



Miten kirkon diakoniatyö reagoi 2000-luvun talouskriisiin?

HEIKKI HIILAMO

Evankelis-Luterilaisen kirkon diakoniatyö aktivoitui 1990-luvun laman aikana köyhiin auttajana. Diakoninen apu kohdistui työpaikkansa menettäneille laman uhreille. Tämä artikkeli tarkastelee kirkon diakoniatilastojen avulla, onko diakoninen apu tavoittanut vuoden 2008 talouskriisin uhrien hädän.

.....

Köyhyden poistaminen tai ainakin sen lievittäminen on hyvinvointivaltion keskeinen tehtävä. Toisin kuin muut hyvinvointivaltiomallit, pohjoismainen malli on tavoitellut köyhyden poistamista laajempaa tavoitetta eli tasa-arvon toteuttamista (Kvist & al. 2012).

1990-luvun suuri lama muutti kuitenkin sosiaalipoliittisen keskustelun suuntaa Suomessa: hyvinvointivaltion sijaan alettiin puhua hyvinvointiyhteiskunnasta (Julkunen 2001a; Saarinen & al. 2014). Laman jälkeiset hallitukset panostivat universaalien hyvinvointivaltion kehittämisen sijaan köyhyyspolitiikkaan, joka tarkoitti muun muassa kohdennettuja tukitoimia – köyhyyspaketteja – heikoimmassa asemassa oleville (Kuivalainen & Niemelä 2010; Kuivalainen & al. 2005).

Talouslaman jälkeen valtio ja kunnat kiinnittivät huomiota kansalaisyhteiskunnan rooliin köyhien auttamisessa. Tämä näkyi muun muassa siinä, että osana EU:n köyhyden ja syrjäytymisen vastaisia toimenpideohjelmia (NAP) sosiaali- ja terveysministeriö kutsui kansalaisyhteiskunnan toimijoita yhdessä valtion ja kuntien kanssa ehkäisemään ja lievittämään köyhyyttä (Hiilamo 2012).

Yksi kutsun saaneista oli Suomen evankelis-luterilaisen kirkon diakoniatyö, joka profiloitui 1990-luvun jälkipuoliskolla talouslaman aiheuttaman köyhyden lievittäjänä (Iivari & Karjalainen 1999; Malkavaara 2000; 2002; 2007; Grönlund

& Hiilamo 2005; 2006; Juntunen 2006; 2007; Hiilamo 2010; 2012).

Köyhyysongelma paheni uudelleen vuoden 2008 talouskriisin jälkeen taloudellisen kasvun hiipuessa ja työttömyyden lisääntyessä Suomessa. Kirkkohallitus julkaisi vuonna 2010 strategia-asiakirjan ”Meidän kirkko – välittävä yhteisö”, jonka alaotsikko oli ”Suomen evankelis-luterilaisen kirkon diakonian ja yhteiskuntatyön linjaus 2015” (Kirkkohallitus 2010). Linjauksen mukaan kirkko auttaa ”erityisesti niitä ihmisiä, joiden hätä on suurin”, antaa ”henkistä, hengellistä, fyysistä, sosiaalista ja taloudellista apua” sekä vahvistaa ”etsivää työtä ja tutkivaa työtettä” avun tarpeen tunnistamiseksi ja ennakoimiseksi. Diakoniatyön muutoksesta 1990-luvulla on runsaasti kirjallisuutta. Sen sijaan diakoniatyön reaktioita 2000-luvun taloustaantumaa ei ole vielä tutkittu.

Tässä artikkelissa tarkastelen kirkon diakoniatyötä vuoden 2008 talouskriisin jälkeen. Tutkimuskysymyksenä on, reagoiko kirkon diakoniatyö 2000-luvulla suhteessa talouskriisin aiheuttamaan köyhyden lisääntymiseen samansuuntaisesti kuin 1990-luvun alussa. Aluksi käsitelen diakoniatyön institutionaalista asemaa ja tutkimusta diakoniatyön muutoksesta 1990-luvun laman aikana. Tämän jälkeen esittelen metodit ja aineistot. Analyysin jälkeen pohdin eroja ja yhtäläisyyksiä diakoniatyön määrällisissä muutoksissa 1990- ja 2000-luvulla.

Diakoniatyön institutionaalinen asema

Poliittisen retoriikan tasolla hyvinvointivaltiossa ja hyvinvointiyhteiskunnassa on kyse kahdesta osin kilpailevasta lähestymistavasta ratkaista köyhyysongelma: toinen painottaa universaalia hyvinvointivaltiota ja toinen kansalaisyhteiskuntaan tukeutuvaa hyvinvointiyhteiskuntaa (Julkunen 2001b). Molemmilla on vankat kannattajansa poliittisissa keskusteluissa.

Hyvinvointivaltion kannattajien mielestä köyhien auttaminen on ennen muuta julkisen vallan tehtävä. Köyhyys muuttuu marginaaliseksi ongelmaksi laajan ja universaalin hyvinvointivaltion rakentamisen myötä (vrt. Korpi & Palme 1998). Hyvinvointiyhteiskunnan puolestapuhujien mukaan kolmannen sektorin toimijat voivat täydentää ja jopa korvata julkista valtaa, eikä laajaa hyvinvointivaltiota välttämättä tarvita köyhyden ehkäisyyn ja sen lievittämiseen. Hyvinvointiyhteiskunnan korostaminen liittyy valtiokeskeisen hyvinvointimallin kritiikkiin ja korostaa muiden toimijoiden kuten perheen, kirkon ja muun kolmannen sektorin roolia hyvinvoinnin turvaamisessa (Kersbergen & Manow 2009). Kolmannen sektorin maine perustuu nopeana pidettyyn reagoitakykyyn, vapaaehtoisuuteen, paikallisuuteen ja yhteisöllisyyteen, johon kuuluu muun muassa kokemusasiantuntijuuden käyttö. Kolmannen sektorin avun ajatellaan löytävän ripeämmin erityisesti paikallisissa kontekstissa uudenlaista hätää kuin esimerkiksi lakeihin ja normeihin perustuvan kunnallisen sosiaalityön.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon (jatko-osa kirkon) institutionaalinen asema osana kansalaisyhteiskuntaa on epäselvä (Kirkon tutkimuskeskus 2008; 2012). Muun muassa historialliset valtiokirkolliset traditiot, veronkanto-oikeus, kunnallishallintoa mukaileva päätöksentekomalli, kirkkolain vahvistaminen eduskunnassa ja jäljellä olevat viranomaistehtävät liittyvät kirkon osaksi julkista sektoria. Toisaalta toiminnallinen itsenäisyys, kirkosta eroaminen ja kirkon eri tahojen vahva verkostoituminen muuhun kansalaisyhteiskuntaan puoltavat tulkintaa kirkosta osana kansalaisyhteiskuntaa. Diakoniatyössä korostuvat kansalaisyhteiskunnan piirteet: reagointialttius, vapaaehtoisuus, paikallisuus ja yhteisöllisyys. Seurakuntalaiset osallistuvat diakoniatyön toteuttamiseen muun muassa diakoniajohtokunnissa, -piireissä, -ryhmissä, -keräyksissä ja talkoissa (vrt. Fix 2003). Kirkon diakoniatyötä voi pitää kansalais-

järjestötoimintana myös siinä mielessä, että seurakunnat päättävät itsenäisesti ja paikallisten tarpeiden mukaan sen sisällöstä sekä käyttävät siihen omia kirkollisveroin (siis jäsenmaksuin) kerättyjä varojaan (Kallunki & al. 2006; Grönlund & Hiilamo 2006; Malkavaara & Ryökäs 2015).

Diakoniatyöllä on Suomessa pitkät juuret. Kuten muissakin läntisissä protestanttisissa maissa kirkolla oli tärkeä rooli jo Suomen varhaisessa sosiaali- ja terveystaloudessa (Kahl 2009). Köyhäinapu oli seurakuntien vastuulla, kunnes se siirrettiin 1860- ja 1870-lukujen uudistuksilla kuntien vastuulle. Seurakuntasisaret eli diakonissat jatkoivat työskentelyä kunnallisessa terveydenhuollossa aina vuoden 1972 kansanterveyslakiin asti. Hyvinvointivaltion kultaisella kaudella eli 1970- ja 1980-luvuilla diakoniatyö alkoi muistuttaa yleistä seurakuntatyötä ja esimerkiksi taloudellisella avustamisella oli vain vähäinen rooli. 1980-luvun diakoniatyö ikäihmisten virkistystoimintana oli kuitenkin poikkeus pitkässä historiassa, jota muutoin kuvaa aktiivinen kristillinen sosiaali- ja terveydenhuoltotyö. (Malkavaara 2000; 2002.)

