostivat yksimielisesti asiakkaan näkökulmaa hoivapalvelutuotannon lähtökohtana. Asiakkaan näkökulma tarkoitti asiakaslähtöisten palvelujen kehittämistä ja valinnan mahdollisuuden lisäämistä. Asiakaslähtöisellä palvelulla haluttiin korostaa asiakkaan tarpeista ja tilanteista lähteviä yksilöllisiä palveluja. Kainuun alueella haluttiin huomioida myös asiakkaan sosiaalinen ja taloudellinen tilanne sekä asuinalueen palvelutarjonta. Asiakkaan valinnanmahdollisuuksiensa lisääminen todettiin tärkeimmäksi. Keskeisinä konkreettisina keinoina valinnanmahdollisuuden lisäämisessä nähtiin avoimen tiedottamisen lisääminenä asiakkaille sekä palvelusetelin käyttöönoton.

"Asiakaslähtöistä yhteistyötä niin, että asiakas saa tarkoituksenmukaisen palvelun ja oikean sijoituksen. Yhteistyön kannalta hyvin merkittävä asia." (julkinen 9)



Kuvio 2. Kooste yhteistyön painopistealueista rakenteellisessa kontekstissa.

"(Palvelu)setelit käyttöön, eli asiakas saa valita."
(kolmas 9)

Rakenteet. Rakenteet jakaantuivat valtarakenteeseen, työnjakoon ja viestintäväylien kehittämiseen. Valtarakenteella tarkoitettiin eri sektoreiden kesken muodostettua yhteistyöelintä. Yhteistyöelin nähtiin asioita esiin nostavaksi ja valmisteleväksi. Keskeistä oli tehdä sopimus eri sektoreiden edustuksesta yhteistyöelimestä sekä edustajien pysyvyydestä ja vaihtuvuudesta.

"Jonkin muotoinen yhteiselin kaikille olisi tarpeen."
(yksityinen 9)

Eri sektoreiden edustajien mielestä yhteistyön toimivuus edellytti työnjaon periaatteiden selkeyttämistä sektoreiden välillä. Tämä tekisi yksityisen ja kolmannen sektorin roolin näkyvämmäksi suhteessa julkiseen sektoriin. Erityisesti kolmannen sektorin edustajat kokivat asemansa hoivapalvelutuotannossa marginaaliseksi vaikka heillä olisi mahdollisuutta laajempaankin työpanokseen.

Viestinnän haluttiin olevan mahdollisimman avointa. Viestintä koostui esimerkiksi uudenlaisen yhteistyön ja sen palveluista tiedottamisena. Monisuuntaisuus ja säännönmukaisuus todettiin yhteistyön onnistumisen näkökulmasta keskeiseksi viestinnässä. Eri sektoreiden välillä oltiin yksimielisiä siitä, että tarvitaan sektoreiden sisäinen ja eri sektoreiden välinen viestintäfoorumi. Eri sektoreiden edustajat asettivatkin tavoitteeksi luoda yhteisen maakunnallisen palveluiden myynti- ja markkinointikanavan.

"Yhteistä keskustelua palveluiden kehittämiseksi ja nykyisten lakien, asetusten ja muiden säännösten asettamien reunaehtojen selvittämiseksi... yhdessä yrittää vaikuttaa valtiovaltaan." (julkinen 5)

"Tiedonkulkua ja avoimuus. Kaikille organisaatioille yhteisistä asioista sopiminen auttaa kaikkia toiminnassa mukana olevia ja on kaikkien etu." (julkinen 6)

Erityisesti julkisen sektorin edustajat korostivat myös, että asiakkaan hoidon näkökulmasta tärkeiden tietojen siirtämisestä ja luovuttamisesta sektoreiden välillä on tärkeää sopia asiakkaan luvalla.

Toimintasisällöt. Toimintasisältöjen osalta eri sektoreiden välillä vallitsi melko yhtenäinen näkemys yhteistyöstä. Toimintasisällöt koostuivat palvelukokonaisuuksista, laatutavoitteista ja -kri-

teereistä sekä yhteisestä arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Palvelukokonaisuuksilla tarkoitettiin sitä, että eri sektorit tarjoavat oman palvelunsa asiakkaan palvelutarpeeseen. Eri sektoreiden tarjoamista panoksista muodostetaan yhteinen asiakaslähtöinen palvelukokonaisuus. Hoivapalvelujen laatua haluttiin turvata sopimalla yhteisistä laatutavoitteista ja -kriteereistä. Yhteisten laatutavoitteiden ja kriteerien perustana hyödynnetään eri sektoreiden jo aiempaa laatutyöskentelyä. Toimintasisältöjen edelleen kehittämisessä nähtiin erittäin tärkeäksi yhteisen arviointi- ja seurantajärjestelmän luominen. Arviointi- ja seurantajärjestelmän avulla saadaan ajantasaista tietoa yhteistyön toimivuudesta. Tässä haluttiin hyödyntää ulkopuolista, objektiivista toimijatahoa.

