JULKAISU

Jorma Niemelä

Järjestöt sote-Suomea rakentamassa

KAKS — KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Järjestöt sote-Suomea rakentamassa

Jorma Niemelä

Järjestöt sote-Suomea rakentamassa

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 25
2019

ISBN 978-952-349-031-4
ISSN 2489-963

Sisällys

Esipuhe **9**

Tiivistelmä **10**

Saatteeksi **13**

1 Kansalaisyhteiskunta, hyvinvointivaltio ja yhteisötalous **15**

1.1 Kansalaisyhteiskunta hyvinvoinnin rakentajana - järjestöjen rooli ja tehtävät 15

1.1.1 Yhteisvastuun, lähimmäisenrakkauden, sosiaalisuuden ja solidaarisuuden kansalaisyhteiskunta *16*

1.1.2 Perinteisen järjestötoiminnan ideaalikehitysmalli *18*

1.1.3 Uusi, ketterä kansalaistoiminta ja kansalaisen itseohjautuvuus 22

1.1.4 Uusi filantropia ja mahdollisuus toimia toisin *24*

1.2 Järjestötoiminta universaalin hyvinvointivaltion työparina 24

1.2.1 Hyvinvoinnin kaksi strategiaa ja järjestöjen paikka niissä *25*

1.2.2 Moniulotteinen osallisuus *27*

1.2.3 Toimijuus osana aktiivista kansalaisuutta *31*

1.2.4 Identiteetti ja kansalaisen arvo *32*

1.2.5 Inklusiivisen yhteiskunnan määritelmä *34*

1.2.6 Universalismi ja inklusiivinen yhteiskunta *36*

1.2.7 Suuri ja pieni sosiaalipolitiikka inklusiivisen yhteiskunnan rakentajina *38*

1.2.8 Demokratia, deliberatiivinen demokratia ja uusi hallinta inklusiivisen yhteiskunnan toteuttajina *40*

1.2.9 Aktivointipolitiikka, aktiivinen kansalaisuus ja toimijuus inklusiivisessa yhteiskunnassa *41*

1.3 Yhteisötalous inklusiivisen yhteiskunnan rakentajana 43

1.3.1 Yhteisötalouden historia ja määritelmä *43*

1.3.2 Eurooppa-tason linjaukset *46*

1.3.3 Suomen ja Iso-Britannian politiikan vertailua *48*

1.3.4 Yhteisö- ja solidaarisuustalouden uusi asemointi *50*

1.3.5 Sote-järjestöjen palvelutuotannon yhteiskunnallinen merkitys 53

1.3.6 Järjestöjohtajien käsitys järjestöerityisyydestä *54*

1.3.7 Kolmas ja neljäs sektori *55*

2 Inklusiivinen sisältö soten valmisteluaineistoissa **58**

2.1 Keskeisten toimijoiden inklusiiviset tulkinnat 58
2.1.1 Sosiaali- ja terveysministeriö 58
2.1.2 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 60
2.1.3 Kuntaliitto 62
2.1.4 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 65
2.1.5 Inkluusio löydettävissä jo linjauksista 67
2.2 Sote-valmistelun järjestöjä koskevat erityislinjaukset ja selvitykset 69
2.2.1 Sosiaali- ja terveysministeriön kehittyvät linjaukset 69
2.2.2 Tuija Braxin selvitys järjestöjen roolista maakunta- ja sote-uudistuksessa 70
2.2.3 Valtioneuvoston tilaama selvitys järjestöjen palvelutuotannosta 75
2.2.4 Maakuntaopas tuo esiin hyviä käytäntöjä 78
2.2.5 Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan linjaukset 79
2.3 Sote-palvelutuotanto inkluusion välineenä 82
2.3.1 Väestö-, erityis- ja asiakasryhmäkohtainen tarkastelu lainsäädäntötyössä 82
2.3.2 Optimaalinen palveluiden järjestämistaso inkluusion kannalta 84
2.3.3 Osallisuus, toimijuus ja hyvinvointi eivät synny pelkistä palveluista 87
2.3.4 Valinnanvapauden välineet 90
2.3.5 Kilpailutus ja markkinapuutteiden paikkaaminen 94
2.3.6 Hallinnosta hallintaan: hierarkiat, markkinat ja verkostot käytössä 96
3 Järjestöjen julkiset tukijärjestelmät lähtökohtatilanteessa 98
3.1 Järjestöt ja aktiivisen kansalaisuuden kysymykset valtionhallinnossa 98
3.1.1 Kansalliset tukijärjestelmät 100
3.1.2 Veikkausvoittovarojen alueellinen jakautuminen 103
3.2 Kuntatasolla järjestöyhteistyö on strateginen valinta 104
3.2.1 Järjestöt ja kunnalliset avustukset 106
3.3 Kaavailtu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tuki 108
4 Järjestöjen hyte-toimintojen ja sote-palveluiden kehittäminen 110
4.1 Järjestöjen ja niiden palvelutuotannon määrä 110
4.2 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen inklusiivisen yhteiskunnan rakentajana 115

4.2.1 Inklusiivinen yhteiskunta rakentuu paikallisyhteisöissä – ja verkossa115

4.2.2 Järjestöt maakuntatason toimijoina 116

4.2.3 Keskusjärjestöjen neuvonnasta ja koulutuksista toiminnan palvelullistamiseen 118

4.2.4 Data-analytiikka kansalaistoiminnan tukena..... 121

4.2.5 Asiakasraadit ja käyttäjälähtöinen palvelumuotoilu 121

4.2.6 Ohjelma- ja osallisuusperustainen sisältötyö..... 123

4.2.7 Yleishyödylliset palvelut eli harmaa välialue..... 124

4.3 Palvelutuotantojärjestöjen uudistumisohjelma..... 127

4.3.1 Johtamista kaksikätisyyttä ja vaikutteita hyödyntämällä..... 129

4.3.2 Päätöksenteossa sumeasta vellomisesta strategiseen ketteryyteen..... 131

4.3.3 Hallituksen pätevyys ja osaaminen 132

4.3.4 Oikeushenkilömuoto tärkeä, kulttuuri tärkein 133

4.3.5 Strategian kirkastaminen ja strategiset valinnat..... 134

4.3.6 Osaamisen kehittäminen: yleis- vai erityisosaajia?..... 137

4.3.7 Tiedolla johtaminen ja data-analytiikka..... 139

4.3.8 Kilpailukykyinen palvelutuotanto 140

4.3.9 Brändi ja julkisuuskuva asiakkaan valinnan perustana..... 142

4.3.10 Laadun varmistaminen..... 144

4.3.11 Toiminnan edellyttämät resurssit..... 145

4.3.12 Yhteistyön uusi aika ja uudet mahdollisuudet..... 152

4.3.13 Hoiva-alalla keskittymistä ilman järjestötoimijoita 153

4.3.14 Sote-keskuksia vai sotekasvu-keskuksia?..... 155

4.4 Inklusiivinen tutkimus- ja kehitystoiminta ja innovaatioekosysteemit 156

4.4.1 Tutkimus- ja kehitystoiminnan jäsentyminen uudistuksessa järjestöjen kannalta..... 156

4.4.2 TKI-valmistelutilanne maakunnissa..... 158

4.4.3 Järjestöille tärkeää tieto, strategia, inkluusio ja oikeudenmukaisuus 159

4.4.4 Oman TKI-toiminnan rakentaminen vai innovaatioekosysteemien luominen? 161

4.4.5 Järjestöjen kehittämisyksiköt 164

4.4.6 Esimerkki: Sokra-hanke järjestöjen kehittämistyön tukena 165

4.4.7 Arviointi ja sosiaalinen tilinpito osana järjestöjen kehittämistyötä..... 166

Lopuksi **168**
Lähteet **169**

Esipuhe

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus kaatui jälleen kerran keväällä 2019. Se johti myös pääministeri Juha Sipilän poliittisen hallituksen eroon. Sipilän hallitusta ennen jo useat hallitukset olivat yrittäneet uudistaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Samoihin aikoihin käytiin kiivasta keskustelua vanhusten hoivapalveluiden tilasta. Keskustelu nosti esiin sen, onko palveluiden tuottajan arvoilla merkitystä.

Tämä selvitys avaa kansalaisjärjestöjen paikkaa rauenneessa uudistuksessa. Analyysin perusteella tarkastellaan järjestöjen mahdollisuuksia olla rakentamassa suomalaista sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta myös tulevaisuudessa.

Kiitän lukuisia keskustelukumppaneita järjestökentältä, korkeakouluista ja hallinnosta. Aivan erityinen kiitos kuuluu tutkijatoverilleni dosentti Sakari Möttöselle, sote-yrityskauppojen ja sote-liiketoiminnan asiantuntija Satu Ahlmanille ja järjestöjohtaja Markku Virkamäelle.

Kiitokset myös Kunnallisalan kehittämissäätiölle, joka tuki hanketta taloudellisesti. Hankkeesta tuli kuitenkin paljon aiottua laajempi.

Tämän julkaisun yksinkertainen ja selkeä fokus on selvittää, miten sosiaali- ja terveysjärjestöt voivat olla rakentamassa uutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää kansalaisten hyödyksi niin, että niiden perimmäinen tehtävä ja arvokas perimä ovat käytössä, mutta että ne samalla kykenevät uudistumaan ja muuttumaan uudessa toimintaympäristössä ja sen haasteissa.

Riihimäellä / Kihniössä 8.4.2019

Jorma Niemelä

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä on analysoitu pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluaineisto ja keskeisten toimijoiden käsitykset järjestöjen tehtävän kannalta. Järjestöjen tehtävä tiivistyi ajatukseksi kaikki mukaansa ottavan eli inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisesta.

Järjestöjen tehtävä jäsennetään kansalaisyhteiskunnasta, hyvinvointivaliosta ja elinkeinoelämästä käsin. Valmisteluaineisto tunnistaa kaikki järjestöjen keskeiset roolit ja niiden merkityksen kansalaisten kannalta.

Käytännön toteutussuunnitelmissa oli kuitenkin avoimia kysymyksiä, joihin lainsäätäjän ja järjestöjen itsensä tulee löytää vastaukset seuraavassa sote-uudistuksessa. Niistä kymmenen tärkeintä ovat seuraavat.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (hyte) järjestöillä nähdään merkittävä rooli.

1. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminnot on mahdollista jäsentää nykyistä selkeämmin ohjelmaperustaisesti ja osallisuusperustaisesti. Järjestöjen toiminta on tärkeä niveltää toiminnallisesti ja taloudellisesti molempiin lähestymisiin.
2. Seuraavassa uudistuksessa tulee sekä turvata kuntien järjestöille suunnatun tuen jatkuvuus hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (hyte-toiminnot) että uudistaa ja selkiyttää tukijärjestelmiä. Kuntien nykyinen tuki järjestöjen hyte-työlle on käytännöiltään ja terminologialtaan moninainen ja osin sekava, ja avustusten prosentti- ja euromääräiset osuudet järjestöjen taloudessa vähäisiä mutta järjestöjen kannalta oleellisia.

Järjestöjen sote-palvelutuotanto niveltyy laajempaan kutakin palveltavaa erityisryhmää koskevaan kokonaisvaltaiseen missioon, jossa laajimmillaan on ajatus saumattomasta tuki- ja palveluketjusta vapaaehtoistyöstä laitoskuntoutukseen saakka.

3. Sote-uudistuksen julkilausuttuna tavoitteena oli se, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita olisivat voineet tuottaa niin julkiset, yksityiset kuin kolmannen sektorinkin toimijatkin. Aineistossa kuitenkin realistisesti todettiin se, että varsinkaan pienemmillä yrityksillä ja järjestöillä ei olisi ollut samoja mahdollisuuksia riskin ottoon kuin isommilla toimijoilla. Suomessa tarvitaan laaja, Euroopan parlamentin ja komission suosittama yhteisö- ja solidaarisuustalouden aseman nosto sosiaalisten ongelmien, alueellisen eriarvoisuuden ja myös ympäristökysymysten ratkaisemiseksi. Järjestöillä tulisi olla yhdenvertaiset edellytykset yritysten rinnalla varsinkin, kun niillä on laaja-alainen lähestyminen asiakasryhmän tuen ja palvelun tarpeisiin ja koska mahdollisesti syntyvä voitto käytetään toiminnan edelleen kehittämiseen.

4. Seuraavassa sote-uudistuksessa on syytä ja mahdollista hoitaa vammaisten henkilöiden ja eräiden haavoittuvassa asemassa olevien muiden ryhmien elämänmittaisten palveluiden järjestäminen ihmisoikeusperustaisesti. Vaikuttavuusperustaiset, innovaatiokumppanuuteen perustuvat, neuvottelumenettelyä käyttävät ja julkiseen palveluvelvoitteeseen rakentuvat hankinnat tulee ottaa selkeiksi vaihtoehdoiksi siellä, missä käytetään perinteistä hankintalain mukaista kilpailutusmenettelyä, mutta jossa markkinat eivät toimi tai ihmisoikeudet eivät toteudu.

Järjestöjen hyte-toimintojen ja sote-palveluiden keskelle jää huomattavan laaja välivyöhyke, jossa on valmisteluaineistoakin laajempi kirjo arjen, asumisen, työllistymisen, toipumisen, kriisiavun, kuntoutuksen ja kotoutumisen tuki- ja palvelukokonaisuuksia sekä kuntoutus- ja sopeutumisvalmennustoimintaa. Ne kaikki toimivat sosiaalisen kuntoutuksen alueella yhdistellen luovasti hyvinkin erilaisia rahoituslähteitä.

5. Järjestöjen ja tulevan sote-valmistelun tulee yhteistyössä jäsentää välivyöhykkeen tuki- ja palvelukokonaisuudet niin, että sote-järjestelmässä säilyvät kansalaisen kannalta helposti saavutettavat matalan kynnyksen palvelukokonaisuudet.
6. Jatkossakin ilmeisen laajaa kannatusta nauttivan asiakassetelin määrittämisessä tulee pyrkiä sellaiseen johdonmukaisuuteen, että kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuu koko maassa, että rahoitusjärjestelmistä tulee johdonmukaisia ja ennakoitavia ja että tuottajakunnan monipuolisuus turvataan. Sama koskee henkilökohtaista budjetointia.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on laajaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa, jolla on useita rahoituslähteitä.

7. Järjestöjen TKI-toiminnan innovaatioketju on rahoituslähteistä johtuen osin rikki, mikä tulisi nopeasti korjata niin, että kansalaisia auttavat ja tukevat uudet ratkaisut olisivat helposti siirrettävissä niin sanotuille sote-markkinoilla toimiviin sote-palveluihin.
8. Järjestöjen kannattaa TKI-toimintansa, hanketoimintansa ja kehittämisyksiköidensä tueksi luoda järjestöjä, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia kokoavia ekosysteemejä ja huolehtia uusien palveluinnovaatioiden osalta niiden tutkimus- ja tietopohjasta, skaalautuvuudesta, palvelumuotoilusta, tuotekehittelystä, markkinoinnista ja siirrettävyydestä palvelujärjestelmän käyttöön. Tämä mahdollistaisi entistä laajemmin myös hankintalain mukaisen innovaatiokumppanuuden julkisten hankintayksiköiden kanssa.

Järjestöjen Valvira-lupaisessa sote-palvelutoiminnassa on mukana 1 100 järjestöä suoraan tai niiden omistamaa yhtiötä. Niillä on 2 000 yksikköä, 37 500 työntekijää ja 1,7 miljardin talous. Rahoitusjärjestelmän muutoksista johtuen ne ovat jääneet miltei tyystin vaille yhteistoimintaa ja yhteistä kehittämistoimintaa.

9. Palvelutuotantojärjestöjen tulee pikaisesti hoitaa yhteinen edunvalvontansa kuntoon sekä järjestäytyä vahvaksi pooliksi skaalaetujen hyödyntämiseksi, osaamisen jakamiseksi ja yhteisten palvelujen luomiseksi

esimerkiksi alusta- ja jakamistalouden periaatteita noudattaen. Kilpailutuksissa järjestöjen kannattaisi toisinaan tehdä tarjouksia hankintalain mukaisena ryhmittymänä.

10. Yhteistoiminnan kautta kaikkien palvelutuottajajärjestöjen tulee saada tuekseen koulutus- ja kehittämispalvelut, joilla vahvistetaan palvelutuotantojärjestöjen strategista osaamista, päätöksentekokykyä ja johtajuutta (johtamisresurssit), lisätään sote-markkinatuntemusta, data-analytiikan käyttöä, digiosaamista ja palvelutuotanto- eli liiketoimintaosaamista (osaamisresurssit) sekä tavoitellaan selkeämpää brändiä, kehittymistä turvaavia pääomia ja yhteistoiminnalla saavutettavia skaalaetuja (toimintaresurssit).

Selvityksessä on myöhemmin lukuisia muita ehdotuksia ja suosituksia.

Saatteeksi

Tämän tutkimuksen tekeminen on ollut haastavaa. Suomalaisen yhteiskunnan suurimman yksittäisen uudistuksen – sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen – läpivieminen on ollut mittava, jopa ylivoimainen yritys hallinnolle ja poliittiselle päätöksenteolle jo useamman hallituksen aikana. Järjestöjen aseman hahmotus on myös kehittynyt ja edistynyt uudistuksen valmistelun edetessä. Uudistuksen siirtyminen on siis merkinnyt tutkittavan ilmiön jatkuvaa uudelleenmuotoutumista. Siksi jouduin luopumaan esimerkiksi joistakin aiotuista tutkimusosioista kokonaan, joitakin muuttamaan, joitakin lisäämään.

Otin käyttöön tulevaisuudentutkijan asenteen: Entäpä jos se menisi näin, niin mitä sitten? Ilkka Tuomen mukaan (ks. Wilenius 2015) tulevaisuutta voi lähestyä erityisesti kolmea kautta. Ensinnäkin tulevaa maailmaa voi yrittää hahmottaa todennäköisyyksien kautta eli mikä on todennäköinen tulema (propabilismi). Toisessa lähestymistavassa hahmotetaan erilaisia skenaarioita, erilaisia kehityskulkuja ja erilaisia mahdollisuuksien maailmoja eli mahdolliset tulemat (possibilismi). Kolmanneksi tulevaisuutta voi yrittää jäsentää tekemällä, luomalla ja muotoilemalla sitä joka päivä niin, että lopputuloksena on muotoillut tulemat (konstruktivismi).

Vaikka tutkimuksessa on hitunen jokaista lähestymistapaa, eräiltä ratkaisevilta osin lähestyminen on ollut konstruktiivinen. Samalla on otettu käyttöön (auto)etnografia. Etnografia ei ole vain akateemisessa tutkimuksessa jalansijaa saanut menetelmä. Sitä on alettu käyttää käytännön kehittämissovellutusten kentässä jopa liiketoiminnan ja vaikkapa yhteisöjen tutkimuksessa ja kehittämisessä.

Etnografisessa menetelmässä tutkija voi olla myös kehittäjä. Tällöin kehittäjän roolissa päästään kiinni siihen maailmaan, jossa toiminta tapahtuu prosessina – prosessina, johon tutkija on itse osallinen. Tällöin voidaan tutkimuksen ja käytännön yhteistyöllä eli kanssatuottajuuden (co-creation) kautta luoda jotain uutta. Tällöin voidaan puhua autoetnografiasta. Tutkija-kehittäjä-toiminnan kautta avautuvat erityisesti kulttuuri ja merkitykset. (Haanpää, Hakkarainen & García-Rosell 2014.)

Keskusteluissa järjestötaustaisten palvelutuottajien johdon, yhdistysten ja säätiöiden toiminnan- ja toimitusjohtajien, johtoryhmien ja hallitusten kanssa avautuivat myös ne kulttuuriset jäsennykset, joilla toimintaa hahmotettiin. Keskustelu markkinoita tuntevien kanssa taas avasi niitä kehittämiskohteita, joista syntyi järjestöjen palvelutuotannon uudistusohjelma. Keskusteluissa ministeriössä, eduskunnassa ja maakuntien muutosjohdon kanssa avasi sekä ne reunaehdot että myös mahdollisuudet, joita järjestöillä on edessään aluetason toimijoina.

Toiminta Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen STEAn arviointi- ja avustusjaoston varapuheenjohtajana ja sen tulevaisuustyön ohjausryhmässä antoi tuoreet valtakunnalliset näköalapaikat kansalaisjärjestötoimintaan ja erityisesti veikkausvoittovaroista tukea saavaan järjestötoimintaan. Tehtävään kuului lukea läpi vuosittain parissa viikossa noin 3500 toiminta- ja hanke-ehdotuksen tiivistelmää.

Samanaikaisesti paneuduin jälleen myös järjestöjen rahoituksen yhteen varjopuoleen vetämällä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sosiaali- ja terveysministeriön tilaaman työryhmätyön siitä, miten ongelmapelaaminen tulisi huomioida arpajaislain toisen vaiheen uudistuksessa – ja samalla myös mahdollisessa sote-uudistuksessa.

Kehittäjä-tutkijan rooliin kuuluu tuottaa ongelmiin ratkaisumalleja ja tarjota näkökulmia ja ainesosia kehittämisen lähtökohdiksi (Haanpää ym. 2014). Näin tapahtui tämänkin tutkimuksen yhteydessä. Vuorovaikutuksessa järjestöjohtajien kanssa saatoimme konseptoida uudenlaisia palvelumalleja ja yhteiskunnallista vaikuttamista.

Selvitys kehittyi itse asiassa konseptointi-, koulutus- ja konsultointimateriaalien myötä jatkuvassa reflektoinnissa vaihtuvien järjestötoimijoiden kanssa. Vaikka menetelmä on kumuloituvan, muuttuvan ja täsmentyvän aineiston kirjaamisen ja analysoinnin kannalta jossain määrin ongelmallinen, lopputulosta on taas arvioitava aineiston johtopäätösten relevanttiudella tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon maailmassa.

Huomasin työtä tehdessä sen, että vuosikymmenten varrella olin julkaissut monia artikkeleita ja kirjoja, joissa olin käsitellyt edelleenkin akuutteja järjestötyön kysymyksiä. Tavoitteeksi asetin ennemminkin kokonaiskuvan tarkastelun laaja-alaisesti kuin paneutumisen syvällisesti johonkin yksityiskohtaan. Lähdeaineistona olen käyttänyt varsin paljon ajankohtaiskeskustelua hahmottaakseni niitä meneillään olevia kehityssuuntia, joista ei ole vielä varsinaista tutkittua tietoa.

Pyrin työssäni hyödyntämään myös omaa kokemustani järjestöjen tutkimus-, kehitys-, koulutus- ja johtotehtävissä vuosilta 1976-2004 ja työuraani pääosin järjestöjen omistaman valtakunnallisen Diakonia-ammattikorkeakoulun rehtorina ja toimitusjohtajana vuosilta 2004-2016.

1 Kansalaisyhteiskunta, hyvinvointivaltio ja yhteisötalous

1.1 Kansalaisyhteiskunta hyvinvoinnin rakentajana - järjestöjen rooli ja tehtävät

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa voi tarkastella kolmesta suunnasta. Ensinnäkin järjestöt ovat osa kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Vapaa kansalaistoiminta on organisoitunut järjestöiksi vastatakseen kansalaisten terveydellisiin tai sosiaalisiin pulmiin. Tarvittaessa se on vielä ottanut seuraavan askeleen organisoimalla palvelutuotantoa jäsenistölleen tai kohderyhmälleen.

Toiseksi järjestöjä voidaan tarkastella hyvinvointivaltion näkökulmasta. Sieltä käsin ne on mahdollista nähdä universaalin sosiaali- ja terveyspolitiikan oleellisina ja jopa välttämättöminä työpareina. Järjestöt pyrkivät ottamaan mukaan ja huomioon kaikki edustamansa kansalaiset ja kaikki ryhmät. Tämä niin sanottu inklusiivinen toiminta vahvistaa universalismia. Tästä ulottuvuudesta nousi koko tämän tutkimuksen keskeinen ja kantava lähtökohta.

Inklusiivisen lähestymisen määrittelin yhteiskunnan rakentamisen tavaksi ja päämääräksi, jossa jokaisella kansalaisella ja kansalaisten muodostamilla ryhmillä on osallisuuden ja toimijuuden mahdollisuus sekä mahdollisuus tarvitsemaansa turvaan ja tarvitsemiinsa palveluihin ja jossa kaikilla kansalaisilla on tarvittaessa puolestapuhuja.

Kolmas tarkastelukulma liittyy taloudelliseen toimintaan. Järjestöt ja niiden palvelutuotanto etsivät vaihtoehtoista tai rinnakkaista taloudellisen toiminnan mallia pyrkiessään ratkomaan yhteiskunnallisia ongelmia palveluita tuottamalla. Niiden ansaintalogiikka rakentuu sille, että ne ohjaavat mahdollisen ylijäämän, voiton, toiminnan kehittämiseen. Tällöin voimme puhua järjestöjen toiminnasta osana niin suomalaisittain kuin eurooppalaisittainkin merkittävää yhteisö- ja solidaarisuustaloutta.

Tämän jälkeen tarkastellaan, miten järjestöt ja niiden palvelutuotanto jäsentyvät niin pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikaisissa lainvalmistelijoiden linjauksissa kuin useissa järjestöjen ja niiden palvelutuotannon asemaa hahmottaneissa erillisselvityksissä. Aivan erityisesti tarkastellaan keskeisten toimijoiden inklusiivisia linjauksia jälkikäteistarkasteluna. Kysymys kuuluu, löytyykö niistä hahmotetun inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen elementtejä.

Tätä kirjoitettaessa huhtikuussa 2019 näyttäisi olevan suhteellisen laaja poliittinen yksimielisyys siitä, että uudistuksessa tullaan tavoittelemaan jatkossakin yksittäistä kuntaa leveämpiä hartioita. Tutkimusta tehdessä kävi ilmeiseksi, että monet muutospaineet ja kehitystrendit yhteiskunnassa

edellyttävät järjestöiltä itseltään uudistumista joka tapauksessa – ihan siitä riippumatta missä muodossa sote toteutuu tai toteutuuko se lainkaan.

Niinpä yritän jäsentää, mitä muutoksen mahdollisuuksia ja muutospaineita sekä uusi yhteiskunnallinen tilanne että mahdollinen seuraava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus järjestöille tuovat. Tarkastelen erikseen järjestölähtöistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä eli niin sanottuja hyte-toimintoja ja järjestölähtöisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita eli sote-palveluja. Tarkastelen myös niin sanottua harmaata aluetta, välimuotoisia palveluita.

Luon katsauksen myös alueille mahdollisesti muodostuviin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan ekosysteemeihin ja järjestöjen tehtävään niissä.

1.1.1 Yhteisvastuun, lähimmäisenrakkauden, sosiaalisuuden ja solidaarisuuden kansalaisyhteiskunta

Tarkastelen ensin järjestöjä yhtenä keskeisenä osana kansalaisyhteiskuntaa. Suomalainen kansalaisyhteiskunta koostuu vapaasta kansalaistoiminnasta, järjestöjen ja säätiöiden toiminnasta, kirkkokuntien ja uskonnollisten järjestöjen toiminnasta, ammattiyhdistystoiminnasta, puolueiden toiminnasta, pienimuotoisesta osuustoiminnasta ja vapaasta sivistystyöstä. Kansalaistoiminta voidaan määritellä niin, että se on ihmisen aktiivista toimintaa itsestä ulospäin, yhdessä toimien, yhteiseksi hyväksi. (Harju 2010.)

Kansalaisyhteiskuntaa ja sen yhtä organisoitunutta muotoa, järjestötoimintaa, on mahdollista ja syytä tarkastella myös itseisarvoisena, ulkopuolella tilaaja-tuottajamallien ja sote-järjestelmien. Pohjoismainen hyvinvointivaltio syntyi protestanttisen kristillisyyden lähimmäisvastuun, tasavaltalaisen kansallisuusliikkeen aatteiden ja työväenliikkeen solidaarisuuden eetokselle. Näin rakentunut ihmisten tasa-arvoa, kohtuullisen tasaista tulonjakoa ja universaaleja sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluja edustava hyvinvointivaltio tarvitsee kuitenkin edelleen tuekseen vankan moraalisen, eettisen ja poliittisen pohjan. Tarvitaan kansalaisten omaehtoista toimintaa, yhteisöllisyyttä ja kansalaisyhteiskuntaa. Sosiaalisen eheyden yhteiskuntaa tarvitaan aivan erityisesti kriisien, taantuman ja laman kaltaisten yhteiskunnallisten murrosten aikana. (Ks. esim. J. Niemelä 2003, 2011; Trägårdh, 2009.)

Järjestöjen toiminnan tarkastelussa tulee suhtautua kriittisesti käsitteeseen kolmas sektori. Kyse on siitä, ovatko yritys ja järjestö rinnasteisia entiteettejä yhteiskunnassa. Sosiologi Amitai Etzioni on tiettävästi ensimmäisenä tai ainakin ensimmäisten joukossa alkanut jäsentää kansalaisyhteiskuntaa käsitteellä kolmas sektori (Helander 1998). Käsitteen levinneisyys yleensä kielii siitä, että siinä on osuttu oikeaan tai ainakin lähelle totuutta.

Mutta johtiko Etzioni ajatuksemme sittenkin harhaan? Vaikka kolmatta sektoria terminä on syytä käyttää sen vakiintuneisuudesta johtuen, on ainakin ajatuksen tasolla syytä pohtia Martti Muukkosen (2009) esille tuomaa nelitahoa,

tetraa, ja sen sisältöä. Hän hahmottaa kansalaisyhteiskunnan tilana, joka on perheen (verisiteet), valtion (pakkovalta), markkinoiden (talous) ja uskonnon (pyhä) välissä. Jospa kansalaisyhteiskunta onkin neljän sektorin luoman tilan sisältö, sytyke, kitti ja liima – ei mikään erillinen ”sektori”?

Tarkastelukulmalla on merkitystä. Ovatko järjestöt yrityksiin verrattavia toimijoita ja palveluiden tuottajia vai olisiko niillä sittenkin jokin aivan erityinen olemus, rooli ja tehtävä?

Järjestöt ovat kansalaisyhteiskunnan organisoituneita toimijoita. Aaro Harju (2010) näkee, että kansalaisyhteiskunnalla on erilaiset arvot, päämärät, tavat toimia ja organisoitua sekä erilainen logiikka kuin muilla sektoreilla. Hänen mukaansa kansalaisyhteiskuntaa luonnehtivat kansalaisten omatoimisuus ja aktiivisuus, jäsenyys ja toimijuus, yleishyödyllisyys ja autonomisuus, vapaaehtoisuus ja valinnaisuus, maallikkous ja ammattilaisuus, joustavuus ja riippumattomuus, yhteisöllisyys ja lokaalisuus sekä eettisyys ja solidaarisuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelu pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella nosti virallisten selvitysten kohteeksi järjestötoiminnan ja vapaaehtoistyön ja niiden paikan mahdollisessa uudessa väliportaanhallinnossa. Järjestöjen palvelutuotantoa selvitettiin myös osuustoiminnan kanssa rinnakkain. Järjestöjen palvelutuotanto laajuudestaan huolimatta oli kuitenkin osassa pohdintoja vain kuriositeetti pk-yritysten aseman pohdinnoissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö linjasi sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä, että sosiaali- ja terveysjärjestöillä on ”merkittävä rooli” palvelujen tuottajana sekä uusien palvelumuotojen kehittäjänä. Linjauksessa järjestöt luokiteltiin kolmeen ryhmään. Ensinnäkin sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia järjestöjä todetaan olevan noin 1000, mikä on noin 10 prosenttia Suomessa toimivista 10 000 rekisteröidystä sosiaali- ja terveysyhdistyksestä. Toisena ryhmänä, johon valtaosa järjestöistä kuuluu, ovat ne järjestöt, joilla on hyvinvointia ja terveyttä edistävää toimintaa. Kolmantena ryhmänä ovat välimaaston järjestöt: Myytävien palvelujen ja vapaaehtoistoiminnan välimaastoon jää niin sanottu järjestölähtöinen auttamistoiminta ja joustava matalan kynnyksen apu kansalaisille. Tällaisia ovat muun muassa kriisikeskukset, mielenterveyskuntoutujien Klubitalot ja työttömien päivätoiminta. (Yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytykset sote- ja maakuntauudistuksessa 2017.)

Mikä tämä merkittävä rooli voisi sitten käytännössä olla? Kuten tässä hankkeessa rinnakkaista kirjoitustyötä tehnyt Sakari Möttönen (2019) toteaa, sosiaalialan järjestöillä on monia merkityksiä paikallisessa huono-osaisten auttamiseen tähtäävässä hyvinvointityössä. Ne tunnistavat ja tavoittavat niitä arkielämän ongelmissa kamppailevia ihmisiä, joita julkiset toimijat eivät tavoita. Niillä on sellaista arjenasiantuntijuutta, jota tarvitaan huono-osaisten auttamisessa. Järjestöissä toimii kokemusasiantuntijoita, jotka voivat antaa apua kanssaihmisille tasa-arvoisuuden pohjalta ilman viranomaistyön sisältämää auktoriteettiasemaa.

Järjestöillä on myös advokaatin, puolestapuhujan ja asianajajan, rooli. Ne tuovat huono-osaisten ongelmia esille ja esittävät julkiselle sektorille vaatimuksia ja ehdotuksia, millä tavoin vaikeuksissa eläviä voisi ja tulisi auttaa. Järjestöt antavat huono-osaisille äänen yhteiskunnassa. Ne yrittävät raivata teitä osallisuuteen. Järjestöt konkretisoivat sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuustavoitetta nostamalla esiin unohdettuja, syrjäytettyjä tai aliedustettuja ryhmiä. Ja ne vastaavat jäsenistönsä tai kohderyhmänsä palvelutarpeisiin joko tuomalla nämä palvelutarpeet näkyviksi tai tuottamalla palveluita itse.

Mutta tehtävä on vielä syvempi. Järjestöjen tehtävä on vahvistaa kansalaisten omaa toimijuutta ja kansalaisuutta. Tässä emansipaatiossa ihminen löytää omia voimavarojaan ja vahvuuksiaan, joita hän voi sitten käyttää oman elämäntilanteensa kohentamiseksi, muiden – usein kohtalotovereiden – tukemiseksi ja toimimiseen yhteisöjen ja yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Järjestöjen kautta tulee myös esille se, että yhteiskunnan niin sanottuihin ilkeisiin ongelmiin ei saada ratkaisuja pelkästään palveluja- ja palvelujärjestelmiä kehittämällä. Tarvitaan suoraa auttamista ja toimia, joilla ihmisiä saadaan hakeutumaan palvelujen pariin. Ajatus, että ihmiset valitsevat omia tarpeita vastaavia palveluja, ei ole Sakari Möttösen (2019) mukaan riittävä pohja hyvinvointityölle. On pystyttävä vastaamaan myös kysymykseen, miten löydetään ne ihmiset, jotka tarvitsevat palveluja ja muuta auttamistyötä, mutta jotka eivät siinä elämänvaiheessa osaa, rohkene tai kykene hakeutua palveluiden piiriin.

Jotta järjestöjen työ löytäisi paikkansa koko yhteiskunnan ja sen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa, tarvitaan yhteistä ajattelua niin julkishallinnon, kansalaisyhteiskunnan kuin myös yritysten taholta. Ehdotan avainkäsitteeksi ja tavoitteeksi inklusiivista yhteiskuntaa.

1.1.2 Perinteisen järjestötoiminnan ideaalikehitysmalli

Kansalaistoiminnan itseisarvoinen olemassaolo ja hyödyllisyys osana yhteiskunnan hyvinvointijärjestelmiä kietoutuvat yhteen. Sosiaali- tai terveysjärjestön syntyminen kertoo ja jäsentää jonkin sosiaalisen tai terveydellisen ongelman, siihen liittyvän ihmisryhmän (joko potilas/asiakas ja/tai läheinen) ja toimintatarpeen olemassaolon. Päihdejärjestö ilmentää päihdeongelmien kanssa kamppailevien olemassaoloa, työttömien järjestö erityisesti pitkäaikaistyöttömien olemassaoloa, vammaisjärjestö vammaisten ryhmää tai potilasjärjestö jonkin sairauden olemassaoloa – kuten vaikka syöpäjärjestö syövän olemassaoloa. Osa järjestöistä keskittyy ikäkauden ongelmiin ja niiden ratkaisumalleihin – esimerkkeinä vaikkapa lapsuuteen tai vanhuuteen keskittyvät järjestöt. Osa järjestöistä keskittyy laajoihin ilmiökokonaisuuksiin kuten vaikkapa syrjäytymiseen tai kulttuurin tuottamiseen kaikille ryhmille.

Suomessa on myös sairaus- ja vammaryhmiä, joilla ei juuri voi olla ”paikallistoimintaa”. Asianomaisten henkilöiden kokonaislukumäärä koko

valtakunnassa voi olla vain muutamissa tai sadoissa – ei siis välttämättä edes yhtä ihmistä yhtä kuntaa kohden.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kehityksestä voidaan luoda seuraavanlainen ideaalimalli. Se kuvaa perinteisten alan järjestöjen syntyhistoriaa.

Ensimmäinen vaihe on kansalaislähtöisen äänen kuuluminen. Järjestön perustaminen tuo esiin ongelman ja usein myös sen ratkaisutavoitteen. Se voi olla ongelmasta kärsivien hätähuuto tai heidän läheistensä keskinäisestä yhteydenpidosta nouseva ääni.

Onpa historiassa esimerkkejä siitäkin, että alan ammattilaiset, huippuasiantuntijat tai virkamiehet, ovat nähneet oman toimintansa riittämättömäksi ja nostaneet ongelman esille järjestön perustamisen kautta. Nykypäivän maailmassa virike voi tulla myös kansainvälisistä lähteistä – usein internetin kautta.

Ja ovatpa kunnan virkamiehetkin saattaneet olla aktiivisia järjestön perustamiseksi. Motiivina on voinut olla kohdennetumpi apu kansalaisille tai sitten toiminnan naamioiminen järjestökaapuun rahoituksen saamiseksi. Eri kirkkokuntien ja herätysliikkeiden seurakuntien toiminnassa on sellaista diakonista toimintaa, joka yksittäisenä toimintana saattaa olla pientä, mutta yhdessä ne muodostavat merkittävän volyymin kuten SRNP-tutkimukset (small religious nonprofits) ovat muiden muassa Yhdysvalloissa osoittaneet (ks. esim. Cnaan & Milofsky 1997).

Tämän ensimmäisen vaiheen jälkeen tapahtuu ongelmalle tunnustetun aseman hankinta eli legitimointi. Sairauden, vamman, ilmiön tai sosiaalisen ongelman olemassaolo saa muodon, oikeutuksen ja jopa uuden terminologian yhteiskunnassa. Siitä tulee tavallaan tunnustettu pulma.

Näiden rinnalla tai jälkeen kolmanneksi tapahtuu kansalaislähtöisen yhteisöllisyyden, vapaaehtoistoiminnan ja identiteettityön synty. Oma-, vertais- ja lähimmäisapu saavat täsmärakennetun kanavan ja yhteisön järjestötoiminnan kautta. Osassa toimintoja on mukana myös alan asiantuntijoita ja viranhaltijoita, osassa ei lainkaan. Usein järjestön toiminnan huippu on tässä kolmannessa vaiheessa. Siinäkin asteessa se on riittävä ja täydellinen. Järjestötoiminta lunastaa paikkansa jo tälläkin toiminnalla.

Kuitenkin neljäntenä vaiheena on usein myös kansalaislähtöinen palvelu. Voi olla, että mainitun ongelman ratkaisemiseksi ei aikaisemmin ole tuotettu lainkaan palveluita kunnan tai valtion taholta. Palvelutarve tuodaan suoralla toiminnalla näkyväksi ja tyydytetyksi. Jos taas palveluita on tuotettu, mutta niiden määrään, laatuun tai sisältöön ollaan tyytymättömiä, luodaan vaihtoehtoisia tai innovatiivisia toteutuksia jo toimivien palvelujen rinnalle.

Aikaa myöten syntyy kansalaislähtöistä asiantuntijuutta. Tässä viidennessä vaiheessa ilmiön ja koko alueen tietämys ja osaaminen kehittyvät ja – jos järjestöjä on vain yksi – keskittyvät. Kehittymistä voi tapahtua myös erilaisten kilpailevien tulkintojen ja koulukuntien kautta silloin, kun kentällä on useita

toimijoita. Asiantuntijuus voi olla hiljaisen tiedon asiantuntijuutta, mutta varsin usein se kehittyy myös systemaattisen tiedonkeruun ja tutkimuksen kautta.

Luonteva kuudes vaihe on kansalaislähtöinen vaikuttaminen. Ilmiö ja ongelma tuodaan hallinnolliseen ja poliittiseen prosessiin kunnallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Järjestö saa kutsuja kunta- tai seututason yhteistyöfoorumeihin, ministeriön työryhmiin ja eduskunnan valiokuntakuulemisiin.

Seitsemäs ja laajin taso on kansalaislähtöinen kansainvälistyminen. Maapalloistuvassa maailmassa järjestön ja sen jäsenten identiteetille on usein tärkeää pitää yhteyttä muiden maiden vastaaviin järjestöihin tai olla jopa vaikuttamassa niiden syntyyn muissa maissa. Kansainvälinen taso voi olla vaikuttamista myös esimerkiksi Euroopan unionin tai Yhdistyneitten kansakuntien tasolla. Aivan erityinen merkitys kansainvälisellä vuorovaikutuksella on erittäin harvinaisten sairauksien tai harvinaisten sosiaalisten ongelmien parissa kamppaileville. Vertaistuki voi löytyä ehkä vain internetin kautta muualta kuin Suomesta.

Suomessa järjestöt ovat lukuisilla aloilla käyneet koko kehityskaaren läpi. Kansalaisjärjestön ja sen toiminnan merkitys ja arvo eivät vähene, vaikka toiminta jäisikin paikalliseksi toiminnaksi – vaikkapa vain jäsenistön yhteisiksi kokoontumisiksi – kuten aiemmin jo todettiin.

On varsin luontevaa, että valtakunnallisella liitolla, aluejärjestöllä ja paikallisyhdistyksellä on kullakin hieman eri tehtäviä yhdistävän perusajatuksen lisäksi. Keskusjärjestöjen ja paikallisen toiminnan suhteen syntyhistoria vaihtelee. Usein muutama vastasyntynyt paikallisyhdistys on perustanut keskusliiton, jolle puolestaan on syntynyt haaste edistää ja laajentaa paikallisyhdistystoimintaa.

Sosiaali- ja terveysalalla toimivien kansalaisjärjestöjen tehtävät voidaan koota mm. seuraavasti:

1. Kansan ääni: edunvalvontajärjestö, yhteiskunnallisen ja aatteellisen vaikuttamisen järjestö, hiljaisten ja vähäväkisten ääni, ”ilkeiden” ongelmien kimppuun kävijä.

2. Kansan liike: vapaaehtoistoimintaa ylläpitävä järjestö, yhteisöllisyyttä ja verkostoja vahvistava järjestö, arvojen kantaja, demokratian ja sosiaalisen pääoman vahvistaja.