Suomen kirkko poikkeaa muista kristillisistä ja myös muiden Pohjoismaiden luterilaisista kirkkoista siinä, että diakoniatyön asema seurakuntatyössä on poikkeuksellisen vahva. Kirkkojärjestyksen mukaan (KJ 6:1) kaikissa seurakunnassa tulee olla huono-osaisten auttamiseen keskittyvän diakoniatyöntekijän virka. Seurakuntien palveluksessa oli esimerkiksi vuonna 2007 yhteensä 1 462 diakoniatyöntekijää, kun samaan aikaan kunnallisen sosiaalihuollon palveluksessa oli 4 050 sosiaalityöntekijää (Kirkon tilastollinen vuosikirja 2010; Sotkanet 2015).

Diakoniatyön tehtävä liittyy läheisesti köyhyyden lievittämiseen. Kirkkojärjestyksen (KJ 4:3) mukaan ”seurakunnan ja sen jäsenten tulee harjoittaa diakoniaa, jonka tarkoituksena on kristilliseen rakkauteen perustuva avun antaminen erityisesti niille, joiden hätä on suurin ja joita ei muulla tavoin auteta”. Vuonna 2014 kirkko myönsi taloudellisia avustuksia 7,7 miljoonaa euroa (Kirkkohallitus 2015). Summa vastasi vain noin prosenttia samana vuonna maksetun toimeentulotuen kustannuksista. Diakoniatyössä olennainen tekijä on juuri se, miten seurakunnat käyttävät palkattujen työntekijöiden työpanosta. Kirkkojärjestyksen määritelmästä seuraa, että diakoniatyön tulisi jatkuvasti etsiä paikkaansa heikompiosaisen auttajana eli yhtäältä tarkastella sitä, ketkä ovat kulloinkin heikoimmassa asemassa yhteiskunnas-

sa ja miten muut tahot näitä ryhmiä auttavat. Diakoniatyö on tärkeä hyvinvointiyhteiskunnan toimija, joka täydentää julkista vastuuta heikoimassa asemassa olevien huolenpidossa.

Diakoniatyön muutos 1990-luvun lamassa

Edellisen talouskriisin aikana lähtökohta diakoniatyön murrokselle oli suotuista. Ennen 1990-luvun lamaa kunnallisesta sairaanhoidosta vetäytynyt diakoniatyö tarjosi ennen muuta virkistystoimintaa vanhuksille (Malkavaara 2007). Köyhyyden lievittäminen ei ollut keskeistä diakoniatyössä, sillä laajentuneen hyvinvointivaltion ja täystyöllisyyden ajateltiin pitävän huolen kansalaisten toimeentulosta. Vuonna 1989 tehdyn haastattelutkimuksen mukaan diakoniatyössä painottuivat vanhustyö, virkistymistilaisuuksien järjestäminen, kunnan ja seurakunnan yhteistyö sekä sielunhoito (Ryökäs 1990). Diakoniatyö tulkittiin yleisen seurakuntatyön jatkeeksi, joka kutsui ihmisiä sananjulistuksen piiriin.

Suuri 1990-luvun lama merkitsi dramaattista käännekohtaa diakoniatyössä, mikä näkyi sekä määrällisenä että laadullisena muutoksena. Käännettä on tutkittu muun muassa kyselyiden (Iivari & Karjalainen 1999; Juntunen 2011), diakoniatyöntekijöiden haastatteluiden (Juntunen 2006; 2007), diakoniatilastojen (Grönlund & Hiilamo 2005; 2006; Hiilamo 2010; 2012), avustusasiakirjojen (Góthoni 2006) ja sekundaarilähteiden avulla (Malkavaara 2000; 2002; 2007). Tulosten mukaan diakoniatyö profiloitui 1990-luvulla vahvasti laman uhrien auttajana. Se reagoi erityisesti taloudellisen hädän lisääntymiseen ja paikkasi viimesijaiseen sosiaaliturvaan syntyneitä aukkoja (ks. myös Yeung 2003). Diakoniatyö käynnisti lisäksi monia myöhemmin vakiintuneita toimintamuotoja, kuten ruokapankit (Jääskeläinen 2000) sekä velkaneuvonnan ja akordirahastotoiminnan (Góthoni 2006).

Laman vaikutukset 1990-luvun alussa kohdistuivat etupäässä työikäisiin ihmisiin, joiden toimeentulo muuttui epävarmaksi työttömyyden, konkurssien, velkaantumisen sekä etuuksien ja palveluiden leikkausten vuoksi. Jo ennen lamaa diakoniatyössä oli käytössä työmuotoja – muun muassa taloudellinen avustaminen ja vastaanotto toiminta – jotka oli suunnattu työikäisille. Kyse oli kuitenkin enemmänkin piilevästä toiminnasta

kuin valtavirrasta. 1990-luvun laman jälkeen suunta muuttui. Siinä missä diakoniatyöntekijät olivat aikaisemmin pääasiassa tehneet kotikäyntejä vanhusten luona, he alkoivat nyt kohdata työikäisiä asiakkaita diakoniatoimistojen vastaanotoilla. Vastaanottotapaamisissa työntekijät alkoivat myöntää paljon aikaisempaa yleisemmin taloudellista apua muun muassa ruokaan, vuokratästeihin ja velkojen sovitteluun. Lisäksi he alkoivat jakaa ruokaavustuksia. (Juntunen 2011.)

Diakoniatyöntekijöiden käytännön työssä tapahtui kolme tilastoista havaittavaa keskeistä muutosta: työntekijät alkoivat ottaa aikaisempaa enemmän asiakkaita, asiakastyössä painottuivat vanhusten sijaan työikäiset ihmiset (18–64-vuotiaat) ja asiakaskontaktit tapahtuivat aikaisempaa yleisemmin kotien sijaan vastaanotoilla (Hiilamo 2010). Diakoniavastaanotoilla työntekijät kohtasivat laman uhreja eli työttömiksi jääneitä ja työttömyysuhan alaisia ja jakoivat heille pieniä taloudellisia ja ruoka-avustuksia.

Diakoniatyön resurssit eivät lisääntyneet, jos kohta eivät pienentyneetkään laman aikana. Diakoniatyö vastasikin hädänalaisten ihmisten tarpeisiin sisäisen uudistumisen avulla. Muutokset näkyivät arjen tasolla eli siinä, miten työntekijät suuntasivat työtään. Seurakunnat panostivat diakoniatyöhön erityisesti niissä kunnissa, joissa oli suhteessa eniten taloudellista huono-osaisuutta (Grönlund & Hiilamo 2005). Laman jälkeen eli 2000-luvun vaihteessa erityisesti diakoniatyön vastaanotto toiminta oli yhteydessä alueelliseen huono-osaisuuteen. Pitkäaikaistyöttömyys ja asunnottomien yksinäisten määrä olivat yhteydessä vastaanottojen osuuteen asiakaskontakteista. (Grönlund & Hiilamo 2006.)

Diakoniatyön muutos ei kuitenkaan ollut valtakunnallisesti yhtenäinen. Työikäisten osuus vastaanottoasiakkaista sekä vastaanottokontaktit yleistyivät eniten Lapuan hiippakunnan maa- ja kaupunkiseurakunnissa sekä Tampereen ja Kuopion hiippakunnan kaupunkiseurakunnissa. Tampereen kaupunkiseurakunnissa vastaanottoasiakkuus ja työikäisten asiakkuus lisääntyivät yli kaksi kertaa nopeammin kuin asiakkuus keskimäärin. Lapuan hiippakunnan maaseurakunnissa vastaanottoasiakkaiden määrä lisääntyi yli neljä kertaa nopeammin kuin kaikkien asiakkaiden määrä ja työikäisten asiakkaiden määrä lähes 2,6 kertaa nopeammin kuin asiakkuus keskimäärin. Taloudellisen avun tarpeeseen reagoivat toimeentulotukiasiakkuudella ja pitkäaikaistyöttömyydellä

mitattuna selvimmin Turun arkkihiippakunta sekä Tampereen, Kuopion ja Lapuan hiippakunnat. (Hiilamo 2010.)

Vuonna 2008 Suomessa alkanut talouskriisi ei ole samanlainen kuin 1990-luvun alun lama. 1990-luvun lama oli äkillinen ja syvä. Suomen talous alkoi kuitenkin kasvaa jo kolmantena kriisivuonna. Uusi talouskriisi käynnistyi vuonna 2008 ennennäkemättömän rajulla romahduksella, jonka jälkeen talous kasvoi hetken nopeasti, mutta sen jälkeen kasvu on hiipunut. Taantumana loppu ei ole vielä näköpiirissä. Samalla on todettava, ettei diakoniatyö ollut ennen vuotta 2008 samanlaisessa tilanteessa kuin 1990-luvun alussa. Diakoniatyön 1990-luvun, alun perin akuuttiin hätään tilapäiseksi tarkoitettujen työmuodot – muun muassa taloudellinen avustaminen, virastovastaanotot ja ruoka-apu – jäivät pysyviksi toimintamuodoiksi. Tosin niiden volyyymi laski olennaisesti 1990-luvun lopun jälkeen 2000-luvulle tultessa (Kirkon tilastollinen vuosikirja 2010).