"Yhteiset laatukriteerit palveluiden turvaamiseksi tarvitaan - erityisesti julkiselle sektorille. Sama laadun valvonta kaikille palveluiden tuottajille." (julkinen 6)

Resurssit. Taloudellisten resurssien näkökulmasta nähtiin tarpeellisenä sopia yhteisistä hoivapalveluiden tuotteistamisen- ja hinnoittelun periaatteista. Tarkoituksena ei ollut muodostaa hintakartellia vaan lisätä asiakkaiden kustannustietoisuutta. Yksimielisesti todettiin, että esimerkinomainen kooste eri sektoreiden palvelujen hinnoista mahdollistaisi vertailun.

"Kaikki hoivapalvelut tulisi tuotteistaa ja hinnoitella, jolloin syntyisi vertailumahdollisuus ja asiakkaat näkisivät koko tarjonnan." (yksityinen 6)

Toimintakulttuuri. Toimintakulttuurin muutoksen edistäminen nähtiin tärkeäksi mutta haasteelliseksi tehtäväksi. Toimintakulttuuria haluttiin viedä kilpailuaselmasta kumppanuuden suuntaan. Kumppanuuteen perustuvan toimintamallin ja sen tuoman uudenlaisen toimintakulttuurin luomiseen vääjäämättä liittyy asenteellisia muutoshasteita. Varsinkin yksityinen sektori pelkäsi julkisen sektorin käyttävän valtaansa ja yksin määräävän yhteistyöstä. Samanlaisia pelkoja ilmeni myös kolmannella sektorilla, muttei niin vahvasti kuin yksityisellä. Asenteellisuudessa eri sektoreiden edustajat nostivat esteiksi keskinäisen luottamuksen vähäisyyden ja toisten osamisen vähättelyn.

"Vanhat asenteet - kolmannen sektorin tekemä työ on ammatitaidotonta puuhastelua. Kilpailuaselmat - alueella monta samaa työtä tekevää sektoria. Tiedon puute - itse kunkin sektorin tarjoamista

palveluista, erityisosaamisesta, henkilöistä joilta voi kysyä.” (kolmas 6)

”Epäluulot ja väärät käsitykset: luullaan, että jotain on itseltä pois (julkiselta organisaatiolta) jos työ siirtyy yrittäjälle. Luullaan, että yksityinen on asiakkaalle kallista. Potilasjärjestöt/julkinen organisaatio - luullaan, että vain julkisessa organisaatiossa osataan.” (julkinen 3)

Kumppanuuden kehittämisen keinona nähtiin yhteiset seminaarit ja koulutustilaisuudet:

”Kokeilemalla ja kutsumalla eri sektoreiden edustajia yhteisen pöydän ääreen. Keskustellaan, löytyykö yhteisiä kiinnostuksen kohteita.” (kolmas 3)

”Yhteiset koulutukset ja teematapahtumat.” (yksityinen 15)

POHDINTA

Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön empiirinen tutkiminen ja myös konkreettinen kehittäminen on uutta Suomessa. Tutkimuksen keskeinen tulos ei ole pelkästään eri sektoreiden näkemysten avaaminen, vaan kehittää toimintamalli yhteistyön käynnistämiseen. Aito yhteistyön käynnistäminen lähtee liikkeelle yhteistyön tarpeen tunnistamisesta ja yhteisen suunnan määrittelystä. Tällä hetkellä mielenkiintoinen kysymys on, onko yhteistyöstä eri sektoreille hyötyä vai haittaa? Haasteena onkin saada eri sektoreiden edustajat keskustelemaan avoimesti yhteisistä pelisäännöistä ja arvioimaan kriittisesti yhteistyön käynnistämistä. Yhteisten pelisääntöjen tulee olla optimaalinen kompromissi eli niiden tulisi olla kaikkia eri sektoreita hyödyttäviä ja kaikkien sektoreiden hyväksymiä.