3. Kansan tuki: vertaistoimintajärjestö, identiteetin edellytysten tuottaja, resurssien ja ”kentille pääsylippujen” tuottaja (voimaannuttamis- ja inkluusiofunktio), oppimisorganisaatio.

4. Kansan tieto: asiantuntijajärjestö, tiedontuottajajärjestö, tutkimus- ja kehittämistoimintaan panostava järjestö.

5. Kansan palvelu: palvelujentuottajajärjestö, yhteisö- ja solidaarisuustalouden kehittäjä.

Kaikki kohdat palvelevat myös inkluusiotehtävää, tavoitetta raivata tilaa jokaiselle väestöryhmälle. Yhteiskunnan kannalta järjestöjen keskeisenä tehtävänä on (1) sosiaalisen pääoman ja hyvinvoinnin lisääminen, (2) välittämisen ja jakamisen kanavien tarjoaminen, (3) identiteetin rakennusaineiden tarjoaminen, (4) osallisuuden ja toimijuuden väylien luominen, (5) äänettömien äänenä toimiminen, (6) toivon tuottaminen, (7) innovaatiomoottoreina toimiminen ja (8) täydentävien ja vaihtoehtoisten palveluiden tuottaminen. (Möttönen & Niemelä 2005.)

Järjestöjen tehtävänä on yhtäältä hyvinvointiyhteiskunnan puolustaminen mutta toisaalta myös sen jatkuva uudistaminen. Käytännön toimien ohella järjestöjen tehtävä on edistää kulttuurisesti unelmaa paremmasta maailmasta – maailmasta, joka ei sulje silmiään elämän haavoittuvuudelta, vajavaisuudelta ja rikkinäisyydeltä (J. Niemelä 2003). Yhä tärkeämmäksi on noussut ihmisoikeusperustainen kriittinen yhteiskunnan toimintojen arviointi.

Järjestöjä voidaan tarkastella myös organisoitumisen tavasta käsin. Tiivistetysti voidaan sanoa (Helander 1998), että kolmannen sektorin toiminnalle on ominaista, että se

1. on valtiosta vapaata (NGO – non-governmental organization),
2. sitä ohjaavat siihen osallistuvat ihmiset (autopoietic),
3. siihen osallistuminen on vapaaehtoista (voluntary) ja
4. se ei pyri tuottamaan voittoa (non-profit).

Näissä määrityksissä ei ole vielä tavoitetta, missiota. Voidaankin hahmottaa, että ainakin sosiaali- ja terveysjärjestöjen strategisena päämääränä voisi olla inklusiivinen yhteiskunta, yhteiskunta, jossa kaikilla on paikka, osallisuus ja toimijuus. Tämä edellyttää, että yhteiskunnan ja sen kulttuurin muuttuessa tunnistetaan herkästi ne ryhmät, joilla ilmenee uusia tai piiloon jääneitä sairauksia tai pulmia.

Joissakin yhteyksissä kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin käsiteitä on pidetty synonyymeinä, jolloin kansalaisyhteiskunnan toiminnassa korostuu yleishyödyllinen yhdistys- ja kansalaistoiminta. Esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen hallituksen toimeenpanemassa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa kansalaisyhteiskunnalla tarkoitettiin sitä valtiosta vapaata (NGO, Non-Governmental Organisation), vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvaa ja voittoa tavoittelematonta kansalaisten yhteistyötä. Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä (2005) määrittävät järjestöt kansalaisyhteiskunnan institutionaaliseksi ytimeksi.

Aaro Harju (2010) pitää Suomea ihanteellisena maana siksi, että jokaisella sektorilla – julkisella, yksityisellä ja kolmannella – on oma tärkeä paikkansa, roolinsa ja tehtävänsä yhteiskuntakokonaisuudessa. Mikään sektori ei ole poissa

tai alakynnessä. Harju näkee kansalaisyhteiskunnan tarpeellisena vastavoimana markkinoiden vallalle ja valtion holhoukselle. Huolta yleisesti ja nyt erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen yhteydessä on kannettu siitä, jääkö kolmas sektori ja sen tehtävä alakynteen.

1.1.3 Uusi, ketterä kansalaistoiminta ja kansalaisen itseohjautuvuus

Uudentyyppinen kansalaistoiminta on tullut perinteisen järjestötoiminnan rinnalle niin sosiokulttuuristen muutosten kuin myös internetin mahdollisuuksien myötä. Leo Stranius ja Lasse Laaksonen (2011) tekivät oikeusministeriölle selvityksen Verkkovaikuttamista 2010-luvulla, Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta.

Johtopäätöksenä oli, että ihmisten sitoutuminen ja kiinnittyminen yhteen järjestöön tai organisaatioon on löystynyt. Omaa identiteettiä ei luovuteta enää yhtä herkästi ja pitkäaikaisesti yhdelle yhdistykselle tai toimijalle. Kansalaistoiminnassa korostuu yksittäisten tapahtumien ja aiheiden poimiminen oman kiinnostuksen, aikataulun ja elämäntilanteen mukaan. Kansalaistoiminnasta tulee ajasta ja paikasta riippumatonta, lyhytjänteisempää ja kampanjakeskeisempää sekä verkon myötä nopeatempoisempaa ja monimuotoisempaa.

Kansalaistoiminta on selvityksen tehneiden mukaan siirtynyt tai siirtymässä perinteisestä järjestöorganisaatiomallista dynaamiseen ja lyhytjänteiseen, projektimaiseen toimintaan, jota tehdään yhä useammin myös verkossa. Kevytaktivismi ja klikkausaktivismi rakentuvat enemmän verkossa näkymiseen kuin perinteisissä yhdistysrakenteissa näkymiseen – elleivät perinteiset järjestöt ole kyenneet luomaan uusimuotoisia ja monitasoisia osallistumisen mahdollisuuksia.

Ilkka Halava, Mika Pantzar ja Elisa Lukin (2018) hahmottavat muutoksen kolmen aikajakson kautta. Kymmeniä vuosia sitten tavoitteena oli perhepiirin tai kyläyhteisön omavaraisuus. Kaikkien piti osata vähän kaikkea. Tehtaat ja tavaratuotanto siirsivät meidät erikoistumisen kaudelle. Erikoistuneet taidot täydensivät toisiaan ja osaamisen vaihto oli olennainen toimintatapa.

Kirjoittajien mukaan elämme vielä ehkä vuosikymmenen tai kaksi erikoistumisen kautta, mutta siirtyminen kolmanteen vaiheeseen, itseohjautuvuuteen, on jo alkanut. Itseohjautuvuuden kausi tulee pohjimmiltaan tarkoittamaan erikoistumisen loppua – tai itse asiassa itseoppivat ja syväoppivat koneet tekevät tässä tulevaisuusvisiossa erikoistumista vaativat työt.

Sivistyspuolen järjestötoiminnassa Kansalaisareenan osalta on tarkasteltu megatrendien vaikutusta järjestötoimintaan. Tusina megatrendejä ryhmiteltiin neljään kategoriaan. Niitä ovat (1) yhteiskunnalliset/poliittiset (demokratisoituminen, pitkäikäistyminen), (2) taloudelliset (jakamistalous, yksilöistyminen, keskittyminen), (3) ekologiset eli ympäristölliset (ilmastonmuutos,

ekoarvottuminen, globalisaatio) ja (4) teknologiset (digitaalisuus, automaatio, tekoälyistyminen) muutostekijät. (Kauppi & Linturi 2018.)

Kaikki kategoriat vaikuttavat suoraan sosiaali- ja terveysalan järjestöihin. Ekologiset muutostekijät nousevat yhä keskeisemmäksi sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia uhkaavaksi tekijäksi. Ilmastonmuutoksen vastainen työ saattaa nostaa esimerkiksi paikallisuuden uuteen arvoonsa.

Leo Stranius ja Lasse Laaksonen (2011) tiivistävät kehityssuunnat kuuteen muutossuuntia kuvaaviin siirtymiin: (1) yhteiskunnallisuudesta henkilökohtaisuuteen, (2) pitkäjänteisyydestä projektimaisuuteen, (3) paikallisuudesta ja kansainvälisyydestä verkkoon, (4) asiantuntijuudesta performatiivisuuteen, (5) järjestörakenteista verkostoihin ja (6) hallintokeskeisyydestä autonomisuuteen. Myöhemmin Leo Stranius on lisännyt vielä seitsemännen kohdan: (7) kansalaisvaikuttamisesta kevytaktivismiin. Viime mainittu on käsitteellisesti hieman ristiriitainen, koska kansalaisvaikuttaminenkin on aktivismia. Stranius tarkoittanee, että tapahtuu siirtymää perinteisestä, organisaatioiden välityksellä tapahtuvasta kansalaisvaikuttamisesta uuteen kevytaktivismiin. #metoo-kampanja on hyvä esimerkki uudenlaisesta, alun perin kevytaktivismista, jolla on ollut jo nyt todella merkittävä vaikutus kulttuuriin, valtasuhteisiin ja yhteisöjen avoimuuteen.

Perinteistä järjestötoimintaa ja uutta kevytaktivismia ei voi asettaa tyystin vastakkain. Vanha ja uusi limittyvät usein yhteen. Monien järjestöjen verkkoauttamisen palveluvalikoimaan kuuluvat esimerkiksi erilaiset teemasivustot, sosiaalisen median vertaistukiryhmät, verkkovälitteinen henkilökohtainen neuvonta, keskustelupalstat, jalkautuva työ internetissä ja oma-apuohjelmat (Kittilä 2016).

Hallituksen esityksessä eduskunnalle rahankeräyslaiksi (HE 214/2018) on otettu huomioon kansalaisyhteiskunnassa ja järjestötoiminnassa tapahtuvat muutokset. Esityksellä pyritään toteuttamaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitetta helpottaa vapaaehtoistoimintaa keventämällä rahankeräysmenettelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa ja sujuvoittamalla lupamenettelyjä. Oikeusministeriö (2019) on päättänyt selvittää myös sitä, miten yhteisöllistä kansalaistoimintaa voitaisiin helpottaa. Tavoitteena on helpottaa yhteisöllistä kansalaistoimintaa ja kehittää nykyistä joustavampia ja kevyemmin säänneltyjä kansalaistoiminnan muotoja.

Työryhmän tehtävänä on ministeriön tiedotteen mukaan muun muassa arvioida, miten yhdistysten sääntelyä voidaan joustavoittaa esimerkiksi keventämällä pienten yhdistysten hallinnollisia velvoitteita. Tällä hetkellä viranomaiset eivät yleensä hyväksy rekisteröimätöntä yhdistystä julkisten palveluiden käyttäjäksi. Lisäksi yhdistykseksi rekisteröitymisestä aiheutuva hallinnollinen taakka voidaan kokea työlääksi pienimuotoista toimintaa harjoittavassa löyhässä yhteisössä.

1.1.4 Uusi filantropia ja mahdollisuus toimia toisin

Toiminnallisten säätiöiden, joihin sote-palveluita tuottavat säätiötkin kuuluvat, lisäksi on myös niin sanottuja apurahasäätiöitä. Ne myöntävät apurahoja tai avustuksia, mutta eivät itse tuota varsinaisia palveluita. Nämä ovat jakaneet tukea myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen hankkeille. Apurahoja jakavia säätiöitä nimitetään yleensä apurahasäätiöiksi tai pääomasäätiöiksi. (Ks. Raivio 2017.)

Hyvinvointialalla on merkkejä myös Suomessa uudelleen elpyvästä filantropiasta. Vaurastuneet ihmiset ovat perustaneet säätiöitä, joille luonteenomaista on ketteryys. Tällaisia ovat muiden muassa Minna-Maaria Juha Sipilä säätiö, Supercell-miljonäärien Ilkka Paanasen ja Mikko Kodisojan yksityishenkilöinä perustama Me-säätiö ja Paavo Voutilaisen perustama Kide-säätiö, jolla on liittymäkohtansa Barona-konserniin.

Edelleen toiminnassa on perinteisiä sukujen säätiöitä kuten esimerkiksi Jenny ja Antti Wihurin säätiö ja Koneen säätiö. Niiden tukikohteina on ollut jossain määrin myös sosiaali- ja terveysalan hankkeita, tutkimusprojekteja ja järjestöjen toimintaa (ks. esim. Ruokanen 2018).

Monet säätiöt tukevat esimerkiksi lasten tai nuorten parissa tehtävää toimintaa. Siten niillä on sosiaalipoliittista merkitystä. Hyvänä esimerkkinä voi pitää Tukikummit-säätiötä. Se sai alkunsa vuonna 2007 sittemmin Tasavallan Presidentiksi nousseen Sauli Niinistön ja sittemmin kansanedustajaksi valitun Hjallis Harkimon yhteisestä huolesta sellaisten nuorten puolesta, jotka uhkaavat pudota yhteiskuntamme ulkopuolelle. Säätiö sanoo päämääränsä olevan kirkas: ”Poistaa yksin jääminen ja tarkoituksettomuus lasten ja nuorten elämästä”.

Näissä uusissa säätiöissä on myös uudistushalua ja pyrkimystä toimia toisin. Me-säätiö kertoo toteuttavansa tarkoitustaan ”investoimalla kunnianhimoisiin ratkaisuihin, joilla tavoitellaan merkittävää ja mitattavaa vaikutusta, tuottavuutta, innovatiivisuutta sekä pysyvää rakenteellista ja kulttuurista muutosta”.

Näillä säätiöillä on mahdollisuus kokeilla uusia ratkaisuja, koska niiden toiminta ei ole sidottu perinteisten järjestörahoittajien linjauksiin ja rajoituksiin. Ne uudistavat parhaimmillaan myös järjestökenttää ottamalla käyttöön uusia mahdollisuuksia muiden muassa datan käytössä.

1.2 Järjestötoiminta universaalin hyvinvointivaltion työparina

Tässä osiossa tarkastelen järjestöjen merkitystä hyvinvointivaltioprojektissa ja erityisesti hyvinvointivaltion universaalissa sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Niin sanottu pohjoismainen hyvinvointivaltio Suomessa ei ole

kansalaisyhteiskunnasta irrallinen Venäjän tsaarin tai Ruotsin kuninkaan lahja. Se on syntynyt itsenäisen Suomen kansalaisyhteiskunnan, puolueiden ja järjestöjen, toiminnan tuloksena. Kun puolueet ovat luoneet suuret universaalit linjat, järjestöt ovat pitäneet ääntä erilaisista erityisryhmistä ja -ilmiöistä. Ne ovat myös konkreettisella, suoralla toiminnalla luoneet innovatiivisesti palveluja, jotka ovat sitten siirtyneet hyvinvointivaltion omiksi tai sen tukemiksi palveluiksi.

Hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan toiminta on toisinaan nähty erillisinä, jopa vastakkaisina. Hyvinvointivaltio tarvitsee kuitenkin Sakari Möttösen ja Jorma Niemelän (2005) mukaan tuekseen – nyt ja sen tulevassa murroksessa – yhteisvastuuta, lähimmäisenrakkautta, sosiaalisuutta ja solidaarisuutta korostavan kansalaisyhteiskunnan. Kysymys on elävässä elämässä toteutuvasta huolenpidon ja yhteisvastuun kulttuurista – siis arvoista ja asenteista, joiden pohjalta hyvinvointivaltiopolitiikka nousee. On luotava jatkuvasti hyvinvointivaltion kansalaisyhteiskuntaperustaa. Tätä pohdintaa on avattu myös Anne Birgitta Pessin ja Juho Saaren (2011) toimittamassa teoksessa Hyvien ihmisten maa.

Kehittelen seuraavassa ajatusta inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisesta, jonka näen oleellisena ja välttämättömänä universalismin työparina.

1.2.1 Hyvinvoinnin kaksi strategiaa ja järjestöjen paikka niissä

Hyvinvoinnin edellytykset voi jakaa kahteen toisiinsa kietoutuvaan ryhmään: lainsäädännöllis-institutionaalisiin ja kasvatuksellis-sivistyksellisiin. Kehittynyt sosiaalipoliittinen järjestelmä tarjoaa sosiaalista turvaa, tulonsiirtoja ja palveluja. Toisaalta inhimillisten kasvuprosessien kautta syntyy yhteiskunnallista toimintakykyä, osallisuutta, osallistumista ja sisäistä elämänhallintaa. (Hämäläinen 2006.)

Yhdessä ne tukevat yhteiskunnan koheesiota. Molempia tarvitaan sosiaalisesti kestävään kehitykseen – jopa niin, että lainsäädännöllis-institutionaalisissa toimissa voidaan epäonnistua ilman kasvatuksellis-sivistyksellistä tukea.

Tämän mukaisesti hyvinvointia voidaan edistää kahden toisiaan tukevan strategian avulla. Poliittinen strategia vaikuttaa lainsäädäntöön, talouteen sekä palvelu- ja muihin instituutioihin. Voisi ajatella, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmäuudistus on selkeästi poliittis-lainsäädännöllinen prosessi.

Vastaavasti sivistyksellinen strategia vaikuttaa ihmiseen, myös ihmisten kohtaamiseen, vuorovaikutukseen ja yhteisöihin. Yhteisöistä perhe ja kansalaisyhteiskunta korostuvat. Hyvinvointiin kasvetaan ja hyvinvointi saavutetaan suurelta osin kasvatuksen kautta, mikä Juha Hämäläisen (2006) mukaan tekee hyvinvoinnista keskeisen jäsentäjän kasvatuksen yhteiskunnallista merkitystä koskevissa pohdinnoissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen nojaa

ihmisten omaan ymmärrykseen, vastuuseen ja toimintaan. Niille yhteiskunta luo toki edellytyksiä.

Kahta strategiaa voi kuvata myös empowermentin ja emansipaation käsitteillä. Empowerment-käsite on suomennettu sekä valtaistumisena että voimaantumisena tekemättä aina eroa näiden suomalaisten käsitteiden välille. Oma määritykseni on seuraava.

Politiikan tehtävä on huolehtia siitä, että ihmisellä on käytössään valtaistamisen (empowerment tässä merkityksessä) kautta ulkoiset voimaantumisen resurssit. Kasvatuksellis-sivistyksellinen toiminta huolehtii puolestaan ihmisen sisäisten voimavarojen vapauttamisesta, ihmisen ja ryhmien voimaantumisesta eli emansipoitumisesta. (J. Niemelä & Niemelä 2011; J. Niemelä 2009.)

Hyvinvointivaltion vastuulla on pitää huolta universaalisti kansalaisten turvasta sekä tulonsiirtoina että palveluina. Päävastuu tulonsiirroista on valtiolla. Palveluista päävastuun kantavat käytännössä nyt kunnat, tulevaisuudessa todennäköisesti leveämmät hartiat – olivatpa ne sitten maakuntia, itsehallinnollisia alueita tai kuntayhtymiä.

Kansalaisyhteiskunnalle yleisesti eikä sen organisoiduille muodoille kuten järjestöille ei voi antaa tätä universaalia vastuuta, vaikka vapaaehtoistyöllä voi olla jonkinlaista systematiikkaa hyvinvoinnin puutteisiin vastaamisessa. Järjestöjen tehtävä on pitää oman jäsenistönsä tai kohderyhmänsä puolta ja voimaannuttaa oma jäsenistönsä ja/tai oma kohderyhmänsä.

Järjestötoiminnan ja yleensä kansalaisyhteiskunnan luonteeseen kuuluu moniäänisyys, joka nousee sen aiemmin kuvatusta järjestötoiminnan syntytavasta ja olemuksesta. Järjestökenttä kokonaisuudessaan on kuin mosaiikkitaideteos.

Järjestöjen kannat joihinkin kysymyksiin saattavat olla toisilleen täysin vastakkaisia. Järjestöt ajavat hyvinkin erilaisten ryhmien intressejä. Totalitaarisissa yhteiskunnissa pyritään vaientamaan tämä moniäänisyys ja alistamaan järjestöt valtion intresseille. Demokraattisessa yhteiskunnassa moniäänisyys nähdään demokratian peruskivenä, luovuttamattomana kansalaisten oikeutena. Kansalaisyhteiskunta on kansalaisten yhteiskunta.

Mosaiikkimaisuus johtaa myös siihen, että ”kansalaisyhteiskunnalla ei ole puhelinnumeroa”. Kukaan ei voi edustaa koko kansalaisyhteiskuntaa, koska sen perusolemukseen kuuluu mahdollisuus ja oikeus ajatella ja toimia myös toisin. Toisin toimisen tulee toki tapahtua lainsäädännön säätelemissä rajoissa. Rajankäyntiä joudutaan tekemään erityisesti väkivallan käyttöön, rasismiin ja vihapuheeseen.

Poliittisissa päätöksentekoprosesseissa on tärkeää kuulla tätä moniäänistä järjestökenttää. Keskusjärjestöjen ja liittojen tehtävä on koota niin yhdenmukaisia kantoja kuin mahdollista – peittämättä kuitenkaan järjestöjen

erilaisuutta ja erilaisia intressejä. On tunnistettava myös aitoja ja tärkeitä ristiriitoja ja kuultava eri näkemyksiä.

Esimerkiksi voi ottaa sote-uudistuksen rinnalla myös kaavaillun sotu-uudistuksen. Poliittisesti on laaja yksimielisyys siitä, että ensi vaalikaudella Suomessa tulee aloittaa perusteellinen sosiaaliturvauudistus. Järjestöillä voi olla houkutus toimia siinä kuin poliittinen puolue ikään. Tällöin unohdetaan mahdollisuus toimia aidosti omasta kansalaisyhteiskunta- ja järjestöpositiosta käsin. Esimerkiksi käy se, että poliittista diskurssia on hallinnut väittely aktivoinnin roolista niin sosiaali- kuin kasvupalveluissakin. Kun talous on tiukalla, aktiivisuutta palkitseva elementti on rakennettu alentamalla tuen minimiä. Jos valtiontalous on kunnossa, se voidaan tehdä palkitsemalla.

Järjestöillä olisi suuri mahdollisuus olla rakentamassa terveellä tavalla osallistavaa ja kannustavaa sosiaaliturvaa heräte- ja porkkanapolitiikalla. Järjestöt voivat erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien ryhmien kohdalla olla vahvistamassa kansalaisten omaa toimijuutta. Sivistyspedagogiikassa puhutaan itsetoiminnallisuudesta. Järjestö voi olla luomassa itsetoiminnallisuuden herätteitä, rakennusaineita ja jopa luoda itsetoiminnallisuuden odotusta.

Hieman kärjistäen voidaan katsoa, että valtiolliseen, julkiseen aktivointipolitiikkaan kuuluu itsetoiminnallisuuden vaatimus ja järjestöjen edustamaan aktiivisen kansalaisuuden politiikkaan kuuluu puolestaan itsetoiminnallisuuden herätteet. Järjestöt voisivat aktivointipolitiikan vaihtoehdoksi luoda potentiaalipolitiikan. Näillä lähestymiskulmilla on merkittävä ero. Yhteisöjen ja yhteiskunnan vastuulla on edellytysten luominen sille, että ihminen löytää oman potentiaalinsa ja vastuunsa toimia omalta osaltaan demokraattisen yhteiskunnan täysivaltaisena kansalaisena.

1.2.2 Moniulotteinen osallisuus

Voisiko monimuotoisella ja moniäänisellä järjestökentällä olla yhteistä tulkintaa niiden missiosta? Edellä olevista järjestöjen synnyn ja olemuksen luonnehdinnoista voisi loogisesti johtaa ajatuksen inklusiivisesta yhteiskunnasta: Jokainen järjestö pyrkii huolehtimaan jäsenistölleen ja/tai kohderyhmilleen sellaisen yhteiskunnan, jossa heille on sijaa, jossa he tulevat näkyviksi ja jossa heitä ja heidän asiaansa kuullaan. Tällä ei tarkoiteta monoliittista yhtenäiskulttuuria eikä epärealistista menneen maailman haikailua vaan monimuotoista kansalaisten yhteiskuntaa.

Sosiaalipolitiikassa on puhuttu osallisuudesta, joka on tärkeä käsite inkluusion rinnalla tai sisällä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työpaperi (Isola ym. 2017) kokoaa osallisuuskäsitteen erilaisia ala- ja rinnakkaismääritteitä seuraavasti:

> ”Osallisuus on liittymistä (involvement), suhteissa olemista (relatedness), kuulumista (belonginess), yhteisyyttä (togetherness).

> Osallisuus on yhteensopivuutta (coherence) ja mukaan ottamista (inclusion). Se on osallistumista (participation) ja siihen liittyen vaikuttamista (representation) ja demokratiaa. Se on myös kaiken edellä mainitun järjestämistä ja johtamista (governance)."

Elina Nivala ja Sanna Ryynänen (2013) määrittävät osallisuutta vastakäsitteisiin peilaten. Osallisuus hahmottuu aktiivisuudeksi ja osallistumiseksi (vs. passiivisuus), kiinnostukseksi ympäristöä kohtaan ja haluksi vaikuttaa siihen (vs. välinpitämättömyys), osansa saamiseksi yhteiskunnan resursseista ja mahdollisuuksista (vs. osattomuus), paikan löytämiseksi suhteessa yhteiskunnan eri toimintajärjestelmiin (vs. syrjäytyminen) sekä elämiseksi yhteydessä itseensä, ympäristöönsä ja yhteiskuntaan (vs. vieraantuminen).

Oulussa inklusiivista lähestymistapaa asuma-alueelle kehittänyt työryhmä (Määttä, Siira, Vuokila-Oikkonen & Kalliorinne 2017) lähtee liikkeelle Emil Durkheimista, joka tarkasteli inkluusio- ja ekskluusio-käsitteillä yhteiskunnan solidaarisuutta. Inkluusio merkitsee solidaarisuuden onnistumista ja ekskluusio solidaarisuuden epäonnistumista. Ekskluusio on inkluusion vastakohta. Sillä kuvataan ulkopuolelle jäämisen ja osattomuuden lisäksi myös vaikeuksia päästä mukaan yhteiskuntaan ja instituutioihin. Kansalaisuutta tarkasteleva (Katisko 2011) huomauttaa osuvasti, että inkluusiota ja ekskluusiota kuvaa enemmin jatkumo kuin täysi vastakkaisuus.

Monet tutkijat analysoivat inkluusiota osana kansalaisuutta. Inkluusio- ja ekskluusiokäsitteitä käytetäänkin usein kansalaisoikeuksien, yhteiskunnallisen solidaarisuuden ja koheesion, sosiaalisen epätasa-arvoisuuden sekä yhteiskunnallisen osallistumisen pohtimisen yhteydessä (Leemann & Hämäläinen 2016).

Kansalaisuus on inkluusion operationaalinen määritelmä, toteaa Risto Eräsaari (2005). Hän nimittää hyvinvointivaltiota inkluusion välikädeksi. Toisaalla Eräsaari on tiivistänyt, että inkluusio on kaikkien modernien yhteiskuntien toiminnan edellytys ja hyvinvointivaltio on sen instrumentti. Tässä on yksi vahva peruste ottaa inkluusio tämän selvityksen avainkäsitteeksi.

Osallisuus on käyttökelpoinen käsite tarkasteltaessa yksilön ja erilaisten yhteisöjen keskinäistä suhdetta. Inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisella kuvaamme taas sitä, luommeko yhteiskunnasta avoimen, osallisuutta mahdollistavan ja osallisuutta vahvistavan yhteiskunnan. Inklusiivisessa tarkastelussa kysymys on siis siitä, avataanko ovi, pidetäänkö ovea auki tai rakennetaanko ylipäätään ovia. Osallisuudessa on kyse siitä, haluaako ja kykeneekö kansalainen käymään näistä ovista.

"Social inclusion" käännetään suomeksi sosiaaliseksi osallisuudeksi. Siksi on syytä korostaa, että tässä tutkimuksessa inklusiivisuus määritetään nimenomaan yhteiskunnan ja yhteisöjen rakentamisen tavaksi ja nimenomaan myös hyvinvointivaltion instrumentiksi luoda osallisuuden mahdollisuuksia yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Käsitteen etuna on sekin, että inkluusion käsitettä käytetään laaja-alaisesti kasvatustieteissä ja

koulutuspoliittisissa julkaisuissa, psykologiassa, sosiaalipsykologiassa ja poliittisissa tieteissä (Määttä ym. 2017).

Euroopan komissio on nimennyt yhdeksi sosiaaliseksi investoinniksi aktiivisen inkluusion. Siihen pyritään mahdollistamalla jokaiselle kansalaiselle, myös kaikkein vähäosaisimmille, täydet yhteiskunnalliset osallistumismahdollisuudet, myös työllistyminen. Konkreettisissa toimenpiteissä komissio esittää riittävää toimeentuloa, inklusiivisia työmarkkinoita ja pääsyä laadukkaisiin palveluihin. (Euroopan komissio 2008.)

Keskustelu osallisuudesta liittyy siis myös pohdintoihin yhteiskunnallisista osallistumismahdollisuuksista, demokratiasta ja demokratian elinvoimaisuudesta. Kyse ei ole tällöin yksinomaan valtiokoneiston toimintatapoihin liittyvästä asiasta tai kansalaisosallistumisen kysymyksistä vaan viime kädessä siitä, kuinka olemme yhdessä toisten ihmisten kanssa, minkälaisia suhteita muodostamme ja miten ne koemme. (Nivala & Ryynänen 2013.)

Käsitteellistä keskustelua on käyty myös inkluusion suhteesta integraatioon. Koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yksi keskeisistä tavoitteista oli palveluiden horisontaalinen (sosiaali- ja terveydenhuollon) integraatio ja vertikaalinen (perus- ja erityispalveluiden) integraatio. Palvelujen integraatio voi parhaimmillaan palvella väestöryhmien integroitumista yhteiskuntaan eli inkluusion toteutumista. Inkluusion käsitteen kautta laajennamme palveluihin liittyvän integraatiotarkastelun kysymykseksi siitä, miten tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä luo edellytyksiä osallisuuden vahvistumiselle, integroitumiselle yhteisöihin ja yhteiskuntaan. (Määttä ym. 2017.)

Juha Koivisto, Anna-Maria Isola ja Merja Lyytikäinen (2018) tekivät katsauksen verkkopalvelu Innokylässä esiteltyihin osallisuushankkeisiin. He jäsensivät osallisuutta kolmen alueen kautta. Ne ovat (1) osallisuus omassa elämässä, (2) osallisuus vaikuttamisen prosesseissa ja (3) osallisuus paikallisesta hyvästä. Ensin mainitussa on kyse yksilöiden vahvistamisesta, kahdessa muussa vahvistetaan toimintojen, yhteisöjen, palvelujen ja yhteiskunnan inklusiivisuutta. Elina Nivala ja Sanna Ryynänen (2013) katsovat, että johonkin kuulumisen tunne ja kokemus omasta merkityksestä osana jotain yhteisöä ja yhteiskuntaa on ihmisen hyvinvoinnin perusrakennusaineita.

Osallisuutta omassa elämässä edistettiin tarkastelluissa, Innokylässä julkaistuissa hankkeissa yksilöä voimavaraistavin keinoin, luomalla ihmisten välille luottamuksen edellytyksiä, lisäämällä toimintaympäristön ymmärrettävyyttä ja sitä kautta hallittavuutta, tarjoamalla tilaisuuksia merkitykselliseen tekemiseen ja avaamalla ovia uusiin mahdollisuuksiin, vahvistamalla yhteenkuuluvuuden tunnetta ja lisäämällä käytössä olevia resursseja.

Osallisuutta vaikuttamisen prosesseissa edistettiin luomalla mahdollisuuksia keskustelulle, palautteen ja asiakaskokemuksen keräämiselle ja hyödyntämiselle sekä vertaistuen ja kokemusasiantuntijuuden käytölle. Perustana oli ajatus, että kuulluksi ja arvostetuksi tuleminen sekä yhdessä ideoiminen ovat keskeisiä osallisuuden elementtejä.

Osallisuutta paikallisesta hyvästä luotiin rikkomalla toimijarajoja ja -rooleja. Tämä tapahtui tarjoamalla kohderyhmälle kiinnityskohtia yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen tai merkityksellisyyden kokemuksiin verkostoissa, vuorovaikutussuhteissa tai julkisissa tiloissa. Toiminnasta muotoutui omanlaisensa, ei ylhäältä annettu. Kun toiminnan sisältö tai kohde oli toimijoiden itsensä määriteltävissä, ihmisen oma toimijuus, tasavertaisuus ja ”ei palvelun kohteena oleminen” korostuivat. Kyseessä saattoi olla myös esimerkiksi kyläyhteisö tai matalan kynnyksen toimitilassa toimiva yhteisö. (Koivisto ym. 2018.)

Keskusteluun on noussut osallisuuden vahvistamiseksi myös niin sanottu uusi paikallisuus. Uudeksi paikallisuudeksi kutsutaan paikallislähtöistä kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja julkisen sektorin monipuolistuvaa yhteistyötä. Toiminnan ytimenä on paikallisyhteisöjen oikeus kehittyä omista lähtökohdistaan. Tavoitteena on kansalaislähtöinen paikkojen, kulttuurien ja ihmisten moninaisuuden lisääntyminen.

Kansalaisten hyvä elämä ja onni edellyttävät arjen sujuvuutta. Hyvä arki, hallinnan tunne sekä ennustettava elämä ovat voimallisia uudistusten edistäjiä ja onnellisuuden lähteitä uutta paikallisuutta paljon pohtineen Hannu Katajamäen (2013) mukaan.

Halava ym. (2018) nostavat tulevaisuuden näkymäksi itseohjautuvuuden kauden kuten aiemmin kuvattiin. Ydinkysymys on, mitä järjestö- ja ylipäätään kansalaistoiminta on itseohjautuvuuden kaudella. Yksi tulkinta on se, että järjestöt auttavat täysivaltaiseen kansalaisuuteen niitä, joilla sairauden, vamman tai sosiaalisen pulman vuoksi on hankaluuksia tavoittaa itseohjautuvaa kansalaisuutta ja joita universaali järjestelmä ei riittävästi tunnista tai palvele. Oleellista on jokaisen kansalaisen kyvykkyyden, lahjakkuuden ja voimavarojen käyttöönotto – ja niin, että se tapahtuu joko (järjestö)yhteisöllisyyden kautta tai sen avulla (Halava ym. 2018).

Kun siis yhteiskuntaa ja sen sosiaali- ja terveydenhuoltoa rakennetaan, järjestöjen missio on huolehtia kaikkien ryhmien mukaan pääsystä, osallisuudesta, toimijuudesta ja äänen kuulumisesta. Näin ne toteuttavat erilaisuudestaan ja eriäänisyydestäänkin huolimatta ja juuri niiden kautta inklusiivista tehtäväänsä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Hallinnon – millaiseksi se nyt väliportaan osalta muotoutuukin – houkutuksena on osallistumisen ja osallisuuden mallintaminen ylhäältäpäin vain hallinnolle sopiviin muotteihin. Kuitenkin olisi tärkeää rakentaa osallisuusmalleja yhdessä niiden ihmisten kanssa, joita asiat ja tilanteet koskevat ja kutoa toimintatavat osaksi sitä, mitä jo tapahtuu (Nivala & Ryynänen 2013). Hallinnolle osallistumisen edistämisessä hankalaa voi olla se, että osallisuuteen liittyy yhteiskunnallinen subjektius eli kriittinen, vastuullinen ja tietoinen suhde yhteiskuntaan, jossa kansalainen elää (Hämäläinen 2008).

Osallisuuden ja sen muotojen kehittäminen kuitenkin palkitsevat. Tavoitteena on näet luoda itseään vahvistava kehä. Kehässä osallistuminen syventää kuulumisen tunnetta, ja kuulumisen tunne kannustaa osallistumaan entistä

laajemmin ja sitoutuneemmin (Nivala & Ryynänen 2013). Kaikki tämä on hyvinvoinnin perustan luomista.

Elina Nivalan ja Sanna Ryynäsen (2013) mukaan ihminen on osallinen yhteisössä, kun hän

1. on osa yhteisöä (kuuluu johonkin),
2. toimii osana yhteisöä (osallistuu) ja
3. kokee olevansa osa yhteisöä (tuntee kuuluvansa).

Osallisuuden toteutumisen edellytyksenä on kaikkien näiden toteutuminen. Osallisuus tarkoittaa yhteisön jäsenenä olemista ja toimimista sekä olemisen ja toimimisen synnyttämää kokemusta yhteisöön kuulumisesta.

1.2.3 Toimijuus osana aktiivista kansalaisuutta

Osassa järjestöistä on alettu puhua osallisuuden rinnalla toimijuudesta. Osa hahmottaa, että osallisuuteen sisältyy jo toimijuus. Mutta on myös perusteita, miksi toimijuutta kannattaa tarkastella myös erillisenä. Mitä toimijuus on?

Hakkarainen, Lonka ja Lipponen (2004) määrittelevät toimijuuden yhteisöllisessä toiminnassa syntyväksi yksilön identiteettiin ja kulttuurisiin malleihin perustuvaksi toimintavalmiudeksi. Toimijuutta voi olla sekä yksilöillä että yhteisöillä. Kumpulaisen ym. (2010) mukaan toimijuus on tahtoa toimia aktiivisesti, kokea ja olla olemassa. Toimijuuteen liittyykin sellaisia asioita kuin aktiivisuus, intentionaalisuus, osallisuus, vaikutus- ja valinnanmahdollisuus, vapaaehtoisuus sekä taito ja voima valita itse toimintatavat.

Toinen näkökulma osallisuuteen ja toimijuuteen nousee Seppo Niemelän (2011) mukaan aktiivisesta kansalaisuudesta. Sen perusta on perustuslaissa, jonka mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Aktiivinen kansalaisuus roolina ei ole synnynnäinen. Se on potentiaali, joka toteutuu informaalina oppimisena yhteisöissä elämällä, mutta oppimista voidaan tehostaa kansalaiskasvatuksen avulla.

Kansalaiseksi kasvamisessa tarvitaan niin välityspedagogiikkaa kuin sivistyspedagogiikkaakin. Ensin mainitussa opetetaan annettuja sisältöjä, tietoja ja taitoja, joita kansalaisuudessa tarvitaan. Sivistyspedagogiikkaan sisältyy itsetoiminnallisuuden odotus ja kannustus. Vain viime mainitun kautta kansalainen löytää omaehtoisesti omat potentiaalinsa, arvonsa ja ihanteensa toimia aktiivisena kansalaisena. (S. Niemelä 2011.)

Elina Nivala (2008) kuvaa prosessia jatkumona sanoilla osallisuus, toimijuus ja solidaarisuus. Kansalaiseksi kasvun perusta on osallisuuden kokemus, jolle osallistuminen ja vaikuttaminen vähitellen rakentuvat.

Järjestöjen kansalaistoiminnan vaara on se, että ne puhuvat ylhäältä kohderyhmänsä puolesta. Järjestöjen palvelutoiminnan vaara on se, että näkevät kansalaiset vain asiakkaina tai potilaina, mutta eivät näe kansalaista aktiivisena toimijana – silloinkin kun toimijuus on vähäistä ja rajattua. Inklusiivisen yhteiskunnan ideaalissa erilaisille ryhmille annetaan yhtäältä olemassaolon oikeus ja ääni ja toisaalta mahdollisuuksia toimijuuteen ja aktiiviseen kansalaisuuteen.

Vapaaehtoistyössä on hyviä esimerkkejä siitä, että ”työn kohteista” on haluttu saada myös ”työn tekijöitä”, toimijoita. Monissa esimerkiksi vankilasta vapautuvien ja päihdeongelmaisten parissa tekevissä järjestöissä on kokemusasiantuntijoilla – niin kuin heitä on alettu kutsua – merkittävä rooli. Aina uusi rooli ei jää edes tähän kokemusasiantuntijatasoon. Meillä on historiasta ja nykypäivästä esimerkkejä taitavista järjestöjen perustajista ja järjestöjohtajista, joilla on omaa kokemustaustaa ongelmasta tai sairaudesta.

Tämän voi liittää kyvykkyysperustaiseen lähestymistapaan (capabilities approach), josta Martha Nussbaum ja Amartya Sen ovat puhuneet. Sen mukaan jokaisella ihmisellä on voimavaroja, joilla osallistua oman ja toisten elämän rakentamiseen. Kansalaistoiminnan tehtävänä onkin näiden kyvykkyyksien, lahjakkuuksien ja voimavarojen tunnistaminen ja käyttöönotto. Näin kansalaistoiminnan fokus ei ole puolesta tekeminen (doing for people) vaan kanssa tekeminen (doing with people) – ja jo nyt ja varsinkin tulevaisuudessa ihmiset itse ovat tekijöitä (doing by people) (ks. Halava ym. 2018). Intentio on emansipatorinen – yksityisten ja yhteisöllisten voimavarojen vapauttaminen, osallisuus ja toimijuuden vahvistuminen.

Kansalaisyhteiskunnassa on sekä valtaistavia että voimaannuttavia elementtejä (J. Niemelä 2011). Kansalaistoimintaan on yhä enemmän liittynyt myös oikeusperustaisuus (rights based). Kysymys on (ihmis)oikeuksien toteutumisesta. Avun tarvitsijoita vahvistetaan niin omien oikeuksien tunnistamisessa kuin myös omien kyvykkyyksiensä tunnistamisessa ja käyttöönotossa.

1.2.4 Identiteetti ja kansalaisen arvo

Osallisuuden ja toimijuuden vahvistumiseen sekä kansalaiseksi kasvamiseen liittyy oleellisesti identiteetti. Identiteettityön tarve kasvaa, kun identiteettiä ei saada enää entiseen tapaan ”verenperintönä”. Uudet elämänmuodot astuvat esiin. Modernisaatio on merkinnyt yksilön esiinmarssia, individualisoitumista, ja elämän muuttumista osin perinteettömämmäksi. Suuret kertomukset eivät ole kuolleet, mutta niiden elämää kantava ja identiteettiä muovaava merkitys on heikentynyt.

Arvot ja normisto eivät nouse enää yhtenäiskulttuurista. Perheen ja suvun asema ovat olleet muutoksessa. Identiteetin syntymisen lähteet ovat muokkautuneet aiempaa moninaisemmiksi ja eriytyneimmiksi. Identiteetit eivät rakennu samassa määrin samanlaisuuden logiikalle tai johonkin ryhmään

kuulumisen mekaaniselle mallille kuin aikaisemmin (J. Niemelä 2002; Konttinen & Peltokoski 2010).

Kansalaisen sosialisaatio- ja sivistysprosesseissa kehittyy identiteetti vastauksena kysymyksiin, kuka minä olen ja keihin minä kuulun. Paul Ricoeurin tunnetun ajatuksen mukaan identiteetissä on kaksi puolta: samuus ja itseys. Samuus on ajallisesti jatkuvaa, liittyvää. Itseys on omana itsenä olemista, erottautumista muista. Ryhmään jäsentymisen, samuus-identiteetin, kautta yksilö voi osaltaan rakentaa itseysidentiteettiään. Ryhmät toimivat inkluusion välineinä.

Identiteetin hämäryys voi johtua pitkäkestoisista kehityskuluista mutta myös sellaisista traumaattisista kokemuksista, joita asianomaisella ei ole ollut mahdollisuuksia tai voimavaroja käsitellä. Eksyksissä oleva tai epätoivoinen ihminen ei halua olla oma itsensä eli se mikä hän on, vaan hän haluaa olla jotakin, mitä hän ei ole.