Kahdella talouskriisillä on kuitenkin myös samoja piirteitä; molemmissa keskeinen taloudellisen avun tarvetta aiheuttava mekanismi on sama. Työpaikat vähenevät ja ihmisiä jää työttömäksi. Samaan aikaan työmarkkinoille tulevien on vaikeampaa päästä työhön. Tämä näkyy pitkäaikaisyöttömyyden ja pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen lisääntymisenä (kuvio 1). Diakoniatyön tehtävänasettelu on myös edelleen sama: hädän ääripään etsiminen ja kulloinkin muuttuviin avun tarpeisiin reagoiminen.

Tutkimuksen päähypoteesi perustuu hyvinvointivaltion kehittymistä selittävään funktionaaliseen teoriaan. Sen mukaan taloudellinen kehitys, teollistuminen ja modernisaatio yhtäältä luovat hyvinvointiin liittyviä tarpeita ja toisaalta voimavaroja tarpeisiin vastaamiselle (Wilensky 1975). Toisin sanoen tarpeen syntyminen seuraa vastaus tarpeeseen. Diakoniatyöhön sovellettuna teoria esittää, että köyhyyden lisääntymistä seuraisi diakoniatyön aktivoituminen: sosiaalisena organisaationa kirkko pyrkii teologiansa mukaisesti lievittämään yhteiskunnan tasapainoa häiritsevää köyhyyttä ja palauttamaan talouslaman edeltäneen tilanteen. Edellä kuvatut aikaisemmat tutkimustulokset diakoniatyön määrällisestä muutoksesta 1990-luvulla osoittavat, että diakoniatyö reagoi 1990-luvun talouslaman panostamalla enemmän työikäisten ja työttömyyttä kokeneiden auttamiseen. Onkin syytä olettaa, että näin tapahtuisi myös vuoden 2008 talouslaman jälkeen. Ottaen huomioon läh-

tötilanteiden erilaisuuden voimme kuitenkin olettaa, ettei reaktio olisi yhtä voimakas.

Mittarit ja aineistot

Seurakuntien diakoniatyöstä ei ole saatavissa valtakunnallisia rekisteritietoja. Saatavilla olevat tiedot diakoniatyön asiakasmääristä, asiakkaiden ikärakenteesta ja asiakaskontaktien paikoista perustuvat kirkkohallituksen vuosittain kokoamiin diakoniatilastoihin, jotka perustuvat seurakuntien Kirkkohallitukselle lähettämiin toimintatilastoihin (Hiilamo 2009). Tilastot pohjautuvat diakoniatyöntekijöiden tietojärjestelmiin tai käsin täytettämiin tilastointilomakkeisiin, jotka kootaan seurakuntatasolla.

Seuraavassa diakoniatyön reagoimista vuoden 2008 talouskriisiin mitataan suhteuttamalla diakoniatilastojen perusteella diakoniatyössä tapahtuneita muutoksia köyhyydessä tapahtuneisiin muutoksiin (vrt. Grönlund & Hiilamo 2006). Köyhyyttä mitataan pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrällä.

Diakoniatyön muutosta tutkitaan kuntatasolla. Tarkoituksena on analysoida sitä, miten diakoniatyöntekijöiden toiminta on muuttunut. Muutosta mitataan asiakasmäärillä, työikäisten osuudella asiakkaista sekä vastaanottoasiakkaiden osuudella asiakkaista. Asiakasmäärät kertovat siitä, kuinka paljon ihmisiä kirkon diakoniatyö tavoittaa. Diakoniatyön taloudellinen avustaminen keskittyy vastaanotoille. Diakoniatyöntekijät eivät voi antaa maksusitoumusta tai osto-osoituskortteja esimerkiksi kotikäynnillä tai muissa kohtaamisissa. Työikäisten osuuden ja vastaanotto-asiakkaiden osuuden käyttämistä mittareina perustelee se, että talouskriisi koskettaa ensi vaiheessa erityisesti työikäistä väestöä, joka kohtaa kriisin työttömyyden kautta. Diakoniatyön vastaanotoilla käy säännöllisesti myös esimerkiksi pienituloisia eläkeläisiä, mutta heidän lukumääränsä ei välttämättä riipu taloudellisista suhdanteista. 1990-luvulla työikäisten asiakkaiden kohtaaminen vastaanotolla vakiintui diakoniatyön tavaksi kohdata talouskriisin uhreja (Hiilamo 2010). Vastaanotto-toiminta ja työikäisten asiakkaiden kohtaaminen ovat diakoniatyön pääasiallisia, mutteivät suinkaan ainoita keinoja vastata taloudelliseen hätään. Muita keinoja ovat muun muassa ruokapankit, avoimien ovien toiminta ja yhteistyö työttömien yhdistysten kanssa. Näistä toimintamuodoista ei

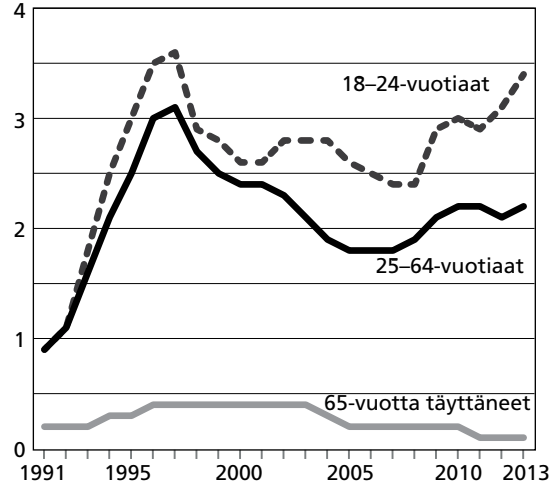
ole kuitenkin saatavissa tarkempia asiakastietoja. Tätä tutkimusta varten Kirkkohallitus toimitti diakoniatyöstä tilaston, jossa seurakuntien tiedot oli yhdistetty kuntatasolle.

Diakoniatilastoinnin käytännöissä on tapahtunut muutoksia. Vuosina 1993–1996 diakoniatilastoissa ei ollut muita asiakaskontaktien paikkoja kuin ”vastaanotolla” ja ”muualla”. Myöhemmin tilastoihin on tullut vaihtoehto ”kotona”. Sähköposti- ja puhelinkontaktit erotettiin muista asiakaskontakteista vuonna 2006 (vuonna 2005 ei kerätty lainkaan tietoa sähköposti- ja puhelinkontakteista). Vuoden 2006 jälkeen Kirkkohallitus ei ole kuitenkaan kysynyt seurakunnilta tietoja puhelin- ja sähköpostikontaktien ikäryhmistä (ks. tarkemmin Hiilamo 2009). Taloudellisten avustusten euromäärien tilastointitapa muuttui vuonna 2012. Nämä muutokset on otettu huomioon tämän tutkimuksen aineiston muokkauksessa. Jotta luvut ovat vertailukelpoisia eri vuosien välillä, aineistosta on poistettu vastaanottoasiakkaiden ja työikäisten asiakkaiden osuuden laskemisessa puhelin- ja sähköpostikontaktit.

Köyhyyden mittaamisessa ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä mittaria. Diakonian näkökulmasta olennaista on mitata niiden osuutta, jotka kärsivät vakavista ja pitkäaikaisista taloudellisista ongelmista. Seuraavassa talouskriisin vaikutusta köyhyyteen mitataan pitkäaikaisella toimeentulotuen saajien määrällä (vähintään 10 kuukautta vuodessa). Toimeentulotuki on viimesijainen ja tiukasti tarveharkintainen tulonsiirto (Kuivalainen 2013). Pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien suuri määrä kuvaa universaalín hyvinvointivaltion epäonnistumista. Pitkäaikaisista toimeentulotukea saavilla muut yhteiskunnan tulonsiirrot ovat pettäneet: työttömyyspäivärahojen, elatusavun- tai tuen, lapsilisien, asumistuen ja muiden mahdollisten tukien maksamisen jälkeenkään kotitalouden taloudelliset resurssit eivät riitä perustuslain turvaamaan ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon. Toimeentulotuen myöntämisessä otetaan huomioon lähes kaikki muut tulot. Jos esimerkiksi vanhemmat auttavat lapsiaan taloudellisesti, tuo tuki vähennetään toimeentulotuesta. Seurakuntien diakonia-avustukset ja ruoka-apu eivät kuitenkaan vähennä toimeentulotukea.¹

¹ Kyselytutkimuksen perusteella ruoka-avun saajista 47 prosenttia sai myös toimeentulotukea (Ohisalo & Saari 2014). Vastaavaa tilastoa ei ole saatavissa diakoniatyön asiakkaista, mutta oletettavasti osuus on korkea.

