

# Kenen ehdoilla, mitä ja miten?

## Järjestöt palvelujärjestelmän muutoksissa

RIIKKA PERÄLÄ – SILVA TEDRE – EVA KANERVA

Suomessa keskustellaan tällä hetkellä vilkkaasti kansalaisille suunnattujen hyvinvointipalveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä sekä siitä, kenellä on vastuu näistä kysymyksistä. Tilannetta on tulkittu vastuun uusjakona tai siirtona julkiselta vallalta yksityiselle, ja yksityisellä on viitattu tässä yhteydessä niin markkinoihin, kansalaisjärjestöihin kuin lähiyhteisöihin ja perheeseenkin. Myös kirkot ja muut uskonnolliset toimijat ovat olleet keskustelussa enenevästi esillä.

Keskustelun moottorina on ollut ajatus siirtymisestä julkisen vallan vastuuta kansalaistensa hyvinvoinnista painottaneesta hyvinvointivaltion aikakaudesta uuteen, vastuun uusjakoa eri toimijoiden välillä korostavaan ajatukseen hyvinvointiyhteiskunnasta. Raija Julkunen (2001) erittelee kirjoituksessaan hyvinvointiyhteiskunnalle annettuja määritelmiä ja merkityksiä. Toisistaan jossain määrin poikkeavia määritelmiä yhdistää ajatus siitä, että hyvinvointivaltiossa vallinnut perinteinen työn- ja vastuunjako on nykytilanteessa hajautunut ja että vastuu kansalaisten hyvinvoinnista on jakautunut aikaisempaa useammalle toimijalle. Samalla aikaisemman ”käskytskulttuurin” on korvannut keskustelevämpi, yhteistyötä ja toimintojen koordinoimista korostava hallintokulttuuri. Kuten Julkunen (2001, 202) kirjoittaa: ”monitoimijaisessa maailmassa poliittis-hallinnollinen järjestelmä ei voi saada asioita (vain) käskyin ja normein, vaan kannustamalla ja koordinoimalla.” Kannustavuus on kaiken kaikkiaan uuden paradigman keskeistä sanastoa, ja se on juurtunut syväälle esimerkiksi erilaisten työvoimapolitiittisten instituutioiden toimintalogiikkaan.

Vastuun uudelleenjaon edelläkävijöiksi ovat osoittautuneet kolmannella sektorilla toimivat ja erilaisten marginaaliryhmien kanssa työskentelevät ammattiryhmät ja palveluntarjoajat. Esi-

merkiksi erilaisia päihteidenkäyttäjille suunnattuja hoito-, kuntoutus- ja tukipalveluja toteutetaan usein kuntien ja järjestöjen välisinä ostosopimuksina. Useimmiten kunta tilaa järjestöiltä palvelun, jonka järjestö sitten tuottaa omista lähtökohdistaan käsin. On väitetty, että kunnat ovat näin siirtäneet vastuuta järjestämiensä palvelujen sisällöstä muille tahoille. Samalla kokonaiskuvan siitä, minkälaisia palveluja kansalaisille on tällä hetkellä tarjolla ja kuka loppujen lopuksi vastaa näistä palveluista, on sanottu hämärtyneen.

Suomalaisesta järjestökentästä tuli 1990-luvulla myös keskeinen työllistämispoliittikan toimija niin sanottuna tukityöllistäjänä ja välityömarkkinoiden pyörittäjänä. Pääasiassa tukityöllistämiseen osallistuvat työttömien yhdistykset, mutta nykyisin yhä enenevästi myös järjestöt, joiden toiminnan tavoite ei ole työllistäminen, vaan joissa työllistäminen nivoutuu näiden järjestöjen toimintaan ja niiden peräänkuuluttamiin humanitaarisiin tai aatteellisiin lähtökohtiin (Jolkkonen & Roivas 2008). Esimerkiksi monet kristilliset päihdetyön järjestöt ovat tätä nykyä merkittäviä välityömarkkinoiden toimijoita kunnissa (Lund 2008).