Tähän voidaan palauttaa myös sairaanloinen halu eli riippuvuus. Halusta tulee itsehoitomenetelmä. Alkoholi, pelaaminen, työhulluus, sukupuolinen vimma, huumeet tai mikä hyvänsä parantavat hetkeksi itsevihasta – ja samalla vahvistavat sen perusteita. Korvike-elämä tulee todelliseksi, varsinainen elämä epätodelliseksi ja uhkaavaksi. Halun valtaama ihminen ei siedä omaa olemustaan, vaan valitsee itsensä turruttamisen ja tiedottomuuden. (Drewermann 2000.)

Näistä kokemustaustoista nousevat myös monet vastayhteisöt. Hyvinvointivaltio pyrkii sosiaalistamaan niin sanottuun normaaliyhteiskuntaan, vaikka kukaan tuskin havittelee jotain mennyttä yhtenäiskulttuuria. Usein matka vain on liian pitkä ja kynnys liian korkea, suorastaan ylittämätön. Tarvitaan niin sanottuja vastayhteisöjä, osakulttuureita, joko väliaikaisesti tai pysyvästi tavoittamaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti syrjään jääneet. Osallisuuden syntymisen eli inkluusion tulee tapahtua asteittain, kaikilla rintamilla ja eri reittejä myöten. Tämä on yksi tulevien vuosin sosiaalipolitiikan keskeisimmistä, vaikeimmista ja haastavimmissa haasteista.

Susanna Hyvärin (2001) tutkimat vastayhteisöt olivat niiden ihmisten perustamia, joilla itsellään on aikaisemmin ollut päihde-, rikollisuus- ja/tai mielenterveysongelmia. Niissä etsitään valtavirroista poikkeavia hoito- ja hallinnointimalleja. Vastayhteisöjen kautta voidaan purkaa marginaaliin ajautumisen johdosta sisäistettyä kielteistä identiteettiä ja sen tuomaa leimaa. Myönteistä identiteettiä rakennetaan yhteisösuhteiden avulla. Niissä harjoitellaan verkostojen rakentamista ja osoittaudutaan luottamuksen arvoisiksi. Yhteisön synnyssä jäsenten selviytymistarinoilla on keskeinen yhteisyyttä rakentava merkitys. Niitä käytetään uuden identiteetin rakentamisen välineinä.

Maassamme toimii paljon myös uskonnollisia järjestöjä. Terveen uskonnollisuuden ja hengellisyyden voima toipumisen tukena perustuu identiteetin ja minäkuvan jäsentymiseen uudelleen, luonteviin retkahduksen torjuntakeinoihin, menneisyyden käsittelyyn armon näkökulmasta, toivon heräämiseen ja

yhteisöjen tukeen ja niissä saatuihin uusiin rooleihin (J. Niemelä 1999; ks. myös Lund 2018).

Edellä olevat esimerkit liittyvät sosiaaliseen syrjäytymiseen. Mutta kenen tahansa kansalaisen identiteetti voi kriisiytyä esimerkiksi vakavan sairastumisen myötä. Järjestöt tarjoavat näihin elämäntilanteisiin tietoa, neuvontaa, vertaistukea ja yhteisöllistä tukea.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaan kulttuurin muutos saattaa heijastua siten, että nykyaktivistien identiteetit saattavat olla ennemminkin moninaisia ja joustavia kuin yksiulotteisia ja ideologisia. Vanhoja liikkeitä luonnehti aktivistin kiinnittyminen johonkin tiettyyn järjestöön tai yhdistykseen. Tänään aktivistit ovat herkkiä liikkumaan huomiokeskittymästä toiseen. Kiinnittyneisyys ei ylipäätään kohdistu välttämättä muodollisiin järjestöihin vaan kampanjoihin ja tapahtumiin. (Konttinen & Peltokoski 2010.)

Olennaista on se, että kaikille löytyisi edes yksi sellainen kenttä, jossa hän voi identifioitua arvokkaana ihmisenä. Köyhyyden ja marginalisaation vastaisessa toiminnassa tulee aivan erityisesti nostaa esille ihmisen ainutkertainen arvokkuus (dignity). (Kähkönen & Pauha 2011.)

Maailmanlaajuisen sosiaalityön päivän 2015 teemassa nostettiin esille se, kuinka erilaiset sosiaalityön käytännöt pitää arvioida sen perusteella, että ne varmistavat ihmisen arvon ja arvokkuuden – ”to ensure the dignity and worth of all people” (Truell 2015). Keskustelu ihmisen arvosta ja arvokkuudesta on jonkin verran saanut jalansijaa sosiaalityössä ja sen eri alueilla

1.2.5 Inklusiivisen yhteiskunnan määritelmä

Edellä on kuvattu sosiaali- ja terveysjärjestöjen tehtäviä osallisuuden, toimijuuden, identiteetin, arvon ja arvokkuuden edellytysten luojina. Ne, joilla on vähiten yhteiskunnallisia resursseja, äänestävät kaikista laiskimmin myös edustuksellisen demokratian vaaleissa. Järjestöjen keskeinen missio on tuoda ääni äänettömille ja antaa voimaa tuoda se ääni itsekin esille. Näin rakennetaan inklusiivista yhteiskuntaa.

Näistä lähtökohdista päädyin seuraavaan määritelmään: Inklusiivisella yhteiskunnalla tarkoitetaan yhteiskunnan rakentamisen tapaa ja päämäärää, jossa jokaisella kansalaisella ja kansalaisten muodostamilla ryhmillä on osallisuuden ja toimijuuden mahdollisuus sekä mahdollisuus tarvitsemaansa turvaan ja tarvitsemiinsa palveluihin ja jossa kaikilla kansalaisilla on tarvittaessa puolestapuhuja.

Vierasperäisen sanan käyttö on hankalaa tällaisessa yhteydessä. Mutta osallisuuslähtöisissä ilmauksissa tulee herkästi mukaan aktivoinnin tai pakon konnotaatio. Inklusiivisessa yhteiskunnassa on kyllä kansalaisuuteen kuuluva itsetoiminnallisuuden odotus mutta ei pakotusta, ei vaatimusta. Jokainen

osallistuu ja toimii omien voimavarojensa mukaisesti. Hyvä suomenkielinen ilmaus on lähellä ”mahdollistavaa yhteiskuntaa”.

Määritelmän termi ”ryhmä” jäsentyy elävässä elämässä hyvin monimuotoisesti. Kyseessä voi olla erityinen ja yksittäinen ongelma tai laaja yhteiskunnallinen ilmiö, joka koskettaa monenlaisia ryhmiä.

Voimme ottaa esimerkkejä järjestötoiminnan ääripäistä. Esimerkiksi spesifin neurologisen sairauden johdosta perustettu yhdistys toimii yhdyssiteenä sairautta potevien, heidän omaisensa, lääkäreittensä, hoitajiensa ja esimerkiksi tutkijoiden välillä. Verkkosivuja selatessa mainitun kaltaiset järjestöt pyrkivät antamaan ajantasaisia tietoja hoitomahdollisuuksista, opastusta arjen ongelmista selviämiseen ja tietoa yhdistyksen tapahtumista.

Toisessa ääripäässä saattaa olla järjestö, joka on lähtenyt ehkä liikkeelle yhdestä huono-osaisuuden ongelmasta (vaikkapa alkoholismista), mutta kehittäminen, toiminta ja palvelutuotanto ovat aikaa myöten ottaneet haltuun koko marginaalissa elävän väestön kysymykset. Järjestö palvelee alkoholistien lisäksi huumeiden käyttäjiä, peliriippuvia, vankilasta vapautuvia, asunnottomia, pitkäaikaistyöttömiä ja riittämättömän toimeentulon varassa eläviä. Vastauksia haetaan sosiaali-, terveys-, mielenterveys-, asumis-, kasvu- ja muista palveluista. Lisäksi järjestö saattaa panostaa ongelmien ennaltaehkäisyyn.

Tämän kaltainen on esimerkiksi Sininauhaliitto. Se ilmaisee tehtävänsä näin: ”Kehitämme ratkaisuja elämässään vaikeaan tilanteeseen joutuneen ihmisen auttamiseksi: yksinäiset löytäisivät ystävän, mielenterveydeltään järkkyneet tasapainon, nälkäiset ruokaa, rikolliset rauhan, asunnottomat katon päänsä päälle ja päihteistä tai pelaamisesta riippuvaiset mielekkään elämän”. Sanonnan taustalla on se tosiasia, että nämä ilmiöt eivät ole aina erillisiä ja tarkasti rajattavissa olevia ongelmia. Moniasiakkaan kohdalla jokin tarve voi jossakin elämäntilanteessa tai jonakin päivänä olla akuutimpi kuin toinen toisena päivänä tai toisessa elämänvaiheessa.

Toisena mahdollisuutena on fokusoida toiminta ja osaaminen yhteen ongelmaan (haitalliset riippuvuudet) ja selkeään vastaukseen (myllyhoidollinen työote) kuten Myllyhoitoyhdistys sääntöjensä mukaan tekee: ”Yhdistyksen tarkoituksena on myllyhoidollisen työotteen edistäminen ja päihde- ja muihin haitallisiin riippuvuuksiin sairastuneiden sekä heidän läheistensä auttaminen. Tavoitteena on motivoida sairastuneet ihmiset haitallisista riippuvuuksista vapaaseen elämäntapaan. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys tekee myllyhoidollista hoito-, koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja pyrkii muillakin vastaavilla tavoilla edistämään yhdistyksen tarkoituksen toteutumista.”

Osa järjestöistä toimii ikäkausipohjaisesti ja keskittyy esimerkiksi joko lapsiin tai vanhuksiin. ”Työn määränpäänä olkoon, että jok’ainoa Suomen lapsi äidinkohdusta lähtien ja kautta koko kasvinaikansa saa oikeutetun osansa siitä hellyydestä ja huolenpidosta, joka yksinään voi laskea pohjan nuorten kehitykselle hyviksi ja hyödyllisiksi kansalaisiksi”. Näin haastoi kenraali, sittemmin

marsalkka Carl Gustaf Mannerheim Suomen kansaa vuonna 1920 ponnistelemaan lasten olojen hyväksi.

Tällä hetkellä Mannerheimin Lastensuojeluliitolla on keskusjärjestö, 10 piirijärjestöä, 548 paikallisyhdistystä ja yli 85 000 jäsentä. Järjestö toimii laajaalaisesti lasten, nuorten ja perheiden hyväksi. Se tiivistää tehtävänsä siten, että ”MLL on kansalaisjärjestö, jonka tavoitteena on lapsiystävällinen Suomi”.

Tavoitteisto palveluiden kohdalla voi olla myös hyvinkin erilainen. Reitti inklusiiviseen yhteiskuntaan nähdään eri tavoin. Toinen järjestö voi pitää tavoitteena mahdollisimman tasokkaita erityispalveluita edustamalleen ryhmälle. Toinen järjestö puolestaan pitää ehdottomana edellytyksenä täysin päinvastaisesti sitä, että nimenomaan normaalipalvelut ovat kaikille sopivia ja siten toimivia myös sen edustamalle erityisryhmälle.

Molemmissa on etunsa ja haittansa. Erityispalveluihin kertyy asiantuntemusta, joka mahdollisesti tuo yleisiä palveluja paremman avun. Mutta erityispalvelut voivat saada aikaan identifioitumisen marginaaliryhmiin ja jämähtämisen näiden palveluiden käyttäjiksi. Ne voivat myös leimata, stigmatisoida, ihmistä. Kaikille tarkoitetuissa normaalipalveluissa voi ongelma taas olla se, että niissä ei aina ole riittävää kykyä asiakkaiden kohtaamiseen ja heidän erityisten ongelmiensa ratkomiseen. Pahimmillaan tämä voi johtaa asiakkaiden poiskäännyttämiseen ja heitteillejättöön.

Aika ajoin eri tahoilta nousee vaatimuksia siitä, että saman alan järjestöjen tulisi fuusioitua yhdeksi järjestöksi. Jos järjestöllä ei ole aitoa omaa annettavaa ja se toimii vain ylläpitääkseen julkisilla avustuksilla omaa toimintaansa, kysymys on aiheellinen. Mutta samankin pulman ympärillä voi olla erilaisia lähestymistapoja, joilla on oma arvonsa. Silloin eri järjestöille on olemassaolon oikeutus.

Aika ajoin nousee myös vaatimus siitä, että järjestöjen tulisi palvella esimerkiksi hallitusohjelmien tavoitteita. Järjestöt pakotettaisiin tähän työhön rahoitusta ohjaamalla. Tämä olisi täysin vastoin kansalaisyhteiskunnan olemusta ja järjestöjen autonomiaa. Ehdotuksen toteuttaminen vahvistaisi universalismia myös sen puutteiden osalta. Tämä ei poista sitä, etteikö valtiovallan kiinnostus ja järjestöjen missiosta nouseva toimintahalu kohtaisi aika ajoin toisiaan yhteisesti tunnistetuilla alueilla.

1.2.6 Universalismi ja inklusiivinen yhteiskunta

Universalismi on paljon käytetty mutta myös kiistelty ja osin ristiriitainen käsite. Sosiaalipolitiikassa ja terveyspolitiikassa universalismilla tarkoitetaan etuuksia tai palveluita, joihin kaikilla on yhtäläinen oikeus ja joka rahoitetaan pääosin verovaroin. Niin ikään koulutuspolitiikassa pyritään noudattamaan universalismin periaatetta kaikille vapaasta koulutuksesta.

Käsitteellä on viitattu poliittiseen ideaaliin, sosiaalipoliittisten etuuksien kohdentamisen tapaan ja hyvinvointivaltiomallien eroihin. Universalismin ideologia, suuret poliittiset päämäärät ja universaalit etuudet eivät ole ehkä koskaan olleet eivätkä ole yksinkertaisessa suhteessa toisiinsa. Niinpä brittiläinen ja pohjoismainen malli ovat etääntyneet toisistaan. Pohjoismaissa ansiosidonnaiset etuudetkin on sujuvasti istutettu universalismin alle. (Anttonen & Sipilä 2010.)

Universalismin yksi keskeinen haaste liittyy yksilöiden ja erityisryhmien huomioimiseen. Universaalien perustelujen korostaminen johti Anneli Anttosen ja Jorma Sipilän (2010) mukaan ammattilaiset ja byrokraatit hallitsemaan yhdessä massiivisia julkisia organisaatioita. Näiden toiminnassa professiot soveltavat yleisiä kriteerejä avun luo pääsemiseksi. Universaaleiksi tarkoitettujen järjestelmien kompastuskiveksi muodostui näin kyky ymmärtää kulttuurista moninaisuutta.

Universaalien palveluiden ja yksilöllisten palveluiden suhde on ammatillisuuden, edellä mainittujen professioiden, haaste. Kansalaiset elävät erilaisissa elämäntilanteissa. Sosiaalipalvelujärjestelmän on tästä syystä vaikea löytää yksinkertaisia ja suoraviivaisia vastauksia ja malleja (Muuri 2008).

Tätä murrosta jo vuosikymmen sitten analysoineen Marketta Rajavaaran (2009) mukaan ”sosiaalisen eetokseen perustunut palvelujärjestelmä edellytti anteliasta ja luottavaista veronmaksajaa, onnistuneita palvelukokemuksia sekä päätöksentekijöitä ja ammattilaisia, jotka tietävät ja muistavat, miksi palveluja tuotetaan”. Tällainen palvelukulttuuri oli jo silloin Rajavaaran mukaan väistymässä: ”Ei enää tiedetä, millaiset palvelut kuuluisivat yhteiskunnan järjestettäviksi, kun ei ole varmuutta, mikä on yhteiskuntakaan”.

Kysymys on myös asiakkuuden muutoksesta: Asiakkaat ovat ja haluavat olla oman asiansa asiantuntijoita. Näin ne haastavat perinteisiä standardituotannon ja -palvelujen tuottajia (Muuri 2008).

Anu Muurin (2008) mukaan sosiaalialan ammattilainen onkin tulevaisuudessa enemmän fasilitaattori suhteessa asiakkaaseen. Tämä edellyttää palveluprosessin ympärillä ja perustana olevan järjestelmän rakentuvan uudesta paikallisesta hallintatavasta tai hallintasuhteista. Niissä hierarkioita, markkinoita ja verkostoja käytetään johtamisessa hyväksi samanaikaisesti ja rinnakkain. Kyse on johtamisotteesta ja toimintatavasta, jonka keskeinen käsite on verkosto (Möttönen & Niemelä 2005).

Anttosen ja Sipilän (2010) mukaan nähtäväksi jää, missä määrin universalismi kykenee vastaamaan alati erilaistuvan yhteiskunnan haasteisiin. Siitä ei ole kuitenkaan syytä luopua ihanteena ja päämääränä, koska sen kautta artikuloituu tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteita. Yhteiskunnan ja kulttuurin monimuotoistuessa painopistettä pitää siirtää monoliittisten järjestelmien sijasta inklusiivisuuteen. Järjestelmät rakennetaan niin, että ne tukevat erilaisten ryhmien äänen kuulumiseen ja moninaiseen palvelutarjontaan. Markkinatkaan eivät välttämättä ole omimmillaan eri ryhmien, varsinkin pienten,

huomioimisessa, mutta verkostojen rakentamisen kautta voidaan pyrkiä universalismin ihanteiden toteutumiseen.

Varmuuden vuoksi on vielä painokkaasti todettava, että inklusiivisella yhteiskunnalla ei tarkoiteta jotain mennyttä yhtenäiskulttuurin Suomea. Päihde- ja vankilataustaisten perustaman järjestön yhteisöllisyys on taatusti kulttuurisesti aika erilaista kuin vaikkapa Rotary-klubin jäsenten muodostama yhteisöllisyys. Vaikka järjestötoiminta ei sinänsä poista taloudellista eriarvoisuutta, se antaa parhaimmillaan marginaaliin ajautuneille väylän sosiaaliseen osallisuuteen ja toimijuuteen.

1.2.7 Suuri ja pieni sosiaalipolitiikka inklusiivisen yhteiskunnan rakentajina

Tutkijatoverini Sakari Möttönen (2014) on kehitellyt havainnollista suuren ja pienen sosiaalipolitiikan käsiteapparaattia kuvaamaan sosiaalipolitiikan kehityssuuntia.

Kunnille säädettiin itsehallinto maaseudulle vuonna 1865 ja kaupunkeihin vuonna 1873. Itsehallinnossa paikallinen väestö yhteisesti ja yhteisvastuullisesti hoiti ihmisille tärkeitä asioita. Kunnista tuli valtion rinnalle julkisen hallinnon toinen paikallinen ja demokraattinen taso.

Kunnille tuli itsehallinnon säätämisen yhteydessä tehtäviä sekä valtiolta että toisilta paikallistason toimijoilta kuten seurakunnilta, köyhäinhoitoyhdyskunnilta ja kansakouluyhdyskunnilta. Kunnista tuli Möttösen mukaan toimijoita, jotka viranomaistehtävien lisäksi organisoivat kansalaisten yhteisvastuullista toimintaa toisten ihmisten auttamiseksi ja kansalaisten sivistämiseksi. Kunnilla oli siis alun perin yhteisöllinen luonne ja kansalaisyhteiskunnasta nousevia tehtäviä.

Hyvinvointivaltion rakentamiskautta (1960-) on pidetty sosiaalipolitiikan kultakautena. Valtiolla ja kunnilla – molemmilla – oli merkittävä rooli sen rakentamisessa. Käsitteellä hyvinvointikunta on hyvät perusteet. Yhä kasvavia tehtäviä hoitavista kuntien sosiaalivirastoista kasvoi muiden hallintokuntien rinnalle yhtä suuria ja merkitykseltään samanarvoisia toimialoja.

1990-luvun laman hoidossa hyvinvointipalvelujen laajentamisvaiheesta siirryttiin niiden rajoittamiseen tähtäävään politiikkaan. Tueksi tulivat länsimaiset uusliberalististen oppien mukaiset vaatimukset valtion roolin ja tehtävien vähentämisestä ja markkinoiden merkityksen kasvattamisesta. Opeista keskeisin oli New Public Management (NPM). Kuntien strategisiksi tavoitteiksi nousi taloudellisten tavoitteiden rinnalla ja sisällä kunnan vetovoimaisuuden lisäämisen ja imagon kohottamisen.

Suuri politiikka on Möttösen mukaan suurten palvelujärjestelmien rakentamista ja ylläpitoa. Tavoitteena on kaikkien saatavilla olevien palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, mitä kautta yhteiskunnallisen ja alueellisen tasa-

arvon ajatellaan toteutuvan. Kunnista tehtiin keskeisiä suuren sosiaalipolitiikan toteuttajia.

Pienessä sosiaalipolitiikassa kyse on siitä, miten paikallisella tasolla pystytään aktivoimaan kansalaisia yhteisölliseen toimintaan. Pienen sosiaalipolitiikan ideaali on se, että julkinen vastuu ja yhteisöllisyys elävät rinnakkain ja saavat lisävoimaa kansalaisten osallisuudesta, vapaaehtoistyöstä ja auttamistoiminnasta. Yhteisöllinen toiminta täydentää tai jopa korvaa joissain kohdin julkista palvelua. Kansalaisjärjestöjen ja muiden yhteisöjen toiminta vertaistuen ja vapaaehtoistoiminnan organisoinnissa vähentää palvelutarvetta ja tukee julkisia palveluja.

Kuntien toteuttamaan pieneen politiikkaan kuuluu kunnan entistä tiiviimpi yhteistyö järjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan kanssa. Yhteistyössä kehitetään uudenlaisia paikallisista tarpeista lähteviä toimintatapoja ja tuetaan kansalaisten osallistumista. Pienellä politiikalla rakennetaan myös yhteistyöverkostoja, joilla käydään myös niin sanottujen ilkeiden ja pirullisten ongelmien (wicked problems) kimppuun.

Kun kunnat ovat olleet toteuttamassa suurta sosiaalipolitiikkaa, niiden pieni sosiaalipolitiikka on vaikuttanut suureen sosiaalipolitiikkaan ja edistänyt sen tavoitteita. Möttösen mukaan on tärkeää huomata, että pieni ja suuri sosiaalipolitiikka toteuttivat pitkään samoja tavoitteita ja elivät sopusoinnussa keskenään ja pyrkivät edistämään kansalaisista huolehtimisesta ja heikompiosaisten aseman parantamisesta.

Hallinnon yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi, uudet ohjausmallit, tehokkuusvaatimukset, tuotantokeskeisyys ja kilpailun hyödyntäminen muuttivat perinteistä asetelmaa. Ensimmäinen hallinnon toteutustapa, perinteinen hierarkkinen ja byrokraattinen hallinto, alkoi korvautua ns. toisella aallolla eli uudella julkisella johtamisella (New Public Management, NPM) kuten edellä oli jo esillä. Näiden rinnalle on tullut uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG) ikään kuin kolmantena aaltona. Kuntiin sovellettuna tätä politiikka kutsutaan myös uudeksi paikalliseksi hallinnaksi (New Logal Governance, NLG).

Sakari Möttösen (2014; ks. myös Möttönen 2019) käyttämä suuren ja pienen sosiaalipolitiikan käsitteistö toimii hyvin rinnasteisesti edellisessä luvussa kuvatun universaalin sosiaalipolitiikan ja inklusiivisen yhteiskuntatavoitteen kanssa. Inklusiivisuutta ajavat Möttösen hahmottamassa tulkinnassa erilaiset paikallisyhteisöt kunnasta alkaen. Seuraavassa tarkastellaan edustuksellista demokratiaa suhteessa pienten ryhmien asian ajamiseen.

1.2.8 Demokratia, deliberatiivinen demokratia ja uusi hallinta inklusiivisen yhteiskunnan toteuttajina

Oleellinen kysymys on myös se, miksi demokraattinen järjestelmä ei itsessään ota huomioon kaikkia ryhmiä? Eivätkö eri ryhmien asiat tulisi hoidetuksi poliittisten puolueiden ja edustuksellisen demokratian kautta? Kuten Sari Aalto-Matturi (2008) toteaa, demokratia, kansanvalta, ei voi toteutua ilman aktiivista kansalaisuutta. Jos demokratian ydin, kansalaisten aktiivinen osallisuus, hiipuu, vakiintuneestakaan demokratiasta ei ole pitkä matka harvainvaltaan tai virkamiesvaltaan.

Kansalaisesta katsottuna valtionhallinnossa tai jopa kunnissa käynnissä olevat valmisteluprosessit saattavat tuntua olevan usein kaukana kansalaisesta. Niistä on vaikea saada kiinni. Kansalaisen edustajiksi nousevat puolueiden ohella kansalaisjärjestöt, joiden asiantuntemukseen hallinto voi nojautua.

Järjestön perustamisen voidaan katsoa itse asiassa epäluottamuksen ilmaukseksi poliittiselle prosessille, sille ajatukselle, että äänestämällä voisi vaikuttaa hyvinvointipalvelujen kehittymiseen niin, että tietty sairaus-, vamma- tai sosiaalista ongelmaa kantava ryhmä huomioidaan riittävästi. Mutta juuri tällä tavoin järjestöjen perustaminen ja niiden toiminta toimii poliittisen demokratian vahvistajana. Se lisää kanavia, joiden kautta kansalainen saa äänensä kuuluviin.

Vaikutussuunta on myös toiseen suuntaan: Parhaimmillaan järjestöt toimivat kansalaiskasvatuksen moottoreina ja harjoitusareenoina poliittiseen toimintaan. Järjestelmässä toimiminen edellyttää eräänlaista kansalaispätevyyttä. (Möttönen & Niemelä 2005; Aalto-Matturi 2008.)

Poliittisen, edustuksellisen demokratian ja perinteisen hallinnon rinnalle on yhä enemmän tuotu hallinta-ajattelua (Governance) kuten edellä kuvattiin. Kansalaisosallistumiselle annetaan uuden hallinnan malleissa erilaisia tehtäviä kuin perinteisessä päätöksentekoprosessissa. On ennakoitu suoran demokratian uutta tulemista. (Keränen 2014.)

Uudenlaisen osallistumispuheen kontekstina Marja Keräsen mukaan ei ensikädessä olekaan politiikka vaan hallinto. Kansalais- ja kansalaisjärjestötoiminta tuo kyllä syötteitä politiikallekin, mutta keskeistä on se, miten hallinto ottaa kehittämiskumppanuuteen kansalaisjärjestöt – ja markkinatoimijat.

Niinpä politiikan alueella toimivat päättävät arvoista ja keskustelevat preferensseistä ja intresseistä. Hallinnossa pyritään mahdollisimman järkevään toimeenpanoon, jonka eetoksena on tehokkuus ja rationaalisuus, teknisyys, asiantuntemus, erityisosaaminen ja etukäteissuunnittelu. Poliitikot päättävät päämäärät, hallinto etsii keinot toteuttaa ne. (Keränen 2014.)

Bogasonia (2004) lainaten edustuksellinen demokratia nojaa aggregatiiviseen, intressejä yhdistelevään demokratiaan. Poliittiset puolueet toimivat erilaisten intressien välittäjinä ja yhteensovittajina. Vuorovaikutukseen ja

keskusteluun perustuva hallinta nojaa taas integratiiviseen, yhteisölliseen demokratiaan. Tässä keskustelussa ei punnita sitä, millä ryhmällä on toista ryhmää suurempi kannatus, vaan sitä, kuinka hyvin esitetyt näkemykset edistävät yhteisön etujen toteutumista. (Möttönen ja Niemelä 2005.)

Kun demokraattiseen päätöksentekoon liitetään julkinen keskustelu, sitä kutsutaan deliberatiiviseksi demokratiaksi. Deliberatiivinen demokratiakäsitys perustuu siihen, että paras argumentti voittaa. Marja Keränen (2014) kysyy kuitenkin kriittisesti ja osuvasti, onko paras argumentoija se, jolla ennestään on vähiten valtaresursseja.

Osittainen vastaus onkin siinä, että vähän valtaresursseja omaavat tarvitsevat yhteistoimintaa ja puolestapuhujaa vaikkapa kansalaisjärjestön muodossa. Mutta edelleen voidaan kysyä, heijastavatko järjestöt aidosti kansalaisten ääntä? Ja edelleen voidaan kysyä, ovatko järjestöjen valtaresurssit yhdenvertaisia? Järjestötkin saattavat jakaantua eliittiin ja muihin. Eliitti kutsutaan kuultavaksi ja vaikka ei kutsuttaisi, se saa äänensä kuuluviin ilman kutsujakin.

Deliberatiivisten elementtien käyttö politiikassa ja uuden hallintatavan käyttö hallinnossa ovat välttämättömiä edellytyksiä inklusiivisen yhteiskunnan toteuttamisessa. Tarvitaan kuitenkin jatkuvaa arviointia siitä, että erilaiset äänet pääsevät tasapuolisesti kuuluviin. Tarvitaan myös kyky tunnistaa hiljaisia signaaleja.

1.2.9 Aktivointipolitiikka, aktiivinen kansalaisuus ja toimijuus inklusiivisessa yhteiskunnassa

Sosiaali-, terveys- ja kasvupalvelujen alueella yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi on noussut yhteiskunnan vastuun ja yksilön vastuun suhde. Kysymys on siitä, mikä on kansalaisen oman toimijuuden merkitys ja paikka.

Poliittista diskurssia on hallinnut väittely aktivoinnin roolista niin sosiaalikuin kasvupalveluissakin. Tätä sosiaalipoliittista keskustelua käydään laajasti Euroopassa, myös Suomessa. Yksilönäkökulmasta aktivointipolitiikalle on ominaista esimerkiksi sosiaaliturvan vastikkeellistaminen. Siinä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia määritellään uudelleen suhteessa julkiseen vastuuseen. Institutionaalisesta näkökulmasta keskeistä on yhteistyö ja koordinaatio eri toimijoiden välillä. Aktivoinnille läheisiä ja päällekkäisiäkin käsitteitä ovat aktiivinen työvoimapolitiikka, aktiivinen sosiaalipolitiikka ja aktiivisen osallisuuden politiikat. (Saikku 2018a.)

Rauman sosiaali- ja terveysjohtajana toiminut valtiotieteen tohtori Antti Parpo esitti 2013 ajatuksen osallistavasta sosiaaliturvasta ratkaisuna vaikeasti työllistyvien kannustinloukkuihin ja keinona estää pitkäaikaistyöttömyyden johtamista syrjäytymiseksi. Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa tavoitteeksi otettiin osallistavan sosiaaliturvamallin luominen edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Professori Heikki Hiilamon työryhmä (Hiilamo ym. 2017) selvitti, miten osallistumistulo voisi toteutua osana Suomen sosiaaliturvajärjestelmää sekä työllistymistä edistäviä palveluita. Mahdollisia osallistumistapoja työryhmän mukaan ovat esimerkiksi osallistuminen kansalaisjärjestöjen toimintaan, osallistuminen naapurustoprojekteihin, ruokapiireissä tai vertaistukiryhmissä toimiminen, opiskelu kansalaisopistossa tai maahanmuuttajien kielikursseilla.

Kehittämisen tueksi luotiin osallistavan sosiaaliturvan kokeilu. Sen tarkoituksena oli luoda aikuissosiaalityöhön uusi palvelukokonaisuus. Siinä sosiaalityölle annettiin nykyistä enemmän välineitä tukea pitkään työttömänä olevia henkilöitä. Kokeilun tavoitteena oli nostaa aikuisia, pitkään työttömänä olleita ihmisiä pois toimeentulotuelta ja löytää polkuja osallisuuteen ja työllistymiseen. Osallisuus nähtiin laajasti ihmisen taloudellisena, sosiaalisena ja toimintakyvyllisenä hyvinvointina.

Tarkoitus oli selvittää nykyisessä palvelukokonaisuudessa olevia aukkoja, jotka lisäävät ihmisten riskiä syrjäytyä. Samalla tutkittiin sitä, vähentääkö uusi palvelumalli viimesijaisten etuuksien, kuten perustoimeentulotuen, käyttöä. Kokeilun ajateltiin tuottavan myös tietoa kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön uudistamista varten. Kokeilu käynnistyi vuoden 2018 alussa. (Kivipelto 2018.)

Aktivointia käytetään siis sekä sosiaalipalveluja että sosiaaliturvaa kombinoiden. Vaikka tekeillä ollut maakunta- ja sote-uudistus olisi mahdollistanut integroituja palveluja – tai ainakin integroitua tarkastelua – , käytännössä toimijoiden keskinäisiä suhteita olisivat saattaneet määrittää nykyistäkin selkeämmin kilpailu, sopimukset ja tulostavoitteet (ks. Saikku 2018b). Markkinatoiminnassa sopimusten viidakko saattaa jäykistää yhteistyötä ja vain yhden osa-alueen tulostavoitteen tavoittelu voi johtaa edelleen osaoptimointiin.

Toinen näkökulma osallisuuteen ja toimijuuteen nousee aiemmin esillä olleesta aktiivisesta kansalaisuudesta. Sen perusta on perustuslaissa, jonka mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Aktiivinen kansalaisuus roolina tarvitsee sekä yhteisöjä kasvaakseen ja toteutuakseen että myös kansalaiskasvatusta.

Aktivointipolitiikan rinnallakin on syytä tarkastella jo edellä esillä ollutta Elina Nivalan (2008) jatkumoa osallisuus, toimijuus ja solidaarisuus. Osallisuus mahdollistaa toimijuuden, joka laajenee myös vastuuksi muista. Hieman kärjistäen voidaan katsoa – kuten edellä jo oli esillä – , että hyvinvointivaltion aktivointipolitiikkaan kuuluu itsetoiminnallisuuden vaatimus ja aktiivisen kansalaisuuden politiikkaan kuuluu puolestaan itsetoiminnallisuuden odotus. Näillä lähestymiskulmilla on merkittävä ero. Yhteisöjen ja yhteiskunnan vastuulla on edellytysten luominen sille, että ihminen löytää oman potentiaalinsa ja vastuunsa toimia omalta osaltaan demokraattisen yhteiskunnan täysivaltaisena kansalaisena.

Inklusiivisen yhteiskunnan ydin on mahdollistavassa osallisuuden ja toimijuuden politiikassa, jossa jokaiselle avautuu juuri hänen kykyjensä ja voimavarojensa mahdollistama toimintakenttä. Tämä vahvistaa itsetoiminnallisuuden herätteitä. Tätä politiikkaa kutsuin aiemmin potentiaalipolitiikaksi.

1.3 Yhteisötalous inklusiivisen yhteiskunnan rakentajana

Edellä on tarkasteltu ensiksi kansalaisyhteiskuntaa ja sen järjestöiksi organisoituneita muotoja. Toiseksi lähtökohdaksi otettiin inklusiivisesti toimivat järjestöt universalismiin nojaavan hyvinvointivaltion työparina. Kolmanneksi lähtökohdaksi otetaan yhteisötalous.

Yhteisö- ja solidaarisuustalous ei ole mikään marginaalinen ilmiö. Jaana Pirkkalaisen (2017) mukaan Euroopassa yhteisötalouden piirissä on 14,5 miljoonaa työntekijää (noin 6,5 prosenttia EU-27-maiden työllisistä) ja noin 7,4 prosenttia EU-15-maiden työllisistä. Yhteisötalouden osuus Euroopan palkkatyösuhteista kasvoi esimerkiksi vuosien 2002–2003 kuudesta prosentista vuosien 2009–2010 6,5 prosenttiin. Se tarkoittaa lisäystä 11 miljoonasta työpaikasta 14,5 miljoonaan työpaikkaan. Kyse ei ole pelkästään eurooppalaisesta kehityksestä, vaan samansuuntaista kehitystä on tapahtunut maailmanlaajuisesti.

Muutamissa tutkimusperinteissä yhteisötalous ymmärretään markkinoiden tai valtion epäonnistumisten ja heikkouksien (market/government failure) kautta. Tällöin yhteisötalous korjaisi tai täydentäisi yritysten tai valtion tuottamia palveluita. Tarkastelutapa on relevantti vain osin.

Hyödyllisempää on nähdä yhteisötalous visiona tulevasta oikeudenmukaisemmasta ja kestävämmästä taloudesta. Tällöin korostuvat yhteisötalouden arvopohjaisuus, rahatalouden ulkopuolelle kurottavien vaihtosuhteiden luominen sekä yhteisresurssien (commons) rakentaminen ja ylläpitäminen sekä kulttuurinen sopivuus eräiden yhteiskunnallisten haasteisiin vastaamisessa (Pirkkalainen 2017).

Yhteisötalouden sijaan käytetäänkin usein esimerkiksi termejä solidaarisuustalous, osallisuustalous, commons tai yhteisresurssit.

1.3.1 Yhteisötalouden historia ja määritelmä

Hyväntekeväisyysjärjestöt – erilaiset säätiöt, veljeskunnat, sairaalat ja yhdistykset – olivat tuttuja jo keskiajalla myös taloudellisen toiminnan osalta. Työväestön ja talonpoikien keskuudessa kehittyi keskinäisen avun ja yhteistyön muotoja. Voimavarojen ja ponnistelujen kokoaminen, heikoimmista huolehtiminen ja yhteisen hyvän tavoittelu olivat perusta, joka mahdollisti yhteisöjen henkiin jäämistä ja elinvoimaa. (Pirkkalainen 2017.)

Keskustelu yhteisötaloudesta alkoi jo vuonna 1830 Ranskassa. Tuolloin yhteisötalous nähtiin markkinoiden tuottamia ongelmia tasapainottavana tekijänä. Toisaalta yhteisötalous kytkeytyi vahvasti kehittyvään osuustoimintaliikkeeseen, jonka juuret olivat arjen käytännöllisissä ongelmissa. Esimerkiksi ensimmäiset osuuskaupat syntyivät kuluttajien vastaliikkeenä epäeettisesti toimineille kauppiaille. (Peltokoski, Moilanen & Toivanen 2011.)

Hiljalleen yhteisötalouden muodot – erityisesti osuustoiminnan muodot – alkoivat jäsentyä (kirjoitetut säännöt), institutionalisoitua (lainsäädäntö) ja laajeta ohi lähiyhteisöjen (osuuskuntien koon kasvu). Yhteisötalouden käsitettä käytettiin jo 1800-luvulla tieteellisenä käsitteenä suhteessa klassiseen taloustieteeseen. Eri teorioissa se nähtiin klassisen taloustieteen täydentäjänä, kritiikkinä tai vaihtoehtona. (Pirkkalainen 2017.)

Huomiota yhteisötalouteen kiinnitetään erityisesti taloudellisten ja sosiaalisten kriisien aikana. Uusin yhteisötalouden aalto alkoi Euroopassa 1970- ja 1980-luvuilla. Vastauksia etsittiin kasvaneeseen rakennetyöttömyyteen ja hyvinvointivaltion ylikuormittumiseen. (Peltokoski ym. 2011.)

Vaikka kriisien herättämässä kiinnostuksessa yhteisötalouteen on paljon myönteistäkin niin joukossa on paljon epärealistisia ja perusteettomia odotuksia. Ritva Pihlaja (2010) kuvaa sitä, kuinka järjestöjen odotetaan osallistuvan vapaaehtoistyönä sellaisten palvelujen tuottamiseen, jotka vaativat sitoutumista, säännöllisyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Tällaisia tehtäviä ei voida edellyttää hoidettavan järjestöissä vapaaehtoisvoimin ilman korvausta.

Niina Immosen (2006) mukaan suomalainen yhteisötalous jäsentyy kolmannen-, julkisen- ja yksityisen sektorin rajapinnoille. Se muodostaa itsenäisesti mitattavissa olevan taloudellisen toiminnan alueen. Jaana Pirkkalaisen (2017) mukaan EU:ssa yhteisötalouden määrittelyssä on käytetty usein lyhennettä CMAF. Yhteisötalous käsitetään osuuskuntien (co-operatives), keskinäisten yhtiöiden (mutuals), yhdistysten (associations) ja säätiöiden (foundations) muodostamana taloudellisena toimintana. Määritelmä perustuu siis yhteisöjen juridiseen muotoon. Yhdistyksillä ja säätiöillä tulee olla selkeä liiketoiminnallinen ulottuvuus toiminnassaan, jos ne lasketaan mukaan yhteisötalouteen. Lisäksi yhteisötalouteen on alettu laskea yhteiskunnalliset yritykset ja sosiaaliset yritykset, kun ne täyttävät selkeät kriteerit muun muassa voitonjaosta.

Yhteisötalouteen liittyvät erityiset oikeudelliset toimintamuodot soveltuvat erityisesti sosiaalisille yrityksille, koska niiden johtamisrakenne suosii osallistumista ja avoimuutta. Sosiaaliset yritykset määriteltiin Suomessa kuitenkin niin huonoilla ehdoilla toimiviksi, että niistä ei koskaan ole muodostunut laajaa ja merkittävää yhtiömuotoa. Tämän saattoi ennakoida jo asiantuntijakuulemisissa.

Euroopan komissio julkaisi vuonna 2011 sosiaalisen yrittäjyyden – joka voidaan Suomessa nimetä myös yhteiskunnalliseksi yritykseksi – aloitteen, jossa komissio määrittelee sosiaalisen yrityksen seuraavasti:

1. kaupallinen toiminta perustuu sosiaaliseen tai yhteiskunnalliseen päämäärään taikka yleiseen etuun, mikä ilmenee usein korkeatasoisena sosiaalisena innovointina,
2. voitto investoidaan suureksi osaksi uudelleen mainitun sosiaalisen päämäärän saavuttamiseksi ja
3. organisaatio- tai omistusrakenne kuvastaa niiden tehtävää, koska se perustuu demokratian tai osallistumisen periaatteisiin tai koska siinä otetaan huomioon sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Komissio liittää aloitteensa nimenomaan sellaiseen kontekstiin, jossa yhteiskunnallinen yrittäjyys liittyy yhteisötalouden mahdollisuuksiin. Komissio ottaa esiin erityisesti kaksi elementtiä, joista toinen liittyy palveluiden kohderyhmiin, toinen työntekijöihin. Yhteiskunnalliset yritykset tarjoavat sosiaalipalveluja tai tavaroita muita heikommassa asemassa oleville henkilöille. Esimerkeiksi nostetaan asunnonvälitys, terveyspalvelujen saatavuus, iäkkäiden tai vammaisten avustaminen, heikommassa asemassa olevien ryhmien osallisuus, lastenhoito, työllisyys- ja koulutuspalvelut, hoidon hallinnointi jne. Termeinä käytetään englanninkielisessä päätöksessä "inclusion of vulnerable groups".

Toinen ulottuvuus liittyy tapaan tuottaa tavaroita tai palveluita yhteiskunnallisia päämääriä varten. Tuotantoon integroidaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat muita heikommassa asemassa erityisesti riittämättömän pätevyyden taikka sosiaalisten tai ammatillisten ongelmien vuoksi (engl. "insufficient qualifications or social or professional problems leading to exclusion and marginalisation"). Nykyään puhutaan osatyökykyisistä. (Euroopan komissio 2011.)

