

# Epäsymmetria kuntien hallinnonalojen välisessä yhteistyössä

*Jaakko Nikula*

## ABSTRACT

The welfare of the population in municipalities is ensured and promoted through numerous municipal services. The effectiveness of the municipal service system improves when, in addition to the actions taken by different municipal departments, municipal departments promote the achievement of each other's objectives. The interaction between municipal departments, which function in such a well co-ordinated manner, benefits from good co-operation. This article studies the co-operation relationships between the different municipal departments of municipalities according to a small sample. The main observation, which could be made, based on the research material, was that the co-operation, as described by the municipal departments themselves, is not reciprocal, i.e. symmetrical. It is possible that the nature of the co-operation between the municipal departments, which appears to be unsymmetrical, is partly due to the fact that the concept of co-operation is still not established, and in a positive case, due to the co-operation plans of different municipal departments which have still not been sent to the respective partner municipal departments. It is also possible that the municipal departments still do feel that co-operation can strengthen their power relationships without any reservations. The co-operation profile of each municipal department involved in the research is defined in accordance with the evidence presented in this article.

**Keywords:** asymmetry in co-operation, interadministrative, interdisciplinary, municipality, municipal department.

**Avainsanat:** yhteistyön epäsymmetria, poikkiallinen, poikkitieteellinen, kunta, hallinnonala

## JOHDANTO

Kuntahallintoa ohjaavaan lainsäädäntöön 1990-luvulla tehdyillä muutoksilla kunnille annettiin enemmän itseään määräämisoikeutta kunnan hallinnonalojen hallinnon järjestämiseen (Kuntalaki 1995, 3 luku, Hannus & Hallberg 2000, s. 52). Samoin valtion rahoitus kunnan hallinnonalojen palveluihin tulee valtionosuusuudistuksen jälkeen pääosin yhtenä rahoituksena kunnalle, jonka keskushallinnon asema hallinnonalojen välisten painotusten määrittelyssä on vahvistunut (Oulasvirta ym. 2002, s.19). Nämä kunnan hallintorakennetta kiinteittäneet muutokset ovat edelleen vaikuttaneet myös keskushallinnon ja hallinnonalojen välisiin suhteisiin. Näihin suhteisiin on vaikuttanut kuvattujen muutosten lisäksi valtion normiohjauksen vähentyminen (em., s. 19).

Kuntien hallinnonalojen hyvälle yhteistyövalmiuksille ja -suhteille on lisääntyvää kysyntää. Kuntalain tarkoittaman kuntien välisen yhteistyön arkitoteutusta paljolti eri hallinnonalojen toimijat (Kuntalaki 1995, 10. luku). Samaan aikaan valtion keskitetyn ohjauksen kevennyttä on tullut lisätilaa kuntakohtaisille strategioille, joiden toteuttamista myös hallinnonalojen toimijat voivat edistää (Valanta ja Pekola-Sjöholm 2000, s. 32, Hautamäki ym. 1990, s. 246, Heinonen ja Paasio 1994, s. 6). Asioita, jotka eivät istu pelkästään yhden hallinnonalan toimenkuvaan, voidaan suunnitella ja toteuttaa yhteistyön avulla. Yhteistyöllä on myös myönteiset heijastusvaikutukset sen käyttöympäristöön (Granlund ym. 1989, s. 6, Eronen ym. 1995, s. 78). Kunnan hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä voidaan niinkään kuroa umpeen mode min yhteiskunnan eri merkitysmaailmojen välisiä kluureja ja ohjata näitä merkitysmaailmoja toimimaan yhdessä (Heis-

kala 2000, s. 100). Yhteistyö on myös yksi niistä keinoista, joilla voidaan edistää esimerkiksi kuntayhteisön sosiaalista rakennetta edistämällä yhteisön jäsenten - hallinnonalojen välistä vuorovaikutusta eli lisätä sosiaalista pääomaa vahvistavia toimintakäytäntöjä (Oulasvirta ym. 2002, s. 35). Yhteisön jäsenten välistä vuorovaikutusta kasvattava sosiaalinen pääoma tehostaa kuntayhteisön toimintaa ja taloutta (Ruuskanen 2001, s.1).

Kunnan hallinnonalojen välisen yhteistyön ympäristö on varsin säänneltyä julkisen hallinnon toimintaa. Tämä saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, ettei vaihtoteorian perusmalli ole osoittautunut hyvin toimivaksi selittäjäksi kunnan hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön (Nikula 2001, s. 272 ). Tässä artikkelissa kunnan hallinnonalojen välistä yhteistyötä koskeneen tutkimuksen tulosten avulla pyritään tunnistamaan sellaisia teorioita, joilla olisi annettavaa kunnan hallinnonalojen välisen yhteistyön ymmärtämiseen ja kehittämiseen.

Yhteistyö tässä artikkelissa ymmärretään kuvion 1a ilmaisemalla tavalla kahdenvälisenä suhteena. Kuviossa 2 puolestaan on kuvattu kahden toimijan vuorovaikutuksen asteita akselilla 'erikseen tekeminen - yhteistyö'. Yhteistyön asiiasäällöt luonnollisesti vaihtelevat hallinnonalojen perustehtävien mukaisesti. Tämä artikkeli raportoi kyselytutkimuksesta, jossa yhdessä liikuntapalveluja koskeneessa kysymyspatterissa oli 22 kaikille hallinnonaloille osoitettuja alakysymyksiä. Artikkelissa yhteistyöasioita pyritään tarkastelemaan siten yleisellä tasolla, että artikkelin anti olisi käytettävissä kunnan hallinnonaloja koskevissa yhteistyötilanteissa. Tämän tarkastelutavan piiriin ei nouse se, miten yhteistyö on käytännössä toteutettu (esimerkiksi puhelimitse, kirjeitse, spontaani tapaaminen, sovittu kokous ja yhteinen koulutus). Vaikka käsittelyyn tulee esimerkiksi yhden hallinnonalan yhteistyöyhteydet useampaan hallinnonalaan, niin tarkastelussa ei ole tarkoitus siirtyä yhteistyöverkostojen tarkasteluun. Tutkimusaineiston käsittelyn eräässä vaiheessa on kuitenkin hyödynnetty ATK-pohjaista verkostoaanalyysia (Mattiila ja Uusikylä 1999, s. 11, Nikula 2001, s.270). Verkostoaanalyysillä onkin paljon annettavaa myös kahdenvälisen yhteyksien käsittelyyn ja ymmärtämiseen. Tämän artikkelin painopiste on tietoisesti hallinnonalojen kahden välisissä suhteissa ja tältä pohjalta muodostuvassa kunkin hallinnonalan yhteistyöprofiilissa.

lissa.

Kunnan hallinnonala-käsitettä tässä artikkelissa käytetään 'perinteisessä' merkityksessä. Perinteinen merkitys puolestaan on ehkä parhaiten löydettävissä 1980-luvun tilanteesta. Vapaakuntakokeilun käynnistämä hallinnonalojen yhdistäminen 1990-luvulla ei näy vielä tässä tarkastelussa. Jopa sosiaalitoimi ja terveystoimi ovat tässä tarkastelussa omina hallinnonaloinaan. Hallinnonalojen yhdistämisen ovat toistaiseksi olleet enemmän hallinnollisia kuin toiminnallisia. Itsenäisinä vielä 1980-luvulla toimineita hallinnonaloja on lähes sellaisenaan liitetty osaksi suurempia hallinnonaloja, joista usein käytetään myös nimitystä toimiala. Hallinnonala-käsitteellä tarkoitetaan luottamus- ja toimihenkilöorganisaatiota, josta voidaan käyttää myös nimityksiä hallintokunta, hallintosektori, lautakunta tai pelkästään sektori. Toimialalla sen sijaan tarkoitetaan nimenomaan 1990-luvulla muodostuneita, useamman perinteisen hallinnonalan käsittäviä kokonaisuuksia.

Hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä puhuttaessa nousee esiin myös se kysymys, onko yhteistyö näiden hallinnonalojen eli organisaatioiden vai niiden tehtäviä suorittavien henkilöiden välistä yhteistyötä. Aikaisemmin yksilöiden merkitystä yhteiskunnallisten rakenteiden analyysissa pidettiin organisaatiota tärkeämpänä. Nytemmin kuitenkin verkostoteoreettisessa tarkastelussa organisaatio on selvästi syrjäyttänyt yksilötason tarkastelun (Uusikylä 1999, s. 89). Näin tässäkin artikkelissa kunnan hallinnonala omine tavoitteineen ja toimintakulttuureineen nähdään yhteistyön toimijaksi, jonka puolesta yksittäiset henkilöt toimivat 'samaa linjaa vetäen'.