% vastaavanikäisestä väestöstä



Kuvio 1. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien väestöosuus ikäryhmittäin vuosina 1991–2013. Lähde: Sotkanet.

Toimeentulotuen tarve arvioidaan kuukausittain. Lyhytaikaiset toimeentulovaikeudet eivät välttämättä vielä johda ongelmien kasautumiseen. Sen sijaan pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen kuvaa diakonian tehtävänasettelun mukaisia tilanteita, joissa ”häätä on suurin” eikä muuta riittävää apua ole saatavilla. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien osuus on kohonnut voimakkaasti vuoden 2008 talouskriisin jälkeen (kuvio 1). Erittäin voimakkaasti on lisääntynyt nuorten toimeentulotuen saaminen. Vuonna 2013 lähes 15 prosenttia eli yli 70 000 nuorta (18–24-v.) sai toimeentulotukea. Tuolloin 3,4 prosenttia nuorista eli noin 16 000 nuorta sai toimeentulotukea pitkäaikaisesti. Määrä oli tuolloin lähes yhtä korkea kuin pahimmillaan 1990-luvun alun laman jälkeen. Vahva tutkimusnäyttö osoittaa, että taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat kasautuvat samoihin perheisiin (Paananen & al. 2012). Esimerkiksi lasten huostaanotot, vakavat alkoholi-ongelmat ja perheväkivalta liittyvät ennen muuta sellaisiin perheisiin, jotka saavat toimeentulotukea. Diakoniatilastot ovat puutteellisia nuorten asiakkaiden osalta. Siksi käytän aineistona työikäisten (25–64-v.) pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrää.

Analyysin eteneminen

Analyysi muodostui kolmesta vaiheesta. Aluksi tutkin, miten diakoniatyön asiakasmäärät, työikäisten osuus asiakkaista ja vastaanottoasiakkaiden osuus ovat kehittyneet vuosina 2007–2014. Käytin vertailukohta muutosta vuosina 1990–1997. Tämä tarkastelu oli valtakunnallinen. Toisessa vaiheessa siirryin kaupunkitasolle. Tutkin paneeliregression avulla diakoniatyön asiakasmäärien yhteyttä pitkäaikaisen toimeentulotuen saamiseen vuosina 2007–2013. Pitkäikäisten toimeentulotuen saajien määrät saatiin Sotkanet-tietopankista (www.sotkanet.fi).

Aineistossa köyhyyden määrää eli diakoniatyön ”kysyntää” kuvasi pitkäikäisesti toimeentulotukea saaneiden 25–64-vuotiaiden osuus kunnan väestöstä. Diakoniatyön reaktiota köyhyteen eli ”tarjontaa” kuvasi Kirkkohallituksesta vuosilta 2007–2013 saadut diakonian asiakasmäärät, joissa seurakuntien tiedot oli esitetty kuntatasolla. Tiedot yhdistettiin kunnan nimen perusteella Sotkanetista saatuihin tietoihin toimeentulotuen asiakasmääristä. Satunnaisen vaihtelun pienentämiseksi mukaan otettiin vain ne kunnat, joissa väkiluku oli vähintään 10 000 asukasta kaikkina vuosina.² Lopulliseen aineistoon tuli 93 kuntaa (taulukko 1). Seurakuntien taloudellisten avustusten tilastointitapa muuttui vuonna 2012, mikä vuoksi taloudellisten avustusten euromäärää ei voitu käyttää kaikissa analyyseissa.

Käytin menetelmänä poolattua paneeliregressiota (*pooling*) ja kiinteiden vaikutusten paneeliregressiota (*fixed effects*). Autokorrelaation korjaava poolattu paneeliregressio tutkii muuttujien yhteyttä kiinnittämättä huomiota yksittäisten kuntien sisällä tapahtuneisiin muutoksiin. Analyysi kertoo, onko yhtäältä pitkäaikaisen toimeentulotuen saamisen ja toisaalta diakonian asiakaskontaktien, taloudellisten avustusten ja väkiluvun välillä yhteyttä. Kiinteiden vaikutusten malli käyttää hyväksi aineiston paneelirakennetta kiinnittäen huomiota kuntien sisällä tapahtuneisiin muutoksiin. Sen avulla on mahdollista analysoida tietyn muuttujan muutoksen yhteyttä toisessa/toisissa muuttujissa tapahtuvaan muutokseen saman havaintoyksikön eli tässä kunnan sisällä (Blom-

² Tietojen puuttumisen vuoksi seuraavat yli 10 000 asukkaan kunnat eivät ole mukana analyyseissa: Kaarina, Lapinlahti, Mustasaari, Mänttä-Vilppula, Pedersöre, Pietarsaari, Raasepori, Salo, Sastamala ja Valkeakoski.

Taulukko 1. Diakoniatyön ”kysyntää” ja ”tarjontaa” vuosina 2007–2013 kuvaava kunta-aineisto (n = 93)

	Keskiarvo	Min	Max
Pitkäaikainen toimeentulotuki	561	12	12 777
Väkiluku	45 114	10 010	612 664
Diakoniatyön asiakkaat	2 967	313	28 077
Diakonian taloudelliset avustukset, euroa	37 854	55	561 213

gren & Einiö 2015). Mallissa havaitsemattomat mutta ajassa muuttumattomat tekijät tulevat väkioiduiksi. Analyysit suoritettiin tilasto-ohjelma R:n paneeliregression avulla (plm).

Analyysin kolmannessa ja viimeisessä osassa tarkastelin diakoniatyön asiakasmäärien ja pitkäikäisen toimeentulotuen saajien määrien muutosta vuosien 2007 ja 2013 välillä suurissa kaupungeissa. Tarkastelun kohteena olivat ne 12 kaupunkia, joissa oli koko maassa eniten diakoniatyön asiakaskontakteja vuonna 2007. Analyysin tarkoituksena oli etsiä paikallisia kehityskulkuja keskiarvojen takana ja syventää tarkastelua alueellisista eroista.

Tarkastelussa oli kaksi seitsemän vuoden ajanjaksoa eli vuodet 1990–1999 sekä 2007–2013. Suuri lama oli vuonna 2008 alkaneeseen taantumaa verrattuna äkillisempi ja rajumpi mutta lyhytkestoisempi kriisi. Edelleen vuonna 2015 jatkunut taloustaantuma on pitkäkestoisempi kuin 1990-luvun lama. Suomen bruttokansantuotteen arvo oli lokakuussa 2015 vain vähän korkeampi kuin lokakuussa 2005 eli talouslama on kestänyt näin mitattuna jo 10 vuotta (www.findikaattori.fi). Nuorten pitkäikäisellä toimeentulotuen käytöllä ja maksuhäiriöiden määrällä mitattuna pitkäkestoiset ja vaikeat talousongelmat olivat vuonna 2015 jo lähes samalla tasolla kuin pahimpina vuosina 1990-luvulla (Sotkanet 2015).

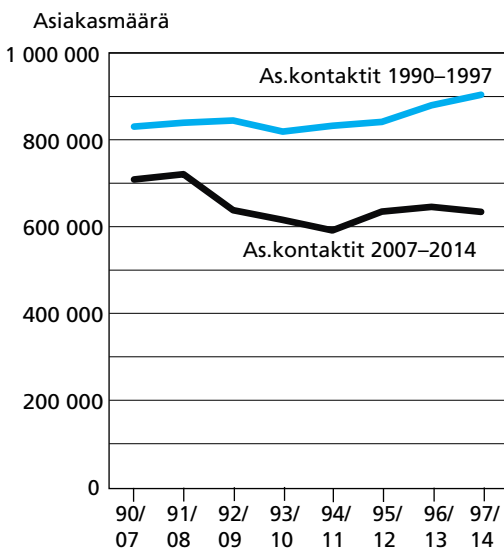
Molempien ajanjaksojen ensimmäinen vuosi kuvaa talouskriisiä edeltänyttä tilannetta. Muutoin vertailujaksot ovat erilaisia. 1990-luvun lamassa talous kääntyi kasvuun vuoden 1993 jälkeen, mutta toimeentulotuen saaminen ja työttömyys pahenivat vielä muutamia vuosia laman jälkeen. Talous romahti vuonna 2008, mutta menetetty tuotanto saatiin kurottua osin umpeen kahden seuraavana vuonna. Tämän jälkeen talous alkoi hitaasti supistua.