Suomessa yhteisötalouden yhden keskeisen haaran eli yhteiskunnallisten yritysten missioksi on kiteytetty yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen ratkaisemalla yhteiskunnallisia tarpeita ja ongelmia (Viljanen & Juuti 2018). Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä määritti, että yhteiskunnallisen yrityksen yleinen tavoite on yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ja että sille on ominaista se, että se käyttää enemmän kuin puolet voitostaan toiminta-ajatuksensa edistämiseen ja toimintansa kehittämiseen (Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen 2011).

Voiton käyttämisen lisäksi yhteiskunnallisen yrityksen ominaisuuksiksi on hahmoteltu eettisyyttä ja innovatiivisuutta muiden muassa Arvoliiton piirissä ja toimesta syntyneessä kirjassa Arvovallankumous (Viljanen & Juuti 2018). Euroopan parlamentti (2015) toteaa, että yhteiskunnallinen yrittäjyysmalli vetoaa usein nuoriin ja antaa heille mahdollisuuden vastata innovatiivisesti nykyisiin taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja ympäristöhaasteisiin. Parlamentin linjauksessa eettisyys jäsentyy muiden muassa siihen, että pääoman sijaan etusija on ihmisillä ja yhteiskunnallisella päämäärällä, jäsenet toteuttavat demokraattista hallintoa, etsitään jäsenten ja käyttäjien yhteistä etua, puolustetaan ja sovelletaan solidaarisuuden ja vastuullisuuden periaatteita, ylijäämä sijoitetaan uudelleen pitkän aikavälin kehitystavoitteisiin taikka jäsenten

etujen mukaisten tai yleishyödyllisten palvelujen tarjontaan, jäsenyys on vapaata ja avointa ja hallinto toimii itsenäinesti ja riippumattomana viranomaisista.

Parlamentti korostaa linjauksissaan myös toiminnan yhteisöperustaisuutta. Yhteisötalouden ja solidaarisen talouden yrityksillä on vahva kytkös paikallisiin ja alueellisiin yhteisöihin. Tämän ansiosta ne tuntevat paremmin niiden erityistarpeet ja voivat tarjota niihin sopivia, suurimmaksi osaksi yhteisöperustaisia, tuotteita ja palveluita. Yhteisötalouden yritykset parantavat näin sosiaalista ja alueellista koheesiota.

Yhteisötalouden merkitystä paikallistalouteen ovat Suomessa korostaneet muiden muassa Ritva Pihlaja (2010) ja Pekka Pättiniemi (2012).

1.3.2 Eurooppa-tason linjaukset

Vuonna 2014 Euroopan parlamentti vetosi yhteisö- ja solidaarisuustalouden kehittämisen puolesta (Euroopan parlamentti 2015). Perusteluita oli useita, mutta yhdeksi keskeiseksi nousi yhteisötalouden kyky luoda työpaikkoja. Parlamentin linjauksessa muistutettiin, että sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat, joista monet ovat yhteisötalouden yrityksiä, ovat yksi tärkeimmistä työpaikkoja lisäävistä osa-alueista EU:ssa. Sillä alalla oli luotu vuosina 2009–2013 yhteensä 1,3 miljoonaa työpaikkaa unionin alueelle.

Parlamentin keskeisenä perusteena oli se, että talous- ja rahoituskriisin seurauksena köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen olivat lisääntyneet. Samoin olivat lisääntyneet pitkäaikaistyöttömyys, nuorisotyöttömyys ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus. Talous- ja finanssikriisi oli vaikuttanut eniten kaikkein syrjäytyneimpiin ja työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin kuten vammaisiin, ikääntyneisiin, naisiin, pitkäaikaistyöttömiin ja epäedullisessa asemassa oleviin työntekijöihin.

Parlamentin mukaan talous- ja rahoituskriisiä olisi pidettävä tilaisuutena kehittää Euroopan unionin talousmallia kestävämmäksi. Kestävämmäksi se tehdään ottamalla paremmin huomioon sosiaalinen ja alueellinen koheesio ja ympäristön kestävyys. Jäsenvaltioiden talous- ja rahoitustilanteen parantumisen yhteydessä olisi tuettava voimakkaasti osallistavaa ja kestävää laadukkaiden työpaikkojen luomista. Juuri tässä yhteisötalous ja solidaarinen talous voisivat olla liikkeelle panevana voimana ja edesauttaa tavoitteen saavuttamista.

Yhteisö- ja solidaarisuustalouden nähtiin edistävän useiden tärkeiden EU:n tavoitteiden saavuttamista, kuten työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta, sosiaalista innovointia, maaseudun ja alueiden kehitystä ja ympäristönsuojelua.

Tämän mainitun Euroopan parlamentin (2015) linjauksen mukaan yhteisötalous ja solidaarinen talous edistävät paitsi kestävämpää, älykkäämpää ja osallistavampaa talousmallia (smart and inclusive economic model) myös

Euroopan unionin sosiaalista mallia. Yhteisötalous ja solidaarinen talous ansaitsisivat selkeän tunnustuksen. Parlamentti vetoaa, että unionin ja jäsenvaltioiden on tuettava niitä voimakkaasti.

Tavoitteena on innovatiivisten ratkaisujen löytäminen muiden muassa sosiaalipoliittisten kokeilujen avulla. Niiden kautta voidaan auttaa jäsenvaltioita tehostamaan työmarkkinoidensa toimintaa ja parantamaan sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden politiikkaansa.

Yhteisö- ja solidaarisuustalouden tulkinnat ovat lähteneet Suomessa väärille urille, kun yhteisötalouden logiikkaa ei ole tunnettu tai kun yhteisötalous on tietoisesti yritetty runnoa yritysten formaattiin. Paavo Viirkorpi (2011) arvosteleekin sitä, että näin yhteiskunnallista yrittäjyyttä yritetään kehittää irrallaan siitä liiketoimintaekologisesta ympäristöstä, jonka osa se on ja jonka kanssa se muodostaa kokonaisuuden ja tuottaa tavoiteltuja tuloksia.

Kun Euroopan parlamentin linjaus pitää valitettavana, että yhteisötalouden ja solidaarisen talouden yrityksillä on jopa enemmän ongelmia kuin perinteisillä yrityksillä yksityisen tai julkisen rahoituksen saannissa, työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä ei näe tällaisia ongelmia. Parlamentti suosittaa kehittämään erilaisia rahoitusinstrumentteja, Suomessa katsotaan yleisten riittävän. Viirkorpi pitää näkemystä aivan perusteiltaankin erikoisena.

Kun Euroopan parlamentti kannattaa ajatusta, että yhteisötalouden ja solidaarisen talouden yritykset voisivat olla oma yritysryhmänsä ja että ne tarvitsisivat jopa oman yrityshautomonsa, Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä näki, että yleiset yrityspalvelut kyllä hoitavat yhteiskunnallisten yritysten tarpeet. Työryhmän mielestä kaikki yritystuet ovat myös yhteiskunnallisten yritysten käytettävissä. Paavo Viirkorven mukaan kokemus on kuitenkin osoittanut, että yritysten tuki- ja neuvontapalvelut eivät ole riittävän hyvin kyenneet palvelemaan yhteiskunnallisia yrityksiä. ”Mainittujen tahojen toimintaideologioissa olisi tapahduttava melkoisia muutoksia, jotta yhteiskunnalliset yritykset voisivat saada tasaveroisen aseman”, Viirkorpi sanoo. Tämän selvityksen yhteydessä käydyt keskustelut lukuisten järjestötaustaisten palvelutuottajien kanssa vahvistivat Viirkorven analyysiä.

Suomen politiikassa järjestöjen asema ja merkitys tunnistetaan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen retoriikassa. Kun vertailee Suomen linjauksia Euroopan parlamentin ja komission linjauksiin, erona on se, että unionin tasolla halutaan enemmän konkreettisia toimia yhteisötalouden aseman parantamiseksi jäsenvaltioilta kuin mitä Suomessa on esitetty tai tehty. Lisäksi Suomesta puuttuu laajempi yhteiskuntapoliittinen näkemys tai tahtopolitiikka yhteisötalouden ja solidaarisuustalouden edistämisestä.

1.3.3 Suomen ja Iso-Britannian politiikan vertailua

Kun Suomen työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä linjasi yhteiskunnallisten yritysten tulevaisuutta, se näki julkisten palvelujen, erityisesti hoito- ja hoivapalvelujen tarpeen ja kysynnän kasvun tyydyttämiseksi tarvittavan uusia ratkaisuja sekä tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisääviä tuotantomalleja. Yhteiskunnallinen yritys voi tässä suhteessa olla työryhmän mielestä tuotantotapoja rikastuttava toimintamalli. (Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen 2011.)

Johtopäätöksinä ehdotetaan liiketoimintamallin kehittämistä. Täysi rinnastaminen muihin yrityksiin johtaa siihen, että yhteiskunnallisten yritysten on toimittava palvelumarkkinoilla ”samoilla ehdoilla ja edellytyksillä” kuin muutkin yritykset. Työryhmä ei kuitenkaan arvioi, ovatko lähtökohtaedellytykset samalla tasolla.

Työryhmä katsoo hankintamenettelyjen vaikuttavan keskeisesti markkinoiden kehitykseen ja esittää hankintakriteereiden kehittämistä laadullisesti toimivien markkinoiden, parempien palvelujen ja myönteisten väestö- ja aluetalousvaikutusten aikaan saamiseksi. Tässä työryhmä on periaatteessa oikeassa, jos hankintamenettelyissä vain olisi käytetty monipuolisesti käytössä olevia mahdollisuuksia.

Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla voisi olla tärkeä rooli yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämisessä erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelusektoreilla sekä puhtaiden ratkaisujen, kiertotalouden ja digitalisaation ajureina (Valovirta ym. 2017), ja tulos- ja vaikuttavuusperustaisilla hankinnoilla voitaisiin saada hankintamiljardit tuloksellisempaan käyttöön ja niiden kautta voitaisiin tavoitella huomattavia myönteisiä muutoksia yhteiskunnassamme (Pyykkönen 2016). Yhteiskunnallisilla yrityksillä ja yleensä yhteisö- ja solidaarisuustaloudella voisi olla merkittävä rooli hankinnoissa, jos innovatiivisten ja tulos- ja vaikuttavuusperusteisten hankintojen käyttö ja käytön osaaminen leviäisivät.

Työryhmä ei nähnyt yhteisötalouden aseman kehittämistä erilaisten kehitys- ja tukipalveluiden osalta tarpeellisena. Tämä tuntuu loogiselta, jos ajatellaan kilpailuneutraliteettia suomalaiseen tapaan niin, että pieni, kokonaisvaltaisesti jonkun ihmisryhmän tukea ja palvelua kehittävä kansalaisjärjestö ja kansainvälisen pääomasijoittajaryhmän omistama yhtiö ovat kilpailuneutraalissa, tasavertaisessa asemassa hyvin suppeasti määritellyssä hankinnassa. Todellista kilpailuneutraliteettia voisi ajatella olevan sen, että ratkaiseva tekijä olisi se hoidon tai palvelun vastaavuus tarpeisiin, vaikuttavuus ja laatu eikä esimerkiksi taustalla olevat pääomat ja asiantuntijoiden suuri joukko.

Kun vertaa esityksiä ministeriön työryhmän käytössä olleisiin tietoihin Iso-Britanniasta (Bland 2010), Suomen toimet ovat ohuita ja ponnettomia. Toki maat ovat erilaisia, mutta myös Euroopan parlamentin linjaus edellyttää

huomattavasti laajempia ja tehokkaampia toimia kuin mihin Suomessa on päädytty.

Kansainvälisestikin vertaillen Englannissa kolmannella sektorilla on vahva asema, jota edelleen vahvistavat julkisen politiikan toimet (Pape ym. 2019). Iso-Britanniassa keskushallinnossa on ensinnäkin yhteiskunnallisista yrityksistä vastaava kolmannen sektorin ministeriö, jota johtaa asialle omistautunut ministeri (Minister for Civil Society). Tämä ministeriö toimii suoraan valtioneuvoston kanslian alaisuudessa. Ministeriön toimialaan kuuluvat ne liiketoiminnalliset mallit, joita hallitus pitää kolmanteen sektoriin kuuluvina.

Toiminta perustuu jäntevään strategiaan. Viimeisin on julkaistu viime vuonna nimellä Civil Society Strategy: building a future that works for everyone (2018). Strategiassa linjataan, miten paikallisyhteisöjä voimaannutetaan ja miten niihin investoidaan. Niin ikään linjataan, miten tuetaan järjestöjä ja sosiaalisia yrityksiä.

Suomen työ- ja elinkeinoministeriölle Iso-Britanniasta raportin tehnyt Jonathan Bland (2010) luettelee useita yhteisötaloutta tukevia rahastoja ja normaalien pankkien yksiköitä erilaisine rahoitusinstrumentteineen. Esimerkiksi yhteisörahoitusaloitemalli (Community Finance Initiative) kohdentaa investoinnit sellaisille alueille, joita normaalit kanavat eivät kyenneet palvelemaan riittävästi. Näistä on sittemmin kehittynyt huomattava rahoituslähde yhteiskunnallisille yrityksille.

Maan keskuspankin selvityksen mukaan yhteiskunnallisilla yrityksillä oli vaikeuksia saada kaupallista rahoitusta. Erityisesti tarvetta niin sanotulle ”kärsivälliselle” pääomalle ilmeni. Tällä tarkoitetaan pidemmän aikavälin pääomaa, jolla on kärsivällisyyttä odottaa vastinetta sijoitukselle sen sijaan, että vaatisi nopeaa voittoa. (Bland 2010.)

Jonathan Blandin (2010) mukaan myös yhteiskunnallisten yritysten neuvonta on järjestetty omakseen Iso-Britanniassa. Suurin osa yritysneuvonnan rahoituksesta saadaan julkisista varoista. Osa näistä on sidottu ministeriöiden suurempiin hankkeisiin esimerkiksi terveysministeriön ja kuntaministeriön toimesta. Tämä kuvastaa sitä, että yhteiskunnallisissa prosesseissa yhteiskunnallisten yritysten halutaan olevan mukana tuomassa ratkaisuja.

Suomessa on toki voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä varten veikkausvoittovarojen saantimahdollisuus Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen kautta, mutta niitä avustuksia ei voi käyttää palvelutuotantoon eikä edes sen edistämiseen. Järjestöjen ja yhteiskunnallisten yritysten on mahdollista saada myös Euroopan rakennerahastojen (Esr, Eakr) tukia, joiden käyttöalueet ovat kuitenkin rajalliset. Sitralla on kehittänyt rahoitusinstrumentiksi tulosperustaisen rahoitussopimuksen (SIB) käyttöä.

Samaan aikaan sekä Suomen kansallisessa että EU-tason lainsäädännössä on tapahtunut muutoksia, joilla on joko suoria tai välillisiä vaikutuksia kolmannen sektorin toimintaan. Palvelujen järjestämistä, julkisia hankintoja,

valtiontukia ja kilpailuneutraliteettia koskevat säädökset ovat vähitellen ja suuresti mullistaneet kolmannen sektorin toimintaympäristöä ja -mahdollisuuksia. Järjestöjen arkipäiväiseen työhön tämä on heijastunut muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen – sittemmin Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen STEAn – avustuslinjausten ja verottajan tulkintojen muuttumisena sekä lisääntyneenä yhteiskunnan ohjeistuksena. (Pihlaja 2010; Särkelä 2016.)

Ritva Pihlajan (2010) tutkimus vahvistaa tarvetta tehdä poliittiset linjaukset siitä, miten Suomessa suhtaudutaan sellaisiin organisaatioihin, joiden lähtökohtana on taloudellisen voiton tavoittelun asemesta yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen tai tietyn väestöryhmän kuten lasten, vanhusten tai vammaisten tarpeisiin vastaaminen. Euroopan parlamentin ja komission linjaukset tukevat, että jäsenvaltioissa tehtäisiin selkeitä linjauksia ja huolehdittaisiin myös rahoitusinstrumenteista.

Suomessa on alueita ja palveluja, joissa julkiset palvelut eivät riitä ja yritysmäiselle palvelutuotannolle ei ole edellytyksiä. Järjestöjen palvelutoimintaa syntyy usein juuri tällaisiin tilanteisiin ja sinne, missä taloudellista voittoa tavoittelevia yrityksiä ei ole joko toiminnan heikon tuottavuuden, pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen aiheuttamien korkeampien tuotantokustannusten tai asiakkaiden vähäisen maksukyvyn takia (Pihlaja 2010). Juuri sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kaltaisissa isoissa reformeissa olisi mahdollisuus ottaa yhteisötalouden mahdollisuudet vakavammin huomioon. Nyt uudistuksessa järjestöjen palvelutuotannon rooli nähdään liiaksi yhtäläisenä kaupallisten yritysten roolin kanssa.

Tapani Köppä (2010) muistuttaa, että yhteisöllisyyteen liittyvät arvot eivät kuulu lähtökohtaisesti tavanomaisen liiketalouden eivätkä myöskään julkisen hyvinvointipalvelutuotannon intresseihin. Niinpä yhteisötalouden organisaatioiden keskeinen tehtävä on yhteisötalouteen liittyvien arvojen, periaatteiden ja käytäntöjen saattamisessa mukaan talous- ja yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun sekä elinkeinojen ja palvelujen kehittämisen käytäntöihin.

1.3.4 Yhteisö- ja solidaarisuustalouden uusi asemointi

SOSTE lanseerasi hyvinvointitalouskäsitteen perustamisvaiheessaan vuonna 2012. Lanseeraamalla hyvinvointitalous- ja sosiaalisen investoinnin käsitteitä julkiseen keskusteluun pyritään haastamaan vallitseva talousajattelu. Huomio kiinnitetään hyvinvoinnin ja talouden suhteeseen. Hyvinvointitaloutta pidetään tulevaisuuden ajattelutapana, jossa visiona on kaikille hyvän elämän edellytykset tarjoava yhteiskunta. (Särkelä, Siltaniemi, Rouvinen-Wilenius, Parviainen & Ahola, 2014; Puhakka 2017.)

Hyvinvointitalous on käyttökelpoinen käsite talouspoliittiseen keskusteluun. Sekä järjestöjen toiminta yleensä että järjestöjen palvelutuotanto voidaan nähdä sosiaalisina investointeina ja osana hyvinvointitaloutta. Yläkäsitteillä

on kuitenkin vaikea operoida alueella, jossa tarvitaan konkreettisia toimia järjestöjen palvelutuotannon toimintaedellytysten ja innovatiivisen toiminnan turvaamiseksi. Yhteisö- ja solidaarisuustaloutta tulisikin Suomessa arvioida uudestaan ja uudella tavalla.

Jos yhteisötalouden kautta pyrittäisiin ratkaisemaan esimerkiksi niitä alueellisen tarjonnan ongelmia, joita sote-lainsäädännön perusteluissa arveltiin tulevan, tarvitaan uudenlainen lähtökohta yhteisötalouden asemalle yhteiskunnassa. Jos voittoa tavoittelevilla yrityksillä ei ole siellä toimintaedellytyksiä eikä siksi mielenkiintoa, miksi ei valinnanvapautta rakenneta niiden varaan, joilla on halua ratkoa yhteiskunnallisia ongelmia ja joille kannattava toiminta on luonnollisesti elinehto mutta eivät suuret voitot?

Toinen mahdollisuus liittyy niihin ryhmiin, joilla on paljon palveluiden monikäyttöä. Sitran, Kelan ja Oulun kaupungin selvityksessä Rahoituskanavat ylittävä palvelunkäyttö ilmeni, että eniten palveluita tarvitseva 10 prosenttia asukkaista kerryttää 74 prosenttia Oulun kaupungin, Kelan ja työterveyshuollon yhteiskustannuksista. Merkittävimmät asiakasryhmät ovat vanhuspalveluiden asiakkaiden ja somaattisen erikoissairaanhoidon potilaiden ohella lastensuojelun asiakkaat, vammaispalveluiden asiakkaat, päihde- ja mielenterveyspalveluiden asiakkaat ja psykiatrisen erikoissairaanhoidon potilaat – juuri niitä ryhmiä, joissa on paljon järjestöjenkin toimintoja ja palveluita. (Sitra 2015.)

Monien näiden ryhmien osalta on tärkeää se, että heidän ei tarvitse sukkuloida palvelumarkkinoilla. Tarvitaan pitkäaikaista ja kokonaisvaltaista sitoutumista heidän asialleen. Esimerkiksi julkista palveluvelvoitetta eli SGEI-järjestelyn mahdollisuuksia tulisi käyttää ennakkoluulottomasti siten, että palvelutarpeet tulisivat hoidetuiksi. SGEI-säädöstöönkin on tosin rakennettu ylimitoitettu varovaisuus kuviteltuun tilanteeseen, että jos sittenkin mahdollisesti syntyisi markkinoita. Tämä varovaisuus on vierasta palveluiden ja niihin liittyvän osaamisen pitkäjänteiselle kehittämiselle.

Mutta oleellisinta on se, että monien erityisryhmien osalta tarvittaisiin laajaalaista, pitkäjänteistä sitoutumista koko ryhmän aseman sekä sen tuen ja palveluiden kehittämiseen. Tässä olisi järjestöjen, järjestöjen palvelutuotannon ja koko yhteisö- ja solidaarisuustalouden paikka.

Nyt tarvittaisiin siis ensinnäkin visionääristä keskustelua yhteisötalouden mahdollisuuksista olla mukana ratkaisemassa niitä tilanteita, joissa tarvittaisiin aivan uudenlaisia, innovatiivisia ratkaisuja tai joissa saattaa syntyä niin julkispalveluiden kuin markkinoiden epäonnistumisia (government/market failure).

Toiseksi tarvittaisiin yhteisö- ja solidaarisuustalouden syvällisempää ymmärtämistä. Se johtaisi konkreettisiin politiikkamuutoksiin. Tavoitteena ei ole yhteisötalouden erityisasema vaan asema ylipäätään. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän tulkinta siitä, että yhteisötalous ei tarvitse omaa, yritysten neuvonnasta eriytyneempää neuvontaa eikä omia rahoitusinstrumentteja,

tulisi harkita uudelleen. Yhteisö- ja solidaarisuustalouden oma ansaintalogiikka poikkeaa yritysten ansaintalogiikasta. Omaa erillistä organisaatiota ei ole syytä eikä tarvetta perustaa. Hyvänä ratkaisuna olisi se, että yleisen yritysneuvonnan piirissä olisi yhteisötalouteen perehtyneitä ja erikoistuneita neuvojia.

Niin ikään tulisi selvittää niin sanotun kärsivällisen rahan rahoitusinstrumentit, jotka eivät odota nopeita voittoja ja jotka mahdollistaisivat – vastoin nykyistä markkinapolitiikkaa – pitkäaikaisen sitoutumisen asiakasryhmien palvelutarpeiden hoitoon.

Tutkimusta ja koulutusta tulisi tarkastella kokonaisuutena koko kansalaisyhteiskunnan tarpeista käsin. Kansalaisyhteiskunnan, yhteisötalouden ja osuustoiminnan tieteellinen tutkimus, kehittämistyö ja akateeminen ja soveltava ammatillinen korkeakoulutus tulisi laittaa kuntoon. (Jussila ym. 2019.)

Vanhasen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman seurauksena virinnyt Jyväskylän yliopiston kansalaisyhteiskunnan tutkimustoiminta ja siihen liittyvä maisteriohjelma ovat tehneet etenkin yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksella mutta myös muissa tiedekunnissa, muiden muassa liikuntatieteellisellä puolella, arvokasta työtä, mutta toiminta on kärsinyt resurssipulasta. Maisteriohjelman lisäksi se ylläpiti mm. Kans-portaalia, Kans-tietokantaa, tutkijarekisteriä ja graduaihepankkia sekä julkaisi Kansalaisyhteiskunta-verkkolehteä. Monet näistä palveluista ovat hiipuneet.

Osuuskuntatoimintaan ja yhteisötalouteen keskittyvä Co-op Network Studies (CNS) on kymmenen yliopiston laajuinen yliopistoverkosto. Sen opetusta kehittää, tuottaa ja koordinoi Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti yhteistyössä verkoston yliopistojen kanssa. Vuonna 2005 perustettu yliopistoverkosto tarjoaa monitieteisiä osuustoiminnan ja yhteisötalouden sivuainekursseja ja -kokonaisuuksia verkko-opetuksena. Lappeenrannan yliopistossa toimi lahjoitusvaroin osuustoiminnan professori vuosina 2013-17. Järjestöjen laajaan palvelutuotantoon osana yhteisö- ja solidaarisuustaloutta ei ole erikoistunut yksikään tutkimusyksikkö.

Jos Suomessa on useita valtio-opin professoreita ja yrittäjyyttä tutkivia ja kehittäviä professoreja, tulisi tiedekorkeakouluissa olla vähintään yksi kansalaisyhteiskuntaprofessuuri, vähintään yksi osuustoimintaan keskittyvä professuuri ja yksi järjestöjen palvelutuotantoon keskittynyt professuuri. Vastaavasti ammattikorkeakouluissa tulisi olla vastaavia yliopettajuuksia. Professorit ja yliopettajat eivät yksin ratkaise alan tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistymistä. Heidän tulee rakentaa monitieteinen, monen korkeakoulujen yhteinen ja kansainvälinen tutkijayhteisö. Korkeakouluilla on oma autonomiansa, jonka puitteissa ne tekevät omat ratkaisunsa. Mutta jos suunnattua tutkimusrahoitusta olisi enemmän saatavilla, se vaikuttaisi korkeakoulujen painopisteiden asettamiseen. (Ks. myös Jussila ym. 2019.)

Yhteisö- ja solidaarisuustaloudesta tarvittaisiin selkeä kirjaus seuraavaan hallitusohjelmaan. Vain sitä kautta voitaisiin synnyttää selkeä yhteisötalouden kehittämisohjelma, jolla olisi poliittinen tuki.

Euroopan unionin jäsenmaista muiden muassa Espanja ja Ranska ovat säätäneet yhteisö- ja solidaarisuustalouslainsäädännöt (Law on Social Solidarity Economy – SSE) 2011 ja 2014 (Pape ym. 2019). Eräissä muissakin maissa on kehitetty lainsäädäntöä kuluvalla vuosikymmenellä.

1.3.5 Sote-järjestöjen palvelutuotannon yhteiskunnallinen merkitys

Tarkastelumme kannalta oleellinen kysymys on se, onko järjestöjen palvelutuotannolla muuta merkitystä kuin että se on vain yksi palveluiden tuottamisen muoto muiden joukossa.

Aika ajoin lausutaan julki tavoite uudenlaisesta, nykyistä laajemmasta monituottajamallista, jossa julkisen tuotannon rinnalla palveluiden tuottamisessa käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin eli erilaisten järjestöjen tuotantoa. Nykyisessä järjestelmässäkin monituottajamalli on jo käytössä. Jos sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tehdään niin, että järjestöjen on mahdoton toimia palveluiden tuottajana tai jos järjestöt eivät kykene uudistumaan ja tuottamaan siltä toivottuja palveluja, kyseenalaistuu uudistuksen legitimiteetti.

Jos seuraavassa, toteutettavassa sote-mallissa perinteisen kilpailutuksen ohella ja sijasta siirrytään jossakin määrin ja jossakin aikataulussa asiakkaan valinnanvapauden suuntaan, valinnanvapauden aito toteutuminen edellyttää, että on vaihtoehtoja. Valinnanvapausjärjestelmässä kilpailuttajan roolissa ovat asiakkaat suoraan kuten lakiperusteluissa todetaan.

Uudistuksen legitimiteetin ja valinnanvapauden aidon toteutumisen lisäksi kolmantena tekijänä on osallisuuden ja toimijuuden vahvistaminen, joka on järjestöille luonteenomainen lähestymistapa – kuten edellä on kuvattu. Keskeinen huono-osaisuuden selättäjä ja hyvinvoinnin mahdollistaja on osallisuus.

Neljäs peruste järjestöjen mukanaololle liittyy järjestelmän kestävyyteen, resilienssiin. Vaikka Suomen talous on nyt aikaisempaa paremmassa kunnossa, mikään ei takaa sitä, etteikö julkinen talous voi ajautua jälleen syvään kriisiin. Ainakin osa järjestöjen toiminnasta joustaa ehkä yritystoimintaa paremmin talouden vaihteluissa. Yrityksillä on suuremmat pääomat mennä yli hetkellisten talouskriisien, mutta pitkäaikainen tuottojen väheneminen johtaa usein niiden vetäytymiseen markkinoilta.

Riitta Särkelän väitöskirjan (2016) keskeinen johtopäätös oli, että Suomessa sosiaali- ja terveysjärjestöillä on ollut merkittävä rooli koko hyvinvointijärjestelmämme uudistajana, kehittäjänä ja sosiaalipalvelujen tuottajana. Särkelän mukaan vuoden 1990 jälkeen hiipivä ja pienten askelten kautta tapahtunut

hyvinvointipalveluiden markkinoistuminen on vaurioittanut ja murtanut tuota yhtä osaa hyvinvointimme perusrakenteesta.

Särkelän kysymys on se, onko poliittista tahtoa nostaa niiden toiminta uudelleen arvokkaaksi osaksi hyvinvoinnin kokonaisuutta ja Suomen tulevaisuuden rakentamista.

1.3.6 Järjestöjohtajien käsitys järjestöerityisyydestä

SOSTE Suomen sosiaali ja terveyden tekemässä Järjestöbarometrissä 2016 selvitettiin järjestöjohtajien käsitystä järjestöjen omaleimaisuudesta palveluiden tuottajina (Eronen ym. 2016). Kannat ovat mielipiteitä ja väittämien evidenssiä ei tällaisessa haastattelututkimuksessa selvitetty. Järjestöerityisyyden hahmottaminen on tärkeää, mutta se vaatii rinnalleen laatujärjestelmää ja vaikuttavuusmittaukset.

Järjestöerityisyyden perustana olivat ensinnäkin yleishyödyllisyys ja arvot. Sisältönsä väittämä sai siitä, että toiminnassa keskeisimpänä pidetty voiton maksimointia vaan tietyn väestöryhmän elämäntilanteen kohentamista. Järjestöjohtajat korostivat, että palveluja tuotetaan myös pienille erityisryhmille, mikä ei ole taloudellisesti runsaita voittoja tuottavaa.

Toiseksi kytköstä asiakkaisiin pidettiin poikkeuksellisen tiiviinä. Kun toiminta on lähtenyt jonkin ihmisryhmän tarpeista, tällöin sairauden, vamman tai elämäntilanteen erityispiirteet ovat tulleet tutuiksi. Niihin on voitu kehittää vaikuttavia palveluja ja toimintatapoja.

Kolmanneksi nostetaan järjestöjen rooli kohderyhmän tai jäsenistön edunvalvojina. Järjestöt tuntevat siksi hyvin alueensa julkisen palvelutarjonnan ja sen puutteet ja tätä tietoa on hyödynnetty palvelujen kehittämisessä. Järjestöjohto myös muistuttaa, että monet julkisen sektorin toimintamallit ovat alun perin järjestöjen kehittämiä. Järjestöt katsovat, että toimintamalleja ovat päässeet hyödyntämään myös yksityiset yritykset.

Neljänneksi järjestöjohto nostaa sen, että palvelun ei katsota jäävän irralliseksi suoritteeksi, vaan parhaimmillaan asiakasta pystytään tukemaan tilanteen muuttuessakin mukautuvin tukimuodoin. Palvelun rinnalla monet järjestötaustaiset palveluntuottajat tarjoavat luontevasti esimerkiksi vertaistukea. Pienten toimijoiden etuna pidettiin ketteryyttä, paikallisuutta ja toimintaympäristön hyvää tuntemusta.

Kuitenkin esiin tuli myös kääntöpuoli. Järjestöjohto toi esiin myös samoja ongelmia, joita Jorma Niemelä ja Tapani Turpeinen (2016) nostivat esille arvioidessaan sote-järjestöjen tilannetta sote-uudistuksessa:

1. Pieni yksikkökoko, kapasiteetti tarjota palveluaja isoille toiminta-alueille, pienten erityisryhmien palvelujen tuottamisen korkeat kustannukset (vrt. skaalaedut)

2. Vähäinen liiketoimintaosaamisen
3. Kilpailuosaamisen puute
4. Vähäinen varautuminen palvelujen tuotteistamiseen ja niiden tehokkaampaan markkinointiin (vrt. brändäys)
5. Heikko kestokyky peräkkäisiin tappiollisiin toimintavuosiin (pääomahuolto)

Hyvin edellä olevan kaltaisia tuloksia saatiin myös valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä (Jussila ym. 2019). Järjestötoiminnan erityisyydeksi ja samalla erottautumistekijäksi nähtiin aito asiakkaan tarpeesta lähteminen. Sitä tukee vahva tietoinen panostus henkilöstön hyvinvointiin.

Samat lähtökohdat olivat myös yhtiöitetyssä palvelutuotannossa. Haastatellut korostivat, että sekä järjestöjen yleishyödyllinen toiminta että palvelutuotanto rakentuvat arvopohjalle, jossa palveluita on alun perinkin lähdetty tuottamaan asiakkaan tarpeista lähtien. Järjestöjen edustajat painottivatkin tarvetta sille, että asiakkaiden palveluketjujen toimivuus varmistetaan myös uudistuksessa ja asiakkaille räätälöitäisiin kokonaispalvelu.

Yhteiskuntavastuun painoarvon nähtiin lisääntyvän jatkossa asiakkaan päätöksentekoon vaikuttavana kriteerinä – ja kysely tehtiin ennen hoivakohua. Arvopohjaisiksi toimijoilla nähtiin olevan hyvä asema. Jussilan ym. (2019) selvityksessä järjestöjen toiminnan arvopohjaisuus, tunnettuus ja paikallisuus nähtiin haastatteluissa yleishyödyllisten järjestöjen mahdolliseksi eduksi suhteessa markkinalähtöisiin toimijoihin siirryttäessä kuluttajien valinnanvapauteen.

1.3.7 Kolmas ja neljäs sektori

Edellä on tarkasteltu järjestöjen palvelutuotantoa kansalaisyhteiskunnasta, hyvinvointivaltiosta ja talouselämästä käsin. Tarkastelukehikko on varsin perinteinen lähestymiskulmiltaan, mutta tässä selvityksessä on tarkasteltu järjestöjen ja niiden palvelutuotannon niveltymistä kaikkiin sektoreihin. Inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen ajatuksella on jäsennetty sitä, mikä on sisäänrakennettu implisiittisesti moniin julkaistuihin asiakirjoihin sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä.

Melkeinpä kaikissa moderneissa yhteiskunnissa on tämä kolmijako julkiseen, yksityiseen ja kolmannen sektorin toimintaan. Sosiaalisten ja ekologisten ongelmien määrä on kuitenkin niin suuri, että on asetettu kyseenalaiseksi näiden kolmen sektorin kyky ratkaista ongelmia. Analyyseissä nähdään, että kolmas sektori on aliresursoitu, yritykset ulkoistavat muille sosiaalisen ja ympäristövastuun ja hallitukset vetäytyvät riittävien turvaverkkojen luomisesta (Sabeti 2019).

Samaan risteyskohtaan, jota edellä on kuvattu kolmannen sektorin yhdeksi ydinalueeksi, on tulossa ns. neljäs sektori. Tässä neljännellä sektorilla

tarkoitetaan muuta kuin suomalaisessa keskustelussa esillä ollutta vapaata kansalaisaktivismia ”neljäntenä sektorina” (ks. esim. Faehnle & Mäenpää 2017).

Maailman talousfooruminkin lanseeraamassa neljännessä sektorissa keskeinen idea on se, että osa yrityksistä on alkanut laajentaa tavoitettaan voitontavoittelusta yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen jopa niin, että joillakin tämä yhteiskunnallinen päämäärä nousee ykkössijalle. Tämän neljännen sektorin osuus saattaa olla jopa kymmenes kansantuotteesta ja niiden työpaikkojen kasvu oli kaksinkertainen perinteisiin yrityksiin nähden. Huomionarvoista on myös se, että monet startupit perustetaan jo alun pitäen yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen. (Sabeti 2019.)

Miten järjestöjen tulisi suhtautua tähän uuteen talousmalliin, josta odotetaan olevan hyötyä kaikille? Arvoiltaan neljännen sektorin toiminta on monilta osin lähellä kolmatta sektoria korostaessaan kestävää kehitystä, inklusiivisuutta ja resilienssiä. Neljännen sektorin hankkeet lähtevät usein ekosysteemiajattelusta, jolloin järjestöillä on mahdollisuus tuoda osaamisensa ja kokemuksensa yhteiseksi hyödyksi. Kolmas sektori voi olla myös osa tätä neljättä sektoria, jos se kykenee hankkimaan pääomia ja on kyllin ketterä ja verkottuva toimissaan. Kolmannella sektorilla on myös opittavaa tämän neljännen sektorin kyvystä skaalauttaa ratkaisumalleja.

Yhtä lailla kuin governance-ajatteluun perustuvan hallinnan esiinmarssia on asetettu kyseenalaiseksi koko edustuksellisen demokratian kannalta (Keränen 2014), sama kysymys koskee neljättä sektoria. Kykeneekö poliittinen järjestelmä tuomaan vastauksia ihmiskunnan suuriin kysymyksiin ja kykeneekö se hallinnon, hallinnon ja markkinoiden avulla olemaan osa ratkaisua, ei osa ongelmaa? Ja jos neljäs sektori kykenee tuomaan ratkaisuja, voiko se irtautua demokraattisesta ohjauksesta kohtalokkaalla tavalla?

Yhteenveto

- → Universalismiin nojaavan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rakentaminen tarvitsee rinnalleen ajatuksen inklusiivisesta yhteiskunnasta, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan rakentamisen tapaa ja päämäärää, jossa jokaisella kansalaisella ja kansalaisten muodostamilla ryhmillä on osallisuuden ja toimijuuden mahdollisuus sekä mahdollisuus tarvitsemaansa turvaan ja tarvitsemiinsa palveluihin ja jossa kaikilla kansalaisilla on tarvittaessa puolestapuhuja.
- → Järjestöjen toimintaa ja järjestöjen palvelutuotantoa voidaan tarkastella kansalaisyhteiskunnan, universalismia edustavan hyvinvointivaltion ja elinkeinoelämän näkökulmista siten, että jokaisella lähestymistavalla on arvo ja merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa.
- → Suomen seuraavan hallituksen hallitusohjelmassa tulee olla linjaus, jonka nojalla koko yhteisö- ja solidaarisuustalouden asemaa, merkitystä ja toimintaedellytyksiä kehitettäisiin yhteiskunnan suurten

sosiaalisten, terveydellisten, alueellisten ja ekologisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Kuvio 1. Järjestöt kansalaisyhteiskunnan, hyvinvointivaltion ja talouselämän kentillä

2 Inklusiivinen sisältö soten valmistelu-aineistoissa

2.1 Keskeisten toimijoiden inklusiiviset tulkinnat

Miten edellä luonnosteltu inklusiivinen tarkastelu näkyy keskeisten sote-valmistelijoiden ja vaikuttajien linjauksissa? Keskellä Sipilän hallituksen sote-uudistusta huhtikuun alussa 2018 pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta, Kuntaliittoa ja SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:tä laittamaan tärkeysjärjestykseen kunkin organisaatio 3-5 tärkeintä ja oleellisinta hyte-linjausta.

Avasin linjauksen käsitettä sen verran, että ne voivat olla ohjekirjeitä, kannanottoja, selvityksiä, tutkimuksia tai mitä tahansa, joissa on kerrottu organisaation ydinnäkemyksiä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Dokumentit pyydettiin numeroimaan tärkeysjärjestykseen.

Näillä linjauksilla on merkitystä seuraavankin hallituksen aikana, koska kaikki mainitut tahot ovat edelleen keskeisiä toimijoita – vain poliittinen ohjaus muuttuu. Tämänkin luvun tarkasteluissa käytetään edelleen pääosin ilmaisua ”maakunta”, vaikka sen sijalla saattaa olla jatkossa jokin muu, itsehallinnolliseen alueeseen viittaava nimi.

2.1.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveydenhuollon maaliskuussa 2019 kaatuneen uudistuksen valmistelusta on vastannut keskeisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja kunta-asioista vastaava valtiovarainministeriö. Keskeinen ajattelu on kirjattu lakien perusteluihin, johon toki on vaikuttanut koko valtioneuvosto ja ministeriryhmät.

Dokumentissa Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, Kunnan ja maakunnan yhteinen tehtävä (STM1 2018) ministeriö nostaa yhdeksi keskeiseksi hyten välineeksi osallisuuden. Sitä edistetään tiedotuksen, vaikutustoimien ja asiakaspalautteen keräämisen lisäksi asukkaiden, asiakkaiden, järjestöjen ja yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun tukemisella. Dokumentti ottaa esiin myös digitaalisten menetelmien kehittämisen asiakkaiden osallistamiseksi.

STM:n dokumentti toteaa, että kolmannen sektorin toimijoilla on tärkeä asema hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa. Siksi maakunnan strategioissa ja palvelulupauksessa on tärkeä ottaa huomioon järjestöjen yleishyödyllinen vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki – ja sitten tehtävä niiden kanssa yhteistyötä. Yhteistyön laajaan syliin otetaan sitten kaikki toimijat.

Järjestöillä ja yhteisöillä on STM:n linjauksen mukaan monipuoliset mahdollisuudet toimia omien tavoitteidensa mukaisesti. Yhtäältä korostetaan sitä, että maakuntien on osallisuutta edistäessään seurattava palveluketjujen asiakaslähtöisyyden toteutumista. Toisaalta korostetaan sitä, että järjestöjen pitää erottaa palvelujen tuottaminen ja yleishyödyllinen toiminta.

Tässä on inklusiivisen toiminnan kipukohta: Kun järjestön tulisi antamansa hoidon, kuntoutuksen tai palvelun rinnalla huolehtia osallisuudesta, yhteisöllisyydestä, vertaistuesta ja vapaaehtoistoiminnasta, niin yhtäältä sitä suositetaan, toisaalta tavallaan toppuutellaan. Rahoituksesta lähtevät raja-aidat saattavat johtaa hyte-toimintojen ja sote-palveluiden erkaantumiseen.

Rauenneen maakuntalakiluonnoksen (HE 15/2017) osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia käsittelevässä perusteluissa korostetaan järjestöjen tärkeää roolia edustaa sellaisia heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden ääni muutoin voi jäädä yhteiskunnallisessa osallistumisessa kuulumattomiin. Tässä ollaan inklusiivisen ajattelun ytimessä.

Järjestöjen merkitys liittyy myös rakenteelliseen sosiaalityöhön, jonka yhteydessä viitataan erilliseen sosiaalihuoltolakiin. Rakenteellinen sosiaalityöksi tulkitaan toiminta, joka tekee näkyväksi sosiaalihuollon asiakkaiden ongelmia, tarpeita ja vahvuuksia ja niiden suhteita yhteisöön ja yhteiskuntaan. Julkisen toiminnan kehittämisen lisäksi rakenteellisessa sosiaalityössä näkökulmana on laaja eri toimijoiden yhteistyö, jossa kehittämisen kohteena ovat myös yritysten ja järjestöjen palvelut ja tukitoimet.