Julkisen hallinnon organisaatioiden yhteistyötä on edistetty ja tutkittu muun ohella projektiluontoisesti. Nämä hankkeet ovat voineet rakentua esimerkiksi alueen, väestöryhmän, palvelujen käyttäjäryhmien tai yritysryppään pohjalta (esimerkiksi Ohtonen 2002, s.13 ). Näissä hankkeissa on harvoin olleet mukana useat kunnan eri hallinnonalat. Hallinnonalojen välinen yhteistyö on tullut tutkimuksen piiriin muun muassa Kunnossa Kaiken Ikää-hankkeeseen liittyneessä liikunta-aiheisessa tutkimuksessa (Kurikka 1996). Tätä tutkimusaineistoa on sittemmin analysoitu myös verkostoaanalyysin avulla ja siinä yhteydessä on havaittu tiettyä epäsymmetrisyyttä hallinnonalojen välisissä yhteistyösuhteissa (Nikula 2001, s. 271). Yhteistyötä kansalaisten hyvin-

vointiin liittyvien palvelujen toteuttamisessa on tutkittu muun muassa Sosiaaliturvan Keskusliitto ry:n vuonna 1993 käynnistämän 'Kansalaisen hyvinvoinnin alueelliset tukiverkostot' -projektin ja Kemijärven hyvinvointiprojektin yhteydessä (Eronen ym. 1995, Hokkanen ym. 1991, Hokkanen ja Väärälä 1992). Näissä hyvinvointitutkimuksissa kunnan hallinnonaloista on pääsääntöisesti mukana vain sosiaalitoimi ja terveystoimi. Näin ollen hyvinvointitutkimukset vastaavat kunnan hallinnonalojen väliseen yhteistyöasiaan vain kapealta osuudelta, mutta valtavat arvokkaalla tavalla paikallisella tasolla tapahtuvaa eri toimijoiden välisen yhteistyön tilannetta 1990-luvulla.

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää tarkemmin edellä mainittua kuntien hallinnonalojen välisen yhteistyön epäsymmetriaa sekä lisätä saatujen tutkimustulosten ymmärrettävyyttä. Tältä pohjalta artikkeli kuvaa kunnan hallinnonalojen välisen yhteistyön tilannetta 1990-luvulla ja siihen vaikuttaneita tekijöitä.

## AINEISTO JA MENETELMÄT

Tämän artikkelin raportoimassa tutkimuksessa käytetään aineistona Kunnossa Kaiken Ikää (KKI)-hankkeen yhteydessä tehdyn liikunta-aiheisen kyselytutkimuksen tuloksia (Kurikka 1996). Kyselytutkimus koskee kunnan viiden toimialan (koulu-, sosiaali-, tekninen-, terveys- ja liikuntatoimi) välisiä yhteistyösuhteita sekä näiden toimialojen ja järjestökentän välistä yhteistyötä liikuntapalvelujen alueella. Tämä artikkeli perustuu edellä mainitun kyselytutkimusaineiston siihen osioon, joka koskee edellä mainittujen kunnan viiden toimialan välisiä viranomaisyhteistyöasioita. Aineisto on kerätty liikuntatoimien vastaavien viranhaltijoiden osalta keväällä 1995 ja muiden hallinnonalojen osalta elo-syyskuussa 1995. Kysely lähetettiin kaikille Suomen kuntien liikuntatoimesta vastaaville viranhaltijoille Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Muille hallinnonaloille suunnattu kysely lähetettiin vain Suomien Kuntaliiton "Kunta-Suomi 2004" tutkimuksen 47 otoskunnan koulu-, sosiaali-, teknisen- ja terveystoimen johtaville viranhaltijoille. Liikuntatoimen osalta vastausprosentti oli 66,3 ja muiden hallinnonalojen osalta 68,1 (Kurikka 1996). Aineiston käyttöön on saatu KKI-hankkeen ja tutkijan lupa, josta parhaat kiitokset. Tämän tyyppisellä tutkimusyhteistyöllä arvostetaan kyselyyn osal-

listuneiden panosta, kun saman vastausaineiston käyttötapoja laajennetaan. Parhaat kiitokset myös kyselyyn vastanneille.

"Käytetyssä kyselylomakkeessa ja sen lähetkirjeessä yhteistyö kuvattiin yleisellä tasolla tulevaisuuden merkittäväksi voimavaraksi. Yksityiskohtaisissa kysymyksissä, joita oli yhteensä 22 kysyttiin: Onko toimialallanne ollut yhteistyötä seuraavien sektoriviranomaisten kanssa? Vastausvaihtoehtoina olivat kyllä tai ei. Liikuntatoimen näkökulmasta tehdyt kysymykset koskivat esimerkiksi kuntoutusta, kerhotoimintaa, liikunnan ohjausta ja opetusta, tiedotusyhteistyötä ja väestön terveystarkastuksia (Nikula 2001, s.278)".

Edellä mainittujen kyselyjen tulokset on tallennettu kahdeksi ATK-tiedostoksi. Aikaisemmissa tutkimuksissa havaitun yhteistyösuhteiden epäsymmetrisyyden tarkempaa selvittämistä varten ATK-tiedostot on luettu auki kohta kohdalta ja tehty näistä kunnittain ja kysymyksittäin yhteysverkostokuvat (Kuvio 1a). Yhteysverkostokuvien informaatiota pelkistettäessä on laskettu kunnittain ja hallinnonalakohtaisesti ilmoitettujen yhteistyöyhteyksien kokonaismäärät. Yhteistyöyhteyksien kokonaismäärää on edelleen jaoteltu sen mukaan, mihin hallinnonoloihin nämä yhteydet suuntautuivat. Tämä artikkeli tarkastelee näin laskettujen yhteyksien määrän ja suuntautumisten avulla kuntien viittä hallinnonala yhteistyön osapuolina.

Yhteyksien määrää ja suuntautumista selvittävässä tutkimuksessa on vaikea hyödyntää tavanomaisia ATK-analyysiohjelmiä, koska ne rakentuvat enemmän yksittäisistä tutkittavista eli havaintoyksiköistä saatujen tietojen vertailuun. Tässä yhteydessä yhteyksien määrää ja suuntautumista tutkitaan kahden havaintoyksikön eli hallinnonalan välisten yhteistyöyhteyksien avulla. Tästä tutkimusotteesta puolestaan seuraa, että tutkimukseen tarvitaan tiedot kummankin osapuolen suunnalta. Jos toisen yhteistyöosapuolen tiedot puuttuvat, yhteydestä saadaan enintään puolinen kuva. Vertailua suorittavien ATK-ohjelmien yhdeksi puutteeksi nyt kyseessä olevan ilmiön analysointiin osoittautui se, että ohjelmat tutkivat havaintoyksikköjen (hallinnonalojen) samanlaisuutta. Ohjelmat luokittelevat samanlaisuudeksi myös esimerkiksi tiedon siitä, että yhteistyötä ei ole lainkaan. Nyt kysymyksessä olevan tutkimuksen kannalta puuttuvaan yhteistyöhön perustuvalla samanlaisuudella ei ole yhtä

suurta merkitystä kuin kummankin hallinnonalan ilmaisemalla yhteistyöllä (Halonen 2002). Näin ollen tutkittavien hallinnonalojen yhteistyöyhteyksien määrää ja suuntautumista selvitetään ensisijassa excel laskentataulukon tallennetuilla tiedoilla yhteyksistä. Laskentataulukot on rakennettu niin, että yhteyksien määristä ja suuntautumisista saadaan tämän tutkimuksen kannalta riittävä informaatio.

Empiirisestä aineistosta saatujen tulosten teoreettisessa analysoinnissa on tilastotieteen lisäksi sovellettu sosiologista lähestymistapaa.

Tässä esitettävän tutkimuksen piiriin otettiin koulu-, sosiaali-, teknistä- ja terveystointa koskevan kyselyn tuloksista ne kunnat, joista oli kyselyyn saatu vastaus kaikilta hallinnonaloilta. Näitä kuntia oli yhteensä 15. Tämän jälkeen otettiin mukaan näiden 15 kunnan liikuntatoimen vastaukset. Vaikka näistä 15 kunnasta 5:ltä puuttui liikuntatoimen vastaus, niin näitä kuntia ei poistettu aineistosta.

## TULOKSET

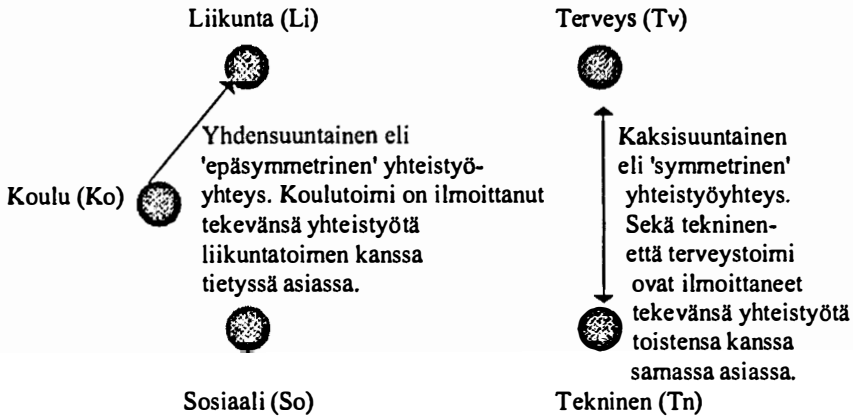
Tutkimukseen mukaan otettujen 15 kunnan koulu-, sosiaali-, tekninen-, terveys- ja liikuntatoimet olivat ilmoittaneet 22 kysymykseen

yhteensä 1239 kertaa, että ne tekevät yhteistyötä jonkin toisen hallinnonalan kanssa (vrt. taulukko 1). Näistä yhteistyöyhteyksistä 384 oli sellaisia, että kaksi hallinnonala oli vastannut tekevänsä yhteistyötä toistensa kanssa tietyssä asiassa eli yhteistyö oli vastavuoroista vastausten mukaan 31 %:ssa yhteyksistä.