Tulokset

Kahden laman vertailu

Diakoniatyön asiakasmäärät kasvoivat 1990-luvun laman jälkeen selvästi (kuvio 2). Sen sijaan 2000-luvun taantumassa diakoniatyössä on koettu samanlainen hiljainen alamäki kuin Suomen taloudessa. Asiakasmäärät ovat koko maassa laskeneet selvästi vuodesta 2007 vuoteen 2014. Yhteensä asiakasmäärät laskivat lähes 19 prosenttia. Tämä muutos peittää alleen sen, että puhelin- ja sähköpostikontaktit ovat lisääntyneet 15 prosentilla. Henkilökohtaiset asiakaskontaktit vähenivät vuodesta 2007 vuoteen 2014 peräti 33,8 prosentilla. Kahden laman välillä diakoniatyön asiakasmäärät laskivat, mikä näkyy siinä, että asiakaskontaktien taso oli alempi vuonna 2007 kuin 1997.

Työikäisiä koskevissa tilastoista on nähtävissä samanlaisia muutostrendejä vuoden 2008 jälkeen kuin 1990-luvun laman jälkeen (kuvio 3). 1990-luvulla työikäisten osuus asiakkaita kohosi 37 prosentista voimakkaasti ja ylitti 50 prosentin rajapyykin vuonna 1996 (vuonna 1997 työikäisiä oli 53 prosenttia asiakkaita). Työikäisten osuus oli vuonna 2007 yhteensä 54 prosenttia ja vuonna 2013 jo 60 prosenttia. Toisin sanoen muutos 1990-luvun laman jälkeen oli voimakkaampi kuin 2008 talouskriisin jälkeen, mutta muutos vuoden 2008 talouskriisin jälkeen oli samansuuntainen kuin 1990-luvulla. 1990-luvun tiedot asiakkaiden ikäryhmistä perustuvat kaikkiin asiakaskontaktei-



Kuvio 2. Diakoniatyön muutos kahdessa lamassa: asiakasmäärät.

hin, 2000-luvun taantumun ajalta tiedot perustuvat muihin kuin puhelin- ja sähköpostikontakteihin. Tämä selittää sitä, että työikäisten osuus on ollut vuoden 2008 talouskriisin jälkeen korkeammalla tasolla kuin 1990-luvulla. Työikäisten on helpompi tulla asiakasvastaanoitoille.

Vastaanottoasiakkuusyleistystyselvästi 1990-luvun laman aikana, mutta vastaavaa muutosta ei ole tapahtunut 2000-luvun taloustaantumassa (kuvio 4). Vastaanottoasiakkuus alkoi vähentyä selvästi 1990-luvun lopulla eikä enää 2000-luvulla palannut aikaisempiin huippulukemiin. Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka työikäisten osuus asiakkaista kasvoi hieman 2007–2014, valtakunnallisten diakoniatilastojen perusteella näyttäisi siltä, että diakonian profiili ei muuttunut 2008 talouskriisin jälkeen samalla tavoin kuin 1990-luvun laman jälkeen.

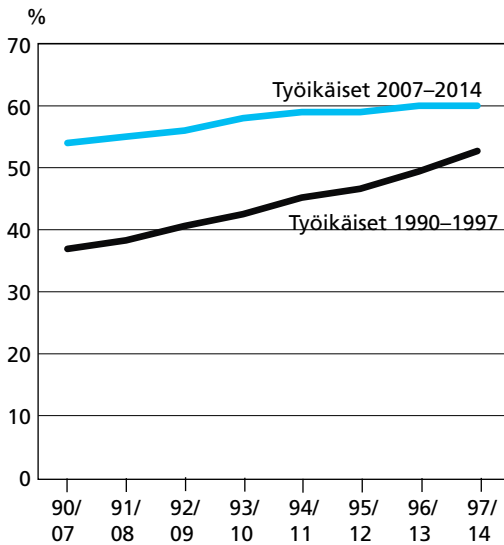
Diakoniatyön ”kysyntä” ja ”tarjonta” kuntatasolla

Muuttuuko kuva diakoniatyön reaktioista 2000-luvun taantumun aikana, jos analyysissä on mukana kaikki vuodet 2007–2013 ja 93 suurinta kaupunkia Suomessa? Tarkastelen aluksi muutosta kuuden vuoden aikana. Aineistona ovat diakoniatyön työikäisten asiakkaiden määrä, diakonia-avustusten euromäärä sekä taantumun kohdanneiden työikäisten (25–64-v.) pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrä kunnissa.

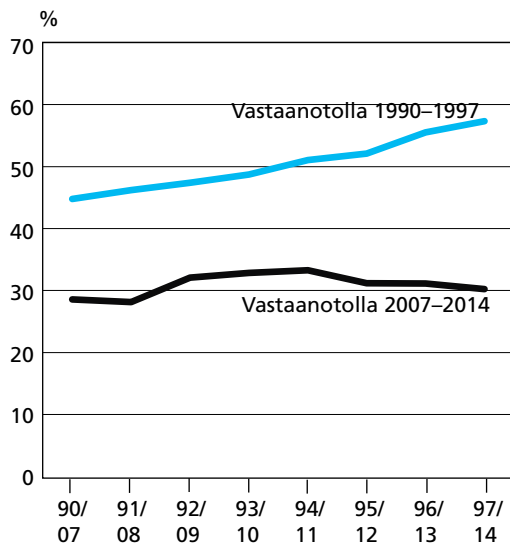
Poolatussa paneeliregressiossa väkiluvun muutos oli yhteydessä pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien määrän muutoksen (taulukko 2). Toisin sanoen pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrä kasvoi, kun kunnan väkiluku kasvoi vuosina 2007–2013 ($p < 0,001$). Sen sijaan diakoniatyön työikäisten asiakkaiden määrien muutos vuosina 2007–2013 ei ollut yhteydessä pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrän muutokseen. Es-

Taulukko 2. Poolattu paneeliregressio pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien lukumäärän muutoksesta suhteessa diakoniatyön asiakasmäärän ja väkiluvun muutokseen 2007–2013

Muuttuja	Esti-maatti	Keski-virhe	T-arvo	P-arvo
Vakio	-0,219	1,645	-12,33	0,000
Diakonia-työn asiakas-määrä	-0,028	0,064	-0,44	0,660
Väkiluku	0,175	0,003	51,4	0,000



Kuvio 3. Diakoniatyön muutos kahdessa lamassa: työikäisten prosenttiosuus asiakkaista.



Kuvio 4. Diakoniatyön muutos kahdessa lamassa: vastaanottoasiakkaiden prosenttiosuus.

timaatti oli negatiivinen, muttei tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,660$). Seuraavassa vaiheessa rajoitin tarkastelun vuosiin 2007–2011, joilta oli saatavissa tietoja myös diakonia-avustusten euromäärästä. Jälleen väkimäärän muutos oli tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien muutokseen ($p \leq 0,001$) (taulukko 3). Vastaavaa yhteyttä ei ollut diakoniatyön asia-

Taulukko 3. Poolattu paneeliregressio pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien lukumäärän muutoksesta suhteessa diakoniatyön asiakasmäärän, diakonia-avustusten euromäärän ja väkiluvun muutokseen 2007–2011

Muuttuja	Estimaatti	Keski- virhe	t-arvo	p-arvo
Vakio	-0,219	1,853	-11,81	0,000
Diakonia- työn asiakas- määrä	0,078	0,076	1,03	0,304
Diakonia- työn talou- delliset avus- tukset	0,004	0,006	0,640	0,523
Väkiluku	0,164	0,005	35,4	0,000

Taulukko 4. Kiinteiden vaikutusten paneeliregressio pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien lukumäärän muutoksesta suhteessa diakoniatyön asiakasmäärän ja väkiluvun muutokseen 2007–2013

Muuttuja	Estimaatti	Keski- virhe	T-arvo	P-arvo
Diakonia- työn asiakas- määrä	-,007	0,008	-0,82	0,409
Väkiluku	0,175	0,003	41,4	0,000

kasmäärillä eikä diakonia-avustusten euromäärillä.

Toisessa vaiheessa analysoin kiinteiden vaikutusten mallin avulla kuntien sisällä tapahtuneita muutoksia. Malli vakioi kuntien sisällä havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksen, mikäli nämä tekijät pysyvät muuttumattomina. Kyse voi olla esimerkiksi diakoniaavustusten sijainnista, asukkaiden kirkkoa koskevista asenteista tai paikallisista avustuskäytännöistä. Vuosia 2007–2013 koskeva analyysi osoitti, että väkiluvun muutos oli tilastollisesti merkitsevästi positiivisessa yhteydessä pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden määrän muutokseen ($p < 0,001$) (taulukko 4). Diakoniatyön työikäisten asiakkaiden määriä koskeva estimaatti oli jälleen negatiivinen, muttei tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,409$). Toisessa kiinteiden vaikutusten mallissa mukana oli myös diakonia-avustusten euromäärä, mutta tarkastelujakso oli seitsemän vuoden sijasta viisi vuotta. Jälleen vain väkiluvun muutos oli positiivisessa yhteydessä pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrän muutokseen ($p < 0,001$) (taulukko 5).