Lakiperustelujen laatijat näkevät, että rakenteellisen sosiaalityön avulla sosiaalihuollon asiantuntemus tuodaan osaksi muuta suunnittelua, valmistelua ja päätöksentekoa. Työmenetelmänä nähdään se, että asiakas- ja yhteisötyön perusteella valmistellaan päätöksentekoa varten tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kuntalaisten asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi.

Yhdeksi perusdokumentiksi sosiaali- ja terveysministeriö valitsi muistion Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen aluekierros 2017 – yhteenveto ja jatkotoimenpiteet (STM2 2017). Muistion laatijoiden mukaan osallisuus toistui läpileikkaavana teemana koko kierroksella puheenvuoroissa ja työpajoissa: ”Osallisuus on eräänlainen legitimaation lähde sekä instituutioiden ja verkostojen olemassa ololle että niiden toteuttamille toimenpiteille”.

Osallisuus ymmärretään muistion mukaan maakunnissa jopa kuntia paremmin. Maakuntiin näyttäisi syntyvän uudenlaisia osallisuuden toteuttamistapoja. Moniulotteisesta osallisuuden kokonaisuudesta oli erotettavissa päälinjoina asukas- ja asiakasosallisuus, viestintä, vaikuttamistoimielinten ja järjestöjen toiminta sekä osallisuuden palvelumuotoilu.

Muistion mukaan maakuntien tulisi omassa valmistelussaan huomioida paikallisten järjestöpalveluntuottajien runsaus ja kentän rikkaus. Merkillepantava viesti järjestöille oli se, että järjestöjen tulisi kasvattaa palvelutarjontansa

tuntemusta, roolittaa oma toimintansa paremmin ja organisoitua nykyistä paremmin keskenään. Tämän tutkimuksen aikana tutkija kävi keskusteluja useimpien maakuntien ja lukuisten järjestötoimijoiden kanssa. Johtopäätökset olivat täsmälleen samansuuntaiset.

2.1.2 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva itsenäinen asiantuntijalaitos. Se tutkii ja seuraa väestön hyvinvointia ja terveyttä ja kehittää toimenpiteitä niiden edistämiseksi. Se tuottaa tutkimukseen ja tietoaineistoihin perustuvaa tietoa, asiantuntemusta ja ratkaisuja, joita sidosryhmät voivat käyttää päätöksenteossa ja työnsä tukena. THL palvelee valtion, kuntien ja maakuntien päättäjiä, sosiaali- ja terveysalan toimijoita, järjestöjä, tutkimusmaailmaa ja kansalaisia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos nosti tematiikkaan erikoistuneen sivustonsa Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen (THL1 2018) ohella tärkeäksi dokumentiksi Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen vaikutusten ennakkoarviointi -julkaisun (Thl2 & THL:n arviointiryhmä 2016) ja sieltä luvun 5, joka on otsikoitu Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyö ja ohjaustarpeet -nimiseksi.

THL kiinnittää huomiota arvioinnissaan useisiin riskeihin. Näitä riskejä kaavaillussa uudistuksessa olivat muiden muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sisällön tulkinnanvaraisuus, vastuunjaon epäselvyys, osaamisen riittävyys organisaatiomuutosten jälkeen, rajapinnassa olevan yhteistyön sujuminen ja maahanmuuttajien kotouttamistoimien saumattomuus. Aivan erityiseksi riskiksi nähtiin toimivien yhteistyörakenteiden hajoaminen esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelutuotannon pirstaloituessa. Näin kokonaisuuden hallinta vaikeutuu. Kääntöpuolena riskeille ja uhille nähtiin se, että uudistus luo mahdollisuuksia rakentaa tehokkaita toimintatapoja ja rakenteita.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuun muuttuessa kuntien toimenpiteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi saattavat vähentyä. THL arvioi kuitenkin kuntien valtionosuuteen esitetyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla olevan kannustus-, ohjaus- ja viestinnällistä vaikutusta.

Arvioinnissa todetaan hyvinvointia ja terveyttä edistettävän usein myös kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyönä. Motivaatio tukea kuntien toiminta-avustusten turvin toimivia paikallisia yhdistyksiä ja järjestöjä saattaa heiketä, jos sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnalle.

Niin ikään maakunnille myönnettävään valtionrahoitukseen esitettiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa, joka perustuisi maakunnan toimintaan ja saavutettuihin tuloksiin. THL arvioi, että esitetty yksi prosentti

maakunnan valtionrahoituksesta kannustaa järjestämään ehkäisevät palvelut laadukkaasti.

Maakunnan menestystä hyte-toiminnassa olisi arvioitu merkittävimpien kansansairauksien ennaltaehkäisyn ja ikääntyvien toimintakyvyn edistämisen ja tapaturmien vähentämisen rinnalla sillä, miten maakunnassa onnistutaan ehkäisemään syrjäytymistä ja työelämän ulkopuolelle joutumista ja edistämään työllisyyttä ja sosiaalista hyvinvointia.

Myönnettävä rahoitus olisi ollut osa yleiskatteista valtionosuutta, jolla arvioitiin siis olevan sekä ohjaus- että viestinnällistä vaikutusta. Maakuntien päätöksentekijöille rahoitukseen liitetty kerroin olisi toiminut viestinä ehkäisevien sosiaali- ja terveyspalvelujen painottamisesta. Oletuksena oli myös se, että tämä painotus olisi siirtynyt sisältönä tuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä tuottajille maksettaviin korvauksiin, jolloin kannusteen olisi ajateltu toimivan tehokkaimmin. Taloudellisen ohjausvaikutuksen merkittävyys olisi riippunut rahoitusosuuden suuruudesta.

Toisena dokumenttina tarkastellaan julkaisua Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa on poliittinen valinta. Aineistoa johtajille (THL3 2016). Kunnan poliittinen tahto jäsentyy konkreettisiksi toimintalinjoiksi kuntastrategiassa. Se sitouttaa kuntajohdon ja kaikki toimialat suunnitelmien toteutukseen. Kunnassa asuvien hyvinvoinnin varmistamiseksi tarvitaan kaikkien toimialojen osaamista.

Kunnan keskushallintoon ehdotetaan sijoitettavaksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinaattori, joka olisi keskeinen kunnan eri toimialoja yhdistävä sekä alueellista yhteistyötä koordinoiva toimija. Koordinaattori voisi olla myös kuntien yhteinen. Koordinaattorin yhtenä tehtävänä olisi vastata yhteistyöstä niin kunnan sisällä kuin sidosryhmissä. Näinä muina toimijoina pidetään järjestöjä, yrityksiä ja seuroja.

Vaikka vastuu väestön hyvinvoinnista ja terveyden edistämisestä olisi säilynyt uudistuksessa edelleen kunnilla ja vaikka dokumentti korostaa erityisen paljon kunnan toimialojen yhteistyötä, haasteet ylittävät kunta- ja organisaatiorajat. Yksittäinen kunta tarvitsee alueellisia ratkaisuja ja usean toimijan yhteistyötä. Dokumentin mukaan mitä paremmin maakunta, alueen järjestöt, kunnat, seurakunnat ja yritykset toimivat yhteistyössä, sitä todennäköisempää on, että kuntalainen saa apua ongelmaansa.

Linjauksessa korostetaan tiedon merkitystä yleensä. Hyvinvointikertomusta pidetään keskeisenä johtamisen välineenä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen aineisto nostaa esiin kansalaisen kokemuksellisuuden. Esimerkiksi sosiaalista osallisuutta määrittää muun muassa se, että ihminen kokee olevansa merkityksellinen osa kokonaisuutta, että hän tulee kuulluksi itsenään ja että hän voi vaikuttaa elämänsä kulkuun ja yhteisiin asioihin. Osallisuus edellyttää yhteyttä omiin ja yhteisiin voimavaroihin. Aineistossa nostetaan esiin esimerkiksi luottamus ja keskinäinen kunnioitus.

Osallisuuden kokemuksellista perustaa on sekin, että ihminen tulee nähdyksi ja kuulluksi toiminnassa. Elämän mieli ja yhteiset merkitykset rakentuvat vuorovaikutuksessa. Tämän kautta palataan toimintakykyyn: ”Osallisuuden kokemus vaikuttaa siihen, millaisen osan mahdollisesta toimintakyvystään ihminen pystyy ottamaan käyttöönsä”.

Dokumentissa nostetaan esiin se, että osallisuutta edistäessä erityinen huomio tulisi kiinnittää kaikista heikoimmassa asemassa oleviin ja syrjittyihin: ”Jos heikossa asemassa oleva ihminen voi osallistua, vaikuttaa ja kuulua joukkoon, osallisuuden edellytykset ovat muillekin todennäköisemmin hyvät.” Joukkoon kuuluminen ja siinä vaikuttaminen ovat inkluusion keskeistä sisältöä.

Osallisuustyön nähdään täydentävän ja uudistavan nykyistä hyvinvointijärjestelmää. Sen kautta voidaan yhdistää paikalliset palvelut, elinkeinoelämä, kolmas sektori ja asukkaat. Osallisuutta voidaan edistää niin sosiaali-, terveys-, työelämä- kuin sivistys- ja vapaa-ajan palveluissakin. Nostetaanpa dokumentissa esiin vielä esimerkiksi luovat menetelmät, joiden kautta kansalainen voi vahvistaa uskoa omaan toimijuuteensa ja kykyä nähdä tarjolla olevia mahdollisuuksia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos lähestyy siis varsin laaja-alaisesti hyte-toimintoja viranomaistehtävistä aina kansalaisten kokemuksellisuuteen. Osallisuuden tulkinnat THL:n linjauksissa ovat inklusiivisuuden ydintä.

2.1.3 Kuntaliitto

Suomen Kuntaliitto ry on Suomen kuntien muodostama yhdistys. Sen toiminnassa ovat mukana myös Suomen maakuntien liitot ja sairaanhoitopiirit sekä koulutuksen ja muiden alojen kuntayhtymät. Kuntaliitto pyrkii edistämään kuntien ja kuntayhtymien toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja elinvoimaa niiden asukkaiden hyväksi.

Kuntaliiton hyvinvointipoliittisessa ohjelmassa, Sosiaali- ja terveydenhuollon uusi suunta (Kuntaliitto1 2015) on kirjattu Kuntaliiton hyvinvointipoliittinen visio. Sen mukaan vuonna 2025 kuntalaiset ottavat vastuuta ja edistävät omaa hyvinvointiaan ja terveyttään sekä osallistuvat sairauksiensa hoitoon:

> ”Kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteisöjensä toimintaan ja palvelujensa kehittämiseen. Kunnat luovat edellytyksiä kuntalaisten omaehtoiselle hyvinvoinnin ja terveyden edistämiselle.”

Kiinnostavaa on se, että nimenomaan Kuntaliitto on ottanut kaikkein vahvimmin esiin kuntalaisten oman toimijuuden. Ehkäisevissä palveluissa vahvistetaan asiakkaan voimavaroja. Hyvinvointipalvelujen jatkuvan lisäämisen sijaan lisätäänkin yksilön ja yhteisöjen omia voimavaroja. Tämän näkökulman Kuntaliitto haluaa nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja lainsäädäntövalmisteluun.

Vision konkretisoinnissa todetaan, että kuntalaisten lisääntyvä vastuun ottaminen omasta hyvinvoinnista ja terveydestä edellyttää osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia väestötasolla, asiakasryhmätasolla ja yksilötasolla. Väestön ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät valmiudet ja vaatimukset lisääntyvät tulevina vuosina. Näihin mahdollisuuksiin vastataan ennakoivasti.

Lainsäädännössä ei saa Kuntaliiton linjauksen mukaan korostaa raskaita palvelukeskeisiä ratkaisumalleja. Sen sijaan on kehitettävä paikallisesti toimintamalleja, joissa erityistä huomiota kiinnitetään kuntalaisten osallistumiseen ja mahdollisuuteen vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Ammattilaisten roolin on muututtava. Asiakkaan ja potilaan roolin tulisi vahvistua ja tulla tasavertaisemmaksi ammattilaisen kanssa. Ammattilaisen tulisi toimillaan tukea kansalaisten itsemääräämisoikeutta ja heidän valintojaan.

Kuntaliitto ottaa kaikkein vahvimmin esiin teknologisen murroksen ja digitalisaation mahdollisuudet myös osallisuudessa. Reaalimaailman yhteisöt ovat voineet korvautua virtuaalisilla, ajasta ja paikasta riippumattomilla yhteisöillä. Linjauksessa nähdään kehityksen mahdollisuudet ja uhat: Parhaimmillaan virtuaalinen maailma monine mahdollisuuksineen voi tukea ihmisiä ja pahimmillaan syrjäyttää.

Teknologian kehitys on luonut uusia mahdollisuuksia niin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kuin sosiaali- ja terveyspalveluihinkin. Teknologia mahdollistaa omaehtoista hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitämistä ja edistämistä sekä omahoitoa tukevan tiedon ja mittaustulosten käyttöä. Kotona asumista, turvallisuutta ja arjessa selviytymistä voidaan tukea monenlaisella hoivateknologialla. Vertaistukea ja sosiaalista vuorovaikutusta on mahdollisuus saada verkon kautta, samoin lääkärin tai muun asiantuntijan konsultaatioita.

Vaikka osallisuus ja yhteisöllisyys ovat ohjelmassa laajemmin esillä, ne fokusoidaan myös konkreettisesti kasvavaan yksinäisyyden ongelmaan ja sen ratkaisuun. Yksinäisyys heijastuu monin tavoin sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntään ja käyttöön. Yksinäisyys haastaa kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä yhdessä kolmannen sektorin kanssa kehittämään osallisuutta ja osallistumista lisäävää toimintaa.

Kuntaliitto valitsi tähän tutkimukseen hyten tausta-aineistoksi Kuntaliiton koordinoiman ARTTU2-tutkimusohjelman kaksi julkaisua. Vuosina 2014-18 toteutetun tutkimusohjelman tehtävänä oli selvittää kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten tuomien muutosten vaikutuksia kuntiin ja kuntalaisiin. Ohjelma tuotti systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa yhtäältä kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten ja toisaalta kuntien itse toteuttamien uudistusten seurauksista.

Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa -julkaisun osan 1 (Kuntaliitto2, Majoinen, & Antila 2017) mukaan tutkimus osoittaa, että hyvinvoinnin edistäminen lähtee osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistamisesta. Osallisuus nähdään syrjäytymisen vastavoimana. Myös elinvoimaan liittyvät asiat, erityisesti työllisyyden vahvistaminen, liittyvät oleellisesti hyvinvointiin. Sama tuli esiin

monissa järjestöjen linjauksissa. Elinvoimaa ja hyvinvointia ei tulisi nähdä toistensa kilpailijoina.

Kuntiin tehty kysely osoitti, että kuntalaisten osallisuuden, paikallisen yhteisöllisyyden ja kuntademokratian vahvistaminen nähtiin paikallistasolla keskeisimpänä keinona edistää asukkaiden hyvinvointia. Kuntien vastauksissa puhuttiin muiden muassa osallisuuden lisäämisestä, osallisuudesta yhteisössä, lähidemokratiasta, asukas- ja asiakaslähtöisyydestä, osallistumisesta päätöksentekoon, kuntalaisten kuulemisesta sekä asukkaiden aktiivisuuden lisäämisestä.

Vastauksiin sisältyi Kaija Majoisen ja Anni Antilan (2017) mukaan sekä perinteisempiä että uudenlaisia osallisuuden ja yhteisöllisyyden muotoja. Uudenlaisia kansalaisten organisoitumisen muotoja ja omaehtoista toimintaa on virinnyt erityisesti kaupungeissa. Asukkaat ottavat itselleen tehtäviä, jotka ovat aiemmin kuuluneet viranhaltijoille tai poliittisille päätöksentekijöille. Vai pitäisikö sanoa, että nämä tehtävät ovat välillä kuuluneet näille systeemin edustajille.

Kuntakyselyn empiriasta nousee esille sosiaalisen median merkitys. Siitä on kehkeytynyt uudenlaisen aktivismin ja toiminnan alusta. Sen kautta syntyy ideoita ja projekteja sekä rakentuu verkostomaista toimintaa. Se haastaa miettimään osallisuuden eräiltä osin uusiksi, koska siellä korostuu spontaani toisten auttaminen ja erilainen vertaistoiminta. Kaija Majoisen ja Anni Antilan (2017) mukaan on tärkeää tunnistaa tämä asukkaiden uudenlainen aktiivisuus, kaupunkiaktivismi, hyvinvoinnin edistämisen entistä merkittävämpänä voimavarana.

Osallisuuden kääntöpuolena kunnissa pidetään syrjäytymistä. Vastaajat mainitsivat erityisesti lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn, varhaisen puuttumisen, perheiden hyvinvointiin panostamisen ja väestön eriarvoisuuden ehkäisyn. Järjestöyhteistyö ja kumppanuuksien vahvistaminen nähtiin joissakin vastauksissa keskeiseksi sisällöksi niin hyvinvoinnin edistämisessä kuin yksinäisyyden ehkäisyssä. Case-esimerkeissä esillä oli myös yhteistyö seurakunnan kanssa.

Dokumentin taustalla voidaan nähdä vahva inklusiivinen näkemys kaikkien kansalaisten ja kansalaisryhmien osallisuudesta ja toimijuudesta. Linjauksissa on tunnistettu myös osallisuuden ja toimijuuden uusia mahdollisuuksia ja välineitä.

Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa -julkaisun toisessa osassa tarkastellaan erityisesti sitä, miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa (Kuntaliitto3, Majoinen & Antila 2018). Tämän tutkimuksen teeman kannalta julkaisusta voi nostaa kolme ulottuvuutta:

Kuntaorganisaation ja -konsernin lisäksi kuntien toimintaa johdetaan yhä enemmän verkostoissa, verkostojen avulla ja kumppanuuspohjaisesti. Yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä niin sanotun neljännen

sektorin eli tässä kontekstissa vapaan kansalaisyhteiskunnan kanssa muuttaa kunnan toimintaa, hallintoa ja johtamista verkostomaiseen suuntaan.

Palveluorganisaation ohjaamiseen on alettu palvelusuuntautuneiden lautakuntien sijasta tai rinnalla nimetäkin yhteisösuuntautuneita lautakuntia. Tällöin huomiota kiinnitetään palvelujärjestelmän ja sen ohjaamisen ohella muiden muassa kuntalaisten osallisuuden vahvistamiseen sekä vuorovaikutukseen kansalaisjärjestöjen, aluetoimikuntien sekä vaikuttamiselinten kanssa.

Kolmas kiinnostava, voimistuva toimintamalli case-kunnissa oli strategiaprosessin laadintavaiheen muuttuminen organisaatiokeskeisestä strategiasta yhteisösuuntautuneeseen strategiaprosessiin.

Nämä kolme huomiota kuvaavat johtamisen muutosta kohti yhteisöllisempää ja osallisuutta vahvistavaa suuntaa. Samalla on kuitenkin muistutettava, että markkina-ajattelu on vahvistunut (ks. Möttönen ja Niemelä 2005; Särkelä 2016).

Kuntaliiton edustajat vielä kokosivat listauksen Kuntaliiton linjauksista tärkeysjärjestyksessä. Listaukseen nousivat hyvinvointijohtaminen, hyvinvoinnin ja elinvoiman yhteydet, kuntalaisten oma vastuu, hyvinvointitieto ja sosiaalisten ja terveyserojen kaventaminen.

Edellä olevassa ajatus siitä, että kuntalaiset huolehtivat omasta ja lähiyhteisönsä hyvinvoinnista ja terveydestä voimavarojensa puitteissa ”niin pitkään kuin mahdollista”, on itse asiassa eräiden saksalaisten toimijoiden inklusiivisen ajattelun ytimessä.

Neljänneksi dokumenttilähteeksi on annettu video Mikä ihmeen hyvinvointi (Kuntaliitto4 2017). Siinä käydään läpi perusasiat.

2.1.4 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallinen kattojärjestö. Se kokoaa yhteen yli 200 sosiaali- ja terveysalan järjestöä sekä useita kymmeniä muita toimijoita.

SOSTE toimitti kolme lähdettä. Ensinnäkin järjestön strategia (SOSTE1 2018) määrittää hyvinvoinnin koostuvan riittävästä terveydestä, aineellisesta toimeentulosta sekä sosiaalisesta hyvinvoinnista kuten osallisuudesta ja mahdollisuudesta olla mielekkäästi osa lähiyhteisöä. Hyvinvointiin investoimisen nähdään toimivan inhimillisten voimavarojen ja osallisuuden vahvistamisena.

Ihmisten hyvän elämän edellytyksiä tuetaan SOSTEn mukaan parhaiten luomalla mahdollisuuksia työn tekemiseen, riittävään toimeentuloon ja osallisuuteen, säilyttämällä universaali palvelujärjestelmä, kehittämällä hyvinvointipalveluja ja sosiaaliturvaa ihmisten lähtökohdista sekä vahvistamalla vapaata ja autonomista kansalaistoimintaa.

Järjestöt määritetään strategiassa inklusiivisen ajattelun mukaisesti mahdollisuuksien luojina osallistua yhteiseen tekemiseen elämäntilanteesta, sosiaalisesta asemasta tai terveydentilasta riippumatta.

> ”Järjestötoiminta voi olla väylä käsitellä omaa elämäntilannetta tai paikka antaa vertaistukea toiselle samassa tilanteessa olevalle. Järjestötoiminta on edunvalvontaa, vaikuttamista, vapaaehtoistoimintaa, osallistumista, osatyökykyä ja kaiken tämän mahdolliseksi tekemistä.”

Suomessa järjestöt ovat strategialinjauksen mukaan vahvoja toimijoita ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Kansalaisten oma toimijuus on jossain määrin esillä seuraavassa tiivistelmässä, vaikka toimijuuden kirjaus voisi olla vahvempikin.

> ”Järjestöväki pitää ihmisistä huolta jo silloin, kun sosiaalisen hyvinvoinnin tai terveyden alkeita ei ehkä osata vielä ajatellakaan. Toisaalta järjestöissä ihmisistä huolehditaan myös silloin, kun jotain kaikesta huolimatta tapahtuu: tuetaan mielenterveyskuntoutujia, etsitään päihderiippuvuudesta kärsiville keinoja ottaa elämästä kiinni, rakennetaan erityisryhmille malleja päästä kiinni työelämään, tuetaan vakavasti sairaita, autetaan kaikkein vähäosaisimpia ja päivystetään kriisien sattuessa.”

Linjauksen mukaan autonominen kansalaisyhteiskunta on rakentanut luottamusta, turvallisuutta, verkostoja ja yhteisöjä, joita ilman suomalainen yhteiskunta ei voi menestyä jatkossakaan. Tästä syystä järjestöjä tarvitaan vahvistamaan kaikkien ihmisten hyvinvointia ja kykyä osallistua yhteiskuntaan yhä monimutkaistuvissa rakenteissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen -linjauksessa (SOSTE2 2018) terveyden edistäminen ymmärretään laajasti toimintana, jonka tarkoituksena on sekä terveyden ja toimintakyvyn lisääminen että terveysongelmien ja väestöryhmien välisten terveyserojen vähentäminen. Tämä pitää sisällään tietoisen vaikuttamisen terveyden ja hyvinvoinnin taustatekijöihin kuten elintapoihin ja elämänhallintaan, elinoloihin ja -ympäristöön sekä palvelujen toimivuuteen ja saatavuuteen.

Järjestöjen nähdään tarjoavan osallisuuden kokemuksia ja osallistumisen väyliä, mikä tukee ihmisten terveyttä merkittävässä määrin.

Terveyden edistäminen päätöksenteossa -dokumentissa (SOSTE3 2018) määritetään, että terveyden edistämisen politiikkaan kuuluu terveellisen yhteiskuntapolitiikan kehittäminen, terveellisen ympäristön aikaansaaminen, yhteisön toiminnan tehostaminen sekä terveyspalvelujen uudistaminen.

Kaikkien sosiaali- ja terveyspoliittisten, yleisten linjausten jälkeen todetaan, että hyvinvoinnin ja terveyden edellytykset luodaan laajalti sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkopuolella. Tämä konkretisoidaan siten, että

tarkoituksenmukaisella politiikalla luodaan suotuisat olosuhteet hyvinvointia ja terveyttä edistäville valinnoille. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sellaista yhdyskuntasuunnittelua, joka luo puitteita ihmisten keskinäistä tukea mahdollistaville kohtaamispaikoille.

2.1.5 Inkluusio löydettävissä jo linjauksista

Inklusiivisia tulkintoja on löydettävissä kaikkien edellä olevien, keskeisten tahojen asiakirjoista. Rauenneissa lakiperusteluissa korostetaan järjestöjen tärkeää roolia edustaa sellaisia, heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden ääni muutoin voi jäädä yhteiskunnallisessa osallistumisessa kuulumattomiin. Ministeriössä korostetaan kenttäkierroksen pohjalta sitä, että osallisuus on eräänlainen legitimaation lähde sekä instituutioiden ja verkostojen olemassaololle että niiden toteuttamille toimenpiteille. THL ottaa rinnalle näkemyksen, että osallisuustyö täydentää ja uudistaa nykyistä hyvinvointijärjestelmää.

Kenttäkierroksen perusteella ministeriö nostaa esille uudenlaiset osallistumisen tavat. Kuntaliitto konkretisoi niitä teknologiseen murrokseen ja digitalisaation mahdollisuuksiin luoda myös osallisuutta. Sosiaalinen media luo uudenlaisia toiminnan ja aktivismin alustoja. Aivan erityisesti Kuntaliitto nostaa esiin tarpeen yksinäisyyden ongelman ratkaisemisesta. Tavoitteena on toimia yhdessä kolmannen sektorin kanssa osallisuuden ja osallistumisen lisäämiseksi.

Kuntaliiton näkemys on, että ehkäisevissä palveluissa vahvistetaan kuntalaisten omaa toimijuutta ja asiakkaan voimavaroja. Hyvinvointipalvelujen jatkuvan lisäämisen sijaan halutaankin lisätä yksilön ja yhteisöjen omia voimavaroja ja korostetaan omahoidon merkitystä.

Jos Kuntaliiton aineisto tuo esiin kansalaisten toimijuutta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen aineisto nostaa osallisuudesta esiin kansalaisen kokemuksellisuuden, elämän merkityksellisyyden ja nähdyksi tulemisen. Keinoina THL:n aineistossa nostetaan muiden muassa luovat menetelmät, joiden kautta kansalainen voi vahvistaa uskoa omaan toimijuuteensa ja kykyä nähdä tarjolla olevia mahdollisuuksia.

THL:n linjaukset jakaantuvat yhtäältä selkeästi edellä mainittuun osallisuuteen ja sen merkityksiin, toisaalta aika vahvaan viranomais- ja organisaatiokeskeisiin tarkasteluihin. Molemmilla on oma tärkeä paikkansa.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n linjaukset ovat vahvan sosiaali- ja terveyspoliittisia ja ovat ehkä toimijoista kaikkein perinteisimpiä. Terveyden edistämisen politiikassa yhteisön toiminnan tehostaminen on yksi ulottuvuus terveellisen yhteiskuntapolitiikan kehittämisen, terveellisen ympäristön aikaansaamisen ja terveyspalvelujen uudistamisen joukossa.

Järjestöjen merkitystä, asemaa ja tehtävää korostetaan useasta näkökulmasta, mutta kansalaisen oma toimijuus jää ohuemmaksi tai sitten se on

implisiittisesti sisällä osallisuus-käsitteessä. Myöskään uudenlaisen osallistumisen muotoja ja mahdollisuuksia ei näissä SOSTEn dokumenteissa juurikaan käsitellä – eikä juurikaan digitalisaation tuomia mahdollisuuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys siitä, että järjestöjen tulisi kasvattaa palvelutarjonnan tuntemusta, roolittaa oma toimintansa paremmin ja organisoitua nykyistä paremmin keskenään, on oleellinen tiivistys. Se vastaa hyvin tämän selvitystyön kautta esiin tulleisiin haasteisiin. Samaan haastaa THL:n riskiarvio siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelutuotannon pirstaloituessa kokonaisuuden hallinta olisi saattanut vaikeutua.

Vaikka järjestöjen missioiden, visioiden ja strategioiden laadinta on niiden itsensä käsissä, tämä tarkastelu antaa tukea sille, että inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen missio voisi olla yksi keskeinen ja yhdistävä juonne järjestöjen linjauksissa. Analyysi mahdollistaa sen, että seuraavassa sotessa järjestöjen paikka kyetään entistä selkeämmin ja johdonmukaisemmin jäsentämään.

Yhteenveto

- → Kansalaisten osallisuus ja toimijuus nähdään keskeisten sote-tahojen valmisteluaineistoissa dynaamisesti ja monipuolisesti jopa niin, että sosiaali- ja terveysjärjestöjen itsensä on mahdollista hahmottaa oman toimintansa kansalaisyhteiskuntaperusta ja inklusiivinen tehtävänsä nykyistä syvemmin ja laajemmin.
- → Väheksymättä julkisen vallan vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista yksilöiden ja yhteisöjen omien voimavarojen, keskinäisen tuen ja omahoidon merkityksen kasvaminen vastaa osaltaan siihen tulevaisuuden tilanteeseen, jossa yhteiskunnalla on rajallinen kyky lisätä jatkuvasti hyvinvointipalveluja.
- → Tulevassa valmistelussa tulisi huomioida paikallisten ja alueellisten järjestötaustaisten palvelutuottajien runsaus ja monipuolisuus, ja järjestöjen tulisi viestiä tehokkaammin palvelutarjonnastaan, roolittaa oma toimintansa paremmin ja organisoitua keskinäiseen yhteistyöhön, työnjakoon ja yhteisesiintymiseen.

2.2 Sote-valmistelun järjestöjä koskevat erityislinjaukset ja selvitykset

2.2.1 Sosiaali- ja terveysministeriön kehittyvät linjaukset

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rauenneissa lakiehdotuksissa ja niiden perusteluissa oli esillä järjestöjen asema. Järjestöt ja eräät muut tahot näkivät lainsäädännön toteuttamisessa järjestöille muodostuvan riskejä ja ennakoimattomia seurauksia. Arveltiin, että uudistuksen valmistelussa ei oltu riittävästi arvioitu järjestöjen todellisia toiminta- ja selviytymismahdollisuuksia – siitäkään huolimatta, että valmistelujen retoriikassa järjestöjen merkitystä korostettiin.

Niinpä sosiaali- ja terveysministeriön sote-valmistelussa linjattiin järjestöjen asemaa erityisesti keväällä 2017. Toukokuussa 2017 julkaistiin dokumentti Yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytykset sote- ja maakuntauudistuksessa (22.5.2017) ja seuraavana vuonna dokumentti Järjestöjen asema sote- ja maakuntamallissa (8.3.2018). Nämä ovat hyvää pohjatyötä seuraavaankin uudistukseen.

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä nähdään ensin mainitussa linjauksessa olevan merkittävä rooli palvelujen tuottajana sekä uusien palvelumuotojen kehittäjänä. Erittäin tärkeä nosto linjauksessa oli huomio, että myytävien palvelujen ja vapaaehtoistoiminnan välimaastoon jää niin sanottu järjestölähtöinen auttamistoiminta ja joustava matalan kynnyksen apu kansalaisille. Tällaisia ovat muun muassa kriisikeskukset, mielenterveyskuntoutujien Klubitalot ja työttömien päivätoiminta. Itse asiassa välimaastossa on melkoisen laaja arjen, asumisen, työllistymisen, toipumisen, kuntoutuksen ja kotoutumisen tuki- ja palvelukokonaisuus. Tätä kokonaisuutta ei tässä niin kuin ei juuri muissakaan soteen liittyvissä dokumentissa osattu riittävästi jäsentää.

Inklusiivisen yhteiskunnan peruselementit näkyivät linjauksessa, jonka mukaan järjestöt toimivat monien sairaus- ja vammaryhmien asiantuntijoina ja vertaistuen tarjoajina sekä vaikeasti tavoitettavien tai erilaisten erityisryhmien kanssa. Palvelutuotannossa nähtiin korostuvan järjestöjen kohderyhmänä olevien ihmisten etujen valvominen, asiakaslähtöisyys, palveluiden laatu ja useimmiten palvelutuotannosta saatujen tuottojen palautuminen järjestön toiminnan ja palvelujen kehittämiseen. Järjestöjen palvelutuotannon erilainen ansaintalogiikka siis tunnistettiin.

Järjestöjen vahvuudeksi palvelujärjestelmässä nähtiin niiden arvopohja, historia ja kullekin järjestölle ominainen tunnettu rooli ja asema. Järjestöt on perustettu vastaamaan jonkin ryhmän tai erityisalueen tarpeisiin. Tästä syystä järjestöjen tuottamien palvelujen lähtökohtana on ollut hyvä asiantuntijuus ja vastaaminen suoraan käyttäjien tarpeisiin. Järjestöjen palveluiden asiakkaat voivat palvelun kautta löytää järjestön vertaistuki- ja vapaaehtoistoiminnan

sekä muun järjestölähtöisen auttamistyön, joka tukee heidän arkeaan. Vertaistukipalvelut kääntyvät myös kansantaloudelliseksi kustannussäästöksi, kun palvelujen tarjoaja ja palvelun tuottaja osaavat ohjata asiakkaan oikeassa osassa palveluprosessia vertaistuen piiriin.

Järjestöt paikantuivat nimenomaan ”jonkin ryhmän” tai ”erityisalueen” asiantuntijoina, järjestölähtöisen tuen ja palveluiden tuottajina sekä kansalaistoiminnan kanavina. Sote-valmistelujen linjaukset edustivat siis inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen ideaalia.

Järjestöjen asemasta käyty keskustelu ja selvittelytyö johtivat siihen, että yhteistyön selkeyttämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö esitti eduskunnalle, että sote-järjestämislakiin lisättäisiin maakunnan yhteistyövelvoite järjestöjen kanssa. Tämä on kirjattuna hallituksen vastineeseen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (19.6.2018). Yhteistyölause koskee maakunnan vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Palveluiden tuottamisessa ja liiketoiminnassa järjestöt sen sijaan joutuvat – olipa niillä kuinka erityinen spesifi tehtävä – toimimaan kilpailutilanteessa yksityisten yritysten kanssa. Asiakirjassa otetaan esille, että valinnanvapausmalli mahdollistaa järjestöille palvelun tuottamisen asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluita.

Maaliskuussa 2018 julkaistu, edellistä tiiviimpi asiakirja Järjestöjen asema sote- ja maakuntamallissa korosti aiemman asiakirjan lailla palvelutuotannon ja ”yleishyödyllisen toiminnan” erottamista toisistaan. Milteipä samaan hengenvetoon korostetaan yleishyödyllisten yhteisöjen merkitystä asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien tuottajina. Yhtäältä korostetaan siis rajapintaa, toisaalta yhdyspintaa. Käytännössä kokonainen palveluketju syntyy esimerkiksi vaikkapa laitoskuntoutuksen ja vertaistuen sekä vapaaehtoistyön niveltämisestä asiakkaan kannalta mielekkääksi kokonaisuudeksi. Rahoitusmuodoista syntyvien rajapintojen ei tulisi näkyä asiakkaalle ainakaan esteenä vaan ennemminkin yhdyspintana, siltana eteenpäin.

Järjestöjen parissa oli pitkään epätietoisuutta siitä, vaatiiko uudistus palvelutoiminnan yhtiöittämistä. Asiakirjan selkeä linjaus oli, että myös rekisteröity yhdistys voi toimia palveluntuottajana maakunnan rahoittamissa palveluissa samalla tavalla kuin osakeyhtiö. Julkisilla avustuksilla ei saa tukea liiketaloudellista toimintaa. Toimintojen eriyttäminen avustettavaan ja muuhun toimintaan on avustusten käytön näkökulmasta välttämätöntä. Niinpä suositellaan, että järjestön kannattaa selkeyden vuoksi yhtiöittää tai siirtää maksullinen ja mittava palvelutoiminta erilliseen yhdistykseen tai säätiöön.

2.2.2 Tuija Braxin selvitys järjestöjen roolista maakunta- ja sote-uudistuksessa

Sosiaali- ja terveysministeriö nimitti alkuvuodesta 2018 OTK Tuija Braxin selvityshenkilöksi arvioimaan järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin

toimijoiden näkökulmasta toimintamahdollisuuksia ja -edellytyksiä uudessa sote-järjestelmässä. Brax toimii Sydänliiton pääsihteerinä.

Ensinnäkin piti selvittää yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytyksiä ja -mahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä suhteessa kuntiin ja maakuntiin. Toiseksi piti selvittää, millä kriteereillä on määriteltävissä sellainen järjestöjen toiminta, jolla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon. Edelleen piti selvittää, minkälaisia tapoja on nähtävissä tällaisen toiminnan resurssien turvaamiseen. Selvitystyön kohteena oli myös se, minkälaisia mahdollisuuksia ja tapoja yleishyödyllisellä yhteisöllä toimia kumppanina yksityisen tai julkisen sektorin palveluntuottajalle tai muille yleishyödyllisille sote-toimijoille.

Yhteistyörakenteet ja kannustimet

Selvityksessään Tuija Brax (2018) edellytti, että maakuntien oikeus ja mahdollisuus antaa järjestöavustuksia olisi pitänyt todeta selkeyden vuoksi nimenomaisesti joko sote-lakien perusteluissa tai eduskunnan mietinnössä.

Maakuntien ja kuntien olisi pitänyt nimetä yhdyshenkilöt järjestöyhteistyöhön, luoda yhteistyörakenteet ja yhteistyöstä yhdyspintasopimukset sekä huolehtia järjestöavustusten kattavasta tilastoinnista. Tiedonkeruu ja tilastointi on edelleen retuperällä, vaikka kahdeksan ministeriön tilaamassa selvitystyössä siihen ehdotettiin jo 2011 ratkaisua (Harju & Niemelä 2011).

Maakuntien ja kuntien valtionosuuksissa olevien hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen kannustimien indikaattoreihin Brax ehdotti lisättäväksi sote-järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön samalla lailla, kun niissä oli jo mainittu liikuntajärjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö. Tätä esitystä arvioidaan myöhemmin analysoitaessa osallisuus- ja ohjelmaperustaisia lähestymisiä.

Jako hyte-toimintoihin ja sote-palveluihin

Järjestöjen olisi Tuija Braxin pitänyt arvioida oikein hyte-toimintansa luonne joko markkinalähtöisenä palveluna tai järjestölähtöisenä toimintona, mikä on terminologisesti ongelmallinen ja harhaanjohtava käsitepari. Kyllä sote-markkinoilla toimivat järjestöjen palvelutkin ovat järjestölähtöisiä, koska niissä on edelleen olemassa sekä järjestöjen missio että yrityksistä poikkeava ansaintalogiikka. Ja juuri ansaintalogiikan vuoksi ne eivät ole markkinalähtöisiä vaan markkinoilla markkinaehtoisesti toimivia.

Tuija Brax käyttää monissa kohdin hyvin selkeää ja käyttökelpoista jakoa hyte-toimintoihin ja sote-palveluihin, mitä olisi edellä mainitussakin yhteydessä pitänyt käyttää. Brax olisi voinut nostaa esiin myös esimerkiksi ihmisoikeusperustaiset lähtökohdat. Vaikkapa vammaisjärjestölle vammaisten lähtökohdista tuotettu sote-palvelu ei ole markkinakysymys vaan se on nimenomaan ihmisoikeuskysymys.

Jako hyte-toimintoihin ja sote-palveluihin oli siis sinänsä keskeinen ja tärkeä. Tuija Brax ennakoi sen hetkisten lakiluonnosten perusteella, että tämä jako olisi voinut vaihdella maakunnittain. Erottelun tekeminen olisi vaatinut tietoa ja osaamista, mikä olisi ollut otettava huomioon niin järjestöjen koulutus- ja kehittämistarpeissa, STEAn ja muiden valtionapuviranomaisten arvioinneissa ja arviointikriteereissä ja erityisesti myös maakunnan roolissa sote-palvelumarkkinoiden rajojen ja rajapintojen määrittäjänä. Maakuntien vallasta ohjata sote-markkinoita olisi seurannut se, että maakunnat olisivat voineet olla keskenään hyvin erilaisia sen suhteen, miten hyte-toimintojen ja sote-palveluiden raja määrittyy.

Maakuntien olisi Braxin mukaan pitänyt laatia julkinen lista maakunnassa tunnistetuista järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista. Asiakassuunnitelmien

laadinnassa ja palveluohjauksessa olisi pitänyt osata neuvoa asiakkaille, mitä järjestölähtöisiä hyte-toimintoja maakunnassa olisi ollut tarjolla asiakkaalle. Kuntien olisi puolestaan pitänyt kyetä tunnistamaan, miten jako markkinaehtoisiin sote-palveluihin ja järjestöjen hyte-toimintoihin vaikuttaa kunnan hyte-työhön.

Palveluohjauksen puolueettomuus oli herättänyt siinä vaiheessa keskustelua. Tuija Brax ehdotti, että maakuntien liikelaitoksissa olisi tullut olla läpinäkyvyyden vuoksi neuvottelukunta, jossa on muiden muassa sote-järjestöjen ja palvelutuottajien edustus. Toiseksi selvityshenkilö ehdotti, että palveluohjausta ja asiakassuunnitelmaa varten on STM:ssä laadittava yhtenäiset käytännöt käytettävästä terminologiasta. Kanta-palveluiden Omatietovarannossa olisi pitänyt olla ohjeet ja suositukset järjestöjen hyte-toiminnoissa kertyvän tiedon kirjaamisesta.

Kilpailuhaittojen selvittäminen

Järjestöjen kehitys- ja innovaatiotoiminnassa joudutaan käymään jatkuvasti rajankäyntiä, arvioidaanko kehitettävän palvelun haittaavan kilpailua. Järjestöjen piirissä on katsottu, että vaikka jossain olisi mahdollisesti samasta toiminnasta kiinnostunut yrittäjä, niin välttämättä ei synny markkinoilla aitoa tarjontaa markkinaehtoisesti.

Rajanveto siitä, mikä synnyttää vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa ja mikä ei, on ollut horjuvaa ja tapauskohtaista. Tämä on johtanut siihen, että rahoittajat ja viranomaiset toimivat varman päälle. Järjestöt saattavat vetäytyä kehittämistyöstä eikä tarjontaa välttämättä synny. Tilanteesta kärsii apua tarvitseva kansalainen.

Selvityshenkilö Tuija Braxin mukaan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksessa STEAssa olisi pitänyt linjata uudestaan se, miten lainsäädännön vaatimusta vähäistä suuremman kilpailuhaitan syntymisen kiellosta on sovellettava. Linjauksen tulisi tapahtua samalla lailla kuin muissakin veikkausvoittovaroja jakavissa valtionapuelimissä.

Braxin mukaan vähäistä suuremman kilpailuhaitan arviointia varten olisi pitänyt perustaa soft law-perustainen asiantuntijaelin. Se olisi kutsuttu koolle noin maakuntavaalikauden puolessa välissä arvioimaan sille lähetettyjä väitteitä järjestöavustusten vähäistä suuremman kilpailuhaitan aiheuttamisesta. Asiantuntijaelimelle olisi varattu resurssit tehdä tarvittaessa markkinatutkimuksia.