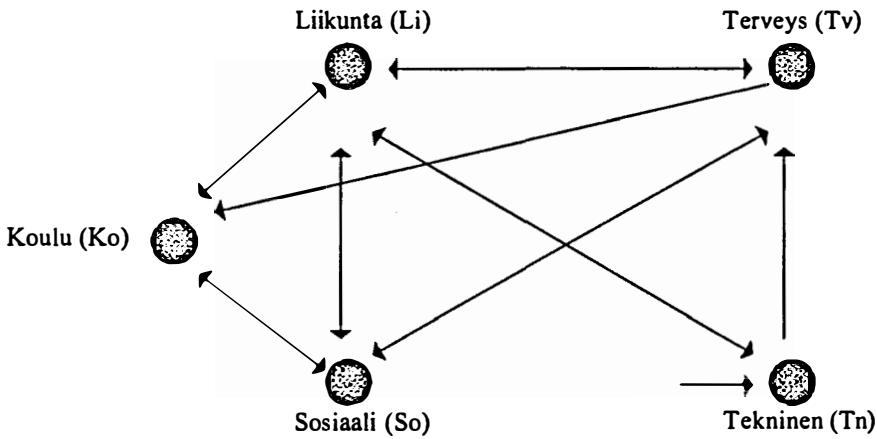
Pääosa vastaajien ilmoittamista yhteistyöyhteyksistä (69 %) osoittautui vain yksisuuntaisiksi eli hallinnonala A ilmoitti tekevänsä tietyn asian hoidossa yhteistyötä hallinnonala B:n kanssa, mutta tämä jälkimmäinen (B) ei ilmoittanut tekevänsä yhteistyötä ensimmäisen (A) kanssa tässä tietyssä asiassa. Vastaavasti jonkin toisen asian kohdalla yhteistyöyhteydet olivat vain jälkimmäisestä (B) hallinnonalasta ensimmäiseen (A) hallinnonalaan päin. Hajonta kuntien kesken on suuri. Enimmillään yhden kunnan hallinnonalojen välisistä yhteistyöyhteyksistä lähes 90 % oli vain yksisuuntaisia ja vähimmilläänkin yksisuuntaisia yhteyksiä oli 35 % kaikista yhteyksistä. Binomitodennäköisyyden kaavan mukaan tässä esitettävän tutkimuksen piiriin tulleiden 15 kunnan hallinnonalojen ilmoittamat yhteistyöyhteydet ovat epäsymmetriset. Testitulos poikkeaa sattumalta annettujen yhteyksien jakaumasta hyvin merkittävästi epäsymmetrisyyden suuntaan.

**Taulukko 1. Koulutoimen (Ko), sosiaalitoimen (So), teknisen toimen (Tn), terveystoimen (Tv) ja liikuntatoimen (Li) yhteistyöyhteyksien lukumäärät tutkimuksessa mukana olleissa 15 kunnassa.**

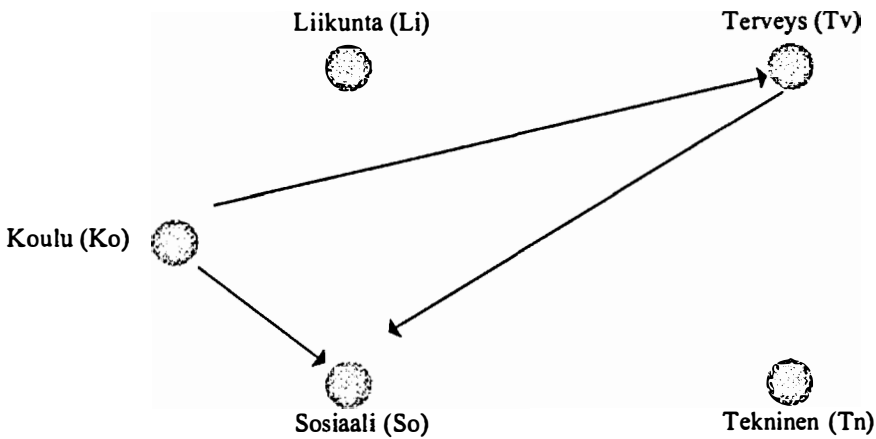
Kunnat	Ko	So	Tn	Tv	Li	Yhteensä
1	14	30	15	24	12	95
2	13	28	30	18	25	114
3	29	34	18	30	32	143
4	25	14	6	21	0	66
5	25	59	20	15	10	129
6	21	28	4	38	1	92
7	22	21	16	18	0	77
8	35	22	18	26	8	109
9	26	34	1	13	0	74
10	24	24	7	7	0	62
11	16	6	30	1	0	53
12	22	5	11	7	16	61
13	22	8	15	21	0	66
14	22	12	5	16	0	55
15	20	1	1	21	0	43
<b>Yhteensä</b>	<b>336</b>	<b>326</b>	<b>197</b>	<b>276</b>	<b>104</b>	<b>1239</b>



Kuvio 1a. Esimerkki hallinnonalojen välsten yhteyksien tallennuspohjasta.



Kuvio 1b. Kuvaus viiden hallinnonalan runsaista yhteistyöyhteisistä.



Kuvio 1c. Kuvaus vähäisistä ja epäsymmetrisistä yhtelstyöyhteisistä eräästä toisesta kunnasta kuin kuviossa 1b. Kysymyksessä on samaan asiaan saadut vastaukset yhtelstyöyhteisistä.

Kun yhteistyön ilmoitetuissa määrissä ja suuntautumisessa oli suuria eroja sekä hallinnonalojen että kuntien välillä, kartoitettiin yhteyksiä kunta- ja hallinnonalakohtaisesti kuvion 1a osoittamalla tavalla. Enimmillään yhteistyöyhteyksiä oli kuvion 1b osoittamalla tavalla kunnassa X. Kunta X:n hallinnonalojen yhteisten kokousten järjestämisen osalta hallinnonalat ilmoittivat yhteensä 15 eri yhteistyöyhteyttä. Näistä yhteyksistä 6 oli vastavuoroista (= 12 yhteistyöyhteyttä) eli symmetristä. Jos saman kysymyksen kohdalta katsotaan toistaesimerkkikuntaa Z, jonka hallinnonalat ilmoittivat vähiten yhteistyöyhteyksiä, niin havaitaan (kuvio 1c), että hallinnonalojen yhteisten kokousten järjestämiseksi hallinnonalat ilmoittivat niillä olevan vain 3 yhteistyöyhteyttä. Kaikki ilmoitetut yhteistyöyhteydet olivat yksisuuntaisia eli hallinnonalojen kesken kunnassa Z hallinnonalojen yhteisten kokousten järjestämisasiassa ei vastausten mukaan esiintynyt lainkaan symmetristä yhteistyötä.

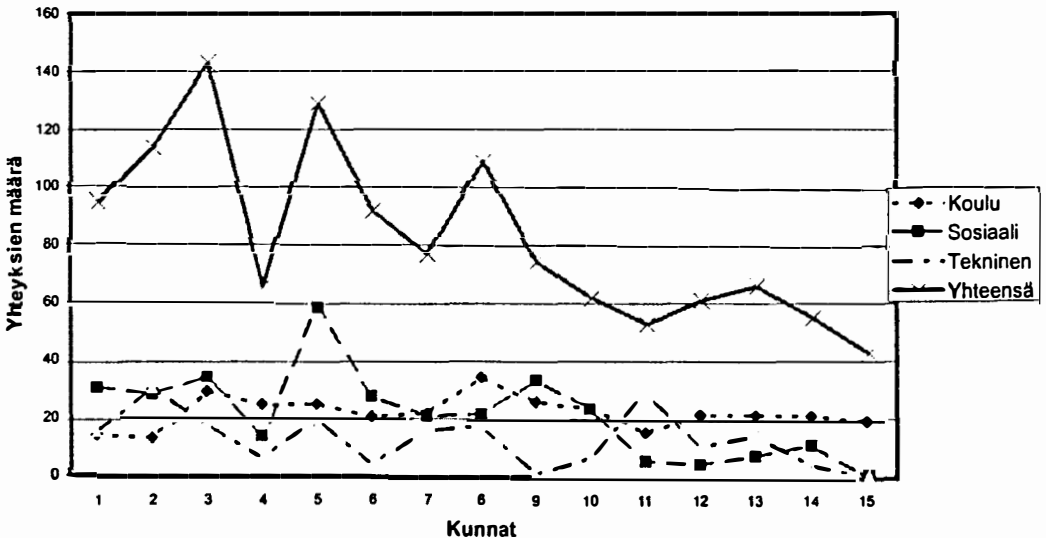
Tähän tutkimukseen otettujen kuntien hallinnonalojen yhteistyöyhteydet hallinnonaloittain vaihtelivat taulukon 1 mukaisesti. Kuntien välillä vaihtelu yhdensuuntaisten yhteyksien kohdalla oli suurinta sosiaalitoimen osalta (1 - 59 yhteyttä) ja pienintä koulutoimen osalta (13-35 yhteyttä). Kaksisuuntaiset eli vastavuoroiset yhteydet hallinnonaloittain kuntien kesken vaihtelivat eniten liikuntatoimella (0-25 kaksisuuntaista yhteyttä) ja

vähiten teknisellä toimella (0-7 kaksisuuntaista yhteyttä).