Taulukko 5. Kiinteiden vaikutusten paneeliregressio pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien lukumäärän muutoksesta suhteessa diakoniatyön asiakasmäärän, diakonia-avustusten euromäärän ja väkiluvun muutokseen 2007–2011

Muuttuja	Esti- maatti	Keski- virhe	T-arvo	P-arvo
Diakonia- työn asiakas- määrä	-0,002	0,008	-0,22	0,824
Diakonia- työn talou- delliset avustukset	-0,0001	0,0004	-0,0004	0,670
Väkiluku	0,074	0,003	25,29	0,000

Muutos suurissa kaupungeissa

Lopuksi vertasin diakoniatyön asiakasmäärien muutoksia vuodesta 2007 vuoteen 2013 suhteessa pitkäaikaisen toimeentulotuen 18–64-vuotiaiden saajien määrän muutokseen niissä 12 kaupungissa, joissa seurakunnilla oli vuonna 2007 eniten asiakaskontakteja. Vertailtavana oli siis muutos ennen ja jälkeen taloustaantumaa. Koko maan tasolla pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrä lisääntyi 24,4 prosenttia vuodesta 2007 vuoteen 2013, kun diakoniatyön asiakasmäärä laski 9,0 prosenttia. Pitkäaikaisen toimeentulotuen käytössä on kuitenkin suuria alueellisia eroja muun muassa asumiskustannusten vuoksi (Kuivalainen 2013; THL 2015), joten ainakin periaatteessa on mahdollista, että suurissa kaupungeissa olisi positiivinen yhteys diakoniatyön asiakasmäärien ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien välillä.

Analyyseissä kaupungit jakautuivat karkeasti neljään ryhmään (taulukko 6). Ensimmäisen ryhmän

muodostivat ne kolme kaupunkia (Turku, Vaasa ja Pori), joissa pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien määrä ei kasvanut voimakkaasti vuodesta 2007 vuoteen 2013. Näissä tapauksissa diakoniatyön ja toimeentulotuen muutoksilla ei ollut selvää yhteyttä. Turussa pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö väheni, mutta diakoniatyön asiakaskontaktit lisääntyivät. Vaasassa molemmat indikaattorit laskivat. Porissa pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö lisääntyi hieman ja diakoniatyön asiakaskontaktit tuntuvasti.

Toiseen ryhmään kuuluivat ne neljä kaupunkia, joissa pitkäaikaisen toimeentulotuen käyttö kasvoi voimakkaasti (21–69 %), mutta diakoniatyön asiakaskontaktit laskivat selvästi (14–33 %). Lahti, Helsinki, Espoo ja Jyväskylä olivat näitä tapauksia, joissa kehitys oli täysin oletuksen vastainen: taloudellisen hädän tarve lisääntyi, mutta diakonian asiakaskontaktit vähenivät. Näissä kaupungeissa asumiskustannusten nousu selittää pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen lisääntymistä.

Kolmanteen ryhmään kuuluivat ne kaksi kaupunkia (Joensuu ja Vantaa), joissa diakoniatyön asiakaskontaktit pysyivät ennallaan, vaikka pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrä kasvoi voimakkaasti. Neljänteen ryhmään kuuluivat ne kolme kaupunkia (Kuopio, Tampere ja Oulu), joissa diakonian asiakaskontaktien määrä kasvoi samaan aikaan toimeentulotuen saajien määrän kasvaessa (21–43 %). Tosin näissäkin kaupungeissa diakoniatyössä kasvu oli selvästi vaatimattomampaa kuin toimeentulotuessa (9–13 prosenttia).

Tulokset ovat yllättäviä, mutta linjassa aikaisemmin eli suurta lamaa koskevan analyysin tulosten kanssa (Hiilamo 2010). Diakoniatyössä on suuria paikallisia eroja. Kiinnostavaa on se, että dia-

Taulukko 6. Pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien (P-totu) ja diakoniatyön asiakkaiden (D-työ) määrän muutos vuodesta 2007 vuoteen 2013, %

RYHMÄ 1	P-totu	D-työ	RYHMÄ 2	P-totu	D-työ
Turku	-16	7	Lahti	34	-33
Vaasa	-11	-18	Helsinki	33	-24
Pori	4	14	Espoo	69	-21
			Jyväskylä	21	-14
RYHMÄ 3	P-totu	D-työ	RYHMÄ 4	P-totu	D-työ
Joensuu	20	1	Kuopio	21	9
Vantaa	47	1	Tampere	30	11
			Oulu	43	13

koniatyö näyttää reagoineen 2000-luvun talous-
taantumaa asiakasmäärää kasvattamalla osin sa-
moilla alueilla – eli Tampereella ja Kuopiossa –
kuin 1990-luvun laman aikana.

Johtopäätökset

Edellä osoitettiin, että toisin kuin 1990-luvun la-
man aikana, kirkon diakoniatyön asiakaskontak-
tit eivät ole lisääntyneet vuoden 2008 talouskrii-
sin jälkeen. Työikäisten asiakkaiden osuus kas-
voi, mutta selvästi vähemmän kuin 1990-luvulla.
Vastaanottoasiakkaiden osuudessa ei tapahtunut
muutosta. Poolattu aikasarjaregressio ja kiinteiden
vaikutusten paneeliregressio vahvistivat edel-
lä havaitut tulokset asiakasmäärien ja diakonia-
avustusten osalta. Diakoniatyön asiakasmäärät tai
diakonia-avustusten määrät eivät olleet yhteydes-
sä pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrän
muutokseen. Kolmannessa vaiheessa tutkittiin yh-
teyttä pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien mää-
rän ja diakoniatyön asiakaskontaktien määrän
muutoksessa vuosien 2007 ja 2013 välillä 12 suu-
ressa kaupungissa. Kuopiossa, Tampereella ja Ou-
lussa asiakasmäärät lisääntyivät oletuksen mukai-
sesti. Helsingissä, Espoossa, Lahdessa ja Jyväskyläs-
sä diakoniatyön asiakasmäärät laskivat, vaikka
pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien määrä kas-
voi tuntuvasti. Joensuussa ja Vantaalla asiakasmää-
rät pysyivät ennallaan pitkäaikaisen toimeentulo-
tuen käytön lisääntymisestä huolimatta. Tulokset
eivät vahvistaneet hypoteesia, jonka mukaan dia-
koniatyö olisi reagoinut samankaltaisella tavalla
1990-luvun lamaan kuin vuonna 2008 alkaneeseen
talouskriisiin.

Olisiko diakoniatyö reagoinut jollain muulla
kuin käytetyillä indikaattoreilla uuden talouskrii-
sin aiheuttamaan taloudelliseen hätään? Suoritettu
analyysi perustui ennen muuta diakoniatyön asia-
kasmääriin. Tilastot muista diakonian toiminta-
muotoista välittävät kuitenkin samaa kuvaa: dia-
koniassa ei ole havaittavissa vuoden 2007 jälken
vastaavaa muutosta kuin 1990-luvun laman ai-
kana. Vuosien 2007 ja välillä 2013 diakoniatyön
avoimien ovien toiminta on vähentynyt, samoin
muut diakoniatyön tilaisuudet eli talkoot, myy-
jäiset, tempaukset, juhlat sekä työttömien kans-
sa järjestetty toiminta. Diakoniatyöntekijöiden
käynnit kodeissa, kouluissa, laitoksissa ja muualla
ovat myös harventuneet. Ruokapalvelutilaisuuksi-
en osallistujien lukumäärä nousi hieman vuodesta

2008 vuoteen 2010 mutta kääntyi sen jälkeen las-
kuun. (Kirkkohallitus 2015.)

Resurssien vähentyminen ei voi selittää kuin
pienen osa diakoniatilastojen laskusta. Kirkon
taloustilastojen mukaan palvelutyönalan
(diakonia, sairaalasielunhoito, perheneuvonta ja
Palveleva puhelin) menot ovat kasvaneet vuoden
2007 noin 120 miljoonasta eurosta vuoden 2013
noin 140 miljoonaan euroon. Diakoniatyönteki-
jöiden määrä on samana aikana laskenut noin nel-
jällä prosentilla noin 1 400 työntekijään.