Ennen asiantuntijaelimen käsittelyä väitteen tekijän ja väitteen kohteen olisi tullut pyrkiä löytämään neuvottelemalla ratkaisu, jolla julkisesti avustettua järjestölähtöistä toimintaa olisi voitu maakunnassa jatkaa riittävän kilpailuneutraalisti. Brax vaati myös yhtenäistä valtionapuviranomaista, jotta sote-

uudistuksen myötä entisestään kasvanut tarve järjestöavustusten yhteismitallisesta myöntämisestä toteutuisi.

Esityksessä soft law -menettelystä on paljon hyvää, mutta siinäkään ei tunneta riittävästi palvelutuotannon edellytyksiä ja logiikkaa varsinkaan vaikeimpien ryhmien kohdalla. Palvelutuotanto edellyttää pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä, investointeja, yhteistyöverkostojen luomista ja pitkäjänteistä luottamuksen synnyttämistä asiakaskunnassa. Usein kysymyksessä ovat myös elämänmittaiset palvelut. Kuka tai mikä taho investoi pitkäjänteiseen osaamisen kehittämiseen tilanteessa, jossa joka neljäs vuosi uhkana on toiminnan alasajo? Tulevatko esimerkiksi vammaisten ihmisoikeudet vaalituiksi tällä järjestelmällä?

Selvityksessä kuvailtiin 18 erillistä piirrettä, jotka voivat olla tyypillisiä yksinään tai monelta osin järjestölähtöisille toiminnoille – ja tässä Brax tarkoittaa järjestölähtöisiä hyte-toimintoja. Osa luetelluista piirteistä sopii järjestöjen tuottamiin sote-palveluihinkin. Brax toteaakin, että hänen luetteloimansa ”tunnuspiirteet eivät ole tyhjentäviä eikä poissulkevia”.

Braxin lista olisi toki jossain määrin helpottanut järjestöjen sote-palveluiden ja järjestöjen hyte-toimintojen erottamista. Lista olisi voinut toimia taustalähteenä järjestöille, kunnille, maakunnille, STEAlle ja laajemmin valtionapuasioita harkitseville tahoille kuten selvityksessä todetaan – kunhan terminologiassa olisi pyritty johdonmukaisuuteen.

Järjestöjen lakiperustan kehittäminen

Maakunta- ja sote-uudistus ei olisi tuonut järjestöille yhtiöittämisvelvoitetta. Oleellista olisi ollut pitää hyte-toiminnot ja sote-palvelut kirjanpidollisesti selkeästi eri toimintana. Selvityshenkilö Tuija Brax (2018) kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että järjestöjen lakiperustan tulisi vastata esimerkiksi lisääntyvän palvelutuotannon tarpeita.

Brax ehdotti yhdistyslakia muutettavaksi siten, että yhdistyksellä voisi olla erilliseksi vastuunalaiseksi elimeksi nimetty toimitusjohtaja. Muutos olisi omiaan keventämään ja selkiyttämään vapaaehtoisten maallikkoluottamushenkilöiden erittäin suurta vastuuta. Totta kai luottamushenkilöiden on kannettava vastuuta ja sitouduttava myös laajemman vastuun kantamiseen toiminnan laajentuessa, mutta muutos selkiyttäisi niin sanotun toimivan johdon vastuuta ja asemaa.

Sekä tässä selvityksessäni että Ilkka Halavan ym. (2018) selvityksessä tuodaan vahvasti esille alustatalouden mahdollisuudet myös järjestötoiminnassa. Tulisi arvioida, voitaisiinko sen tyyppistä organisoitumismuotoa helpottaa ja selkiyttää myös yhdistyslakia kehittämällä.

Järjestöjen ja maakuntien vastuutoimijoille Brax ehdotti kirjoitettavaksi sotelainsäädäntöön selkeät ohjeet siitä, kuinka erityisen vaativan sosiaalipalvelun

tai hyvin pienen joukon tarvitseman tuen osalta voitaisiin käyttää SGEI -järjestelyä, de minimis-sääntelyn tai kilpailutusrajojen alle jäävää sopimusta sekä erilaisia hankintalain neuvottelumenettelyjä, jotka mahdollistavat muiden muassa allianssimenettelyn käytön.

2.2.3 Valtioneuvoston tilaama selvitys järjestöjen palvelutuotannosta

Valtioneuvosto päätti loppuvuonna 2017 selvityttää osuustoiminnan ja järjestötoiminnan edellytyksiä ja mahdollisuuksia sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tutkijat Iiro Jussila, Riikka-Leena Leskelä, Jarmo Hänninen, Essi Frondelius, Seppo Leminen, Kirsi Noro, Laura Pitkänen ja Antti Rissanen toteuttivat tutkimuksen. Toimijatahoina olivat Pellervon taloustutkimus PTT ry, Nordic Healthcare Group Oy ja Idekoop Osuuskunta.

Keskeinen lähtökohta hankkeelle oli muun muassa tietopohjan vahvistaminen. Pääpainoksi selvitykseen valittiin valinnanvapauden piiriin kaavaillut asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelut. Selvityksessä esitetään politiikka- ja toimenpidesuosituksia, joiden avulla osuustoiminnalliset ja järjestöpohjaiset palveluntuottajat saavuttavat yhdenvertaisen aseman osakeyhtiöiden kanssa ja kehittyvät palveluntarjoajina sote-markkinoilla.

Vaikka selvitys on ansiokas, sen näkymiä kartoittaneeseen osuuteen tulee suhtautua kriittisesti. Selvityksen tiedotukseenkin nostettiin se, että kyselyyn vastanneet osuuskuntien ja järjestöjen edustajat näkivät omat toimintanäkymänsä yleisesti hyvinä tilanteessa, jossa arveltiin ehdotetun lain asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyspalveluissa tulevan voimaan (HE 16/2018). Sote-uudistus nähtiin siis tässä mielessä mahdollisuutena.

Hankkeen käytössä olevasta tilastoaineistosta oli kuitenkin nähtävissä, että varsinkin hoivamarkkinoilla oli viime vuosina paljon luopujia. Kysely suuntautui raportin mukaan ehkä normaalia selviytymiskykyisimmille järjestöille. Hoivapalvelunsa myyneiltä tai toisille järjestöille hoivayksikkönsä luovuttaneilta ei kysytty enää näkymiä. Asetelma mitä ilmeisemmin vääristi jonkin verran tuloksia.

Raporttiin haastateltujen mielestä silloin vielä kaavaillun sote-uudistuksen keskeinen mahdollisuus olisi ollut poispääsy julkisista kilpailutuksista. Ne oli koettu vaikeiksi, raskaiksi ja järjestöjen elinvoimaa heikentäviksi. Järjestöjen mahdollisuudet nähtiin avautuvan uudessa valinnanvapausmallissa sen kautta, että valinnan tekevät julkisen tahon sijasta asiakkaat itse. Järjestöt kun ovat usein paikallisesti tunnettuja tai ainakin tiettyjen erityisiä palveluita tarvitsevien erityisryhmien tuntemia organisaatioita.

Järjestötoimijoiden pelot liittyivät siihen, että varsinkaan pienillä järjestöillä ei olisi mahdollisuutta toimia tasavertaisesti muiden tuottajien joukossa. Palvelutuotannon keskittymistä vain muutamalle isolle toimijalle pelättiin.

Järjestöissä oltiin huolissaan myös siitä, miten uudistuksessa kaavailtu maakunnan asiakasohjaus onnistuisi tasapuolisesti huomioimaan kaikki alueella toimivat palveluntuottajat.

Kolmas järjestötoimijoiden näkemä haaste liittyi tulkintoihin koskien toiminnan luonnetta. Epävarmuutta rahoitukseen olisi tuonut se, että ei olisi ollut varmaa tietoa, mikä olisi jäänyt kuntien vastuulle niin sanotuksi hyte-toiminnoksi ja mikä olisi siirtynyt maakunnille niin sanottuihin sote-palveluihin.

Liiketoimintaosaamisen puute nähtiin neljäntenä haasteena. Tiukka liiketoimintaosaaminen ei ole ollut oikein kulttuurisestikaan järjestöjen ominta aluetta. Aiemmissa pitkissä palvelutuottajasopimuksissa ei ole ollut tarvetta kerätä taloudellista puskuria, riskipääomia tai miettiä pitkäjänteistä taloudellista suunnittelua. Valinnanvapauspalveluissa nähtiin tarvittavan etupainotteisia investointeja. Myös myyntiin ja markkinointiin katsottiin liittyvän osaamispuutteita. (Jussila, Leskelä, Hänninen, Frondelius, Leminen, Noro, Pitkänen & Rissanen 2019.)

Selvityksen suositukset julkisen päätöksenteon tueksi

Pellervon taloustutkimus PTT:n, Nordic Healthcare Groupin ja Idekoop Osuuskunnan laatiman selvityksen (Jussila ym. 2019) toimenpidesuositukset ovat monelta osin samansuuntaiset kuin tämän selvityksen tulokset ja johtopäätökset. Luovutin tutkijaryhmän käyttöön laajan käsikirjoituksen ja muuta materiaalia sekä annoin haastattelun ja osallistuin aktiivisesti tämän oman selvityksen pohjalta työpajatyöskentelyyn tuottaen ehdotuksia. Siksikin näillä selvityksillä on paljon yhtäläisyyksiä.

Koko elinkeinopolitiikassa tulisi selvityksen mukaan varmistaa järjestöjen ja osuuskuntien yhdenvertainen kohtelu suhteessa yrityksiin. Elinkeinopolitiikassa tulisi varmistaa osuuskunta- ja järjestömuotoisille toimijoille saman tasoiset tuet ja rahoitusmahdollisuudet kuin yrityksille. Tavoitteena tulisi olla se, että olemassa olevien yritystukien ja yrityspalveluiden kokonaismäärästä ohjataan tietty osuus yleishyödyllisen toiminnan ja yhteisötalouden tukemiseen ja järjestöpohjaisten sote-palvelutuottajien ja osuuskuntien toimintaedellytysten parantamiseen. Tämä tapahtuisi perustamalla neuvonta- ja tukiorganisaatiota sekä järjestämällä kärsivällisen pääoman rahoitusta.

Tiede- ja koulutuspolitiikassa tulisi varmistaa, että osuustoimintamallia ja järjestöjen palvelutuotantoa sekä arvopohjaisia yhtiömalleja käsitellään ja opetetaan liiketaloudellisen koulutuksen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysalalla toimiville palvelutuottajille tulisi luoda valtakunnallinen yhteisötalouden kehittämisohjelma. Siinä tulisi ottaa erityisesti järjestöjen, osuuskuntien, yhteiskunnallisten yritysten ja sosiaalisten yritysten erityispiirteitä huomioon.

Maakuntien edellytettiin luovan palvelutuottajaverkostot, joissa osana olisivat myös järjestömuotoiset ja osuuskuntamuotoiset palvelutuottajat.

Tuottajaverkostojen luonti raportista poiketen tulisi ehkä enemmänkin olla tuottajien itsensä vastuulla. Suorissa hankinnoissa kriteerit tulisi osassa hankintoja asettaa niin, että myös pienten toimijoiden on mahdollista pärjätä kilpailussa. Asiakassetelin alasta ja arvosta, asiakasohjauksen riippumattomuudesta ja liikelaitoksen mahdollisesta kaksoisroolista ollaan raportin johtopäätöksissä huolissaan.

Raportissa ehdotetaan käynnistettävän alueellisia pilotteja, joissa alueille luotaisiin palvelutuottajaverkostoja. Vaikka Alustapalvelu Sociala Oy mainitaan raportissa useampaankin otteeseen, tässä kohdin ei nähdä juuri sen mahdollisuuksia koota tuottajaverkostoja. Näihin pilotteihin ehdotetaan yhdistettävän soveltavaa tutkimusta. Järjestöt ja osuuskunnat tulisi raportin mukaan ottaa myös maakuntien TKI-ekosysteemeihin.

Suositukset yleishyödyllisten yhteisöjen johdolle

Valtioneuvostolle tehty selvitys (Jussila ym. 2019) tuo useita kehittämisehdotuksia, joiden toteuttaminen on järjestöjen itsensä vastuulla. Niiden toteuttaminen tulee ontumaan, elleivät järjestöt löydä aivan uudenlaista yhteistyötä myös palvelutuotantopuolella. Järjestöjen ja osuuskuntien tulisi olla aktiivisempia konkreettisessa yhteistyössä, yhteistoiminnassa ja verkostoitumisessa. Alliansseja tulisi muodostaa sekä järjestökentässä että osuuskuntakentässä mutta myös näiden välille.

Koko tämän selvitystyön aikana kävi yhä selvemmäksi se, että järjestöjen palvelutuotannolla ei ole kokoavaa voimaa. Tätä ongelmaa olisi ollut hyvä avata raportissa. Monipuolinen SOSTE on kuitenkin STEA-rahoituksensa vanki ja joutuu toimimaan käytännöllisesti katsoen vain hyte-puolella, ellei hanki muita rahoituslähteitä. Hyvinvointialojen liitto HALI joutuu etsimään kaikessa pienimmän yhteisen nimittäjän edustaessaan sekä yrityksiä ja järjestöjä. Arvoliitto tekee voimavaroihinsa nähden laajaa työtä tunnettuuden, brändin, laadun, vaikuttavuuden ja monilla muilla saroilla, mutta silläkään ei ole niin sanottua ”haalariosastoa”.

Kun SOSTElla on selkeä mandaatti hyte-järjestöjen keskusliittona, Arvoliitosta voisi kuitenkin muodostua nykyistä enemmän järjestöjen sote-palvelutuotannonkin valtakunnallinen ääni, mikäli se saisi kunnolliset resurssit. Se tarvitsee rinnalleen Alustapalvelu Sociala Oy:n kaltaisen toimijan tuottamaan konkreettisia alusta- ja kehityspalveluita. Molemmat tarvitsisivat taakseen koko järjestökentältä laaja-alaisen, visionäärisen ja tavoitehakuisen tahtotilan mennä eteenpäin. Osa keskusjärjestöistä on osin tämänkin selvityksen pohjalta alkanut etsiä muuta kuin STEA-rahoitusta edistääkseen oman jäsenistönsä palvelutuotannon kehittämistä ja moni on asettunut tukemaan Socialan roolia.

Raportin ensimmäinen järjestöille suunnattu suositus käsittelee strategista johtamista. Strateginen johtaminen muuttuvassa tilanteessa edellyttää järjestöiltä päteviä hallituksia. Yhteisöjä patistellaan hankkimaan koulutusta,

valmennusta ja konsultointia liiketoimintaosaamisen, talous- ja laskentaosaamisen sekä hankinta- kuin markkinointiosaamisen kehittämiseksi.

Raportti nostaa esille myös skaalaetujen hankinnan. Yhteistyötä olisi tehtävä hankinnoissa. Järjestöjen toivotaan tarttuvan aktiivisesti digitalisaation tarjoamiin mahdollisuuksiin ja kehittävän valmiuksiaan digitalisaation hyödyntämiseksi kaikessa toiminnassa. Myös data-analytiikkaa patistellaan hyödynnettäväksi. Vaikuttavuutta tulisi mitata ja seurata digitalisaation tuomia mahdollisuuksia hyödyntäen.

2.2.4 Maakuntaopas tuo esiin hyviä käytäntöjä

Kuntamarkkinoiden yhteydessä syksyllä 2018 julkaistiin opas Järjestöt maakunnan kumppanina, Malleja järjestöystävällisen maakunnan rakentamiseen. Sen kirjoittamistyöhön osallistui Suomen Kuntaliiton, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n, SOSTE:n ja Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistyksen väkeä. Sidosryhmillä oli mahdollisuus kommentoida luonnoksia. (Kittilä, Kurikka, Männistö & Pajula 2018.)

Opas oli suunnattu maakuntien, kuntien ja järjestöjen maakuntavalmistelijoille. Tarkoituksena oli tarkastella, miten uusissa rakenteissa turvataan kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuus ja järjestöjen osallistumismahdollisuudet. Vaikka opas ei varsinaisesti luonut mitään uutta, sen merkitys oli ensinnäkin siinä, että se kokosi eri lähteistä asioita johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Toiseksi opas oli havainnollinen kerätessään hyviä käytäntöjä eri maakunnista. Kolmanneksi oppaassa kyettiin ottamaan koko järjestökenttä ja kansalaisyhteiskunta huomioon erityisesti muutamissa havainnollistavissa kuvioissa.

Oppaan ideologisena lähtökohtana voi pitää kansalaisyhteiskunnan demokratia- ja osallisuusvaikutuksia. Toimiva ja aktiivinen kansalaisyhteiskunta nähtiin yhtenä demokratian perusedellytyksistä. Se synnyttää myös sosiaalista osallisuutta. Osallisuus puolestaan edistää monin tavoin ihmisten hyvinvointia ja terveyttä sekä vahvistaa paikallista identiteettiä. Näillä puolestaan on vaikutuksia eriarvoisuuden kokemuksiin ja luottamuksen rakentumiseen. Näillä kaikilla taas katsottiin olevan myönteisiä vaikutuksia yksilön, yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta. (Kittilä ym. 2018.)

Oppaassa tuotiin esille, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäksi kunnan, maakunnan ja järjestöjen yhdyspintoja on esimerkiksi tukipalveluissa, oppilashuollossa, työllisyyden hoidossa, kaavoituksessa, rakentamisessa, joukkoliikenteessä, kotouttamisessa, elinvoimatoiminnoissa, asumispalveluissa ja järjestöyhteistyössä. Myös osallisuuden ja johtamisen alueelta löytyy yhteistä, oppaassa todetaan.

Hieman ongelmallisesti järjestölähtöiseksi toiminnaksi tunnistettiin vain veikkausvoittovaroin ja kunta-avustusten turvin ylläpidetty yleishyödyllistä

toiminta. Järjestölähtöinen palvelutoiminta, jonka lähtökohtana on jonkun järjestön edustaman ryhmän palvelupuutteet ja jonka ansaintalogiikka on tyystin yleishyödyllistä, jäi maininnoille.

Opas tiivisti sote-valmistelussa olleet periaatteet, joiden mukaan uudessa maakunnassa järjestöt olisivat voineet olla yleishyödyllisiä toimijoita, palveluntuottajia tai molempia, kunhan palvelujen tuottaminen ja yleishyödyllinen toiminta olisi erotettu selkeästi toisistaan kirjanpidossa.

Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry:n toiminnanjohtaja Elina Pajula nosti omalla palstallaan erityisesti esiin sosiaalipalveluiden kohderyhmiä, joiden palvelujen järjestämisessä järjestöt ovat avainasemassa. Kansalaisten ja järjestöjen merkitys palveluiden suunnittelussa otetaan toki esille monessa kohtaa. Keski-Suomen maakuntajohtaja ja muutosjohtaja Tapani Mattila ja Keski-Suomen vaikuttavat järjestöt -hankkeessa työskentelevä muutosagentti Anne Astikainen korostivat, että viisas maakunta hyödyntää työssään kansalaisjärjestöjen osaamista ja asiantuntijuutta sekä rakentaa tätä tukevia verkostoja ja kumppanuuksia.

Opas korosti maakunnallisen järjestöstrategian luonnin tärkeyttä. Yhteinen strategiatyö tekisi järjestökentän näkyväksi, kokoasi järjestökentän näkemyksiä yhteen ja vahvistaisi eri tahojen yhteistyötä ja toimintaedellytyksiä. Sitä voitaisiin käyttää järjestötyön kehittämisessä ja uusien yhteistyömallien etsimisessä. Se tarjoaisi myös pohjan järjestöjen, maakunnan ja kuntien yhteistyösuunnitelmien ja hyvinvointia edistävien linjausten laadintaan ja niin sillä voisi olla vaikutusta niin kuntien kuin maakuntienkin strategioihin.

2.2.5 Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan linjaukset

Vaikka Sipilän hallituksen sote-lakipaketti raukesi, kiinnostavia ja jatkotyössä huomioitavia näkökohtia on löydettävissä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnoista (Sosiaali- ja terveysvaliokunta 2018). Sosiaali- ja terveysvaliokunta (StV) käsitteli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta pitkään ja kovien julkisuuspaineiden alla.

Järjestöjen kannalta merkittävä ja laajasti perusteltu esitys oli esitys sen huolehtimisesta, että järjestöavustuksiin ei synny katkoksia muutoksen melskeissä. Miten tämä käytännössä olisi hoidettu, jäi StV:n linjauksissa avoimeksi. Valiokunnan lausunnoilla on kuitenkin oma merkityksensä käytäntöjen muotoutumisessa – varsinkin, jos ja kun siitä tulee koko eduskunnan tahto. Mainittu jatkuvuuden näkökohta kannattaa ottaa huomioon seuraavan soten suunnittelussa.

Valiokunta ehdotti myös maakuntalakiin ja järjestämislakiin lisäyksiä, joilla maakunnat olisi velvoitettu tukemaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (maakuntalakiesitys HE 15/2017) ja tukemaan sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaa ”hyvinvoinnin ja

terveyden edistämisessä esimerkiksi antamalla asiantuntija-apua, luovuttamalla toimitiloja järjestöjen käyttöön ja maakunnan harkinnan mukaan myös myöntämällä avustuksia järjestöille" (järjestämislakiesitys HE 15/2017).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta laati oman lukunsa otsikolla "Järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö" (Sosiaali- ja terveysvaliokunta 2018). Valiokunta korosti mietinnössään, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen asema merkittävinä palvelujen tuottajina sekä yhteisöllisyyden ja osallisuuden rakentajina samoin kuin vertaistuen tarjoajina on maassamme historiallisesti pitkä.

Valiokunta piti tärkeänä, ettei kansalaisjärjestöjen työ ja vapaaehtoistoiminnan keskeinen rooli kansalaisten arjessa heikkene uudistuksessa. Siksi olisi ollut välttämätöntä, että järjestötoiminnan tukemista olisi voitu jatkaa niin kuntien kuin maakuntien toimesta myös uudistuksen jälkeen.

Valiokunnan perustelut nousivat laskennallisista vapaaehtoistyön arvomäärityksistä. Pahimmillaan sote-järjestöissä vuosittain tehtävä 21 000 henkilötyövuotta vastaava määrä vapaaehtoistyötä olisi saattanut vaarantua, ellei järjestöjen asemasta huolehdittaisi. Vapaaehtoistyön korvaaminen palkkatyöllä tulisi erittäin kalliiksi. Hieman tulkinnanvarainen on maininta, että sote-uudistuksessa pitää tunnistaa myös se, miten veikkausvoittovaroista myönnettävät avustukset vaikuttavat järjestöjen toimintaan ja mahdollisuuksiin osallistua palvelutuotantoon. Valiokunta katsoo, että rahoituksen turvaamiseksi tulisi laatia valtakunnallinen ohjeistus.

Valinnanvapauslain (HE 16/2018) osalta StV oli kuullut järjestöjen huolen asiakassetelin perusteluiden epämääräisyydestä. Itse puutuin tutkijana muiden muassa tähän kohtaan valiokunnan kuulemistilaisuudessa. Valiokunta ei esittänyt muutosta itse lakiin. StV totesi, että sosiaalisen kuntoutuksen kuulumisen myös erilaisten vapaaehtois- ja tätä nykyä vastikkeettomien palveluiden osalta asiakassetelin piiriin vaarantaisi järjestöjen mahdollisuuden tarjota jatkossa matalan kynnyksen palveluja ja varhaista tukea ja saada niihin veikkausvoittovaroja. Valiokunta noudatteli esityksessään aika lailla selvityshenkilö Tuija Braxin luonnostelemaa menettelyä. Maakunnan olisi ollut tarkoituksenmukaista kartoittaa esimerkiksi alueellaan olevaa järjestötoimintaa ennen kuin se olisi tehnyt päätöksen palvelujen tarkemmasta sisällöstä.

Valiokunta totesi kuitenkin, ettei järjestöjen eikä palveluntuottajien näkökulmasta olisi toivottavaa, että maakuntien ratkaisut sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen sisällöstä poikkeaisivat maakunnittain kovasti toisistaan. Seurauksena saattaisi pahimmillaan olla hyvin sekava järjestelmä.

Kaikkein suurin vaara olisi ollut se, että jokin maakunta olisi siirtänyt vapaaehtoistyön ja vertaistuen markkinoiden piiriin hataralla sosiaalisen kuntoutuksen määrittämisellä. Se olisi saattanut olla lopun alkua kansalaisyhteiskunnan aidoimmille toiminnoille.

Tuottajalain arvioinnissa järjestöjä ei juuri erillisinä käsitellä. Sen valiokunta totesi yksiselitteisen selvästi, että esimerkiksi järjestöjen osana

yleishyödyllistä toimintaansa tuottamat vastikkeettomat palvelut eivät kuuluisi lain soveltamisalaan. Sen sijaan järjestöjen vastikkeellinen palvelutuotanto olisi sääntelyn piirissä.

Valiokunnan esiin nostamat asiat ovat sellaisia, joita kannattaa seuraavassa uudistuksessa ottaa jo ennakolta huomioon. Kun esimerkiksi palvelu- tai asiakassetelikäytäntö saa puolueilta laajaa tukea, sen jatkosuunnittelussa on syytä ottaa järjestöjen ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan huolenaiheet huomioon.

Yhteenveto

- → Järjestöjen ja järjestöjen palvelutuotannon roolit, tehtävät ja mahdollisuudet on kuvattu pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikaisissa valmisteluaineistoissa laajasti ja perusteellisesti, mutta erillisselvityksissä esiin nousseet käytännön ongelmat tulee ratkaista konkreettisesti ja esiin nousseet kehittämissuositukset tulee panna toimeen seuraavassa sote-uudistuksessa.
- → Rahoituksen ja hallinnon intresseistä nouseva hyte-toimintojen, välimuotoisten palveluiden ja sote-palveluiden välinen rajapinta-ajattelu on välttämätöntä, mutta niitä tulisi aina tarkastella kansalaisten eheiden palvelu-, kuntoutus- ja toipumispolkujen kannalta oleellisina yhdyspintoina.
- → Rajapintakysymyksissä tulisi luoda pitkäjännitteisiä ratkaisuja niin, että pitkäjännitteiset investoinnit osaamiseen ja toimintaan eivät olisi uhattuina aina määräajoin.
- → Järjestöjen oikeudellista asemaa tulee kehittää Tuija Braxin selvitysraportissa (2018) esittämällä tavalla.
- → Järjestöjen kannattaisi viipymättä harkita, millaisella kokonaisuudella palvelutuotantojärjestöjen edunvalvonta-, alusta- ja kehityspalvelut viedään tulevaisuudessa eteenpäin modernisti ja tuloksekkaasti.

2.3 Sote-palvelutuotanto inkluusion välineenä

2.3.1 Väestö-, erityis- ja asiakasryhmäkohtainen tarkastelu lainsäädäntötyössä

Tarve sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen ei ole syntynyt vain ikääntyvän väestön aiheuttamasta tulevaisuuden julkistalouden kriisistä. Rinnakkaisia kehitysvoimia ovat lääketieteen läpimurrot, yhteiskunnan digitalisaatiokehitys ja teknologiset edistysaskeleet, mukaan lukien informaatio- ja viestintäteknologian ja alustateknologioiden kehitys, edellä mainittujen mahdollistamien etäpalveluiden tulo sekä kansalaisten yhä parempi osaaminen. Ne mahdollistavat myös lisääntyvää omahoitoa, palvelujen antajien kanssa tapahtuvaa yhteistyötä ja vastuun jakamista – ikään kuin kanssahoitoa. (Brommels, Aronkytö, Kananoja, Lillrank & Reijula 2016a; Jussila ym. 2019.)

Monelta osin hyvää tasoa jo nyt edustava järjestelmämme ei aina onnistu palveluhenkisyydessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmämme tärkeä kehittämishaaste onkin palvelujen asiakaslähtöisyyden parantamisessa. Sillä voisi olla merkitystä myös inklusiivisuuden toteuttamisessa. Asiakaslähtöisyyttä on pyritty parantamaan yhtäältä lisäämällä asiakkaan valinnanvapautta palveluissa, toisaalta palveluiden paremman yhteensovittamisen eli integroinnin kautta. (Sinervo, Tynkkynen & Vehko 2016.)

Kansalaiset ovat myös entistä valmiimpia hankkimaan tietoja ja osallistumaan itsensä hoitamiseen. Seuraus on se, että kun ihmiset huomaavat vastuunsa ja osallistumismahdollisuuksiensa kasvaneen, he myös haluavat merkittävän roolin itseään koskevien päätösten tekemisessä ja palveluntuottajien valinnassa. (Brommels ym. 2016.)

Valinnanvapaus ei ole aivan uusi asia järjestelmässämme. Potilaalla on ollut mahdollisuus valita terveysasema ja erikoissairaanhoidon yksikkö kaikista Suomen julkisista terveysasemista ja sairaaloista vuodesta 2014 alkaen. Valinnanvapauden elementtejä on ollut sairaanhoitovakuutuksesta rahoitettavassa yksityisessä terveydenhuollossa ja työterveyshuollossa. Potilaalla on ollut rajoitettuja oikeuksia valita häntä hoitava lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattilainen potilasta hoitavassa terveydenhuollon yksikössä. (Brommels ym. 2016a; Sinervo ym. 2016.)

Kunnallisessa toiminnassa käytetyt palvelusetelit ovat edustaneet asiakkaan valinnanvapautta. Palvelusetelillä hankittu palvelu on ollut vaihtoehto kunnan tuottamalle palvelulle. Sen käyttö perustuu kunnan päätökseen. Kunta myös hyväksyy palveluiden tuottajat. Asiakkaan ei ole pakko käyttää seteliä.

Sosiaalipuolella perustaso on ollut vahvasti julkisen käsissä, mutta erityispalvelut ovat muodostaneet moninaisen, osin jopa sekavan kentän. Kolmannelta ja yksityiseltä sektorilta on ostettu pääosin erityispalveluita.

Tämän tutkimuksen keskeisenä juonteena on tarkastella, miten inklusiivisen yhteiskunnan ideaalia ja menetelmää käyttäen tulisi rakentaa kaikki ryhmät huomioiva yhteiskunta. Rauenneeseen lainsäädäntöpakettiin liittynyt julkinen keskustelu keskittyi aika tavallaan yksilökansalaisen, asiakkaan, oikeuksiin ja mahdollisuuksiin käyttää valinnanvapauttaan. Valinnanvapauslain (HE 16/2018) perusteluissa tarkasteltiin useissa kohdin kuitenkin myös väestöryhmiä, erityisryhmiä ja asiakasryhmiä kuten edellä on käynyt ilmi.

Myös toisessa uudistuksen keskeisessä periaatteessa, integraatiossa, yksilö- ja ryhmätarkastelu liitettiin tosiinsa. Palvelujen integraatiolla lainsäätäjä tarkoitti, että asiakkaan saama palvelu on eheä ja saumattomasti toteutettu kokonaisuus, jossa erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon keinoja ja osaamisia joustavasti yhdistetään asiakkaan palvelutarpeisiin vastaamiseksi mahdollisimman kustannustehokkaalla, laadukkaalla ja vaikuttavalla tavalla.

Palveluiden tilaaja olisi määritellyt juuri tällä asiakasryhmätasolla palveluketjut ja palvelukokonaisuudet esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalveluissa tai lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.

Lakiperusteluissa sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta uhkana nähtiin se, että valinnanvapauden piirissä olevia julkiselle palveluntuotannolle vaihtoehtoisia yksityisten toimijoiden ja kolmannen sektorin tuottamia palveluja ei siten välttämättä syntyisi samassa määrin eri puolille maata tai yksittäisiä maakuntia. Toisaalta lakiperusteluissa toiveikkaasti nähtiin, että maakunnat voisivat omalla toiminnallaan ja päätöksenteollaan edistää palvelujen syntymistä alueelleen. Näitä välineitä ja mekanismeja ei juurikaan avattu. Ja että erilaisia välineitä monipuolisen palvelutuotannon turvaamiseksi olisi voitu käyttää, ne olisi pitänyt avata laissa tai sen perusteluissa. Eivätkä ne olisi saaneet olla ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa.

Maakunnan tehtäväksi lakiperustelujen mukaan olisi jäänyt huolehtia samanaikaisesti yksittäisen asiakkaan valinnanvapauden toteutumisesta, palveluintegraation toteutumisesta, palveluohjauksen sujuvuudesta, asiakasryhmäkohtaisten palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien syntymisestä sekä vielä siitä, että yksityinen ja kolmas sektori vastaavat tietystä vähimmäismäärästä palvelutuotantoa.

Lakiehdotuksen vaikutusarviointiosiossa arvioitiin kaavailtujen suoran valinnan palvelujen, asiakassetelillä järjestettävien palvelujen ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen vaikuttavan siihen, että myös erityisryhmien yksilölliset palvelutarpeet olisi voitu huomioida entistä paremmin. Edelleen arvioitiin, että uudistus olisi voinut lisätä ja monipuolistaa palvelutuotantoa, jolloin myös erityisryhmien palvelutarpeet olisi voitu ottaa nykyistä paremmin huomioon. Yhdenvertaisuutta arvioitiin myös ryhmätasolla. Perusteluissa todettiin, että nykyisiin ostopalveluihin verrattuna asiakassetelit olisivat lisänneet olennaisesti eri asiakasryhmien yhdenvertaisuutta, koska jatkossa asiakas olisi voinut itse valita palveluntuottajan.

Esimerkiksi otettiin vammaiset henkilöt. Asiakasseteli asumispalveluissa, kotipalveluissa, työtoiminnassa, kotihoidossa ja kotisairaanhoidossa olisi lisännyt valinnanvapautta monissa vammaisten henkilöiden tarvitsemissa palveluissa ja vahvistaisivat heidän itsemääräämisoikeuttaan.

Erillisessä selvityshenkilöraportissa erityishuoltopiirien asemasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa (Hakoma & Niemelä 2018) ei uudistusta katsottu vain sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta vaan nimenomaan vammaispolitiikan näkökulmasta. Selvitystyössä nähtiin kaavaillun valinnanvapauden antavan paljon paremman mahdollisuuden jatkoon asiakkaita edustaville järjestöille kuin kilpailutukset tänä päivänä antavat. Järjestöillä kun on vankkaa kokemusta ja osaamista palvelujen ylläpitämisessä sekä kehittämisessä. Henkilökohtainen budjetti olisi antanut hyvät mahdollisuudet kehittää uusia palveluita yhdessä asiakkaan kanssa. Kokemusasiantuntijoiden hyödyntäminen ja erilaiset asumis-, lastensuojelu-, lääkinnälliset ja kuntoutuspalvelut ovat osa järjestöjen kokonaisuutta.

Selvityksessä korostettiin järjestöjen – voisi sanoa – inklusiivista tehtävää tulevassa sote- ja maakuntauudistuksessa: Niiden tehtävä on seurata ja tehdä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, jotta ”jokainen kansalainen voi osallistua ja olla osallinen yhteiskunnassamme ja tulevassa sote- ja maakuntamallissa”. Tämä edellyttää ennakointia ja laaja-alaista yhteistyötä arjen tuki- ja toimintamallien kehittämisessä ja jalkauttamisessa. (Hakoma & Niemelä 2018.)

Yksilö- ja ryhmätarkastelun tasapaino on herkkä. Ryhmänä tarkastelua tarvitaan palvelutarpeiden ja -tuotannon mitoittamiseksi ja suuntaamiseksi. Kuitenkaan yksilöä ei saa leimata ryhmänsä kautta, koska jokaisen elämä ja tarpeet ovat yksilöllisiä. Toisaalta voidaan ajatella, että valintoja tekevän yksilön ideaali on mahdoton toteuttaa muuta kuin varsin yleisten sairauksien ja pulmien osalta. Vaihtoehtoja tehdään varsin harvoin yhdelle yksilölle. Ne tehdään riittävän kokoisille ryhmille. Sitten palvelukokonaisuuden sisällä voidaan räätälöidä yksilöllisiä ratkaisuja.

2.3.2 Optimaalinen palveluiden järjestämistaso inkluusion kannalta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun yhteydessä käytiin varsin laajaa poliittista ja asiantuntijakeskustelua sote-alueiden määrästä. Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kaaduttua keskustelu on jälleen noussut samasta teemasta.

18 maakunnan määrää on pidetty liian suurena varsinkin terveyspalveluiden osalta. Sosiaalityön osalta 18 maakunnan määrää voi taas pitää liian pienenä. Sosiaalityössä korostuu alue- ja yhteisölähtöinen työ sekä paikallisten olosuhteiden tuntemus. Professori Aila-Leena Matthiesin mukaan EU:n laajuisten hyvinvointivaltion tutkimusohjelmien mukaan ollaan menossa hajasijoitus- ja paikallistason vahvistamiseen ja pienten organisaatioiden politiikkaan. Itse

asiassa on melko pysyvä jännite keskittävien ja hajauttavien näkemysten ja voimien välillä (Vihanta 2013).

Kun Eurooppaan on muodostunut taloudellisesti taantuvia, työttömyyden vaivaamia ja yhä enemmän tukiriippuvia alueita, myös OECD näkee tärkeäksi vahvistaa paikallista kestävyyttä (community capacity building). Päätöksenteon ja tuen tulisi tapahtua mahdollisimman paljon paikallisyhteisön sisällä. (Noya & Clarence 2009).

Briitta Koskiahon (2014) mukaan sosiaalipolitiikan ideoihin ovat palaamassa ne sävyt, jotka olivat sille ominaisia alussa: yhteisölliset, sosiaalista kestävyyttä ja mahdollisuuksia vahvistavat tekijät (sosiaalisista mahdollisuuksista ks. Hiilamo & Saari 2010). Isola ym. (2017) korostavat, että ”paikallisesti voidaan myös luoda vastavuoroisia suhteita, joissa voidaan vastata yksilöllisen tunnustamisen tarpeeseen eli joissa voidaan kokea arvokkuutta ja merkityksellisyyttä”.

Suomessa pyrittiin kansainvälisestikin historiallisen laajaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatioon. Keskusteluiden painopiste oli kuitenkin terveyspalveluiden järjestämisessä. Oleellista on, tunnistetaanko seuraavassa uudistusyrityksessä sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön erityisluonne ja otetaanko se ratkaisuissa riittävästi huomioon.

Sosiaalipalveluja ja sosiaalityötä tuottavan verkon on katsottu olevan hajanainen ja palvelujen saatavuuden vaihtelevan kuntien suurista kokoeroista johtuen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan pienten kuntien sosiaalitoimen ongelmana on osaamisen ja sosiaalityöntekijöiden puute. Näin on varsinkin sellaisilla sosiaalitoimen alueilla, joilla tarvitaan erityisosaamista, esimerkiksi lastensuojelussa. Tilannetta pahentaa se, että Suomessa ei toistaiseksi ole pystytty ratkaisemaan jo kroonistunutta ja pahenevaa sosiaalityöntekijäpulaa. Pula tulee lähivuosina edelleen pahenemaan eläköitymisen myötä (SOTE viidelle alueelle - vaikutusten ennakkoarviointi 2014).

Sosiaalityötä vaivaa myös sen kaventuminen toimisto- ja toimeentulotukityöksi (Blomgren ym. 2016). Tilannetta muutti perustoimeentulotuen myöntämisen siirtyminen Kansaneläkelaitokselle 1.1.2017 alkaen. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää edelleenkin hakemuksesta kunta. Kansalaisella on oikeus pyytää keskustelua kunnan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan ja myös Kelan virkailijan kanssa.

Ongelmia on siis nykyisessä sosiaalipalvelujen organisoinnissa, mutta ratkaisevatko ”leveämmät hartiat” pulmat? Asiasta on saatavilla jo nyt kotimaistakin tutkimustietoa – tosin keskenään ristiriitaista. Monissa tutkimuksissa on todettu kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tuoneen hyötyjä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Paras-uudistus on eheyttänyt sosiaali- ja terveydenhuollon omia palvelu- ja tuotantorakenteita, laajentanut kuntalaisten käytössä olevaa sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluvalikoimaa varsinkin pienissä kunnissa ja yhtenäistänyt palvelujen saamisen kriteereitä. Paras-hankkeen aikana tehtyjen ratkaisujen voidaan siis osoittaa tuottaneen kuntien sosiaali- ja

terveyspalveluissa sekä odotettuja positiivisia että jonkin verran negatiivisia vaikutuksia. (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012.)

Hyvien puolien varjoon ovat jääneet esimerkiksi kielteiset vaikutukset muiden muassa marginaaliryhmiin. Päivi Kivelän (2014) tutkimuksen pääaineisto oli kerätty kevään 2013 aikana aiemmin muodostuneista suurkunnista ja yhteistoiminta-alueilta: Hämeenlinnan Kalvolasta ja Lammilta, Kullaan alueella Ulvilasta sekä Kuopion lähellä Maaningasta. Tutkijan johtopäätös oli se, että ”hyvinvointivaltio on muuttanut kaupunkiin, keskuksiin ja suurimpiin taajamiin”.

Organisaatiomuutosten jälkeiset hallinto- ja palvelujärjestelmät näyttäytyivät jopa kunnan työntekijöille itselleenkin hyvin sekavina. Muiden toimijoiden ja kuntalaisten kokemus puolestaan oli se, että palveluista ei välittynyt riittävästi tietoa reuna-alueiden kuntalaisille asti, varsinkaan jos ei hallinnut sähköiseen internet-asioimiseen ja tiedonhakuun liittyviä valmiuksia.

Osa ongelmista oli ylimenovaiheen ongelmia, mutta tutkimus paljasti myös palveluiden rakentamiseen ja ylläpitämiseen liittyviä ongelmia. Paikallisiin oloihin kehitetyt toimintakäytännöt saattoivat olla täysin tuntemattomia uuden organisaation esimies- ja johtotasolla. Johto ei välttämättä tuntenut paikallisia olosuhteita eikä verkostoja. Koska sosiaalijohtajien ja kasvokkain kohdattavissa olevien virkailijoiden määrä maaseudulla oli vähentynyt radikaalisti, ei vierailevilla toimijoilla välttämättä ollut lainkaan tietoa paikallisyhdyskunnan erityispiirteistä, paikalliskulttuurista tai siellä asuvien ihmisten taustoista. (Kivelä 2014.)

Sosiaalityössä koettu asiakaspaine oli johtanut siihen, että ”piiloon jäävät ne huono-osaiset, jotka asuvat niin etäällä harvaan asutulla maaseudulla niin kaukana keskuksista, että heistä ei edes tiedetä mitään, koska he ovat poissa silmistä”. Taustalla oli se, että ”kaikkein heikoimmassa asemassa oleville, erilaisten psyykkisten, fyysisten ja sosiaalisten liikkuvuusesteiden vaivaamille kuntalaisille sosiaalitoimen kynnys on liian korkea”.