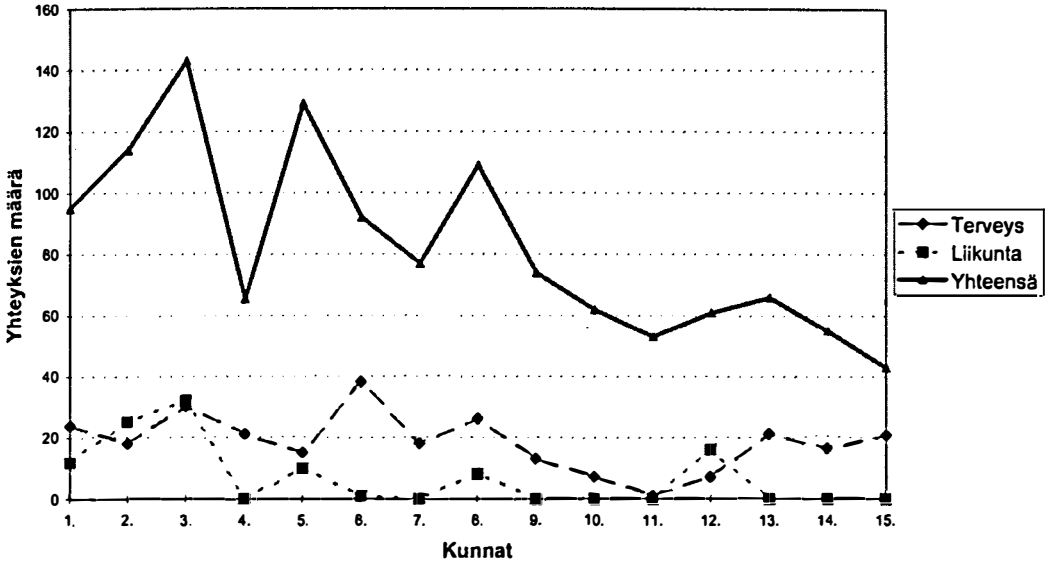
Kunkin kunnan yhteistyöyhteyksien kokonaismäärä muodostuu viiden eri hallinnonalan yhteistyöyhteyksien summasta. Kuvioissa 3a ja 3b on eri hallinnonalojen yhteistyöyhteyksien määrää verrattu kunkin kunnan yhteistyöyhteyksien kokonaismäärään. Hallinnonalojen yhteistyöyhteyksien määrät eivät kaikkien hallinnonalojen osalta ole eri kunnissa samassa suhteessa hallinnonalojen yhteistyöyhteyksien kokonaismäärään. Vahvimmissaan tämä yhteys on sosiaalitoimella ja liikuntatoimella. Koulutoimen lisäksi yhteys on heikko teknisellä- ja terveystoimella.

Kuvioon 3a on otettu kunnittain hallinnonalojen välisten yhteistyöyhteyksien kokonaismäärää kuvaavan käyrän lisäksi koulutoimen, sosiaalitoimen ja teknisen toimen yhteistyöyhteyksiä kunnittain kuvaavat käyrät. Vastaavasti kuvioon 3b on otettu yhteistyöyhteyksien kokonaismäärän lisäksi terveystoimen ja liikuntatoimen yhteistyöyhteyksien ilmoitetut määrät. Jaottelulla kahteen kuvioon on tässä yhteydessä haluttu vain parantaa kuvioiden luettavuutta.

Tämän tutkimuksen otantakuntien hallinnonalojen yhteistyöyhteyksien kokonaismäärän vaihteluväli kunnittain oli 43 - 143 yhteyttä eli yhteyksien määrässä oli kuntien välillä yli kolminkertainen ero (vrt. taulukko 1). Tähän tutkimukseen valikoituneet 15 kuntaa oli mahdollista



**Kuvio 3a. Koulu, sosiaali- ja teknisen toimen- sekä kaikkien viiden hallinnonalan yhteistyöyhteyksimäärät.**



**Kuvio 3b. Terveys- ja liikuntatoimen sekä viiden hallinnonalan yhteistyöyhteysien kokonaismäärät kunnittain.**

jakaa alhaisten yhteyksien kuntiin ja runsaiden yhteyksien kuntiin siten, että alhaisten yhteyksien kuntien hallinnonaloilla oli yhteistyöyhteyksiä yhteensä 43 - 66 ja runsaiden yhteyksien kuntien hallinnonaloilla oli yhteistyöyhteyksiä yhteensä 74 - 143. Alhaisten yhteyksien kuntiin (A-kunnat) tuli 7 kuntaa ja runsaiden yhteyksien kuntiin (B-kunnat) tuli 8 kuntaa.

## POHDINTA

Tutkimuksen kohteeksi valikoitui 15 kunnan otanta sillä perusteella, että näistä kunnista oli koulu-, sosiaali-, teknisen- ja terveystoimen vastaukset. Tämä otanta oli siis valittu tavalla, joka ei tee näistä kunnista esim. KuntaSuomi 2004-kuntia edustavaa eikä varsinkaan kaikkia kuntia edustavaa otosta. Otannan piirteitä on mm. se, että vastausaktiivisuus on näissä kunnissa ollut koulu-, sosiaali-, tekninen- ja terveystoimen osalta 100 %, kun näiden hallinnonalojen osalta koko aineistossa vastausprosentti oli 68,1. Mikäli kuntien kesken on eroja ko. hallinnonalojen yhteistyövalmiuksissa, niin voidaan olettaa, että tutkimuksen piiriin tulleissa kunnissa kyseisten hallinnonalojen valmiudet yhteistyöhön keskimäärin ovat olleet vähintään samaa tasoa kuin otokseen valikoitumattomien kuntien kyseessä olevien hallinnonalojen kohdalla.

Mikäli samalta ajankohdalta olisi käytettävissä kattavampi tiedosto kuntien hallinnonalojen yhteistyöstä, niin kokonaiskuva yhteistyövalmiuksista olisi todennäköisesti heikompi nyt saatuun kuvaan nähden. Kyselyn toteutustavasta johtuen liikuntatoimen vastausaineisto saattaa poiketa siitä vastausaineistosta, joka liikuntatoimen vastaajilta olisi saatu toteuttamalla kysely samalla tavoin kuin koulu-, sosiaali-, teknistä- ja terveystoiminta koskeva kysely toteutettiin. Näiden muiden hallinnonalojen kyselyt toteutettiin KuntaSuomi 2004 tutkimukseen liittyen, jolloin hallinnonaloista vastaavat viranhaltijat ovat tienneet kuntansa kuulumisesta KuntaSuomi 2004 otoskuntiin. Sen sijaan liikuntatoimen kysely suunnattiin Ahvenanmaata lukuun ottamatta kaikkiin Suomen kuntiin. Tällöin KuntaSuomi 2004 otoskuntien liikuntatoimesta vastaavat eivät välttämättä tienneet, että heidän kuntansa osalta vastausaineistoa käytetään myös KuntaSuomi 2004 otoskuntia koskevaan tutkimukseen. Tähän artikkelityöhön liittyneessä tutkimuksessa liikuntatoimeen liittyy myös toinen kokonaiskuva mahdollisesti vääristävä tekijä. Otantaan valituista 15 kunnasta kaikilta oli koulu-, sosiaali-, teknisen- ja terveystoimen vastaukset. Mikäli liikuntatoimen osalta olisi noudatettu samaa periaatetta, olisi tässä raportoivan tutkimuksen otanta pienentynyt 15:n sijasta 10:een. Kun otantaa ei pienennetty, poik-

keaa liikuntatoimen vastausprosentti muiden hallinnonalojen 100 %:sta ollen liikuntatoimella 67 %.

Kunnista tutkimuksen piiriin tulivat koulu-, sosiaali-, tekninen-, terveys- ja liikuntatoimi. Nämä edustavat yhdessä pääosaa kunnan hallinnonaloista ja niiden palvelutuotannosta. Mikäli kunnan keskushallintoa ei liitetä tämännäyttötyypiseen tutkimustyöhön, niin puuttumaan jää keskivertokuntien hallinnonaloista muun muassa kulttuuritoimi (esim. kirjasto, teatteri, musiikkiopisto), kuntien liikelaitokset (esim. energia ja liikenne), nuorisotoimi, maatalous-lomitus- ja ympäristötoimi. Koulu-, sosiaali-, tekninen-, terveys- ja liikuntatoimen vastaukset on saatu näistä toiminnoista vastaavilta kuntien viranhaltijoilta. Mikäli yhteistyösuhteita koskeva kysely osoittaa myös näiden hallinnonalojen osa-aluevastaaville, niin kuva yhteistyöstä tarkkenee. Eri hallinnonaloista vastaavien tehtävänä on edustaa omaa hallinnonalaansa, joten käytetty aineisto on siinä mielessä oikein koottu ja antaa riittävän tietopohjan hallinnonalojen välisen yhteistyöasian käsittelyyn. Tutkimuksessa mukana olevien hallinnonalojen toiminnasta vastaavien toimihenkilöiden vastaukset on katsottu asianomaista hallinnonala edustaviksi eikä kyseisiä toimihenkilöitä edustaviksi. Näin tulokset ja niiden perusteella tehtävä pohdinta koskee 15 kunnan viittä hallinnonala.