Tässä tutkimuksessa käytetyt aineistot perustu-
vat seurakuntien diakoniatyöntekijöiden laatimiin
ja Kirkkohallituksen kokoamiin diakoniatilastoi-
hin. Vuosien aikana tilastojen laadintamenetelmä
on muuttunut, kun yhä useammat seurakunnat
ovat siirtyneet sähköisiin asiakastietojärjestelmiin.
Muutokset tilastointikäytännöissä ovat myös voi-
neet heikentää tilastojen vertailukelpoisuutta. Ar-
tikkelin hypoteesi perustui funktionaaliseen teori-
aan, jossa diakoniatyön muutosta peilattiin yksin-
kertaisena vastareaktiona väestön taloudellisen hä-
dän aiheuttamiin reaktioihin. Oletuksena oli, että
diakonia pyrkii lievittämään köyhyyttä. Kun köy-
hyys lisääntyy, diakonia aktivoituu. Ei ole tieten-
kään kohtuullista olettaa, että pitkäaikaisen toi-
meentulotuen saajien määrän muutos olisi suo-
rassa ja välittömässä yhteydessä diakoniatyön asia-
kasmäärien muutokseen. Pitkäaikaisen toimeen-
tulotuen tarpeeseen vaikuttavat muun muassa asu-
miskustannusten, työllisyyden, maahanmuuton ja
paikallisten myöntämiskäytäntöjen muutos (THL
2015). 1990-luvun kokemusten perusteella oli
kuitenkin kohtuullista olettaa, että vakavilla köy-
hyysongelmilla ja diakonian asiakastyöllä olisi jon-
kinlainen yhteys myös 2000-luvun taantumassa ja
että yhteys olisi samansuuntainen eri kaupungeis-
sa. Aikaisemmassa tutkimuksessa on muun muas-
sa osoitettu, että diakoniatyön paikalliset resurssit
ovat yhteydessä sosiaalisten ongelmien määrään
(Grönlund & Hiilamo 2005).

Lisäksi on otettava huomioon se, että toimeen-
tulotuen hakemisessa ja myöntämisessä on alue-
kohtaisia eroja, jotka saattavat vähentää tai lisätä
diakoniatyön tarvetta. Näin ollen toimeentulotu-
en saaminen ei ole välttämättä tarkka mittari dia-
konian taloudellisen avun tarpeelle. Toisaalta pit-
käaikaisen toimeentulotuen tarve kertoo pysyväs-
tä ja vakavasta köyhyysongelmasta, josta diakonia-
työn voisi olettaa olevan kiinnostunut kirkkojär-
jestykseen kirjatun tavoitteensa ja 1990-luvun ko-
kemusten perusteella. Tämän tutkimuksen tarkas-

telu oli määrällinen, eikä se kyennyt tavoittamaan laadullisia muutoksia.

Mistä diakoniatyön erilainen reaktio 1990-luvun laman ja vuoden 2008 jälkeisen taluskriisin jälkeen voi johtua? Yhtenä syynä erilaiseen reagointiin voi olla 2000-luvun taantuman hiipivä luonne verrattuna 1990-luvun alun äkilliseen romahdukseen. 1990-luvun alussa Suomessa ei juuri ollut pitkäaikaisköyhyyttä, kun taas 2000-luvun laman aikana autettavana on ollut niitäkin, jotka eivät koskaan selviytyneet kunnolla 1990-luvun alun lamasta. 1990-luvun alussa köyhyys ja syrjäytyminen olivat marginaalisia ilmiöitä verrattuna vuoden 2008 tilanteeseen. Köyhiä ja syrjäytyneitä oli syksyllä 2008 paljon enemmän kuin 18 vuotta aikaisemmin. Lisäksi 1990-luvun alussa perusturva oli suhteessa yleiseen tulotasoon selvästi parempi kuin 2010-luvun alussa (THL 2015). Toisaalta takuueläke maaliskuussa 2011 ja työttömän perusturvan sekä toimeentulotuen tasokorotukset vuoden 2012 alussa paransivat köyhimpien toimeentuloa. Seurakunnista ei ole ehkä lähtenyt liikkeelle samanlaisia muutossuuntia kuin suuren laman aikana. Taluskriisien välinen aika on myös voinut johtaa diakoniatyön erikoistumiseen ja suurempaan panostukseen samojen asiakkaiden auttamiseksi. Mikko Malkavaara ja Esko Ryökäs (2015) ovat tulkinneet diakoniabarometrien perusteella, että diakonian painopiste olisi viime vuosina siirtynyt syrjäytyneiden auttamisesta kaikkien suomalaisten auttamiseen. Heidän tulkintansa mukaan kaikkein vaikeimmassa tilanteessa elävien moniongelmaisten auttaminen on erittäin haastavaa myös diakoniatyölle.

Suuria kaupungeja koskeva analyysi osoitti edellä, että diakoniatyön reaktioissa oli suuria alueellisia eroja vuosien 2007 ja 2013 välillä. Alueellinen erilaisuus johtuu siitä, että diakoniatyössä on kyse – kuten muutoinkin kolmannen sektorin avustustoiminnassa – hyväntekeväisyydestä: avunsaajat eivät voi vaatia diakonia-apua, vaan heidän on tyydyttävä siihen, mitä on saatavilla. Luterilaisen kirkon seurakunnat ovat itsenäisiä. Lisäksi diakoniatyö on sangen väljästi normitettua. Seurakunnissa on oltava diakonian virka, mutta mitään tarkempia yhteisiä määräyksiä ei ole esimerkiksi siitä, miten diakonian viranhaltijan olisi hoidettava tehtäviään. Diakoniatyön painotuksia ei päätetä yhteisesti kirkon tai hiippakuntien tasolla. Traditioilla ja paikallisilla työntekijöillä on suuri vaikutus työn profiliin (Hiilamo 2010).

Diakoniatyö ei ole ainoa kolmannen sektorin toimija, jonka rooli on muuttunut 1990-luvun laman jälkeen. 1990-luvun alussa mobilisoitunut työttömien liike loi nopeasti alueellisen verkoston ja synnytti laajaa protesti- ja työllistämistoimintaa (Siisiäinen & al. 2015). 2000-luvun taantuman aiheuttamasta työttömyysongelman pahentumisesta huolimatta työttömien yhdistysten toiminta on hiipunut, eikä mukaan ole saatu nuoria työttömiä. Martti Siisiäisen ja kumppaneiden (2015) tulkinnan mukaan työttömien liikkeen lamaantuminen johtuu siitä, että uusliberalistinen talouspuhe tarjoaa työttömyysongelman ratkaisuksi yksilöön kohdistuvia toimenpiteitä taloudellis-yhteiskunnallisten muutosten sijaan. Diakoniatyön asiakasmäärien laskua voi tulkita myös siten, etteivät taloudellisista ongelmista kärsivät ihmiset enää halua tai jaksaa etsiä diakoniatyön asiakkaita. Toki syynä voi olla yleinen sekularisaatio. Ehkä köyhät ovat vieraantuneet kirkosta kuten muutkin eivätkä enää hae apua yhtä aktiivisesti kirkon diakoniatyöstä kuin 1990-luvulla. 2000-luvulla kirkosta ovat eronneet eniten suurissa kaupungeissa asuvat työikäiset miehet (Kirkon tutkimuskeskus 2012).

Tämän tutkimuksen aineisto perustui Kirkkohallituksen kokoamiin diakoniatilastoihin. Diakoniatyöstä ei ole valitettavasti saatavissa asiakastai työntekijätason rekisteritietoja, joita voisi yhdistää esimerkiksi toimeentulotukirekisteriin. Emme tarkkaan ottaen tiedä, keitä diakoniatyön asiakkaat ovat. Tilastoista selviää asiakkaiden ikäryhmä, muttei esimerkiksi sitä, ovatko he toimeentulotuen asiakkaita. Näin ollen edellä esitettyjä tuloksia on pidettävä melko karkeina ja suunta-antavina. Tarkemmat analyysit edellyttäisivät asiakastai työntekijätason rekisteritietoja.

Suuri muutos diakoniatyössä tapahtui 1990-luvulla vasta sen jälkeen, kun talous oli jo kääntynyt kasvuun. Asiakaskontaktien määrä kasvoi voimakkaasti vuosina 1993–1998. Työikäisten osuus asiakkaista lisääntyi vuoteen 2000 asti. On mahdollista, että diakoniatyön kentällä itää tässä tutkimuksessa havaitsematon muutos, joka näkyy vasta sen jälkeen, kun Suomen talous on vihdoinkin palannut kasvu-uralle.

Tämän tutkimuksen johtopäätös on, ettei diakoniatyö ole määrällisesti reagoinut vuonna 2008 alkaneeseen taluskriisiin tavalla, joka vastaisi pitkäaikaisella toimeentulotuen tarpeella mitatun köyhyyden lisääntymiseen. Diakoniatyö on luonteeltaan hyväntekeväisyyttä, jossa asiakkaalla ei

ole subjektiivisia oikeuksia. Seurakunnat voivat itsenäisesti päättää siitä, millaista apua diakoniatyön kuuluu antaa. Tulokset antavat aiheen kysyä

kriittisesti, kohdistuuko diakoniatyö 2010-luvun Suomessa niihin, joiden hätä on suurin ja joita ei muilla tavoin auteta.