### **Kristillisen päihdetyön tutkimus esimerkkinä palvelujärjestelmän muutoksista**

Sininauhaliitossa, joka on kristillisten päihdejärjestöjen keskusliitto, aloitettiin elokuussa 2008 Raha-automaattiyhdistyksen rahoittama kristillisen päihdetyön kaksivuotinen tutkimushanke. Tarkoituksena on kartoittaa tällä hetkellä tehtävän kristillisen päihdetyön toteuttamistapoja ja toimintaympäristöjä, työn ympärille muodostu-

neita yhteistyöverkostoja sekä toiminnassa mukana olevien yhteisöllisiä ja yksilöllisiä kokemuksia ja tulkintoja toiminnasta. Sininauhaliiton alaiset jäsenjärjestöt ovat monissa kunnissa merkittäviä toimijoita esimerkiksi päihde-, päiväkeskus- ja asumispalveluiden tuottajina.

Kristillinen päihdetyö on ollut näihin päiviin asti suhteellisen näkymätöntä niin päihdehuollon järjestelmän jäsenyksissä kuin tutkimuksissakin. Lähes ainoana laaja-alaisempuna tutkimuksena voi pitää Jorma Niemelän (1999) sosiaalipolitiikan alaan kuuluvaa väitöskirjaa kristillisten järjestöjen ylläpitämästä päihdehoidosta. Nyt käynnistyneessä tutkimuksessa kysytään, miten kristillistä päihdetyötä tekevät toimijat ovat reagoineet sosiaalipolitiikassa, erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä, tapahtuneisiin muutoksiin ja millä tavalla muuttunut toimintaympäristö on mahdollisesti muokannut kristillisen päihdetyön sisältöjä. Kristillisen päihdetyön yhteiskunnallisen aseman ja sisältöjen tutkimuksen ohella tutkimushanke toimiikin ”keissinä”, joka tarjoaa näkökulman yleisempien yhteiskunnallisten kysymysten, kuten eri toimijoiden välisen vastuunjaon ja sosiaalipolitiikan ajattelumallien, kriittiseen tarkasteluun.

Kristilliset järjestöt, kuten muutkin järjestöt, ovat nykytilanteessa esimerkiksi sopineet tai pyrkineet sopimaan yhteistyöstä kuntien kanssa. Mitä yhteistyö sitten käytännössä on, miten sitä tehdään ja mitä se on vaatinut kristillisiltä toimijoilta? Yhdeksi lisääntyvään yhteistyöhön liittyväksi uhkakuvaksi on nähty järjestötoimijoiden arvopohjan rapautumisen. Onko näin käynyt kristillisten toimijoiden kohdalla? Väistykö kristillisuus taka-alalle, jos vaihtoehtona oletetaan olevan jääminen ilman ostopalvelusopimusta?

Tutkimuksessa kysytään, mitä kunnat odottavat järjestöiltä ja millä ehdoilla järjestöjä otetaan palveluntuotantoon mukaan? Voiko esimerkiksi julkisen järjestelmän tai vallitsevan sosiaalipolitiittisen ajattelun vääreksi tulkitsema aate tai aatteellisuus, esimerkiksi liika kristillisuus, muodostua ongelmaksi palveluja kilpailutettaessa tai päätettäessä siitä, minkälaisiin palveluihin asiakkaita ohjataan? Vai onko niin, että kunnat pyrkivät yhä enenevästi vetäytymään palveluiden tuotantoon liittyvästä vastuustaan ja siirtämään sitä järjestöille? Martti Siisiäisen (2000) mukaan mielenkiintoinen kysymys on, minkälaiset järjestötoimijat pärjäävät nykytilanteessa. Kuntien kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi tutkimuksessa kar-

toitetaan kristillisten järjestöjen ympärillä olevia yhteistyöverkostoja ja ylipäätään sitä, millaisia erilaisia strategioita ja toimintatapoja järjestöt ovat kehittäneet pyrkiäkseen vastaamaan nykytilanteessa esiintyviin yhteistyön ja verkostoitumisen vaatimuksiin.