Tutkitussa aineistossa ilmoitetuista yhteistyöyhteyksistä 69 % oli vain yksisuuntaisia. Tätä havaintoa kuvataan artikkelin otsikossa käsitteellä 'epäsymmetria'. Yhteistyötä koskeissa vastauksissa tutkimusaineistossa epäsymmetria on vallitseva piirre. Esimerkiksi voidaan ottaa liikuntatoimen ja koulutoimen ilmoitetut yhteistyöyhteydet kahdesta kunnasta. Liikuntatoimi ilmoitti eräässä kunnassa tekevänsä yhteistyötä koulutoimen kanssa 8 asiassa kysytyistä 22:sta. Samaan aikaan koulutoimi ilmoittaa tekevänsä yhteistyötä liikuntatoimen kanssa 13 asiassa kysytyistä 22:sta. Näistä yhteistyöasioista 5 oli sellaisia, joissa kumpikin osapuoli ilmoitti tekevänsä yhteistyötä. Vastaavasti eräässä toisessa kunnassa koulutoimi ilmoittaa tekevänsä yhteistyötä liikuntatoimen kanssa 14 asiassa kysytyistä 22:sta ja liikuntatoimi ilmoittaa tekevänsä yhteistyötä koulutoimen kanssa 4 asiassa kysytyistä 22:sta. Näistä yhteistyöasioista kaikki liikuntatoimen vastauksissa mainitut 4 asiaa olivat sellaisia, joissa myös koulutoimen vastauksen

mukaan ollaan yhteistyössä. Näin suuret erot vastauksista välittyvässä kuvassa hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä voinee synnyttää vain useammat samaan suuntaan vaikuttavat tekijät. Ilman lisätutkimuksia on pääteltävissä, että eroa synnyttää muun muassa se, jos yhteistyöasiassa toinen tai toinen osapuoli on enemmän antavana ja toinen saavana osapuolena. Antava osapuoli kokee tekevänsä normaaliin toimenkuvaan kuuluvaa tehtävää eikä pidä tämän luonteisia yhteydenottoja vielä yhteistyöksi. Saavalle osapuolelle saatu apu on ainoa mahdollisuus saada toimintaansa tällä tavoin lisäarvoa, jolloin koetaan, että yhteistyöllä asia on ollut hoidettavissa.

Koulutoimen ja terveystoimen välillä erot yhteistyön kokemistavoissa ovat toisella tavalla erilaiset kuin koulutoimen ja liikuntatoimen kesken. Esimerkeiksi valituista neljästä kunnasta kolmessa terveystoimi katsoo yhteistyötä olevan 3 - 8 asiassa. Samaan aikaan koulutoimi katsoo näissä kolmessa kunnassa yhteistyötä terveystoimen suuntaan olevan 0-4 asiassa. Neljännessä kunnassa koulutoimi katsoo yhteistyötä olevan 7 asiassa ja terveystoimi vain 4 asiassa. Tämnäyttötyyppisten erojen syntyä mitä ilmeisimmin edistää se, jos vastaajat ovat mieltäneet kysymykset eri tavoin. Yhteistyön käsite ei ole ehkä vakiintunut ja lisäksi sitä käytetään tällaisissa kyselyvastauksissa aina hieman erilaisista näkökulmista. Erylisesti terveystoimen vastauksiin on saattanut vaikuttaa myös se, onko kyseessä olevalla kunnalla oma terveyskeskus vai onko se jäsenenä terveydenhuollon kuntayhtymässä, jolloin kyselyyn on vastannut kuntayhtymän vastaava toimihenkilö.

Kuntien hallinnonalojen vastaukset eroavat toisistaan muun muassa niin, että koulutoimien kohdalla kuntien välinen vaihtelu on vähäisintä. Yhdensuuntaisten yhteyksien määrässä vaihtelu koulutoimella on vain 13 - 35. Taulukosta 1 voidaan havaita, että esimerkiksi koulutoimen kohdalla yhteistyöyhteyksien vaihtelu kuntien välillä on pienempää kuin yhteistyöyhteyksien määrän vaihtelu hallinnonalojen kesken yhden kunnan kohdalla. Koulutoimella yhteyksien määrä vaihtelee kuntien kesken vähiten ja eniten se vaihtelee sosiaalitoimella 1 - 59. Teknisellä toimella vaihtelu kuntien kesken on 1 - 30 ja terveystoimella 1 - 38. Tulos voidaan ymmärtää niin, että se viestii muun muassa eri hallinnonalojen erilaisesta ohjauksesta, jolloin työssä oleville jär-



jestetty koulutus voidaan ainakin osittain katsoa ohjaukseksi (Oulasvirta ym. 2002, s. 44). Saatu tulos viittaisi siihen, että koulutoimen pitkälle viety keskitetty ohjaus näkyy yhteistyötä koskevissa vastauksissakin (Perusopetuslaki 628/1998 3 § 1 mom., Tolonen 1999, s.10). Koulutoimien vastaajat voivat tältä pohjalta mieltää kysymykset enemmän samanlaisina kuin erilaisina. Vastaa- vasti sosiaalitoimen normiohjauksen keventämi- sen myötä on tullut tilaa kuntakohtaisille ajattelu- ja toimintatavoille ja se lisää erilaisuutta myös yhteistyötä koskevissa asioissa. Tekninen toimi ja terveystoimi voidaan nähdä esimerkkeinä kunnal- lisista hallinnonaloista, joiden hoidosta vastaavien koulutus- ja ammattitautusta ylläpitää yhtenäisyyttä yli kuntarajojen. Tämän lisäksi erityisesti terveysto- inta koskee keskitetty ohjausjärjestelmä niin kuin koulutoimintakin (Oulasvirta ym. 2002, s. 17).

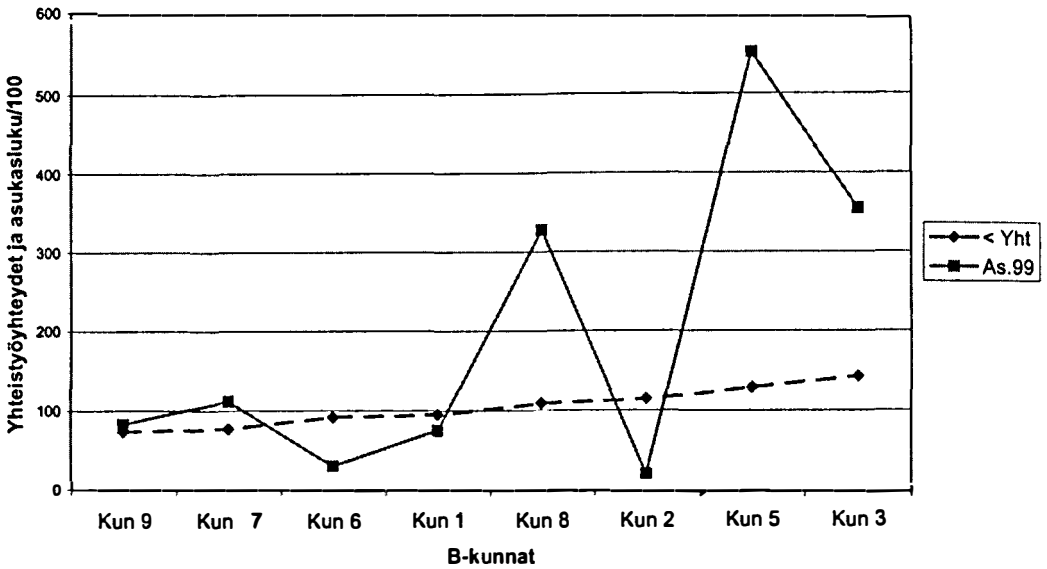
Kunnan viiden hallinnonalan yhteistyötä kos- kevien vastausten erojen ja samanlaisuuksien yhtenä selitysmallina voi olla myös se, että tutki- mukseen mukaan tulleiden kunnan hallinnonalo- jen perustehtävät kunnissa ovat erilaisia. Näin tehtävien hoitamiseen tarvitaan erilaisia toimi- joita. Yhteistyötä koskeviin kysymyksiin saatujen vastausten erilaisuus viestisikin tällöin tutkimuk- seen mukaan tulleiden hallinnonalojen perusteh- tävän mukaisten ominaisuuksien valta-asemaa verrattuna esimerkiksi yhden ja saman kunnan tuomaan yhteiseen toimintaympäristöön ja sen yhteisiin tavoitteisiin. Pelkistettynä tämä piirre merkitsi sitä, että tutkimukseen mukaan tulleet saman alan hallinnonalat olisivat yli kuntarajo- jen samanlaisempia kuin tutkimukseen mukaan tulleet eri alojen hallinnonalat keskenään saman kunnan sisällä. Käytössä olleilla tutkimusme- netelmillä tämän havainnon tilastollinen testaa- minen ei ole mahdollista. Sen sijaan sosiaali-, tekninen, terveys- ja liikuntatoimen yhteistyöyhte- yksien määrät kunnittain yhteen laskettuna erosi- vat kuntien kesken tilastollisesti merkittävästi ( $p < 0.0005$ ). Samoin kaikkien tutkimuksessa mukana olleiden hallinnonalojen ilmoitettujen yhteistyöyhte- yksien määrät hallinnonaloittain yhteenlasket- tuna erosivat toisistaan tilastollisesti merkittävällä tavalla ( $p < 0.0005$ ).