Saapunut 9.6.2015
Hyväksytty 18.1.2016

KIRJALLISUUS

- Blomgren, Jenni & Einiö, Elina: Laitoshoidon vähenemisen yhteys ikääntyneiden muihin pitkäaikaishoivan palveluihin ja sairausvakuutuksen korvaamien lääkkeiden kustannuksiin vuosina 2000–2013. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (2015): 4, 334–348.
- Fix, Birgitta: Social work of religious welfare associations in Western Europe. *Eurodata Newsletter*, Nos 16/17 (2003): 1–6.
- Gothóni, Raili: Velat anteesi? Akordirahasto-toimintamallin arviointitutkimus. Suomen ev.lut.kirkon kirkkohallituksen julkaisuja 2006: 1. Helsinki: Kirkkohallitus, 2006.
- Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki: Diakoniatyö hyvinvointivaltion mittarina. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2006): 2, 134–145.
- Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki: Diakonian resurssit ja alueellinen tarve. Panostetaanko diakoniaan kunnan huono-osaisuuden mukaan? *Diakonian tutkimus* 2 (2005): 2, 98–115.
- Hiilamo, Heikki: Rethinking the role of church in a socio-democratic welfare state. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32 (2012): 7/8, 401–414.
- Hiilamo, Heikki: Laman uhrien auttaminen diakoniatyössä 1990-luvulla. *Diakonian tutkimus* 7 (2010): 1, 7–26.
- Hiilamo, Heikki: Diakoniatatistiken som hjälp att utveckla diakoniarbetet. Teoksessa Kummel-Myrskog, Pia & Sarelin, Birgitta & Ekstrand Sixten (toim.): *Där nöden är störst. En introduktion i diakoni ur finländsk synvinkel*. Helsingfors: Kyrkostyrelsen, 2009.
- Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko: Diakonian köyhät – epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. *Raportteja* 235. Helsinki: Stakes, 1999.
- Juntunen, Elina: Vain hätäapua? Taloudellinen avustaminen diakoniatyö professionaalisen itseymmärryksen ilmentäjänä. Helsinki: Kirkkohallitus, 2011.
- Juntunen, Elina: ”Koska se on muutakin kuin osto-osoitus”. *Diakoniatyöntekijöiden kokemuksia taloudelliseen avustamiseen motivoivista tekijöistä*. *Diakonian tutkimus* 4 (2007): 2, 87–107.
- Juntunen, Elina: Diakoniatyön taloudellinen apu ja viimesijaisen sosiaaliturvan aukot. S. 51–149. Teoksessa Juntunen, Elina & Grönlund, Henrietta & Hiilamo, Heikki: *Viimeisellä luukulla*. Tutkimus viimesijaisen sosiaaliturvan aukoista ja diakoniatyön kohdentumisesta. Helsinki: Kirkkohallitus, 2006.
- Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001a.
- Julkunen, Raija: Hyvinvointiyhteiskunta – mikä se on ja mihin se kannustaa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 97 (2001b): 2, 200–205.
- Jääskeläinen, Pietari: Yhteisvastuueräyksen ruokapankkiprojekti. Teoksessa Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko & Malkavaara, Mikko (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä*. Kirkkopalvelujen julkaisuja 5. Helsinki: Kirkkopalvelut, 2000.
- Kahl, Sigrun: Religion as a cultural force: social doctrines and poor relief traditions. S. 263–294. Teoksessa Kersbergen, Kees & Manow, Philip (toim.): *Religion, Class Coalitions and Welfare State Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Kallunki, Valdemar & Pesonen, Heikki & Yeung, Anne Birgitta: Kirkon paikka paikkaajana? *Diakonian kuntayhteistyö kirkon aseman osoittajana*. Teologinen aikakauskirja 111 (2006): 5, 449–467.
- Kersbergen, Kees & Manow, Philip (toim.): *Religion, Class Coalitions and Welfare State Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Kirkkohallitus: *Diakoniatyö*, 2015. Diakonian toimintatilastot osoitteessa <http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content418CE5> (luettu 9.6.2015).
- Kirkkohallitus: *Välittävä yhteisö – diakonian ja yhteiskuntatyön linjaus 2015*. Helsinki, 2010.
- Kirkon tilastollinen vuosikirja 2010. Helsinki: Kirkkohallitus, 2011.
- Kirkon tutkimuskeskus: *Haastettu kirkko*. Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 2008–2011. Tampere: Kirkon tutkimuskeskus, 2012.
- Kirkon tutkimuskeskus: *Monikasvoinen kirkko*. Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 2004–2007. Tampere: Kirkon tutkimuskeskus, 2008.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim: *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review* 63(1998): 5, 661–687.
- Kuivalainen, Susan (toim.): *Toimeentulotuki 2010-luvulla*. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki:

- ki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Kuivalainen, Susan & Niemelä, Mikko: From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy* 20 (2010): 3, 263–276.
- Kuivalainen, Susan & Airio, Ilpo & Niemelä, Mikko & Hiilamo, Heikki: Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005.
- Kvist, Jon & Fritzell, Johan & Hvinden, Björn & Kangas, Olli (toim.): *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press, 2012.
- Malkavaara, Mikko: Diakonian muutos alkoi jo ennen lamaa. *Diakonian tutkimus* 4 (2007): 1, 26–49.
- Malkavaara, Mikko: Nälkä ja köyhyys kirkon asiaksi. Näkökulmia laman ja markkinakilpailun aikana. S. 283–312. Teoksessa Mäkinen, Virpi (toim.): *Lasaruksesta leipäjonoihin. Köyhyys kirkon kysymyksenä*. Jyväskylä: Atena, 2002.
- Malkavaara, Mikko: Diakonian, teologian ja diakonian teologian muutokset. S. 17–57. Teoksessa Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko & Malkavaara, Mikko (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä. Kirkkopalvelujen julkaisuja* 5. Helsinki: Kirkkopalvelut, 2000.
- Malkavaara, Mikko & Ryökäs, Esko: Diakonia-apu oikeutena – Suomalaisen ajattelutavan kehittyminen. *Diakonian tutkimus* 12 (2015): 1, 107–127.
- Ohisalo, Maria & Juho Saari (toim.): *Kuka seisoo leipäjonossa*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämssäätiö, 2014.
- Paananen, Reija & Ristikari, Tiina & Merikukka, Marjo & Rämö, Antti & Gissler, Mika: *Children's and youth's well-being in light of The 1987 Finnish Birth Cohort-study*. National Institute for Health and Welfare (THL). Report 52. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Ryökäs, Esko: *Diakonianäkemyksemme. Tutkimus eri diakonianäkemyksien esiintymisestä diakonian vi-
ranhaltijoiden, teologien ja luottamushenkilöiden keskuudessa vuonna 1989*. Tampere: Kirkon tutkimuskeskus, 1990.
- Saarinen, Arttu & Salmenniemi, Suvi & Keränen, Harri: *Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon. Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessa diskursissa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014): 6, 605–618.
- Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi & Luhtakallio, Eeva: *Työttömien liike*. S. 52–90. Teoksessa Lempiäinen, Kirsi & Silvasti, Tiina (toim.): *Eriarvoisuuden rakenteet. Haurastuvat työmarkkinat Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2015.
- THL, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Työpaperi 1/2015*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.
- Wilensky, Harold: *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of Californian Press, 1975.
- Yeung, Anne Birgitta, *Re-emergence of the Church in the Finnish Public Life? Christian Social Work as an Indicator of the Public Status of the Church*. *Journal of Contemporary Religion* 18 (2003): 2, 197–211.

ENGLISH SUMMARY

Heikki Hiilamo: How did the Evangelical Lutheran Church of Finland react to economic downfall after 2008? (Miten kirkon diakoniatyö reagoi 2000-luvun talouskriisiin?)

The religious landscape in Finland is dominated by the Finnish Evangelical Lutheran Church (ELCF). The assistance provided by the Church represents a form of traditional poor relief in a modern setting where field workers are left with considerable freedom to address local needs. In the early 1990s Finland was hit by a severe economic recession that later became known as the Great Recession. The ELCF chose to refocus from spiritual activities and work with the elderly and the disabled to helping the unemployed and the poor.

The global recession that started in 2008 gave new impetus for Church efforts to combat poverty and social exclusion. In this context, this study provides a quantitative review of the volume and structure of Church poor relief after the economic collapse of 2008. The data on Church engagement in poor relief is derived from annual Church statistics. The trends on

Church poor relief are contrasted with aggregate data on municipal social assistance, a source of statutory last resort financial aid.

The results show that the ELCF has not reacted to re-emerging poverty as it did in the 1990s. The number of client contacts has not increased. There has been a slight increase in the share of working-aged clients, but the change does not match what happened in the 1990s. There has been no change in the number of client contacts at receptions. The number of client contacts and financial assistance are not related to local needs. Statistics on food assistance and other poverty alleviation methods paint a similar picture of a rather passive response to re-emerging poverty and long-term unemployment. Overall the results seem to suggest that ELCF poverty alleviation efforts represent a random act of charity that is first and foremost determined by traditions, local customs and resources.

Keywords: church poor relief, client contacts, poverty, recession, Finland.