Kun kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä kunnan vanhat sosiaalityöntekijät ja sosiaalijohtaja lähtivät muualle, parin eri maaseutupaikkakunnan välillä kiertävällä sosiaalityöntekijällä ei ollut enää juurikaan aitoa kosketusta paikkakunnan asukkaisiin tai muihin toimijoihin. Kosketuspinta rajoittui vain niiden seikkojen selvittämiseen, joita taloudellisen tuen tarveharkinta, palveluohjaus, kuntouttaminen ja työllistäminen vaativat. Alkoholistiyhteisöön sosiaalityöntekijällä oli hyvin ohut kontakti. (Kivelä 2014.)

Samoja havaintoja tehtiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaalityön tilaa selvittäneessä analyysissä suurempienkin kaupunkien osalta. Paula Saikkosen (2016) johtopäätökset ovat samansuuntaisia kuin Kivelän arviot aikuissosiaalityön palveluiden riittävyydestä. Aineistona oli Kuntaliiton kysely vuodelta 2013 eli ajalta ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle. Maaseutumaisissa kunnissa palveluiden riittävyys katsottiin tuona ajankohtana paremmaksi kuin taajaan asutuissa tai kaupunkimaisissa kunnissa. Mitä

suuremmista kunnista on kyse, sitä huonommin sosiaalipalveluiden katsottiin tavoittavan asiakkaitaan.

Sote-uudistuksen paradoksi tai ainakin vaara on siinä, että suuremman alueen tai suuremman järjestäjän katsotaan ikään kuin automaattisesti johtavan paremmin saavutettaviin palveluihin. Edellä mainittujen selvitysten mukaan kriittisiä alueita ovat sosiaalityön kannalta niin liitoskuntien reuna-alueet kuin myös suuremmat kaupungit. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle on saattanut antaa väljyyttä työhön ja sitä kautta uusia mahdollisuuksia, mutta tulokset lienevät edelleenkin suuntaa antavia myös tähän päivään.

Paula Saikkosen (2016) mukaan vaikeat asiakastapaukset jäivät suunnitelmallisen työn ulkopuolelle. Tällaisia olivat mielenterveysongelmaiset, päihdeongelmaiset, moniongelmaiset, kriminaalit ja aggressiivisesti käyttäytyvät asiakkaat. Näihin tapauksiin voi lukea myös ne asiakkaat, jotka jäivät ulkopuolelle siksi, etteivät kyenneet sitoutumaan suunnitelmalliseen työskentelyyn tai jättävät saapumatta varatuille ajoille.

Paikallisen verkostoyhteistyön ja yhdessä tekemisen aktiivisimpia ylläpitäjiä useimmilla tutkimuspaikkakunnilla olivatkin Kivelän mukaan yhtäältä seurakuntien diakoniatyöntekijät sekä toisaalta erilaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen työntekijät ja aktiivit. Järjestöjen työntekijöiden ongelmana oli se, että he toimivat usein erilaisilla lyhytaikaisilla projektirahoituksilla. Projektin päätyttyä koordinointivastuun siirtäminen kunnan toimijoille oli onnistunut vain harvoin. Sen sijaan diakoniatyöntekijöille oli tutkimuspaikkakunnilla ominaista paikallinen pysyvyys. (Kivelä 2014; ks. myös J. Karjalainen 2016.) Leveämmät hartiat eivät siis automaattisesti johda onnistuneisiin lähipalveluihin eivätkä varmista kansalaisille palveluiden tavoittamista.

Uusi järjestelmä saattaa olla aidosti uhka inklusiivisen yhteiskunnan toteutumiselle, ellei riskejä ja ongelmakohtia tunnisteta eikä niihin luoda ratkaisuja. Järjestöjen ja niiden palvelutuotannon olisi ollut syytä olla kiinteämmässä yhteistyössä etsimässä ratkaisuja.

2.3.3 Osallisuus, toimijuus ja hyvinvointi eivät synny pelkistä palveluista

Osallisuus ja toimijuus edellyttävät sellaisia laajoja, prosessinomaisia ja matkan varrella mahdollisesti muuttuvia ja kehittyviä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja, jotka luovat edellytyksiä kansalaisten selviytymiselle. Tulevassa sote-mallin palveluiden organisoinnissa rakenteellinen sosiaalityö, yhdyskuntatyö, yhteisötyö, yhteisösosiaalityö, inkluusiotyö, osallisuustyö, kaupunkisosiaalityö, community work ja lähiökehittäminen tulisi nostaa niille kuuluvaan rooliin. Toki ne ovat jo nyt erityislaissa eli sosiaalihuoltolaissa. Siltä pohjalta tulisi rakentaa koko järjestelmä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman laajan analyysin sosiaalityön tilasta (Blomgren ym. 2016) yksi johtopäätöksistä oli, että ”sosiaalityöstä ei erotu tällä hetkellä kovin voimakkaasti esimerkiksi yhteiskunnallisen analyysin tekeminen, rakenteellisen sosiaalityön osaaminen tai sosiaalityön sosiaalipolitiikkasuhde. Sosiaalityön asema uhkaa heikentyä, jos sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä jatkaa kapeutumistaan.”

Johtopäätöksinä todettiin myös jo edellä esillä ollut seikka, ”ettei sosiaalityö läheskään aina tavoita kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä, jotka tarvitsisivat palveluita”. Jos tilanne on nyt monilta osin surkea, tulisi tämä mittava kehityshaaste ottaa huomioon tulevan järjestelmän niin rakenteissa kuin sisällöissäkin.

Sipilän hallituksen kärkihankkeisiin liittyvässä osallistavan sosiaaliturvan hankkeessa (Kivipelto ym. 2018) on kuudella paikkakunnalla luotu erilaisia osallisuuden portaita, lisätty valtaistamista asiakkaiden kanssa, tuotu rohkeammin asiakkaiden osaamista ja valmiuksia esiin ja tehostettu sosiaalityön roolia palvelujen ja etuuksien koordinoijana. Keskeisenä ideana on ollut panostaa vaikuttaviin sosiaalityön menetelmiin ja levittää osallistavaa mallia.

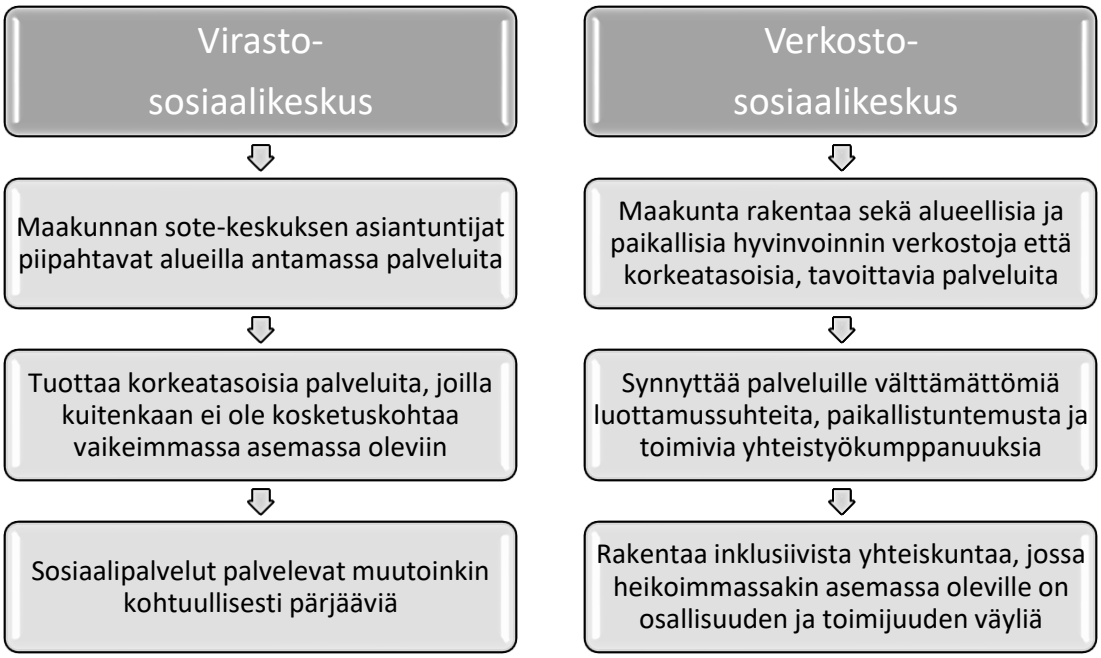
Konkreettisesti on lisätty toimiston ulkopuolista työtä, otettu käyttöön toiminnallisia menetelmiä ja koulutuksellista sosiaalityötä. Työssä on hyödynnetty kodeissa käymistä, erilaisten sidosryhmien tiloja ja palveluita, erilaisia ryhmiä, virkistyspäiviä, viljelypalstoja jne.

Minna Kivipellon (2018) mukaan kokeilussa on havaittu, että niin sosiaalityön voimavarat kuin myös sen heikkoudet ovat erilaisissa suhteissa: asiakassuhteissa, yhteistyösuhteissa ja suhteessa omaan hallintoon ja organisaatioon. Kokeilussa asiakkaita tukevia suhteita on löytynyt muiden muassa seurakuntien ruoanjakelusta sekä yhdistysten ja järjestöjen yhteisistä tapahtumista, joissa sosiaalityöntekijät ovat tavanneet avun tarpeessa olevia ihmisiä.

Kokeilusta saatujen kokemusten seurantaraportin mukaan (Kivipelto ym. 2018) sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden auttamiseksi tarvitaan täysin uusi toimintamalli.

Sosiaalityö voidaan rakentaa hyvin eri tavoin tuleville itsehallinnollisille alueille, joista nyt käytän nimitystä maakunta. Toisessa ääripäässä on ajattelu, jossa hyvinvointi rakennetaan etupäässä palvelutapahtumilla. Toisessa ääripäässä on ajatus inklusiivisesta hyvinvointivaltiosta, jossa palveluiden rinnalla ja niiden kautta rakennetaan osallisuuden ja toimijuuden mahdollisuuksia ja jalkaudutaan edellä olevan kokeilun periaatteita noudattaen. Hieman karrikoiden hahmotan tulevien maakuntien toiminnan organisointivaihtoehdot seuraavasti:

Kuvio 2. Sosiaalityön järjestämisen vaihtoehdot



Niin sanotut laajemmat hartiat mahdollistavat sosiaalityön kokoamisen yhteen yhden, varsinkin pienen kunnan sosiaalityötä monipuolisemman asiantuntijajoukon varaan tarpeellisine erikoistumisineen. Mutta jos se merkitsee fyysistä kokoamista yhteen virastoon, ollaan kaltevalla pinnalla. Sekä päättäjien että sosiaalityötä tekevien tuntemus eri alueista ja elinolosuhteista ohenee, jopa häviää. ”Toyota, läppäri, kännykkä ja piipahdus paikkakunnalla” -periaate tuottaa kyllä ainakin jonkinlaisen asiakassuunnitelman ja nipun asiakasseteleitä, mutta ne eivät vielä varmista osallisuuden syntymistä (ks. esim. Kivelä 2014).

Monipaikkatyötä tai digitaalisia palveluita ei edellä olevan perusteella kritisoida. Päinvastoin, niitä tulisi lisätä ja käyttää mahdollisimman paljon kasvokkaisen kohtaamisen lisäksi. Kritiikin kärki kohdistuu siihen, että sosiaalityön tausta-ajattelu muuttuu herkästi kapeaksi palvelutarjonnaksi, pelkiksi palveluakteiksi. Sosiaalityö haastavien ryhmien osalta ei onnistu myöskään pelkästään etätyönä hoidettavina palvelutapahtumina.

Poliittisesti näyttäisi nyt siltä, että seuraavassa sote-mallissa ei olisi yksityisiä sote-keskuksia lainkaan. Tämä mahdollistaisi sosiaalityölle mahdollisuuden toimia tiiviissä yhteistyössä terveyspalveluiden kanssa perustasolla samassa yksikössä. Samalla voitaisiin ja tulisi hyödyntää yhtäältä maakuntatason erityisosaamista ja toisaalta paikallisia verkostoja ja kumppanuuksia.

Järjestöjen tulisi arvostaa omia vahvuuksiaan ja sitä kautta nousta jälleen innovaatiotoiminnan kärkeen, koska siltä taholta on nähtävissä toimivia sosiaalisen kuntoutuksen muotoja kuten tutkija Jouko Karjalainen (2016) tiivistää:

> ”Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus joutuvat hakemaan asiakkaansa ja tulevat työmuotonsa osana sosiaalihuoltoa, jossa perustoimeentulotuki ei toimi sen paremmin sisään heittotuotteena kuin työtä

leimaavana tekijänä. Tilanne on uusi, mutta odotettu ja monesti kaivattu mahdollisuus tehdä 'oikeaa sosiaalityötä'. Uudessa tilanteessa sosiaalihuollon ja sosiaalista kuntoutuksen toimintamalleja voi hyvinkin löytyä kolmannen sektorin suunnalta. Monet järjestöt ovat vuosien ja vuosikymmenien aikana onnistuneet luomaan syrjäytymistä ehkäiseviä ja vähentäviä toimintamuotoja, jopa rakenteita. Usein ne perustuvat sellaiseen yhteisöllisyyteen, jopa vertaistukeen, jota julkinen järjestelmä ei voikaan apinoida. Sen sijaan aikaisempaa monipuolisempi yhteistyö seurakuntien, järjestöjen, asukasyhdistysten, urheiluseurojen ym. kanssa on itsestään selvältä vaikuttava kehittämissuunta. Palaute mainituilta tahoilta viittaa siihen, että monin paikoin kehittämisen varaa on paljonkin."

Myös Kuntoutuksen uudistamiskomitea (2017) näkee järjestöissä piilevän potentiaalin. Mietinnön ehdotuksessa 45 painotetaan, että "asiakassuunnitelmassa on otettava huomioon asiakkaita edustavien sosiaali- ja terveysalan järjestöjen integroiminen kuntoutumisen asiantuntijoina, vertaistukijoina ja kehittäjinä osaksi asiakkaan kokonaisvaltaista kuntoutumisen prosessia".

Varmemmaksi vakuudeksi komitea ehdotti, että sote-järjestämislaissa varmistettaisiin maakuntien ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyö sekä turvattaisiin se, että maakunnat tukevat ja avustavat kolmannen sektorin auttamistyötä. Eduskuntakäsittelyssä lakiesitystä kehitettiinkin tähän suuntaan.

Tärkeätä olisi kehittää sosiaalityön organisointia, ajattelua, tavoitteita ja sisältöjä käytännön toteutuksessa niin, että se kohtaisi aidosti elämän arjessa syntyvät ongelmat siellä elämän arjessa. Myös kaikkien strategioiden laadinnassa kannattaisi ottaa huomioon laajempi kuin vain episodisten palveluiden tuottamisen ja hankkimisen ajattelu.

Varsinkin niin sanottujen ilkeiden ongelmien kanssa kamppailevien toipumisen ja kuntoutumisen polut eivät aina etene lineaarisesti. Ongelmia syntyy, jos tuottajat tuottavat pirstoutuneita yksittäisiä palveluakteja ja maakunta tarjoaa kovin yksittäisiin palveluihin keskittyviä asiakasseteleitä. Henkilökohtainen budjetti tarjoaa enemmän liikkumavaraa, jos se oikein rakennetaan.

2.3.4 Valinnanvapauden välineet

Viimeisimmän sosiaalibarometrin mukaan selkeä enemmistö sosiaali- ja terveysjohtajista (73 %) ja enemmistö myös sosiaalityöntekijöistä (56 %) katsoi, että palvelutuotannon monipuolistaminen on hyvä sote-uudistuksen ratkaisu. Välineiden osalta kanta oli horjuvampi. Pieni enemmistö sosiaalijohtajista piti henkilökohtaisen budjetin tuloa tervetulleena – sosiaalityöntekijöiden enemmistö sen sijaan oli kriittinen. Asiakassetelin osalta tilanne oli vastaavanlainen.

89 prosenttia sosiaali- ja terveysjohtajista arveli valinnanvapauden lisäämisen parantavan yritysten asemaa palvelutuotannossa. Johtajista 47 prosenttia arvioi järjestöjen aseman parantuvan ja 24 prosenttia heikentyvän valinnanvapauden lisääntyessä. Järjestöjä koskevat arviot olivat heikentyneet edellisestä vuodesta. (Näätänen & Londén 2018.)

Järjestöjohtajat olivat arvioissaan varovaisempia. Joka toinen (51 %) järjestöjohtaja katsoi Järjestöbarometrin mukaan, että palvelutuotannon monipuolistaminen ja asiakkaiden valinnanvapauden lisääminen perustasolla ovat hyviä sote-uudistuksen ratkaisuja. Vähemmistö järjestöjohtajista (45 %) piti henkilökohtaisen budjetin tuloa hyvänä, asiakassetelin tuloa laajemmin sosiaalihuoltoon arvosti suunnilleen sama määrä eli 44 prosenttia järjestöjohtajista. (Peltosalmi ym. 2018).

Kannanotot eivät siis olleet yksiselitteisen innostuneita eikä yksiselitteisen kielteisiä valinnanvapauden uusiin välineisiin. Siksi on syytä avata näiden välineiden mahdollisia vaikutuksia, kun ne näyttäisivät poliittisesti kelpaavan useimmille puolueille.

Asiakasseteli olisi uudessakin järjestelmässä suuri mahdollisuus sosiaalisen kuntoutuksen alueella, jos tuottajakunta on monipuolinen. Jo nyt monet maakunnat ovat ilmoittaneet hyödyntävänsä entistä laajemmin olemassa olevaa palvelusetelilainsäädäntöä, jos valtakunnallinen sote-uudistus ei etene.

Tärkeää on huolehtia siitä, että palveluketjut ja kokonaisuus eivät pirstaloidu käytännössä episodisiksi palveluakteiksi. Pirstoutuminen voidaan estää verkostopainotteisella, yhteensovittavalla johtamisella, palveluiden tuottajien yhteistyöllä ja osallisuutta ja toimijuutta tarjoavia yhteisöjä hyödyntämällä.

Rauenneen valinnanvapauslakiesityksen (HE 16/2018) mukaan asiakasseteli olisi pitänyt ottaa käyttöön muiden muassa sosiaalisessa kuntoutuksessa ja asumispalveluissa – tämä kombinaatio olisi ollut käytössä useiden moniasiakkaiden kohdalla esimerkiksi päihde- ja mielenterveystyössä. Mainitun vuoden 2018 version myötä ongelmaksi tuli lakiperusteluiden muotoilu asiakassetelin käytöstä sosiaalisessa kuntoutuksessa. Järjestöjen piirissä uusien muotoilujen riskinä nähtiin jopa vapaaehtoistyön siirtäminen markkinoille – pahimmillaan sen luonteen vastaisesti palkkatyöksi.

Tarkoitus oli ilmeisen hyvä, vaikka muotoilut synnyttivät huolta. Lakiperusteluissa nähtiin järjestöjen, seurakuntien ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden usein vertaistukeen pohjautuvalla toiminnalla olevan tärkeä ja keskeinen rooli kunnan vastuulle kuuluvan sosiaalisen kuntoutuksen rinnalla ja sitä täydentäen. Lakiperusteluissa todettiin asiakassetelin käyttöönoton tässä sosiaalisen kuntoutuksen osakokonaisuudessa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen osalta vahvistavan asiakkaan mahdollisuuksia löytää ja saada juuri hänen yksilölliseen tarpeeseensa sopivaa valmennusta tai ryhmätoimintaa. Esityksen nähtiin parantavan siten myös ammattilaisten mahdollisuuksia rakentaa asiakkaan tarpeisiin vastaava kokonaisuus.

Tavoite asiakkaan tarpeisiin vastaavan kokonaisuuden rakentamisesta on oikea. Esityksessä ei kuitenkaan problematisoitu riittävästi sitä, jos aiemmin veikkausvoittovaroin tuettu vapaaehtoistyön organisointi siirtyisikin jossakin maakunnassa asiakassetelillä korvatuksi kokemusasiantuntijatoiminnaksi. Valtakuntaan saattaisi muodostua sekava ja epäjohdonmukainen käytäntöjen viidakko.

Joissakin järjestöissä ongelmat nähtiin niin suurina, että lausunnoissa esitettiin kategorisesti sosiaalisen kuntoutuksen irrottamista kokonaan asiakassetelin piiristä. Toisissa kannanotoissa asiakassetelin nähtiin tuovan parhaimmillaan ratkaisun esimerkiksi nykyisen kilpailutuksen osalta siihen, mitä Ei myytävänä -kampanjassa järjestöt ankarasti vastustivat. Nämä järjestöt vaativat asiakassetelin alan parempaa jäsentämistä.

Selvityshenkilö Tuija Brax (2018) esitti poistettavaksi sosiaalihuoltolain kirjoitustavasta johtuva epäselvyyden. Niin sanotussa rajapintaselvityksessä todettiin, että se, mitä sosiaalisella kuntoutuksella eri kunnissa nykyisin tarkoitetaan, vaihtelee suuresti (Oosi, Lehti & Kortelainen 2018). Uusi laki ei olisi selkiyttänyt tilannetta.

Perustuslakivaliokunta (PeV 15/2018) kiinnitti niin ikään huomiota niiden palveluiden sääntelyyn, joissa maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön. Jatkovalmistelussa sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi pitänyt perustuslakivaliokunnan mielestä vielä tarkastella sääntelyn laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta näiden palveluiden osalta.

Hallituksen vastineessa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (19.6.2018) kuvattiin sosiaalisen kuntoutuksen monimuotoisuutta. Hallitus muistutti, että tälläkin hetkellä kunnat tekevät samalla tavalla päätöksiä siitä, mitä sosiaalisen kuntoutuksen eri osat kunnassa tarkemmin pitävät sisällään. Valinnanvapauslain (HE 16/2018) säännös ei siis vastineen mukaan olisi tuonut tähän asiaan käytännössä muutosta. Nyt vain maakunta olisi tehnyt vastaavan päätöksen siitä, mitä sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluva valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan sekä ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin olisi pitänyt sisällään.

Hallitus totesi vastineessaan Braxin raporttia mukaillen, että maakunnan olisi siis ollut tarkoituksenmukaista kartoittaa alueellaan olevaa järjestötoimintaa ennen kuin se tekee päätöksen palvelujen tarkemmasta sisällöstä. Jos esimerkiksi klubitalotoiminta olisi järjestöjen STEA-rahoituksella nykyisin pyörittämää toimintaa, maakunnan ei olisi järkevää siirtää sitä asiakassetelipalveluksi.

Hallituksen vastineessa ei pohdita, mikä merkitys uusien toimintojen ottamisella maakunnan vastuulle olisi ollut sote-uudistuksen keskeiselle tavoitteelle hillitä kustannusten kasvua. Kovin sekavassa, alueittain vaihtelevassa järjestelmässä ei ole helppo huolehtia myöskään kansalaisten yhdenvertaisuudesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kertaa mietintöluonnoksessaan (7.11.2018) asiakokonaisuuteen liittyviä ongelmia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan

mukaan järjestöjen ja palveluntuottajien näkökulmasta ei ole toivottavaa, että maakuntien ratkaisut sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen sisällöstä poikkeavat maakunnittain kovasti toisistaan.

Henkilökohtaisella budjetoinnilla tarkoitettiin valinnanvapauslain (HE 16/2018) perusteluissa palvelujen järjestämisen tapaa, jossa palvelujen käyttäjä on keskiössä suunnittelemassa oman elämänsä kannalta tarpeellisia, mielekkäitä ja tarkoituksenmukaisia palveluja. Henkilökohtainen budjetti olisi ollut käytännössä maksusitoumus tai rahasumma, joka olisi tähdännyt henkilön palvelujen ja tuen eli palvelukokonaisuuksien yksilölliseen järjestämiseen. Siinä nykyisiä resursseja olisi kohdennettu uudelleen asiakkaan henkilökohtaiseksi budjetiksi.

Henkilökohtaisen budjetin määrittelyyn olisi liittynyt huomattavan paljon yksilöllistä harkintaa. Siksi sote-uudistuksessa oli varauduttu muutoksesta aiheutuvaan hallinnollisten kustannusten kasvuun.

Kyseessä olisi ollut siis tavallaan maksusitoumus, joka olisi tarkoitettu palvelukokonaisuuksien yksilölliseen järjestämiseen. Henkilökohtainen budjetti olisi muodostettu lakiperustelujen mukaan henkilön tarpeiden ja toiveiden, lakiin perustuvien palvelujen ja oikeuksien sekä tuen ja palvelujen kustannusten pohjalta sekä asiakkaalle maakunnan liikelaitoksessa tehtävän palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman perusteella. Henkilö itse olisi suunnitellut palvelujensa tarkemman sisällön budjetin rajoissa ja valitsee palvelujensa tuottajan.

Asiakkaalle olisi tullut oikeus valita asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin välillä. Jos edellytykset palvelun saamiseen olisivat olleet olemassa sekä asiakassetelillä että henkilökohtaisella budjetilla, asiakkaalla olisi ollut oikeus valita, kummalla tavalla se olisi tuotettu. Kuitenkin tavoitteena olisi ollut, että asiakasseteliä olisi käytetty yksittäisissä palveluissa. Henkilökohtainen budjetti olisi soveltunut puolestaan pitkäkestoisiin tai toistuviin sekä monialaisen palvelutarpeen omaavien asiakkaiden palveluihin ja palvelukokonaisuuksiin.

Petteri Kukkaniemi (2017) on jakanut valinnanvapauden seuraaviin luokkiin. Jos palveluja on vähän, valinnanvapaus rajoittuu vaihtoehtoihin kyllä tai ei. On valittava, ottaako tarjotun palvelun vai jääkö ilman.

Toiseksi, kehittyneemmäksi valinnanmahdollisuuksien muodoksi Kukkaniemi nostaa mahdollisuuden valita eri vaihtoehtojen väliltä, esimerkiksi muutamien eri vaihtoehdon väliltä. Kulutusyhteiskunnassa näin voimme tehdä useilla elämän alueilla. Kuluttajan ja asiakkaan roolissa voimme rakentaa valinnoilla myös omaa identiteettiä.

Kolmanneksi valinnan tavaksi nousee hallinta. Tällöin on mahdollisuus muokata palveluita – ei vain koota valmiita palasia. Tällöin kansalainen on aidosti rakentamassa elämää itselleen. Tästä henkilökohtaisessa budjetoinnissa on Kukkaniemen mukaan parhaimmillaan kyse. Tämä vahvistaisi kansalaisten osallisuutta ja toimijuutta.

Kehittämistyössä on koettu, että henkilökohtaisten budjettien avulla voidaan muovata tuesta ja palveluista joustavampia, voidaan kehittää uudenlaisia, luovia ratkaisuja ja voidaan rakentaa siltoja ihmisten omiin lähiyhteisöihin. Samalla nykyiset resurssit voidaan käyttää järkevämmin ja ennaltaehkäistä mahdollisia interventioita.

Tässä olisi avautunut järjestöille mahdollisuuksia. Samalla kun vahvistetaan kansalaisten, asiakkaiden toimijuutta ja itsemääräämisoikeutta, ollaan valmiita myös uudenlaisiin palveluiden konseptointeihin. Toiminta vahvistaa parhaimmillaan eri ryhmien inkluusiota.

Asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelut tuovat haasteita järjestöjen taloudelle. Niitä käsitellään myöhemmin.

2.3.5 Kilpailutus ja markkinapuutteiden paikkaaminen

Palveluiden tilaustavaksi olisi jäänyt edelleen joiltakin osin myös hankintamenettely kilpailutuksen kautta. Maakunnan palvelustrategiassa olisi pitänyt määrittää, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

Maakunta olisi päättänyt palvelustrategiassaan myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Maakunnan päätettäväksi olisi jäänyt, minkä osan se olisi tuottanut asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla – ja minkä osan se olisi sitten kilpailuttanut.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta olisi ulotettu maakunnan kilpailulain vastaiseen toimintaan puuttumiseen. Lakiin kaavailtu poikkeussäännös olisi mahdollistanut ainakin toiminnan kannalta kriittisten palveluiden hankkimisen ilman uutta kilpailutusta siihen asti, kun maakunnan tuleva konsernirakenne olisi päätetty ja kilpailuttaminen olisi voitu suunnitella koskemaan pysyvää rakennetta.

Kilpailutus voi aina johtaa myös mahdollisen markkinapuutteen toteamiseen. Silloin harkintaan tulisi palveluvelvoite- eli käytännössä SGEI-menettely. Palveluvelvoitteella tarkoitetaan EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI-palvelut eli services of general economic interest).

Maakunta olisi voinut ja osin sen olisi tullut ottaa käyttöön julkinen palveluvelvoite tilanteessa, jossa tavanomaista markkinatoimintaa ei olisi. Kyseeseen olisivat tulleet myös tilanteet, joissa palvelutarjonta ei olisi vastannutkaan maakunnan perustellusti asettamia välttämättömiä kriteerejä ja syntyisi markkinapuute. Palveluvelvoitteen lähtökohtana olisi ollut se, että joidenkin palveluiden saatavuuden turvaaminen on yhteiskunnallisesti niin tärkeää, että viranomainen asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen.

Lainsäätäjä lähti esityksessään nimenomaan markkinatilanteesta, kun järjestöjen edustamien ryhmien asemaa pohtivat lähtevät yleensä tiettyjen ryhmien palveluiden pitkäjänteisestä turvaamisesta ja kehittämisestä. Myös oikeustieteilijä Esko Romppainen (2007) lähti sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisnäkökulmasta käsin tarkastelemaan SGEI-menettelyä. Harjun ja Niemelän (2011) selvitys, Raimo Ikosen johtaman Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti (2014) kuin myös Braxin selvitystyö (2018) hakivat tiettyjen, järjestöjen erityisalaa olevien palveluiden turvaamista SGEI-menettelyn kautta.

Esko Romppaisen (2007) mukaan yhdistyksen autonomiaperiaatteeseen perustuva itsenäinen päätöksentekomahdollisuus joutuisi SGEI-järjestelyssä koetukselle, mutta järjestöjen historiallisesta roolista johtuen uhka järjestöautonomian menettämisestä ei estäisi määrittelyä. Olennaista on se, että järjestön saama julkisen palvelun tehtävä on myös yhdistyksen aatteellisen tarkoituksen mukainen.

Tuija Brax (2018) korostaa palveluvelvoitteen olevan hallinnollisen työkalun, jota voidaan hyödyntää ostopalveluiden hankinnassa. Mutta taustalla ovat Braxin mukaan aina poliittiset arvovalinnat ja päätökset siitä, mitkä palvelut katsotaan niin tärkeiksi, että ne tulee tarvittaessa turvata palveluvelvoitteen avulla. Palveluvelvoitetta voidaan Braxin mukaan käyttää ainoastaan sellaisiin välttämättömiin peruspalveluihin, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia. Sillä turvataan välttämätön peruspalvelu silloin, kun markkinaehtoinen tuotanto ei ole mahdollista.

Maakunnan olisi tullut lakiperustelujen mukaan seurata vallitsevaa markkinatilannetta aktiivisesti ja huolehtia siitä, että palveluvelvoitetta ei olisi käytetty enää tilanteessa, jossa tavanomaista markkinatoimintaa on saatavilla. Tämä sisäänrakennettu lyhytjännitteisyys ei olisi ollut omiaan vahvistamaan erityisryhmien palveluissa tarvittavaa erityisosaamisen kehittämistä eikä järjestöjen esiintuomaa ihmisoikeusperustaista lähtökohtaa esimerkiksi vammaispalveluissa.

Maakunnalla olisi ollut suvereeni valta määrittää niin palvelun sisältö, hinta kuin sen ehdotkin. Laki korosti, että palveluntuottaja olisi valittava avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä. Tuottajan valinnassa olisi voitu käyttää kilpailua tai eräin ehdoin valinta olisi voitu tehdä kilpailuttamatta.

Käydyssä keskustelussa ja varsinkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa SGEI-määrittelymahdollisuutta käytettiin varsin laajassa merkityksessä ja nimenomaan suhteessa notifikaatiovaatimuksiin (Sosiaali- ja terveysvaliokunta 2018). Valiokunta ehdotti uutta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI) koskevaan sääntelyyn tukeutuvaa pykälää, jonka tavoitteena olisi ollut turvata se, että julkinen valta olisi voinut kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti.

Valiokunnan linjaus oli tärkeä, mutta siihen olisi voinut liittää myös ihmisoikeusperustaisen näkökulman elämänmittaisista palveluista. Järjestelmän ei olisi tullut johtaa myöskään siihen, että mikään taho ei lopulta kehitä pitkäjänteisesti erityisosaamista.

2.3.6 Hallinnosta hallintaan: hierarkiat, markkinat ja verkostot käytössä

Edellä maakuntien kehittämisvaihtoehdot kategorisoitiin ”virastososiaalikeskukseksi” ja ”verkostososiaalikeskukseksi”. Taustalla on laajempi johtamis- ja organisointiajattelun tausta. Eri toimintojen välisen suhteen ohjauksessa on erotettu kolme periaatetta. Ne ovat hierarkiat, markkinat ja verkostot. Maakunta – minkä muotoiseksi se sitten muotoutuukaan – joutuu tulevassa sotessa käyttämään niitä kaikkia luovasti.

Hierarkialla tarkoitetaan ohjaussuhdetta, jossa ylimmällä organisaatiotasolla on oikeus antaa määräyksiä alemmalle organisaatiotasolle. Julkisessa hallinnossa tämä on luonnollisesti eräänlaista välttämätöntä perustoimintaa, vaikka johtaminen on monipuolistunut myös julkishallinnon sisällä.

Markkinaohjaus perustuu palvelun tai tavaran ostoon ja myyntiin. Markkinoilla toimimisessa on keskeistä tavaran ja palvelun vaihtoon kuuluva rahallinen korvaus. Markkinoiden luonteeseen kuuluu myös helppo markkinoille tulo ja helppo alalta poistuminen. Markkinasuhteita pidetään ns. matalan luottamustason sopimuksellisuutena. Sen piirteitä ovat yksityinen intressi, sanktioidut sopimukset, vaihtuvat yhteistyösuhteet sekä osto- ja myyntiperiaate.

Verkostosuhteen on katsottu perustuvan vapaaehtoisuuteen, toimijoiden väliseen keskinäiseen riippuvuuteen, hyödyn tuottamiseen verkostoon osallistujille sekä lojaliteettiin ja toimijoiden väliseen solidaarisuuteen. Korkean luottamustason sopimuksellisuuden merkkejä ovat eettisesti ja moraalisesti sitovat sopimukset, yhteinen arvopohja ja vakiintuneet yhteistyösuhteet.

Verkostosuhteetkaan eivät ole ongelmattomia. Pahimmillaan niissä ei tuoteta tuloksia, vastuuta voidaan pakoilla tai että ei ole edes yhteistä visiota – jos ei ole visionääristä johtamista. Parhaimmillaan verkostosuhteiden kautta voidaan tuottaa hyvinvointia ja osallisuutta katkeamattomien yhteisö-, hoito- ja palveluketjujen kautta. Luontevinta inklusiivisen yhteiskunnan rakentamiselle on työskentely juuri verkostosuhteiden eli uuden hallinnan maailmassa. (Ks. Möttönen & Niemelä 2005.)

Verkostosuhteiden johtaminen voidaan nähdä ns. yhteensovittavana johtamisena (Määttä 2018). Se on näyttöön perustuvan kehittämisen tuloksena syntynyt malli, joka on suunniteltu monialaisen johtamisen tueksi. Yhteensovittavassa johtamisessa pyritään toimintakulttuurin muutokseen, asiakaslähtöiseen osallistavaan johtamiseen ja aitoon hallinnonalojen ja eri toimijoiden yhteistyöhön.

Maakuntahallinnon olisi tullut rakentaa ajattelunsa ns. uuden hallintatavan tai hallintasuhteiden hallinnan perustoille. Tällä tarkoitetaan sitä, että hierarkioita, markkinoita ja verkostoja käytetään johtamisessa hyväksi samanaikaisesti ja rinnakkain. Kyse ei siis ole siitä, että verkostoilla korvattaisiin kokonaan organisaatioiden hierarkkinen rakenne tai että julkinen sektori ei hyödyntäisi markkinoita hyvinvointi- ei markkinaehtoisesti. (Möttönen & Niemelä 2005; J. Niemelä & Turpeinen 2016.)

Koko järjestelmän osalta olisi ollut kiintoisaa nähdä, kuinka markkinoiden ja verkostojen hyödyntäminen olisi onnistunut samassa kokonaisuudessa. Mahdollista olisi ollut se, että sopimus- ja luottamuspohjaiset lähestymiset olisivat joutuneet keskenään ristiriitaan. Silloin ratkaisuna olisi ollut todennäköisesti tiukka sopimusohjaus.

Marja Keränen (2014) pohtii kriittisesti, asettaako governance-ajatteluun perustuvan hallinnan esiinmarssi kyseenalaiseksi koko edustuksellisen demokratian mallin. Silloin joudutaan pohtimaan uuden hallinnan ja edustuksellisen demokratian suhdetta ja miettimään, miten nuo kaksi voidaan sovittaa yhteen.

Sosiaalisia kuiluja ei kurota umpeen pelkillä palveluilla. On luotava aivan uudenlaista yhteistyötä mm. kasvu-, sivistys- ja vapaa-ajan palvelujen kanssa. Ekskluusion ongelmaa on lähestyttävä usein laajoilla toimintakokonaisuuksilla.

Yhteenveto

- → Tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaalityöllä tulisi olla vahvempi asema tavalla, jossa yhdistyvät samanaikaisesti laajempiin hartioihin nojaava osaamisen monipuolisuus ja paikallisyhteisöihin tukeutuva kumppanuus sekä asiakkaiden ja arjen asiantuntemus.
- → Sosiaalityössä tulisi aikaisemmassa valmistelussa korostuneen palveluakti-ajattelun rinnalla olla vahvasti sosiaalityön tehtävä rakentaa asiakkaan tueksi paikallisia yhteistyö- ja kumppanuusverkostoja järjestöjen, seurakuntien diakoniatyön ja eri paikallisyhteisöjen kanssa.
- → Laajaa poliittista kannatusta nauttivien asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin käytön laajentamisessa tulee huolehtia ratkaisujen valtakunnallisesta yhdenmukaisuudesta, kansalaisten yhdenvertaisuudesta, järjestelmän ja rahoituksen johdonmukaisuudesta sekä tuottajakunnan monipuolisuudesta aidon valinnanvapauden toteuttamiseksi.

3 Järjestöjen julkiset tukijärjestelmät lähtökohtatilanteessa

3.1 Järjestöt ja aktiivisen kansalaisuuden kysymykset valtionhallinnossa

Seuraavassakin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ainakin osa palveluista pyrittäneen toteuttamaan laajemmilla hartioilla väliportaanhallinnon tasolla. Suomalaiset järjestöt ovat toimineet pääsääntöisesti paikallisella ja valtakunnallisella tasolla sekä enenevässä määrin myös kansainvälisellä tasolla. Ne ovat olleet vuorovaikutuksessa kuntien ja valtion kanssa. Vain muutamissa asioissa – esimerkiksi Euroopan rakennerahastoihin liittyvien tukien osalta (ely) ja erilaisten sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvonta-asioiden kanssa (avi) – ne ovat toimineet väliportaanhallinnon kanssa. Osalla valtakunnallisista järjestöistä on ollut myös alueellinen järjestörakenne, mutta osa niistä on purettu.

Kansalaisyhteiskunta kehittyy yhteiskunnan sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten muutosten myötä, mutta myös hallinnolla voidaan muuttaa, edistää tai rajoittaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa (ks. esim. Pape ym. 2019).

Aimo Ryynäsen (2017) mukaan monitasohallinto (multi-level Governance) edellyttää eri osapuolten välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta eurooppalaisen, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaisten välillä. Samalla on otettava huomioon kulloistenkin tahojen roolit, toiminnat, toimivaltuudet ja aktiviteetit. Hänen mukaansa selkeä toimivaltuuksien rajaaminen on kuitenkin edellytys eri hallinnontasojen toimivalle ja menestyksekkäälle yhteistyölle.

Demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden kysymykset aktivoituivat vuosituhannen vaiheessa myös Euroopan unionissa, Euroopan neuvostossa ja OECD:ssä sekä useissa jäsenvaltioissa – niin myös Suomessa (VNK 2007). Yksi keskeinen asia tarkastelussa oli järjestötoiminnan paikka yhteiskunnassa. Kun 1970-luvulla valtiokeskeisten, etatististen, ideologioiden varjossa alettiin järjestöjä pitää joko pelkkinä hyvinvointivaltion täydentäjinä tai jäänteinä menneestä paternalismista, niin sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 2003 kansalaisjärjestöstrategia näki uudella, raikkaalla tavalla kansalaisyhteiskunnan toimivuuden ja elävyyden itseisarvona. Kansalaisyhteiskunnan nähtiin tuottavan konkreettisia taloudellisia hyötyjä ehkäistessään ja vähentäessään sairauksia, sosiaalisia ongelmia sekä niihin kohdistuvaa palveluntarvetta. (A. V. Klemola & Peräkylä 2003.)

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen yksi niin sanotuista politiikkaohjelmista oli kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Ohjelma syntyi hallitusohjelmassakin esiin tuodusta huolesta äänestysaktiivisuudesta.

Jatkokehittelyssä siitä muodostui Seppo Niemelän johdolla laajempi kansallinen demokratiahanke. Sen tavoitteina olivat kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen vahvistaminen sekä demokratian toimivuuden parantaminen. Hallituksen strategia-asiakirjoissa nostettiin kansalaiskasvatuksen, kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen ja edustuksellisen demokratian toimivuuden rinnalle kansalaistoiminta ja kansalaisyhteiskunta. Tämä nosti järjestöt yhdeksi keskeiseksi tarkastelukohteeksi. Ohjelman seurantaraportti korostaa, että ohjelma antoi mahdollisuuden käynnistää useita aihepiiriä kehittäviä hankkeita eri ministeriöissä ja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. (VNK 2007)

Vaikka kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma sai aikaan konkreettisia muutoksia ja vaikka – kuten Riitta Särkelä väitöskirjassaan (2016) toteaa – poliittisissa painotuksissa oli myös järjestöjen tärkeyden tunnistavia ja niiden aseman parantamiseen liittyviä sisältöjä eriväristen hallituksien linjauksissa, politiikan suunta ei silti muuttunut järjestöjen palvelutuotannon osalta. Korostettiin vahvasti markkinoita ja yritysten merkitystä. Kansallisin päätöksin irtauduttiin tältä osin aiemmasta hyvinvointivaltiollisesta paradigmasta ja lähdettiin markkinoiden avaamisen ja rakentamisen tielle.

Politiikkaohjelman seurauksena kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseksi perustettiin oikeusministeriön yhteydessä toimiva kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Valtioneuvosto asettaa sen neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on muiden muassa edistää yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten kesken, seurata toimintaympäristön muutoksia ja kansainvälistä kehitystä, arvioida ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioita ja kansalaisten kuulemiskäytäntöjä, seurata kansalaisjärjestöjä koskevien julkisen vallan päätösten johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta, käynnistää selvitys-, tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä edistää tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä.