Symmetria ja epäsymmetria käsitteiden käyttö yhteistyön sisällön käsittelyssä voi antaa sen vaikutelman, että vain symmetrinen yhteistyö olisi laadullisesti korkeatasoista. Tätä symmet- ria-käsitteiden käytöllä tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkoiteta. Yhteistyö muiden toiminnan

osioiden tavoin on myös jatkuvassa muutos- tilassa. Tiettyä määrää epäsymmetriaa yhteis- työssä voidaan pitää myös merkinä yhteistyön toisen tai toisen osapuolen tai molempien osa- puolten muutoshakuisuudesta. Voidaan ajatella esimerkiksi tilannetta, että yhden hallinnonalan vastaava toimenhaltija on ollut oman alueensa koulutuspäivillä ja siellä on kypsytynyt toiminta- ajatus, jota hän haluaisi yhdessä muiden hallin- nonalojen kanssa toteuttaa. Jos tämän artikkelin raportoiman tutkimuksen kysely osuu edellä mainitun vastaavan toimenhaltijan vastattavaksi hänen palattuaan koulutuspäiviltä työhön, niin koulutuspäivillä syntynyt toiminta-ajatus mitä ilmeisimmin vaikuttaa hänen yhteistyöyhteyksiä koskevaan vastauksikäyttäytymiseen. Samaan aikaan kyselyyn vastaavat muiden hallinnon- alojen vastaavat toimenhaltijat eivät tiedä vielä koulutuspäivillä syntyneestä toiminta-ajatuksesta mitään, joten heidän vastauksiin koulutuspäivät ja siellä virinnyt toiminta-ajatus ei voikaan vai- kuttaa. Tällainen tilanne lisää saatavien vasta-usten epäsymmetriaa, mutta se ei mitenkään saa heikentää tästä esimerkikikunnasta tulleiden yhteistyöyhteyksiä koskevien vastausten anta- maa kuvaa tämän kunnan hallinnonalojen väli- sestä yhteistyöstä. Tämyntyyppisillä tuloksiin vaikuttavilla tilanteilla voidaan osittain selittää ilmoitetuissa yhteistyöyhteyksissä havaittu epä- symmetria. Silti jää tarvetta etsiä lisää selittäviä tekijöitä vastausten epäsymmetrialle.

Sosiaaliturvan Keskusliitto käynnisti vuoden 1993 puolivälissä Kunnallisalan kehittämissäätiön tuella Kansalaisten hyvinvoinnin alueelliset tuki- verkostot-projektiin (myöhemmin 'Tukiverkosto- projekti'). Osana tätä projektia toteutettiin 'Kuntien ja järjestöjen toiminnan muutos' -tutkimus. Kun- takyselyt oli suunnattu Ahvenanmaata lukuun ottamatta kuntien sosiaalitoimille ja kysymykset kattoivat koko kunnan sosiaali- ja terveydenhuol- toa, seurakuntia, järjestöjä, Kansaeläkelaitosta ja työvoimahallintoa. Sosiaali- ja terveystoimi nähtiin hyvinvointipalvelujen osalta edustavan kuntaa niin, ettei kyselyssä eritellä muita kunnan hallinnonaloja. Kyselyyn vastasi 251 kuntaa, jol- loin vastausprosentti oli 57. Näin saadut tulok- set eivät käsittele koulutoimintaa, teknistä toimintaa ja liikuntatoimintaa, jotka ovat mukana tämän artikke- lin aineistossa. Silti saadut tulokset puhuvat osin samaa kieltä kuin tässä artikkelissa raportoidut tulokset (Eronen ym. 1995).

Tukiverkosto-projektin tutkimustulosten



**Kuvio 3. B-kuntien asukasluku ja yhteistyöyhteydet.**

mukaan "asukasmäärä vaikuttaa huomattavasti tehtävän yhteistyön määrään siten, että mitä pienempi kunta, sitä vähemmän yhteistyötä ja mitä suurempi kunta, sitä enemmän yhteistyötä. Suurissa kunnissa myös suunnitellaan lisää yhteistyötä useammin kuin pienissä". Tämä havainto on samansuuntainen tässä artikkelissa raportoitavien tutkimustulosten kanssa. Kuviossa 4 on verrattu B-kuntien hallinnonalojen välisiä yhteistyöyhteyksien määriä näiden kuntien asukaslukuun ja yhteys on saman suuntainen kuin Tukiverkosto-projektin tutkimuksessa. Tässä artikkelissa raportoitavan tutkimuksen tulosten mukaan ilmoitetuissa yhteistyöyhteyksissä pienten ja suurten kuntien välillä ei ole tilastollista eroa. Runsaammat yhteistyöyhteydet väestömäärältään suuremmissa kunnissa selittynevät mitä ilmeisemmin Tukiverkosto-projektin raportoinnissa mainitulla tavalla, suuremman kunnan runsaammat asiat.

Yhteistyöasioiden eriytyminen muun muassa kuntatyypin, asiasisällön ja toimijan mukaan nostaa esiin tarpeen tarkentaa yhteistyön toteutustapoja ja määriä. Yhteistyön toteutustavat voidaan yksilöidä esimerkiksi kuvion 2 esittämällä tavalla. Yhteistyön toteutustavan määrittely vähentää eri toimijoiden kieli- ja käsitemaailmojen eroista johtuvia yhteistyön esteitä. Määrittely saattaisi auttaa tarkentamaan myös kulloistakin näkökulmaa yhteistyöhön. Tämän

artikkelin raportoimassa tutkimuksessa näkökulma on yhteistyö kunnallisten liikuntapalvelujen tuottamisessa kunnan hallinnonalojen näkökulmasta. Tutkimukseen saaduissa kyselyvastauksissa yhteistyöllä mitä todennäköisimmin on tarkoitettu yhteistyön janalle (Kuvio 2) symboleilla 3, 4 ja 5 merkittyjä yhteistyön toteutustapoja.

Paikallistason toimijoiden väliseen yhteistyöhön vaikuttaa hyvin monet, osin ristiriitaisetkin seikat.

Julkisen hallinnon perusrakenne on linjaorganisaation mukainen hierarkkia, jota saattaa korostaa vielä byrokraattinen johtaminen (Eronen ym. 1995, s.75). Tällaisessa toimintaympäristössä yhteistyökin on tarkkaan säänneltyä, jolloin se ei aina ensisijaisesti kehity ja muotoudu yhteistyön ja kuntalais- ja asiakastarpeista lähtien. Omat taustaorganisaationsa ja toimintakulttuurinsa omaavat toimijat tulevat yhteistyötilanteisiin omalla käsitemaailmallaan, jolloin huomattava osa yhteisestä ajasta ja voimavaroista kuluu näiden esteiden ylittämiseen. Tällaisessa työympäristössä tehtävät yritykset yhteistyön lisäämisestä koetaan myös uhkaavan osanottajien perustehtävän hyvää hoitoa (Eronen ym. 1995, s. 85). Tämän artikkelin raportoima tutkimus on käyttänyt kuntien liikuntapalvelujen järjestämisessä tehtävästä yhteistyöstä tehdyn tutkimuksen osa-aineistoa. Koko aineistoa koskeva

Kuvion mukaan

- yhteistyö on tilanne, jossa yhteistyön osapuolet suunnitelmallisesti yhteen sovittavat tavoitteensa ja sopivat toimenpiteistä, joilla yhteistä tavoitetta kohti pyritään ja

- erikseen tekeminen on tilanne, jossa ei sitouduta tavoitteiden tai keinojen yhteensovittamiseen. Silti tavoitteet ja/tai keinot voivat olla samansuuntaisia.

	Osallis- tuminen	Osall- listava		
Erikseen tekeminen		Avun anto	Yhteis- ymmärrys	Yhteistyö
	Tekemisen vaiheiden/ sisältöjen kytkentä			
←-----				
>				
0000000011111111111122222222223333333333334444444444444444555555 *)				

Yhteyden- pito	Virka-apu	Neuvot- teluvel- voite	Yhteinen hanke  Yhteen- sovittaminen	Yhdessä tekeminen
-------------------	-----------	------------------------------	--	----------------------

Tässä artikkelissa yhteistyöllä on tarkoitettu symboleilla 3, 4 ja 5 merkittyä aluetta.