Toista näkökulmaa kristilliseen päihdetyöhön avataan tutkimuksessa ruohonjuuritason toiminnan näkökulmasta ja toiminnassa mukana olevien ihmisten toiminnalle antamista merkityksistä. Tutkimuksen tässä osahankkeessa etsitään toista tietoa tai vastapuhetta sosiaalipolitiikassa tällä hetkellä hallitsevien ongelmien määrittelyjen rinnalle, jotka ovat löytäneet tiensä myös kristilliseen päihdetyöhön. Sellaisia nykyisin yleisesti esiintyviä ideoita, kuten kannustavuus, vaikuttavuus, aktivointi ja yhteisöllisyys, tarkastellaan tutkimuksessa kriittisesti kysymällä, miten tällaisia periaatteita toteuttavassa toiminnassa mukana olevat ihmiset itse määrittelevät toiminnan merkityksen omassa arkielämässään. Tutkimuskohteena ovat kristillisten päihdetyön järjestöjen organisoimat välityömarkkinat ja asumispalvelut. Järjestöt toimivat välivähykkeellä markkinoiden ja ongelmien välissä, likellä ongelmia. Tukityöllistäjinä ne toimivat avointen työmarkkinoiden ja avoimen työttömyyden välissä. Asumisen järjestäjinä ne toimivat vapaiden asuntomarkkinoiden ja asunnottomuuden välissä.

Kolmanneksi tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan eksistentiaalisten kysymysten läsnäoloa kristillisessä päihdetyössä ja kristillisille järjestöille ominaisia tapoja kohdata niitä. Samalla avataan toiminnan kristillisen sisällön luonnetta ja sen saamia erilaisia painotuksia käytännön työssä. Sosiaali- ja terveysministeriön laatimissa päihdepalvelujen laatusuosituksissa (STM 2002) todetaan, että asiakkaan ilmaisemat eksistentiaaliset ja uskonnolliset tarpeet tulee ottaa huomioon palveluiden kokonaisuudessa. Myös opetusministeriön selvityksessä (OPM 2007) sanotaan, että ”koulutuksessa on luotava valmiuksia tunnistaa elämän tarkoitukseen ja uskonnollisiin kysymyksiin liittyvä hätä ja etsintä”. Käytännössä on kuitenkin niin, että esimerkiksi kuntien päihdepalvelujen piirissä eksistentiaalisten kysymysten puheeksi ottaminen on koettu vaikeaksi. Voi myös ajatella, että nykyisessä tilanteessa eksistentiaalisten kysymysten käsittely on entistä vaikeampaa ja väistyy helposti taka-alalle kiireen ja muiden paineiden tieltä.

Erityisen kiinnostuksen kohteena tutkimuksen

tässä osahankkeessa on, mitä kaikkea eksistentiaalisilla kysymyksillä voidaan kristillisen päihdetyön kontekstissa ymmärtää ja minkälaisia ovat eksistentiaalisten kysymysten käsittelytapoihin liittyvät ammattieettiset kysymykset. Kristillisetkin järjestöt ovat eksistentiaalisten kysymysten lähestymistavoissa keskenään hyvin erilaisia. Lähtökohdissaan niitä yhdistää kristillinen arvopohja. Eksistentiaalisten kysymysten käsittelyssä joissakin paikoissa ollaan kuitenkin avoimemmin kristilliseen vakaumukseen sitoutuvia, mikä ilmenee esimerkiksi toipumistyöskentelyssä asiakkaan kanssa, kielenkäytössä, ympäristössä ja päiväkohtaisessa ohjelmassa kristillisine ryhmineen. Toisissa paikoissa eksistentiaalisten kysymysten käsitteleminen on sen sijaan yksilöllisempää, korostetun asiakaslähtöistä tai lähes olematonta.

## Matkalla kolmannen tien hyvinvointiparadigmaan

Kolmannen sektorin järjestötoimijat, niiden joukossa kristilliset järjestöt, ovat tuoneet hyvinvointipalvelujen kentälle omia toimintakulttuureitaan. Hyvinvoinnin sekataloudessa ne kohtaavat sekä markkinoiden, toisten järjestöjen että julkisen järjestelmän toimintalogiikat. On kuitenkin vielä vähän tutkimusta siitä, mitä uutta palveluiden tuottamiseen oikeastaan on tullut ja tulee mukaan toimintakentän uudelleenorganisoinnissa ja minkälaisia neuvotteluja palveluiden sisällöistä tällä hetkellä käydään. Uusien toimijoiden vahventuneen roolin palveluiden tuotannossa on toivottu laajentavan yhteiskunnallista vastuuta hyvinvoinnista ja siten lisäävän yhteiskunnallista koheesiota. Esimerkiksi kirkot ovat kannanotoissaan edustaneet tällaista positiivista näkemystä. Jälkmodernistinen, esimerkiksi monien yhteiskuntatieteilijöiden tapa puhua hyvinvointiyhteiskunnasta on ollut puolestaan pessimistisempi. Lisääntyneen eriytymisen on tulkittu joh-