Tämä artikkeli liittyy laajempaan eri sektoreiden välistä yhteistyötä tarkastelevaan tutkimus- ja kehittämishankkeeseen. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehityksessä käytettiin väljästi Grayn (1985) mallia, joka muodosti kehikon käynnistämisen vaiheen yhteistyön tarkasteluun. Sen avulla ja sennettiin yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistämisen vaiheen keskeiset tekijät (kuvio 1). Grayn (1985) malli oli alun perin tarkoitettu organisaatioiden välisen yhteistyön tarkasteluun. Malli jäseni myös laajempaa yhteistyökotekstia ja soveltuivat toimivasti kehittämisen alkuvaiheen tarkasteluun. Seuraavassa

pohditaan Grayn (1985) mallin vaiheisiin (ongelman asettaminen, suunnan määrittäminen ja rakenteistaminen) perustuen niitä haasteita, joita yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön kehittämisen kohdattiin.

Asiantuntijaryhmän kokoaminen oli yhteistyön käynnistämisen vaiheessa oikea ratkaisu (vrt. Vornanen 1995). Haasteena asiantuntijaryhmän toiminnalle oli asiantuntijaryhmän kokoonpano. Keskeiseksi nähtiin, että asiantuntijaryhmään saadaan tasapuolisesti edustajia jokaiselta sektorilta. Haasteena oli myös saada eri sektoreiden edustajat keskustelemaan avoimesti ja arvioimaan kriittisesti yhteistyön kehittämistä. Asiantuntijaryhmän avulla saatiin käyttöön heidän kokemuksellisetieto. Sen lisäksi heidän kauttaan tavoitettiin myös laajempi edustus eri sektoreilta laadullisen kyselytutkimuksen avulla. Asiantuntijaryhmän läsnäolo kehittämistyössä madalsi eri sektoreiden toimijoiden kynnystä vastata kyselyyn.

Grayn (1985) mallin kolmas vaihe oli yhteistyön rakenteistuminen. Rakenteistuminen nähdään prosessina, jossa neuvotellaan yhteistyön pelisäännöistä sekä yhteistyön rakenteista. Tämän vaiheen pääasiallisena haasteena oli löytää yhteistyön painopistealueet. Painopisteet mahdollistavat eri sektoreiden välisen yhteistyön käynnistymisen ja edelleen kehittämisen. Rakenteistumisen haasteena oli löytää kaikkien sektoreiden näkökulmasta yhteiset käsitteet kuvata ja selittää moniulotteista yhteistyön kenttää (vrt. Vornanen 1995, 125-130). Kuviossa 2 on esitetty kooste tässä tutkimus- ja kehittämishankkeessa tuotetuista yhteistyön painopistealueista rakenteellisessa kontekstissa.

Rakenteistumisen vaiheen eräs haaste voi Grayn (1985) mukaan olla vallan ja vastuun jaon kokeminen epämiellyttäväksi, koska se merkitsee jonkin osapuolen vallan vähenemistä. Tuloksena voi tällöin olla vallan keskittyminen. Eri sektoreiden yhteistyön muodostumisen ensisijaisina edellytyksinä on tärkeää tunnistaa ja tunnustaa, että sektorit ovat keskinäisissä riippuvuus- ja valtasuhteissa (vrt. Pfeffer 1982, 99-100). Keskeisenä tekijänä eri sektoreiden välisen yhteistyön muotoutumiseen liittyy asenteellisuuteen sektoreiden välisen raja-aitoihin. Yksityisen sektorin mukaan julkinen sektori puolustaa omaa asemaansa palveluntuottajana. Julkinen sektori oli sen sijaan huolissaan palvelujen riittävydestä ja toivoi lisää yhteistyötä muiden sektoreiden

kanssa. Keskeisenä haasteena onkin perinteisen sektorijajattelun murtaminen uudentyypin verkostoituvan ja integroituvan yhteistyön suuntaan. Yhteiskunnan linjaukset ovat antaneet eri sektoreiden toimijoille signaalin yhteistyön kehittämisen suuntaan, mutta analyttistä keskustelua ei ole käyty. Myös konkreettinen yhteistoiminta on vähäistä. Tämä näkyy projektien ja tutkimuksen niukkuutena. Eri sektoreiden välisen yhteistyön kehittäminen perustuu tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen. Yhteiskunnan kannustimet eivät ulotu yhteistyön tukemiseen. Toisin sanoen siihen ei liity yhteiskunnan tarjoamia "porkkanoita" julkisen ohjauksen kautta. Siksi onkin luonnollista, että sektorit keskittyvät oman toimintansa kehittämiseen. Tulisiko yhteiskunnan tarjota signaalin lisäksi selkeää ohjausta ja konkreettista kannustinta? Kainuun alueen tilanne, jossa väestön dramaattinen väheneminen, ikärakenteen painottuminen lähivuosisikymmeninä vanhusväestöön, työpaikkojen väheneminen, kuntatalouden heikkeneminen ja yritystoiminnan supistuminen on arkipäivää, eri sektoreiden välisen yhteistyön tarpeen tunnistamisen edellytykset ovat olemassa.