\*)

0 = erikseen tekeminen

1 = yhteydenpito + vähäistä kytkentää,  
esim. "paperiyhteistyö"

2 = vuorovaikutus + avun anto,  
esim. puhelinneuvottelut

3 = toisen osapuolen aloitteen varaan rakentuva mukaanmeno,  
esim. palaverit, kokoukset

4 = yhdessä tekemisestä myönteinen kokemus,  
esim. tiimityö, projektit

5 = yhteisesti sovittu tavoitteisto ja sen mukaan toiminen,  
esim. oma toimintasuunnitelma rakentuu luottamukseen  
yhteistyön toimivuudesta.

Esimerkeissä 1 - 4 käytetty lähteenä: Hokkanen L, Kinnunen P, Pohjola A, Urponen K, Väärälä R. *Palvelutilkuista yhteiseen työhön*. Lapin yliopisto, Rovaniemi 1991.

Kuvio 2. *Jatkumo erikseen tekemisestä suunniteltuun yhteistyöhön.*

tutkimusraportti toteaa: "Kokonaisuutena yhteistyö liikuntapalvelujen järjestämisessä voidaan yhteydenottojen määrän ja tiheyden perusteella suhteessa kaikkiin tutkittaviin sektoreihin luokitella vähäiseksi (Kurikka 1996, s. 19)". Tätä havaintoa tukee Tukiverkosto-projektin raportti seuraavasti: "Muissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että viranomaisyhteistyön lisääntymisestä huolimatta sosiaalitoimi, mielenterveyssektori, työhallinto ja Kansaneläkelaitos tekevät yhteistyötä kaiken kaikkiaan vähän (Eronen ym. 1995, s. 79)".

Vähäistenkin yhteistyöyhteyksien rasitteena on lisäksi tämän artikkelin raportoiman tutkimuksen mukainen epäsymmetria, joka koskenee yhteistyöyhteyksiä yleisemminkin. Tuleekin tarve lähestyä niin tämän artikkelin raportoiman tutkimuksen kuin edellä mainittujen muidenkin tutkimusten tuloksia myös siten totena, etteivät vähäiset ja epäsymmetriset sekä muutoin vaikeasti ymmärrettävät tulokset johdukaan ensisijaisesti käsitteiden erilaisesta ymmärtämisestä tai vastaavista syistä. Tällöin mahdollisista tutkimuksellisista puutteista huolimatta saatuja tuloksia tuleekin pitää yhteistyöasiana oikein kuvaavina. Mikä voisi sitten olla selitys raportoituille tutkimustuloksille. Seuraavaan on rakennettu yksi selitysmalli. Sulkeisiin lisätyillä maininnoilla on pyritty helpottamaan esitettävän selityspolun aukeamista.

Anthony Giddens on esittänyt rakenteistumisen teorian (1984, s. 117). Giddens näkee ensinnäkin, että yhteiskuntajärjestelmän rakenne ja toimijat ovat keskinäisessä riippuvuudessa. Rakenteet ovat siten kaksinaiset, että ne ovat toimintakäytäntöjen (esimerkiksi yhteistyö) kannalta sekä yhteistyön väline että tulos. Toimijat ovat inhimillisiä ihmisiä (tai tämän artikkelin hallinnonaloja) ja heidän vaikutuksensa niin rakenteisiin kuin tuloksiin ovat osin suunnittelemattomia ja osin prosesseihin vaikuttavat niiden tunnistamattomat olosuhteet. Toimijat käyttävät hyväkseen sääntöjä ja voimavaroja (=rakenteita) vuorovaikutusprosesseja synnyttäessä, mutta samalla vuorovaikutusprosessit (esimerkiksi yhteistyö) jäsentävät uudelleen sääntöjä ja voimavaroja.

Giddensia lainaten paikallistason yhteistyön toimijoilla saattaa olla se käsitys, että paikallistoiminnassa kokonaisuus on funktionalistisen näemyksen mukaisesti osiensa summa (Heiskala 2000, s.18). Tämän oletuksen perusteella paikalliset toimijat pitävät tärkeimpänä oman perustehtävänsä (kokonaisuuden yhden osatekijän)

hyvää toteutusta. Yhteistyöpyrkimykset kaikkinä vaikkeuksineen saatetaan kokea jopa uhkana tuolle hyvin toimivaksi oletetulle osien summalle eli kokonaisuudelle, jota kaiken lisäksi täydentää yhteiskunnallinen itseohjaus (Heiskala 2000, s. 18). Giddens ei kiellä funktionalistista sääntöä 'kokonaisuus on osiensa summa', mutta hän pitää sitä arveluttava, koska tällainen ajattelutapa "sulkee erittäin tehokkaasti pois tutkimusperspektiivit, joista yhteiskuntaa eritellään jännitteisissä suhteissa toisiinsa olevista ryhmistä koostuvana (Giddens 1984, s. 178)". Kun tämä Giddensin lausuma tulkitaan koskevan myös kunnan hallinnonaloja, niin se antaa lisäymmärrystä saatuihin tutkimustuloksiin. Giddensin mainitsema jännitteisiä suhteita voi analysoida edelleen Foucaultin vallan määritelmää soveltaen (Kusch 1993, s. 102, Heiskala 2000, s. 190). Tällöin kunnan kahden hallinnonalan välisessä yhteistyössä on kysymys myös ja ehkä ennen kaikkea näiden hallinnonalojen välisistä valtasuhteista. Yhteistyötilanteissa käydään tavalla tai toisella vuorovaikutuskeskustelua, jossa koko ajan vaikutetaan näiden hallinnonalojen valtaan toisiinsa nähden ja mitä ilmeisimmin myös valta-asemaan koko siinä kentässä, jossa nämä hallinnonalat toimivat. Mikäli tämä oletus toimii arkitodellisuudessa, niin silloin hallinnonalan yhteistyösuhteesta tuleekin tärkeä vallan määräytymisen välikappale.

On ajateltavissa, että yhteistyöasioita koskevaan kyselyyn vastannut kunnan hallinnonalan vastaava toimenhaltija on tiedostaen tai tiedostamattaan ajatellut myös vastauksensa mukaiseen yhteistyöhön sitoutumista. Jos näin on käynyt, niin vastaaja on saattanut vastata myönteisesti niiden yhteistyökumppanien kohdalla, joiden suunnalta mahdollisessa konkreettisessa yhteistyötilanteessa vallan menettämishuoka olisi mahdollisimman pieni tai saattaisi avautua jopa mahdollisuus vallan kasvattamiseen joko kahden välisessä suhteessa tai laajemminkin (esimerkiksi hyvin menestyneen hankkeen avulla). Toteutuneiden yhteistyöhankkeiden pohjalta hallinnonalojen vastaajat ovat tietäneet jo ennakoita, miten yhteistyö tietyn hallinnonalan kohdalla todennäköisesti vaikuttaisi oman hallinnonalan vallan määrään. Kun hallinnonalat ovat toisistaan tietämättä, mutta Foucaultin esittämän teorian pohjalta minimoineet sitoutumista sellaisiin yhteistyösuhteisiin, joissa olisi vaara vallan menettämisestä, niin lopputulos onkin tässä artikkelissa raportoidun tutkimuksen tulosten mukai-

nen:

Hyvinvoinnin tukiverkosto-projektin raportissa 'Toisin toimien uutta oppien' edellä kuvattua yhteistyön osapuolten välistä jännitettä kuvataan seuraavasti: "Yhteisen hyödyn etsimisen ja löytämisen tiellä on myös eri toimijoiden erilainen kieli. Jo pelkästään viranomaistyön kehittämissankkeissa eri koulukuntien ja ammattiryhmien edustajien on vaikea löytää yhteistä kieltä ja ymmärtää toisiaan. Julkishallinnon, politiikan, järjestöjen, tutkijoiden tai ihmisten arkikieliet poikkeavat myös toisistaan. Erilainen kieli aiheuttaa usein kehittämissvaikeuksien lisäksi - ja niiden takia - myös keskinäistä vihamielisyyttä tai turhautumista. Vihamielisyys heikentää halua edes yrittää yhteistyöhön. Yhteistoiminnan sijaan esiintyy keskinäistä syytelyä (Eskelinen ym. 1998, s. 175)." Kuntien väliseen yhteistyöhön valtasuhteiden on havaittu vaikuttavan myös niin, ettei taroituksenmukaisuus aina ohjaakaan yhteistyötä (Stenvall 2002, s. 57 - 58).

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Artikkelissa on raportoitu yhden yhteistyötutkimuksen tuloksia ja verrattu niitä liikunta- ja hyvinvointipalveluja koskeviin yhteistyötutkimuksiin. Tämän artikkelin raportoinnissa tutkimuksessa havaittu epäsymmetria kunnan hallinnonalojen välisessä yhteistyössä korostaa muissakin tutkimuksissa todettua yhteistyön kokonaismäärään vähäisyyttä (Kurikka 1996, s. 19, Eronen ym. 1995, s. 79). Hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä ei hallinnonaloille kuitenkaan näytä syntyvän vaihtoteorian mukaisia hyötyjä niin paljon, että se ylläpitäisi intressejä hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen (Nikula 2001, s. 272).