tavan sosiaalipolitiikan ja sitä toteuttavien toimijoiden valvonnan ja koordinoinnin hankaloitukseen. Lisäksi erilaisia toimintoja ei ohjaa enää ajatus kaikille yhteisestä hyvästä, vaan hyvinvointipolitiikan kohteena ovat pikemminkin yksilötasolla tapahtuvat ongelmat ja onnettomuudet, joita voidaan hallita parhaiten erilaisin yksilöihin kohdistuvien kannustamisen ja aktivoinnin keinoin (Julkunen 2001).

Hypoteesimme on, että järjestöjen näkökulmasta hallitseva viitekehys saattaa uudessa neuvottelutilanteessa sulkea ulos huomattavan osan järjestöissä mielekkääksi koettua arvosidonnaisista toimintaa samalla kun tilalle istutetaan uutta palvelukonseptia, sosiaali- ja terveystalouden ohella myös esimerkiksi työvoimapalveluita. Viitteitä on myös siitä, että palvelujärjestelmän muutoksissa julkinen valta ulkoistaa sellaisia sosiaalisia ongelmia, joita ei pystytä asettamaan kannustamisen, tuottavuuden tai edes kuntoutumisen tulkintakehykseen. Samalla suljetaan ulos julkisen järjestelmän piiristä ihmisiä, joiden auttamiseen ja asianajoon järjestöt ovat sitoutuneet, ja ongelmat kasautuvat järjestöjen harteille (Murto 2006).

Kuten sanottua, nämä kysymykset ovat kuitenkin vielä paljolti auki ja tutkimusta tarvitaan lisää: erityisesti nyt, kun draivi nykyisen paradigman vahvistamiseen on vahva. Kuten valtiovarainministeri Jyrki Katainen toteaa helmikuuisessa Helsingin Sanomien haastattelussa hyvinvointipoliittisiin visioihinsa viitaten (HS 16.2.2009): ”Jos vastauksena on kolmas tie, niin Suomi on jo kolmas tie.” On kuitenkin mielenkiintoista, että samaan aikaan kun Suomi pyrkii vahvistamaan julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä korostavaa ”kolmannen tien” politiikkaansa, mallin kotimaassa Iso-Britanniassa ja muuallakin maailmassa samainen polku on osoittautunut tutkimusten valossa monella tapaa ongelmalliseksi (keskustelusta esim. Guardian 2008).

## KIRJALLISUUS

- GUARDIAN: The third way, the hard way. <http://www.guardian.co.uk/public/features/story/0,,2294386,00.html>, 2008
- JOLKKONEN, ARJA & ROIVAS, SEPPO: Väilyömarkkinoiden laajuus ja kehittämistarve Pohjois-Karjalassa. Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja N:o 2/2008. Joensuu: Joensuun yliopisto, 2008
- JULKUNEN, RAIJA: Hyvinvointiyhteiskunta – mikä se on

- ja mihin se kannustaa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97 (2001): 2, 200–205
- LUND, PEKKA: Päihdetyön päiväkeskukset: katoava toimintamuoto vai tärkeä osa palveluketjua? Helsinki: Sininauhaliitto, 2008
- NIEMELÄ, JORMA: Usko, hoito, toipuminen. Tutkimus kääntymyksestä ja kristillisestä päihdehoidosta. Tutkimuksia 96. Helsinki: Stakes, 1999
- OPM: Päihdeongelmien ehkäisyn ja hoidon koulutus-

- sen kehittämistyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:17. Helsinki: Opetusministeriö, 2007
- MURTO, LASSE: Ilkeät ongelmat haaste hyvinvointipalveluille. Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.): Vääryyskirja. Helsinki: Kela, 2006
- SIISSIÄINEN, MARTTI: Social Capital, Power and the Third Sector. Teoksessa: Siisiäinen, Martti & Kinunen, Petri & Hietanen, Elina (toim.): The Third Sector in Finland. Review to Research of the Finnish Third Sector. The Finnish Federation for Social Welfare and Health. Helsinki: Sosiaali- ja terveydenkeskusliitto, Lapin yliopisto, 2000
- STM: Päihdepalvelujen laatusuosituksen. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002.