Tässä artikkelissa yhteistyön kehittämisen teoreettinen lähtökohdissa on liittymäkohtia verkosto-ohjaukseen. Keskeistä verkosto-ohjauksessa on, että verkosto yhdistää joukon ihmisiä ja verkoston toimijoita (Mattila & Uusikylä 1999). Verkostossa korostuvat toimijoiden välinen yhteistyö, vastavuoroisuus ja valta, sidosryhmien merkitys sekä kumppanuus ja tasavertaisuus (Itkonen 1997). Keskeistä on verkoston toimijoiden välinen keskinäinen riippuvuus ja verkoston näkeminen toimivan vuoropuhelun ja neuvottelun mahdollistajana (Arnkil ym. 2003). Tässä hankkeessa nämä elementit olivat asiantuntijaryhmässä läsnä, koska sen lähtökohdina oli huomioida kaikkien verkostossa toimivien intressit. Asiantuntijoiden tietämys sektoreiden odotuksista, tarpeista, mahdollisuuksista ja esteistä auttoivat myös tutkijoita jäsentämään yhteistyön painopistealueita. Verkosto-ohjausta hankkeen tässä vaiheessa voidaan arvioida onnistuneeksi, koska asiantuntijaryhmällä saavutettu lopputulos hyödytti kaikkia osapuolia. (Saarelainen 2003.) Haasteellista on, miten verkosto-ohjaus toimii hankkeen jälkeen. Yhteistyön ylläpitämiseksi ja jalkauttamiseksi tarvitaan aktiivista, itseohjautuvaa toimintaa eri sektoreiden kesken. Hankkeen aikana sektoreiden edustajat tutustuivat toisiinsa ja heidän välilleen muodostui avoin

ilmapiiri yhteistyön kehittämiseen. Tämä edesauttaa myös sitoutumaan yhteistyön kehittämiseen.

Luotettavuus

Tutkimukset luotettavuutta edisti eri sektoreiden edustajista koottu asiantuntijaryhmä, joka toimi tutkijoille rajapintana suhteessa tutkittavaan ilmiöön. Luotettavuutta pyrittiin vahvistamaan myös asiantuntijaryhmän kokoonpanon avulla, toisin sanoen eri sektorit olivat tasapuolisesti edustettuna. Heidän kauttaan tavoitettiin myös laajempi edustus eri sektoreilta kyselytutkimuksen avulla. Asiantuntijaryhmän toiminnassa joku jäsen tai jokin sektori edustus voi alkaa dominoida keskustelua (Steward & Shamdasani 1990). Asiantuntijaryhmä itse arvioi toimintaa onnistuneeksi ja tasapuoliseksi. Se korosti vetäjän ulkopuolista roolia ja vastuuta vuorovaikutuksen onnistumisesta. Yhteistyön käynnistämisen onnistumisesta osoituksena voidaan pitää sitä, että ryhmä allekirjoitti yhteiset suositukset Kainuun maakuntavaltuustolle. Tällä tavalla tavoiteltiin yhteistyön edelleen kehittämiseksi legitimeettiä ja taloudellisia toimintaedellytyksiä. Jatkotutkimushaasteena yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistysvaiheen jälkeen on seurata ja arvioida yhteistyön ja yhteistyön rakenteen toimivuutta.

Laadullisen tutkimuksen näkökulmasta tutkimustulosten luotettavuuden kannalta on keskeistä tutkimuskohteen ja siitä esitetyn tulosten suhde. Laadullisesta tutkimuksesta tilastollinen yleistyys ei ole tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin kriteeri vaan tulosten teoreettinen merkitys tieteelle. (Weber 1990.) Tämä tutkimus toi terveydenhuollon kehittämiseen uutta paikallista näkökulmaa ja auttoi jäsentämään nykyistä terveydenhuoltojärjestelmän perustaa.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A.-V., & Haveri, A.: Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, M., & Siitonen, P. (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2003, s. 137-153.
- Arnkil, T., Eriksson, E., & Arnkil, R.: Palveluiden dialo-

- ginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Kolmas painos. STAKES raportteja 253. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2003.
- Day I.: Qualitative data analysis. A user-friendly guide for social scientists. Routledge. London 1993.
- Etzioni, A.: The third sector and domestic missions. *Public Administration Review* 33 (1973): 4, s. 314-323.
- Gajda, R.: Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances. *American Journal of Evaluation* 25 (2004): 1, s. 65-77.
- Gray, B.: Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations* 38 (1985), s. 911-936.
- Habermann, U.: Den tredje netværk - en grundbog om frivilligt socielt arbejde. Viborg, Akademisk Forlag 1987.
- Helander, V.: Kunnat ja kolmas sektori - suomalainen malli? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 25 (1997): 4, s. 315-322.
- Helander, V.: Public Sector Reforms and the Third Sector. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 31 (2003): 4, s. 290-297.
- Itkonen, P.: Tietoteknisesti tuettu terveydenhuollon alueellinen yhteistyö. Mallin kehittäminen ja soveltuvuuden arviointi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteet, Terveystalouden ja -talouden laitos, Kuopio 1997.
- Karakainen, M. & Taskinen, H.: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö saumattomien palveluketjujen edellytyksenä. Teoksessa: Rissanen, S. & Sinkkonen, S. (toim): Hoivayrittäjyys. WS Bookwell Oy, Juva 2004, s. 130-140.
- Kuhnle, S. & Selle, P.: Frivillig organisert velferd - alternativ till offentlig? Bergen, Alma Mater 1990.
- Laamanen, E., Ala-Kauhahuoma, M. & Nouko-Juonen, S.: Kuntien ja kolmannen sektorin projektiyhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kokemuksia ja kehittämissajatuksia. Acta Nro 143. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.
- Lane, J. The Public sector: Concepts, Models and Approaches. Sage Publications, London 1993.
- Lorenzen, H.: Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivilligade velferdsprodusentene. Oslo, Universitetsforlaget 1994.
- Mattila, M. & Uusikylä, P.: Mitä on verkostoaanlyysi? Mattila, M. & Uusikylä, P. (toim.), Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostoaanlyysiin. Tammer-Paino Oy, Tampere 1999, s. 7-31.
- Morgan, D. L.: Focus groups as qualitative research. Sage Publications, Beverly Hills, California 1988.
- Möttönen, S & Niemelä, J.: Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Keuruu 2005.
- Nylund, M.: Kolmannen sektorin tutkimus Pohjoismaissa - yhdistyksiä, osuuskuntia ja vapaaehtoisuutta. Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti (1997): 3, s. 315-326.
- Paasivaara, L., Leskinen, H., Kinnunen, J., & Hassi, J.: Terveyden hoidon ja palvelun strategia Kainuun haja-asutusalueella - paikallisuuteen perustuva näkökulma. *Hallinnon tutkimus* 22 (2003): 3, s. 204-211.
- Paasivaara, L., Suhonen, M. & Nikkilä, J.: Kolmas sektori-käsitteen ja tutkimuksen tematisointia Suomessa - kirjallisuuskatsaus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 32 (2004): 2, s. 175-185.
- Pfeffer, J.: Organizations and organization theory. Massachusetts: Ballinger Publishing Company, Pitman 1982.
- Rissanen, S.: Omaishoito ja hoivayritykset vanhusten huolenpidon ratkaisuna? Väitöskirja. Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Sosiaalityö ja terveyshallinnon ja -talouden laitos, Kuopio 1999.
- Ryynänen, A.: Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa: Anttiroiko ym. (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2003, s. 24-44.
- Saarelainen, T.: Managing local networks. Impacts of network management on the implementation of New Public Management and citizen participation. Väitöskirja. Yhteiskuntatieteet, Rovaniemi 2003.
- Salamon, L. & Anheier, H.: In search of non-profit sector. I: Question of definitions. *Voluntas International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations* 3 (1992): 2, s. 125-151.
- Salamon, L. & Anheier, H.: The emerging sector. The nonprofit sector in comparative perspective - An overview. Baltimore, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies 1994.
- Salamon, L. & Anheier, H.: Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 4. Manchester University Press. Manchester and New York 1997.
- Sinkkonen, S. & Komulainen, E.: Hoivayrittäjät kunta- ja yrittäjäyhteistyössä. Teoksessa: Rissanen, S. & Sinkkonen, S. (toim): Hoivayrittäjyys. WS Bookwell Oy, Juva 2004, s. 120-129.
- Steward, D. W. & Shamdasani P. N.: Focus groups, theory and practice. Sage publications, London 1990.
- Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015-kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4. Helsinki 2001.
- Vornanen, R.: Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 24. Sosiaalityö ja terveyshallinnon laitos, Kuopion yliopisto, Kuopio 1995.
- Weber, R.P.: Basic content analysis. Sage Publication, California 1990.