On vaikeaa paikallistaa julkisen hallinnon toimijaketjusta tahoa, joka kantaisi huolta kunnan hallinnonalojen välisen yhteistyön tilanteesta ja kehittämisestä. Kuitenkin kuntia ja sen hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä yhteistyö on paljon käytetty keino vaativien ja monialaista asiantuntemusta vaativien asioiden hoitamiseksi (esimerkiksi Kansanterveyslaki 66/1972 23 §, Laki lasten päivähoidosta 1119/1985 7 a §, Liikuntalaki 1054/1998 2 § 3 mom., Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 1 § 2 mom. ja Sosiaalihuoltolaki 710/1982 54 § 1 mom.).

Kunnallisen palvelutuotannon ollessa ohjatum-

paa esimerkiksi 1960- ja 1970-luvuilla yhteistyön perusteluksi riitti toiminnan rahoitukseen merkittävästi osallistuneen valtion ohjaus yhteistyöhön (Oulasvirta ym. 2002, s. 18).

Tilanne on kuitenkin muuttunut, kun kunnat ovat siirtyneet omaan tavoite- ja kehysohjaukseen ja ulkoapäin tuleva ohjaus on vähentynyt (Oulasvirta ym. 2002, s.20). Kuntien hallinnonalojen välisen yhteistyön tilannetta tulisikin selvittää sekä arvioida yhteistyön kehittämistarpeita ja keinoja. Tähän asiaan tämä artikkeli on pyrkinyt antamaan lisätietoa. Vastavuoroisten hyvien yhteistyökäytäntöjen kehittämiseen tarvittaisiin muun ohella tutkimukseen perustuvaa lisätietoa

Tässä artikkelissa raportoidussa tutkimuksessa mukana olleita kunnan hallinnonaloja koulu-, sosiaali, tekninen-, terveys- ja liikuntatoimi voidaan tässä artikkelissa esitetyn perusteella kuvata hallinnonalojen välisen yhteistyön näkökulmasta. Koulutoimi on tutkimuksen piiriin tulleista viidestä hallinnonalasta raportoidun tutkimuksen mukaan keskitetyimmän ohjattu hallinnonala. Yhteistyön osapuolena koulutoimi on aktiivinen.

Sosiaalitoimelle on tyypillistä yhteistyöyhteyksien korkeahko määrä, joka vaihtelee kunnittain (toisin kuin koulutoimella). On mahdollista, että sosiaalitoimella on hyvä tuntemus kunnan eri hallinnonalojen yhteistyövalmiuksista ja se hyödyntää tätä voimavaraa. Teknisen toimen yhteistyövalmiudet ovat todennäköisesti enemmän hankekohtaisia kuin yleisiä. Muut tutkimuksessa mukana olevat hallinnonalat eivät näyttäisi hyödyntävän täysimääräisesti teknisen toimen yhteistyövalmiuksia.

Terveystoimen yhteistyöyhteydet ovat symmetria-näkökulmasta parhaat. Kaikkiaan 276 yhteistyöyhteydestä 106 on vastavuorisia eli symmetrisiä (38 %), joka on korkeaa tasoa tässä aineistossa. Terveystoimella on näin ollen annettavaa muille hallinnonaloille, jos ne pyrkivät epäsymmetrisistä yhteistyöyhteyksistään muuntamaan enemmän symmetrisiksi. Eräänä oletuksena voisi esittää, että terveystoimella olisi vähemmän itseisarvoisia pyrkimyksiä, jolloin muiden hallinnonalojen on helppo liittyä työskentelemään terveystoimen työn kohteen; tietyn asian, sairauden, puutteen, tietyn henkilön, perheen tai yhteisön puolesta.

Liikuntatoimi on ilmoittanut kaikkein vähiten yhteistyöyhteyksiä kunnan muihin neljään hallinnonalaan päin. Tämän artikkelin raportoidun tutkimuksen käyttämän kyselyaineiston koonta

liikuntatoimesta poikkesi neljältä muulta hallinnonalalta saadun kyselyaineiston koonnasta. Tutkimusaineiston kokoamiseen liittyvät seikat ovat voineet vaikuttaa siihen, että liikuntatoimen vastaukset eroavat näin paljon edelleen on mahdollista, että liikuntatoimella yhteistyöyhteydet ovat voitto-  
 topolisesti muihin (esimerkiksi liikuntaseurat ja -ryhmät) kuin kunnan omiin hallinnonaloihin päin. Tämän artikkelin raportoiman tutkimuksen avulla ei ole voitu selvittää, kuinka suurta osaa tutkimuksessa mukana olleiden hallinnonalojen kaikista yhteistyöyhteyksistä edustavat yhteydet kunnan omiin hallinnonaloihin päin. Mahdollisissa jatkotutkimuksissa tämän selvittäminen auttaisi hahmottamaan kunkin hallinnonalan yhteistyöprofiilia myös tältä osin.

## LÄHTEET

- Eronen, Anne & Hokkanen, Liisa & Kinnunen, Petri & Lehto-Pusa, Päivi & Rönnberg, Leif & Särkelä, Riitta. (1995). Hyvinvoinnin verkostoja näkyvissä. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Eskelinen, Marjut. Toim. (1998). Toisin toimien, uutta oppien. Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto. Helsinki
- Giddens, Anthony.(1984). Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset. Keuruu.
- Granlund, Marja & Outinen, Seppo & Paloposki, Jaakko & Pyykkölä, Markku & Sauvonsaari, Salme & Sjöholm, Kari & Strandström, Maija & Takalo, Anne & Vuorento, Reijo.(1989). Kunnan ja yksityisten yhteistyö ja työnjako palvelutuotannossa. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Halonen, Pirjo.(2002). Ohjauskeskustelu 11.3.2002. Kuopion yliopisto.
- Hannus, Arno ja Hallberg, Pekka.(2000). Kuntalaki. Wemer Söderström lakitieto Oy. Helsinki.
- Hautamäki, Antti & Mäkelin, Matti & Savaspuuro, Timo & Seppänen, Tapani & Vepsäläinen, Ari. (1990). Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa. Hyvinvointi 1990-luvulla. SITRA. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Heinonen, Jama & Paasio, Antti. (1994). Onko kunnassa kuntoa? Kunnan kilpailukyvyyn arviointi. Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus. Turun Kauppakorkeakoulu.
- Heiskala, Risto. (2000). Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktivistista synteesiä Yhteiskuntateoriassa. Tammer-Paino. Tampere.
- Hokkanen Liisa, Kinnunen Petri, Pohjola Anneli, Urponen Kyösti ja Väärälä Reijo. (1991). Palvelutilkuista yhteiseen Työhön. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Hokkanen Liisa ja Väärälä Reijo. (1992). Rajojen ylityksiä ja yhteistoimintaa. Kemijärven hyvinvointipalveluprojektin osaraportti 2. Lapin yliopisto. Rovaniemi. Kansanterveyslaki 28.1.1972/66.
- Kuntalaki 17.3.1995/365.
- Kurikka, Päivi.(1996). Yhteistyöllä liikuntapalveluja. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 55. Helsinki.
- Kusch, Martin.(1993). Tiedon kentät ja kerrostumat. Kirjapaino Osakeyhtiö Kaleva. Oulu.
- Laki lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta 31.12.1985/1119.
- Liikuntalaki 18.12.1998/1054.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.
- Mattila, Mikko ja Uusikylä, Petri. (1999). Mitä on verkostot analyysi. Teoksessa Mikko Mattila ja Patri Uusikylä: Verkostoyhteiskunta. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Nikula, Jaakko.(2001). Terveyttä edistävään yhteistyöhön sektorirajat ylittäen. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 38 (2001) 3, 269 - 273.
- Nummela, Juhani ja Ryyänen, Aimo. (1996). Kansalainen ja uusi hallinto. Lakimiesliiton kustannus. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä. Perusopetuslaki 21.8.1998/628.
- Ohtonen, Jukka. (2002). Satakunnan Makropilotti: Tulosten arviointi. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.
- Oulasvirta Lasse, Ohtonen Jukka, Stenvall Jari. (2002). Ohjausjärjestelmän teoreettiset perusteet Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Teoksessa Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, tasapainoista ratkaisua etsimässä. Edita-Prima Oy. Helsinki.
- Ruuskanen, Petri. (2001). Sosiaalinen pääoma - käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT-tutkimuksia 81. Helsinki.
- Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710
- Stenvall, Jari. (2002). Aluehallinto kuntien ohjauksen välineenä. Teoksessa Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, tasapainoista ratkaisua etsimässä. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Tolonen, Tarja.Toim. (2000).Suomalainen koulu ja kulttuuri. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.
- Uusikylä, Petri. (1999). Hyvinvointilainsäädännön verkostot - Sidosryhmäorganisaatio sosiaali- ja terveyslainsäädännön taustalla vuosina 1968-1995. Teoksessa Mikko Mattila ja Petri Uusikylä: Verkostoyhteiskunta. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Valanta, José ja Pekola-Sjöholm, Marianne.(2000). Organisaatioiden moninaisuus. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 130. Helsinki.