Politiikkaohjelman toimesta ja sen seurauksena tehtiin myös laajoja selvityksiä kansalaisyhteiskuntaa ja järjestöjä koskevista aiheista. Oikeusministeriön tilauksesta ja kahdeksan ministeriön toimeksiannosta selvityshenkilöt Aaro Harju ja Jorma Niemelä laativat raportin Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset (Harju & Niemelä 2011). Monet suosituksista liittyivät sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaan, vaikka selvityskohteina olivat kaikki järjestöt. Huolimatta selvityksen kattavuudesta sillä oli varsin vähän välittömiä seurauksia. Sen teemat ovat vuosikymmenen saatossa nousseet esille ja joitakin sen suosittamia linjauksia on alettu toteuttaa.

Harjun ja Niemelän (2011) lähtökohtana oli, että muutokset palveluiden rahoitusjärjestelmään ovat tarpeellisia koko yhteiskunnan hyvinvointipolitiikan kannalta. Olennaista ei ollut se, että kansalaisjärjestöjen taloudellinen asema ja rooli palveluiden tuottajina turvataan. Muutoksia tarvitaan palvelujärjestelmän toimivuuden ja monipuolisuuden turvaamiseksi sekä heikommassa

asemassa olevien kansalaisten ja erityisryhmien aseman turvaamiseksi. Palvelujärjestelmän nähtiin olevan vaarassa muuttua kohti suuria, standardisoituja ja homogenisoituvia palveluita. Yhteiskunnan hyvinvointitavoitteiden kannalta ei liene mielekästä se, että huono-osaiset kansalaiset joutuvat kärsimään rahoitusjärjestelmien muutoksesta.

Harju ja Niemelä (2011) toteavat, että palvelutoiminnan rahoitukseen liittyviä ongelmia ei pystytä ratkaisemaan yksittäisillä toimenpiteillä, vaan niiden sijaan tulee luoda kokonaisohjelma. Sen tulisi koostua 1) rahoitusjärjestelmän muutosten periaatteiden luomisesta, 2) yhteiskunnallisten yritysten järjestelmän luomisesta, 3) julkisen palvelun velvoitteiden (SGEI) laajemmasta käyttämisestä, 4) hankintalain täsmennyksistä ja 5) selvennyspaketista, jossa määritetään yleishyödyllisyys, verotuskäytännöt ja de minimis – säännöksien soveltaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 2012 fokusoidusti sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä koskevan työryhmän, jota johti Raimo Ikonen. Työryhmän tavoitteena oli selkeyttää järjestöjen asemaa sosiaali- ja terveysalan toimijoina sekä palveluiden tuottajina. Työryhmä teki ehdotuksia uusiksi ratkaisuiksi järjestöjen harjoittaman palvelutuotannon kehittämiseksi sekä järjestöjen hankkiman asiantuntemuksen ja osaamisen turvaamiseksi ja tehokkaaksi hyödyntämiseksi. (Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti 2014.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen aseman työryhmä ehdotti otettavaksi huomioon erityisesti kansallisen hankintalain uudistamisessa sekä sosiaali- ja terveyshuollon järjestämislain valmistelussa sote-uudistukseen liittyen.

Ikosen työryhmä korosti laajojen toimenpide-ehdotusten joukossa sitä, että sosiaali- ja terveysjärjestöt selvittävät, miten järjestöjen palvelutoiminnan vahvuudet voidaan innovatiivisesti säilyttää yhtiöitetyssä liiketoiminnassa ja järjestöjen aatteellista taustaa ”käyttää kilpailuetuna”. Tässä yhteydessä voidaan mallina käyttää sosiaalisia ja yhteiskunnallisia yrityksiä. Työryhmä patisteli sosiaali- ja terveysjärjestöjä selvittämään myös, miten turvataan, että omistajien tahto ja arvopohja välittyvät yhtiöitettyyn palvelutoimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriölle Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa -selvityksen tehneen Tuija Braxin (2018) lähtökohta oli, että järjestöjen ja niille annettujen avustusten antaminen kirjattaisiin lakiin, luotaisiin ja vahvistettaisiin järjestöjen toimintaa kuvaavaa tietopohjaa ja maakuntiin nimettäisiin järjestö- ja hyte-yhteistyöhön vastuuhenkilöt.

3.1.1 Kansalliset tukijärjestelmät

Kahdeksalle ministeriölle tehdyssä selvityksessä (Harju & Niemelä 2011) on kuvattu koko avustusjärjestelmä ulkoministeriön kehitysyhteistyörahoista maa- ja metsätalousministeriön avustuksiin. Vaikka sosiaali- ja

terveysjärjestöt hankkivat esimerkiksi kehitysyhteistyörahoja ja Euroopan rakennerahastojen tukia, niiden yksi tärkeä avustusten lähde on veikkausvoittovaroissa, joiden jaon Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA valmistelee ja sosiaali- ja terveysministeriö päättää. Tässäkin yhteydessä on syytä korostaa, että sote-järjestöjen tuottamien varsinaisten sote-palveluiden rahoitus tulee palveluiden myynnistä, ei julkisista avustuksista.

Aiemmin sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusten jaon valmistelusta vastasi yksi yksinoikeudella toimineista rahapeliyhtiöistä, Raha-automaattiyhdistys. Rahapeliyhtiöiden fuusiossa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusten valmistelu siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivaan avustuskeskukseen STEAan. Näillä avustuksilla rahoitetaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödyllisten, terveyttä ja hyvinvointia edistävien hankkeiden toimintaa.

Jatkuvana kysymyksenä on näiden avustusten suhde lakisääteisiin julkisiin palveluihin (Oosi ym. 2018) ja elinkeinotoimintaan (ks. esim. Brax 2018). Suhde elinkeinotoimintaan on nostanut esille kysymyksen myös verotuksesta (Similä 2016). Keskeisenä kysymyksenä on ollut yleishyödyllisyyden määritelmä ja sen tulkinta erilaisissa tilanteissa.

Julkisia tukijärjestelmiä on myös arvosteltu. Heikki Pursiaisen ja Klaus Kultin (2017) mukaan kansalaisyhteiskunta voi onnistua tehtävissään vain, jos se on aidosti riippumaton valtiosta. Tätä riippumattomuutta uhkaa se, että osa kansalaisjärjestöistä toimii miltei tyystin julkisen tuen varassa. On esitetty kritiikkiä, että ne ovat alkaneet muistuttaa yhä enemmän julkista hallintoa ja ne ovat etääntyneet kansalaisista.

Tässä Ajatuspaja Liberan julkaisemassa esseessä Kultaiset kahleet – 10 askelta kohti vapaampaa kansalaisyhteiskuntaa on paljon huomionarvoisia ja vakavasti otettavia kysymyksiä. Esseen antia kuitenkin hämmentää joidenkin käsitteiden ja faktojen epämääräisyys. Taloustutkimuksen 122 järjestön taloustietojen kyselyn mukaan julkiset avustukset ovat vasta neljännellä sijalla jäsenmaksujen, kertalahjoitusten ja tapahtumien ja tuotemyynnin jälkeen. Esimerkiksi yritysyhteistyö on laajentunut. (Taloustutkimus 2018.) Järjestöt eivät ole niin riippuvaisia veikkausvoittovaroista kuin Liberan esseessä annetaan ymmärtää.

Pamfletin väittämä palveluiden rahoittamisesta julkisella tuella ja siten kilpailun vääristämisestä on vanhentunut. Mikäli palveluilla tarkoitetaan varsinaisia sote-palveluita, ne toimivat jo täysin niin sanotuilla sote-markkinoilla. Niihin ei ole enää pitkään aikaan saanut käyttää RAY-/STEA-rahaa. Palvelutuotannon arvioiden mukaan noin 1,7 miljardin liikevaihto puuttuu tarkastelusta lähes tyystin – ja se ei tule STEAlta.

Epätarkat lähtökohdat Heikki Pursiaisen ja Klaus Kultin (2017) esseessä johtavat hieman kummallisiin johtopäätöksiin. Esimerkiksi ehdotus järjestöjen tukien muuttaminen palveluseteliksi on ongelmallinen, koska se

ensinnäkin sekoittaisi juuri hyte-toiminnat ja varsinaiset sote-markkinoilla toimivat sote-palvelut, joihin ei saa käyttää avustuksia. Sote-palveluissa käytetään jo palveluseteliä ja toteutuessaan sote-uudistus olisi tuonut asiakassetelin laajaan käyttöön.

Samoin ehdotettu nykyisten avustusten siirtäminen suoraan budjettivaroista tapahtuvaksi toiminnaksi saattaisi olla ojasta allikkoon siirtymistä. Silloin järjestöt saattaisivat olla vieläkin enemmän valtion varjossa ja riippuvaisia vaalikausittain vaihtuvista poliittista päätöksistä.

Järjestöt ovat itsekin nostaneet esiin autonomiaongelmat. SOSTEn mukaan tarkkaan rajatut rahoituspäätökset ja soveltamisohjeet ohjaavat liikaa järjestöjä tuottamaan julkisen sektorin määrittelemää toimintaa. Kansalaisjärjestöjen toiminnan tavoite ja oikeutus pitäisi SOSTEn mukaan nousta kansalaisista ja heidän itsensä määrittelemänä, ei julkisen sektorin tarpeista käsin.

SOSTE julkaisi artikkelikokoelman, jossa pohdittiin järjestötoiminnan rahoitusvaihtoehtoja (Aalto-Matturi ym. 2017). Kokoelma nostaa esiin erityisesti mainitun järjestöjen autonomiakysymyksen. Kysymys kilpistyy siihen, tuottavatko järjestöt pelkällä olemassaolollaan sosiaalista pääomaa, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä vai tuleeko valtion ohjata yhteiskuntapoliittisin painopistein järjestöjen toimintaa avustusten kautta.

Artikkelikokoelmassa ei problematisoida rahapelituottojen käyttämistä hyviin tarkoituksiin. Rahapelituotoista jaettavaa kansalaisjärjestökentän valtionapua pidetään ainutlaatuisena suomalaisena innovaationa.

Suurimmat muutospaineet järjestöjen hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimintojen rahoittamiseen saattavat tulla kuitenkin koko rahapelitoiminnan tulevaisuudesta. Emeritusprofessori Pekka Sulkusen (2019) mukaan Suomen rahapelipolitiikka on – lyhyestä monopolikaudesta huolimatta – tullut tiensä päähän. Olipa ratkaisu mikä hyvänsä, rahapelaaminen ei Sulkusen mukaan enää ole varmatuottoinen ja harmiton tapa rahoittaa hyviä asioita.

Pekka Sulkunen katsoo edunsaajien menetelleen tyhmästi, kun eivät ole vaatineet rahapelituottojen ohjaamista valtion budjettiin ajoissa. Hän ennakoi analyysissaan, että kun tuotot vastaisuudessa vähenevät ja jos samaan aikaan on odotettavissa talouden taantuma, on valtiovarainministeriössä ja eduskunnassa hyvin vaikea puolustaa edunsaajien nykyistä asemaa ja korvata niiden menetyksiä verovaroista.

Kun laadimme johdollani Suunnitelman rahapelihaittojen ehkäisyn ja korjaavan työn järjestämiseksi Suomessa (2017), esitimme rahapelipolitiikasta laadittavan valtioneuvoston periaatepäätöksen. Sen nojalla rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle olisi luotu periaatepäätöstä

toimeenpaneva kansallinen ohjelma. Se olisi määrittänyt rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteet, toimenpiteet ja rahoituksen.

Pekka Sulkunen (2019) ehdottaa radikaalimpia toimia. Suomen pelitoiminnan sääntelyjärjestelmä olisi eheytettävä yhteen organisaatioon, turvattava sen riippumaton asema suhteessa Veikkaukseen ja annettava sille riittävä ohjausvalta suhteessa koko rahapelien toimeenpanoon, sillä ”Suomen sääntelyjärjestelmä on ainutlaatuisen hajautettu, sekava, vanhentunut ja vähän luottamusta herättävä”.

Vaikka vastuulliset järjestöt ovat kannattaneet avustusten vähenemisen uhallakin ongelmapelaamista ehkäiseviä toimia (ks. esim. Tiensuu 2019), osa järjestöistä on vastustanut ehkäisytoimien laajentamista perusteena juuri oman rahoituksena heikkeneminen. Esimerkiksi Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry otti 7.8.2018 suorasukaisesti kielteisen kannan sisäministeriön ehdotukseen peliautomaattien pelaajien täystunnistautumispakosta: ”Toteutuessaan lakiesitys vähentäisi merkittävällä tavalla erityisesti järjestöissä ja kunnissa tehtävän nuorisotyön rahoitusta” (Allianssi 2018). Kannanotto kuvaa hyvin raadollisella tavalla rahoitusjärjestelmään liittyviä ongelmia ja ristiriitoja.

Keskustelu ongelmallisesta rahapelitoiminnasta hyvien asioiden rahoittajana ei tule poistumaan eikä ehkä edes laantumaan. Vastuullinen politiikka edellyttää, että rahapelipolitiikan ja avustuspolitiikan ongelmiin ja riskeihin etsitään hyvissä ajoin kestäviä ratkaisuja ennen kuin ongelmat kärjistyvät.

3.1.2 Veikkausvoittovarojen alueellinen jakautuminen

Miten yhden keskeisen hyte-toimintojen rahoittajan eli veikkausvoittorahojen jakoa valmistelevan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn valmistelemat avustukset korreloivat huono-osaisuuteen? Se esittää jaettavaksi veikkausvoittovaroja sosiaali- ja terveysjärjestöille noin 350 miljoonaa euroa vuodessa.

Vertasin avustusten jakautumista maakunnittain Sakari Kainulaisen kokoamiin maakuntien huono-osaisuusindikaattoreihin (Kainulainen 2018; Kainulainen, Paananen, Kuvaja-Köllner, Pulliainen & Sauvola 2016). Tuki näyttäisi kohdentuvan kohtuullisen hyvin väestön tarpeiden mukaan.

Näyttäisi siltä, että Etelä-Savossa, Kainuussa, Lapissa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa olisi keskimääräistä enemmän huono-osaisuutta ja vastaavasti myös STEAn rahaa kohdistui niihin maakuntiin keskimääräistä enemmän.

Sen sijaan Etelä-Karjala, Keski-Suomi, Kymenlaakso ja Päijät-Häme saavat keskimääräistä vähemmän STEA-rahoitusta, vaikka niiden huono-

osaisuutta kuvaava indeksi on yli keskiarvon. Edes ESR- ja EAKR-rahoitus ei korjannut tilannetta – tosin niistä vain osa menee järjestöjen hankkeisiin.

Avustuksia ei ole syytä eikä edes mahdollista jakaa, jos alueella ei ole kansalaisaktiivisuutta. Veikkausvoittovaroja ei voi ohjata ohi avustuskriteerien. Keskusjärjestöjen ja -liittojen on sen sijaan mahdollista tämän päivän data-analytiikan avulla tarkastella sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien esiintyvyyttä ja sen perusteella pyrkiä tukemaan ja elvyttämään paikallista aktiivisuutta ja tukea järjestötoimintaa esimerkiksi avustusten hakemisessa erityisesti niillä alueilla, joissa on paljon huono-osaisuutta ja vähän avustuksia.

3.2 Kuntatasolla järjestöyhteistyö on strateginen valinta

Tällä hetkellä ei ole tietoa kuntien asemasta ja roolista mahdollisessa uudessa sote-järjestelmässä. Järjestöillä on kuitenkin rooli tulevaisuuden kunnissa – olipa kuntien tehtäväkentän laajuus tulevaisuudessa mikä tahansa.

Suomalaisessa kunnassa on ollut sekä julkishallinnon että kansalaisyhteiskunnan piirteitä kuten aiemmin on ollut esillä. Viranomaistehtävien lisäksi ne organisoivat kansalaisten yhteisvastuullista toimintaa toisten ihmisten auttamiseksi ja kansalaisten sivistämiseksi.

Hyvinvointivaltion keskeisellä rakentamiskaudella 1960-luvulla kunnista tuli suuren kertomuksen merkittäviä toimijoita. Kuntien vastuulle tuli yhä enemmän hyvinvointipalveluita. Tämän sosiaalipolitiikan kultakauden jälkeen ja varsinkin 1990-luvun laman myötä tuli tulosjohtamisen kausi. Sosiaali- ja terveystoimia alettiin yhdistää, otettiin käyttöön erilaisia elinkaari- ja ikäkausimalleja, tilaajavastuuta ja tuottajavastuuta alettiin erottaa. Kun yhdistyneet organisaatiot saivat merkittävän aseman kuntaorganisaatioissa, niistä tuli sekä rahankäytöllä että henkilömäärällä mitattuna kunnan suurin hallinnonala. Kuntatalouden heikentyessä siihen kohdistuvat myös suurimmat säästöpaineet. (Möttönen 2014.)

Markkinamekanismien käyttöönotto johti ostopalvelujen lisääntymiseen ja kilpailuneutraalisuuden korostamiseen. Palveluja tuottavat järjestöt asetettiin samalle viivalle palveluja tuottavien yritysten kanssa huolimatta niiden erilaisesta ansaintalogiikasta. (Möttönen & Niemelä 2005; Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008; Koskiaho 2014; Särkelä 2016.)

Tulevaisuuden kunta -kirjaan kirjoittaneiden Maria Kaisa Aulan, Päivi Laajalan ja Ritva Pihlajan (2017) mukaan kuntien huomio onkin kohdistunut ensi sijassa järjestöihin, jotka tuottavat palveluja ja ovat näin edesauttamassa kuntien omien lakisääteisten velvollisuuksien hoitamista. Ihmisten keskinäisen yhteisöllisyyden ja vertaistuen vahvistajina, vapaa-ajan areenoina sekä vapaaehtoistyön paikkana toimivat järjestöt ovat jääneet

varsinkin kuntien strategisina kumppaneina vähemmälle huomiolle eikä niiden kanssa työskentelylle ole aina etsitty selkeitä rakenteita.

Maria Kaisa Aulan ym. (2017) mukaan kunnan yhteisö- ja myös laajan hyvinvointiroolin löytämisessä on kysymys pitkälti siitä, miten tulevaisuuden kunnissa onnistutaan uudelleen lähentymään epävirallisempaa ja kaiken aikaa uusia muotoja saavaa kansalais- ja järjestötoimintaa.

Kirjoittajat visioivat tulevaisuuden kuntaa ihmisten yhteisönä, erilaisten toimintojen alustana sekä uudenlaisten kumppanuuksien vahvistajana. Heidän mukaansa tulevaisuuden kunta menestyy, kun

1. johdolla on kyky hahmottaa kokonaisuuksia sekä sitoutua ja antaa kasvot uudelle kunnalle myös arvojohtajana – kumppanuus edellyttää yhteisiä tavoitteita ja arvoja,
2. virka- ja luottamushenkilöjohto on aloitteellinen ja sitoutuu kuntastrategian rakentamiseen yhdessä kuntayhteisön toimijoiden kanssa – kuntastrategia on kumppanuuksia luova prosessityökalu,
3. tehtävien ja palvelujen suunnittelu ja toteutus tapahtuvat yhdessä eri-ikäisten ja erilaisten kuntalaisten sekä henkilöstön kanssa – tulevaisuuden kunta hyödyntää laajasti erilaisia osallistavia menetelmiä ja toimintatapoja,
4. poikkihallinnollisuus ja kumppanuus ulottuvat kaikille kunnan tasoille – kumppanuus toimii strategisena toimintaotteena niin isoissa palvelu- ja tehtäväkokonaisuuksissa kuin pienemmissä arjen asioissa,
5. verkostoissa johtaminen ja kumppanuuksien vahvistaminen ymmärretään pitkäjänteiseksi toiminnaksi – kumppanuus edellyttää ammattitaitoa vahvistaa yhteisöjä ja vuoropuhelua sekä säännönmukaisia rakenteita,
6. annetaan tilaa erilaisille yhteisöille sekä osallistumisen ja vaikuttamisen muodoille – yhteisöllisyyttä ja kumppanuuksia voi syntyä myös verkossa, digitaalisia välineitä ja alustoja hyödyntäen ja
7. eri-ikäiset ja erilaiset kuntalaiset, järjestöt, yritykset ja kesäasukkaat ovat aidosti mukana tekemässä yhteisöllistä kotikuntaa – viestinnällä vahvistetaan ymmärrystä siitä, mitä kumppanuus eri osapuolille tarkoittaa.

Kyse on juuri aiemmin esillä olleen uuden paikallisen hallinnan mukaisesta toiminnasta.

Myös uusissa älykkään kunnan hahmotuksissa inklusiivinen tavoite ja verkostomainen, hallintaan perustava johtaminen ovat keskeisiä. Älykäs kunta on avoin systeemi, jossa avoimesta julkisesta hallinnosta ja avoimesta systeemistä on tullut vallitseva doktriini. Toteutukselle leimallista on alustamainen toimintatapa. Erilaisten tietovirtoja ja -varoja hyödynnetään yhteiskehityksellisesti uusien palveluiden ja sovellusten aikaansaamiseksi. (Laitinen, Stenvall & Virtanen 2017.)

Älykkäässä kunnassa pyritään paikallisesti luovaan ja aiempaa parempaan, myös kiperien ongelmien ongelmaratkaisuun siten, että julkinen hallinto tukee ja mahdollistaa eri toimijoiden välisen ja vuorovaikutteisen ratkaisuihin tähtäävän osallisuuden. Politiikka, ohjelmat, rakenteet, palvelut ja resurssit ovat tehokkaasti viritetty ja johdettu palvelutarpeiden ja julkisen hyvän mukaan. Kunta mahdollistaa toisilta oppimista, ketterää kokeilua ja ratkaisuja. Julkiset palvelut ja toiminnot sekä niiden tulokset on tehty läpinäkyväksi.

Ilpo Laitinen ym. (2017) tiivistävät älykkään kaupungin piirteet kuuteen kohtaan: Älykäs kunta

1. hyödyntää verkostorakenteita ja verkostojen hallintaa kilpailukykynsä kehittämiseksi,
2. tukee yrityslähtöistä kaupunkikehittämistä,
3. pyrkii sosiaaliseen inkluusioon,
4. asemoi digitaali- ja luovan alan yritykset ja talouden keskeisiksi,
5. arvottaa ja huomioi sosiaalista pääomaansa sekä
6. toimii kestävän kehityksen periaattein.

Selvityshenkilö Tuija Brax (2018) näkee, että sote-uudistuksen myötä vakiintunut yhteistyöpinta kuntien ja järjestöjen välillä olisi muuttunut. Hän arvioi, että kunnan välitön ja pidemmänkin ajan kannuste tukea hyte-työtä saattaisi heikentyä merkittävästi, jos hyte-työn sote-palveluiden tarvetta laskevat hyödyt olisivat koituneet ensi sijassa maakunnan hyväksi.

Ellei uusi hallitus pääse nopeasti liikkeelle uuden sote-uudistuksen kanssa, vaarana on se, että kaikki hyvinvointiin ja terveyteen liittyvä kehittämistyö kunnissa pysähtyy tai ainakin hidastuu.

3.2.1 Järjestöt ja kunnalliset avustukset

Paikalliset, kuntatason järjestöt perustavat toimintansa vapaaehtoistyöhön, moninaiseen varainhankintaan ja osin myös julkisiin avustuksiin.

Kunnat myöntävät avustuksia pääsääntöisesti paikallisille toimijoille. Kuntien avustuskäytäntöihin ovat kuuluneet yleiset toiminta-avustukset, erityisavustukset (matka-, projekti-, tapahtuma- ja vastaavat avustukset), ostopalvelut, joita kunnat ovat lisänneet entisen avustamisen sijasta ja erilaiset vastapalvelukset tai vastineet avustukselle, mikä käytäntö on lisääntynyt koko ajan kunnissa. (Harju & Niemelä 2011.)

SOSTEn 20 kaupunkia koskeneen selvityksen mukaan sekä avustusten myöntämiskriteerit että myönnetyt summat vaihtelevat erittäin paljon. Vuonna 2013 avustuksin tuettiin kaupungista riippuen esimerkiksi hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumista, syrjäytymisen ehkäisyä, päihteettömyyttä, vertaistoimintaa, osallistumismahdollisuuksia, yhteisöllisyyttä,

omatoimisuutta tai omaa vastuuta. Avustusperiaatteissa sosiaali- ja terveysjärjestöt nähdään harrastus- ja virkistystoiminnan järjestäjiksi, keskeisiksi yhteiskunnallisiksi toimijoiksi tai sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottajiksi.

Avustuksella saattoi olla myös ehtoja kuten että sen piti tukea kaupungin omaa palvelutoimintaa tai toiminnan oli tuettava kaupungin strategiaa. Viime mainittu on ymmärrettävä mutta myös varsin ongelmallinen periaate, koska se tekee toiminnasta kehällistä eikä välttämättä auta tunnistamaan uusia ongelmia.

Useimmissa kaupungeissa avustukset myöntää sosiaali- ja terveyslautakunta tai kaupunginhallitus tai päätösvaltaa on delegoitu muille lautakunnille tai jopa viranhaltijoille. Vain harva kaupunki julkaisi päätökset kootusti esimerkiksi verkossa. Tiedot myönnettyjen avustusten määristä ja saajista oli etsittävä eri lautakuntien pöytäkirjoista.

Selvityksen tehneelle sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö SOSTElle oli yllätys se, että vain harva kaupunki määritteli järjestöjä avustusperiaatteissa tai -päätöksissä sosiaali- ja terveysjärjestöiksi. Termeinä päätösasiakirjoissa käytettiin hyvinvointitoimialan järjestöjä, yleishyödyllisiä järjestöjä tai kansanterveys- tai vammaisjärjestöjä. Suurimmissakaan kaupungeissa ei välttämättä ollut erillistä määrärahaa nimenomaan sosiaali- ja terveysjärjestöille. Ne saattoivat saada avustukset samasta potista kuin vaikkapa eläinsuojeluyhdistykset tai partiolaiset. (SOSTE 2014.)

Selvityshenkilöt Harju ja Niemelä jo 2011 patistelivat liittoja ja keskusjärjestöjä olemaan aktiivisia ja luomaan kuntia varten yhtenäisen sähköisen avustusten haku-, päätös-, maksatus- ja seurantajärjestelmän, jolla on riittävä yhdenmukaisuus opetus- ja kulttuuriministeriön ja silloisen Raha-automaattiyhdistyksen sähköisten järjestelmien kanssa. Ideana oli se, että julkishallinnon kautta sellaisen järjestelmän luominen olisi haasteellista ja aikaa vievää. Jos järjestöt olisivat ottaneet asian hoitaakseen, sen hyöty olisi koitunut aikaa myöten niille itselleen sekä parempana palveluna että ajantasaisena, yhteismitallisena tietona. Tämä olisi myös yhdenmukaistanut käytäntöjä.

Selvityshenkilö Tuija Brax (2018) esitti, että kunnat ja maakunnat velvoitetaan raportoimaan THL:lle päätöksistään avustaa hyte-työtä tekevien sote-järjestöjen paikallista toimintaa ja/tai järjestölähtöistä hyte-toimintaa. THL:n tulee julkistaa näin kerätty tieto osana muuta hyte-tietovarantoaan. Suositus on varsin käyttökelpoinen ja tarpeellinen toteutettiinpa sitten minkälainen sote-malli tahansa.

Taloustutkimuksella teetetyn selvityksen mukaan järjestöjen varainhankinta on monipuolistumassa, kun ulkomaisen ja EU-rahoituksen osuus sekä yritysyhteistyön merkitys kasvavat. Julkiset avustukset ovat silti tärkeä rahoituslähde suurimmalle osalle järjestöistä. Erityisesti yritysyhteistyö kiinnostaa järjestöjä, ja sen merkitys tullee lisääntymään. (Taloustutkimus 2018.)

Vuoden 2018 järjestöbarometrin (Peltosalmi ym. 2018) mukaan paikallisten sosiaali- ja terveysyhdistysten vuosibudjetti on noin 6100 euroa. Keskimäärin 650 euroa tulee kunnalta toiminta-avustuksena. Kunnan avustukset ovat siten hyvin merkittäviä järjestöjen paikallisen toiminnan rahoituksessa. Toisaalta pääsääntöisesti rahamäärät, joita järjestöt tarvitsevat kunnilta eivät ole kunnan talouden mittakaavassa kovinkaan suuria.

Tästä jälkimmäisestä tosiasiasta huolimatta järjestöillä on viime vuosilta kokemuksia siitä, että avustukset ovat pienentyneet tai jopa lakanneet ja sote-uudistuksen myötä. Neljäsosalla yhdistyksistä (26 %) avustussumma oli joko pienentynyt tai muuttunut nollaksi. Avustuksen määrä on kasvanut 14 prosentilla yhdistyksistä.

Hieman enemmän kuin joka toinen paikallisyhdistys (57 %) toimii kunnan omistamissa tiloissa. Kunnilta saatuja toimintatiloja käyttävistä yhdistyksistä yli kolmella neljäsosalla (77 %) tilojen hinta on pysynyt ennallaan kahden viime vuoden aikana. (Peltosalmi ym. 2018.)

3.3 Kaavailtu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tuki

Kaavaillussa lainsäädännössä (HE 15/2017) väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä katsottiin vaikuttavia olevan sellaisten toimien, joilla kavennetaan terveys- ja hyvinvointieroja, vähennetään ennenaikaista kuolleisuutta sekä ylläpidetään työ- ja toimintakykyä. Maakunta olisi saanut rahoitusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Se olisi määräytynyt hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminnan laajuuden ja toiminnan tuloksellisuutta kuvaavien indikaattoreiden perusteella.

Kuntien vastuulta olisivat poistuneet sosiaali- ja terveyspalvelut, mutta uudistuksen jälkeenkin niille olisi jäänyt hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Kunnillekin suunniteltiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosaa eli hyte-kerrointa. Hyte-kerroin olisi ollut kannustin, jolla kuntien rahoituksen valtionosuuden suuruus olisi määräytynyt osaksi niiden tekemän hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön mukaan. Tällä haluttiin varmistaa kuntien aktiivinen toiminta asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi myös sote-uudistuksen jälkeen.

Toimintaa kuvaavat prosessi-indikaattorit (29 kpl) olisivat mitanneet nykytilannetta, sitä, minkälaista kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työ on. Tulosindikaattorit (8 kpl) olisivat kuvanneet, minkälaisia muutoksia kunnan asukkaiden terveydessä ja hyvinvoinnissa on tapahtunut viimeisten kahden vuoden aikana.

Järjestöjen työllä olisi ollut suoraa, epäsuoraa eli välillistä ja joidenkin indikaattoreiden kohdalla ei ehkä lainkaan vaikutusta indikaattoreihin ja sen kautta kunnan ja maakunnan valtionosuuteen.

Kun indikaattoreissa on kuvattu laajoja hyvinvoinnin ja terveyden kokonaisuuksia ja kun tarkastelee lähestymistapoja, niistä on havaittavissa yhtäältä ohjelmaperustaista lähestymistä. Järjestöjen aktiivisessa toiminnassa painottuu usein osallisuusperustainen tarkastelu, mikä näkyy myös lainsäädäntövalmistelun retoriikassa. Nämä eivät ole toisiaan poissulkevia vaan usein monelta osin päällekkäisiä.

Yhteenveto

- → Vastuullinen politiikka edellyttää, että rahapelipolitiikan ja avustuspolitiikan ongelmiin ja riskeihin etsitään hyvissä ajoin kestäviä ratkaisuja ennen kuin ongelmat kärjistyvät.
- → Julkiset kansalaisyhteiskunnan tuet ovat laaja ja monimutkainen kokonaisuus, minkä vuoksi seuraavassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on tärkeää tehdä mahdollisimman kokonaisvaltainen vaikutusarvio ja riskianalyysi seurauksista, joita järjestelmän muutos aiheuttaa järjestöjen piirissä oleville, tukea ja apua tarvitseville kansalaisille.
- → Vaikka kuntien tulevien tehtävien laajuudesta ei ole tietoa, älykäs kunta pyrkii jatkossakin sosiaalisen inkluusion ja sosiaalisen pääoman vahvistamiseen olemalla luovassa vuorovaikutuksessa paikallisten järjestöjen kanssa ja huomioimalla kaiken aikaa uusia muotoja saavaa kansalais- ja järjestötoimintaa.

4 Järjestöjen hyte-toimintojen ja sote-palveluiden kehittäminen

4.1 Järjestöjen ja niiden palvelutuotannon määrä

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjä on Suomessa yhteensä noin 10 000 ja niissä on jäseniä yhteensä noin 1,3 miljoonaa. Vapaaehtoistoimijoita vuoden aikana on noin 500 000. Heidän työpanoksensa on arvioitu 21 000 henkilötyövuoden suuruiseksi.

Nämä järjestöt työskentelevät pääsääntöisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Työmuotoina ovat erilaiset maksuttoman auttamisen, tuen, neuvonnan ja vapaaehtoistoiminnan muodot sekä esimerkiksi koulutuksen ja kustannustoiminnan toimintamuodot, joilla sosiaali- ja terveysjärjestöt välillisesti tukevat toimintansa tarkoituksen toteuttamista.

Uusimman Järjestöbarometrin (Peltosalmi ym. 2018) mukaan yleiskuva sosiaali- ja terveysalan yhdistysten toiminnan laajuuden kehityksestä on melko myönteinen. Toimintaansa laajentaa lähes joka neljäs järjestö (23 %), yhdistysten enemmistöllä (60 %) toiminta on jatkumassa entisessä laajuudessaan ja supistajia on noin joka kuudes (17 %) yhdistys.

Toiminnan kasvuarviot ovat selvästi yleisimpiä mielenterveysyhdistyksissä (47 %) ja supistumisarviot työttömien yhdistyksissä (53 %). Hyvä työllisyystilanne on saattanut jo vaikuttaa toiminnan tarpeen vähenemiseen viimemainituissa. Laajentumassa ovat muita yleisemmin taloudeltaan ja jäsenmäärältään suuret ja henkilökuntaa palkanneet yhdistykset

Barometrin mukaan yhdistykset ovat aloittaneet toimintamuotoja selvästi yleisemmin kuin lopettaneet niitä. Runsas kolmasosa (36 %) yhdistyksistä käynnisti jonkin uuden toimintamuodon vuoden 2017 aikana. Aktiivisimpia olivat mielenterveysyhdistykset (46 %) ja lastensuojelun yleisyhdistykset (45 %). Taloudeltaan ja jäsenmäärältään pienet yhdistykset ovat aloittaneet uusia toimintamuotoja muita harvemmin.

Kyselyyn vastanneissa sosiaali- ja terveysyhdistyksissä on keskimäärin eli mediaaniarvona 137 jäsentä. Sosiaali- ja terveysyhdistykset voidaan barometrin mukaan jakaa jäsenmäärältään karkeasti kolmeen luokkaan. Runsaassa kolmanneksessa yhdistyksiä (35 %) on alle 100 jäsentä, hieman vajaalla kolmanneksella 100–200 jäsentä (29 %) ja noin kolmasosalla (36 %) yhdistyksiä tätä enemmän.

Suurimmassa osassa yhdistyksiä toimitaan alusta loppuun kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuden varassa. Toiminta toteutuu pitkälti vapaaehtoisten varassa. Peräti neljä viidestä (79 %) yhdistyksistä toimii pelkin vapaaehtoistoimin.

Järjestöjen palvelutuotannon määrä kuvaa sitä, kuinka vahvasti järjestöt ovat niin sanotuilla sote-markkinoilla. Järjestöjen palvelutuotantoa on tarkasteltu määrällisesti kolmella tasolla: ylläpitäjä, toimintayksikkö ja palvelut. Ylläpitäjänä on tällöin yhdistys, säätiö tai edellä mainittujen omistama, yleensä niin sanottu yhteiskunnallinen yritys. Viimeisessä SOSTEn selvityksessä ei ollut enää mukana näitä järjestöjen ylläpitämiä osakeyhtiömuotoisia toimintoja (Puhakka, Peltosalmi & Perälahti 2018).

Määrätiedot perustuvat Valviran yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen Valveri-rekisterin poikkileikkausaineistoihin elokuulta 2017. Edellisen SOSTEn selvityksen tiedot on poimittu vuonna 2015.

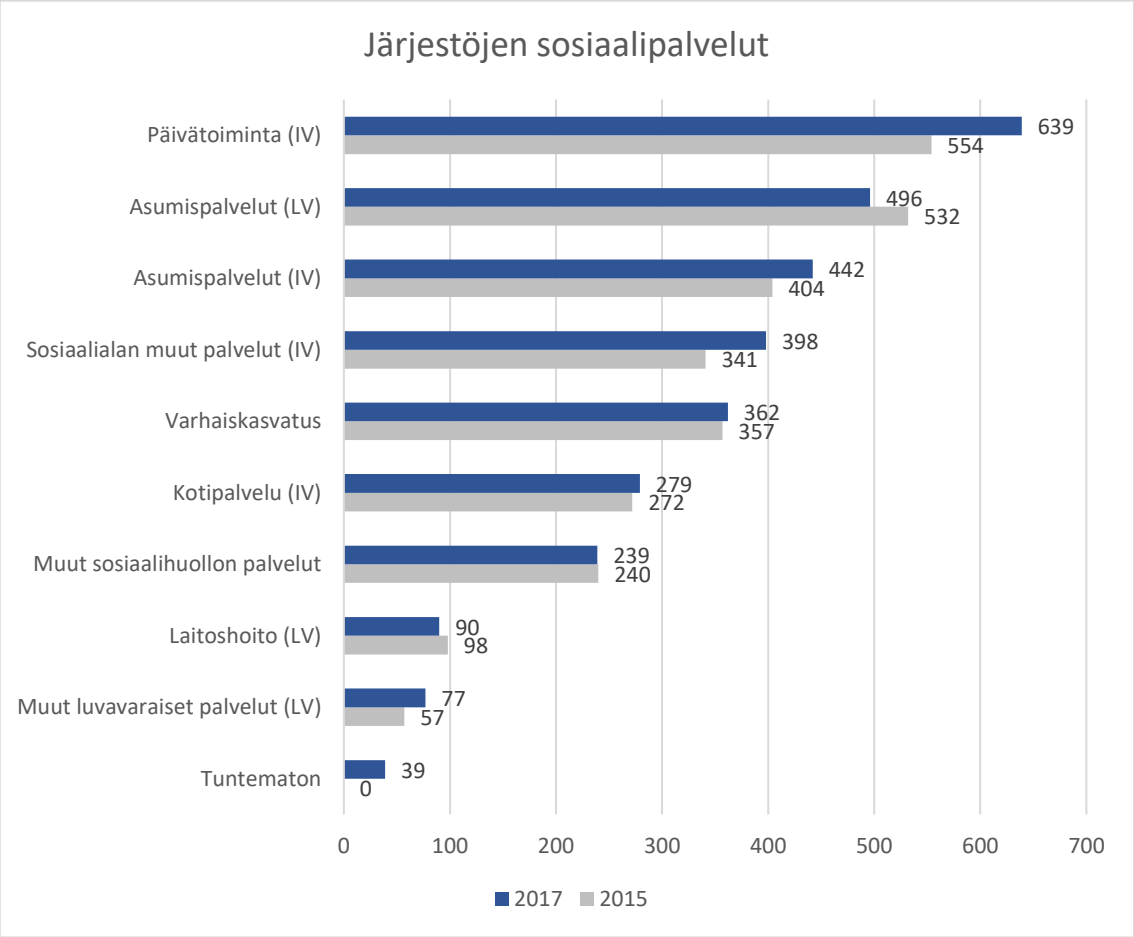
Sosiaali- tai terveyspalveluja suoraan itse tuottavia järjestöjä oli vuonna 2017 yhteensä 1029. Monien uutisoitujen hoivapalvelujen myynnin perusteella oli julkisuuteen muodostunut kuva, että järjestöt ovat luopumassa sote-palveluista. Vaikka kauppoja luvanvaraisista asumispalveluista olikin syntynyt (mainittuina vuosina vähennystä 36 yksikköä), palveluita tuottavien järjestöjen kokonaismäärä oli ollut kuitenkin vuosina 2015-2017 merkittävässä kasvussa. Niiden määrä oli noussut liki sadalla 931:stä mainittuun 1029:ään (+ 11%).

Kasvu oli tapahtunut nimenomaan sosiaalipalveluissa. Terveyspalveluita tuottavien järjestöjen ja niiden toimintayksiköiden määrässä oli tapahtunut lievää laskua.

Valviran aineiston mukaan Suomessa oli vuonna 2017

- yhteensä 860 sosiaalipalveluja tuottavaa järjestöä, niillä 1 646 toimintayksikköä, joissa yhteensä 3 061 palvelua
- yhteensä 204 terveyspalveluja tuottavaa järjestöä, niillä 363 toimintayksikköä, joissa yhteensä 1 836 palvelua

Kuvio 3. Järjestöjen sosiaalipalvelut 2015 ja 2017 (Lähde: Valvira ja SOSTE)



Järjestöjen sosiaalipalvelujen yleisimpiä asiakkaita palvelujen määrällä mitaten ovat vanhukset, lapset ja nuoret, mutta myös kehitysvammaiset ja muut vammaiset, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat sekä lapsiperheet ovat runsaasti edustettuina järjestöjen palvelutuotannon asiakaskunnassa. Vuosina 2015–2017 erityisesti lasten, nuorten ja lapsiperheiden sekä kehitysvammaisten ja muiden vammaisten palvelut ovat lisääntyneet.

Järjestöjen osuus yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista oli viidennes (20 %) ja suunnilleen samoin toimintayksiköistä (22 %). Järjestöjen osuus yksityisistä sosiaalipalveluista oli suurin päivätoiminnassa (56 %), varhaiskasvatuksessa (33 %) ja asumispalveluissa (25–27 %). Asiakasryhmittäin tarkasteltuna järjestöjen osuus yksityisistä sosiaalipalveluista on suurin kuntouttavassa työtoiminnassa (86 %) ja turvakotitoiminnassa (83 %).

Taulukko 1. Järjestöjen sote-palvelutuotanto 2015 ja 2017. Lähde: Lindholm (2016) ja Puhakka ym. (2018) / SOSTE

	Järjestöjen suoraan itse tuottamat palvelut		Järjestöjen yhtiöitetyt palvelut	
	Sosiaalipalvelut	**Terveyspalvelut**	**Sosiaalipalvelut**	**Terveyspalvelut**
Järjestöjä	822 (2015) / 860 (2017)	207 (2015) / 204 (2017)	45 (2015)	33 (2015)
Toimintayksiköitä	1 684 (2015) / 1 646 (2017)	370 (2015) / 363 (2017)	392 (2015)	165 (2015)
Yhtiöitä			49 (2015)	46 (2015)
Järjestöjen ja järjestöomisteisten yhtiöiden toimintayksiköt yhteensä	2 076 (2015)	535 (2015)		
Kaikki palveluja suoraan tai itse tai yhtiöitettynä tuottavat järjestöt	959 (2015)			
Tuntemattomat	37 (2015)		28 (2015)	

Väestömäärään suhteutettuna eniten palvelutuotantoa ylläpitäviä järjestöjä löytyi Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Savossa, Kainuussa, Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa ja Pohjanmaalla (yli 20 järjestöä 100 000 asukasta kohden). Vähiten palvelutuotantoon innostuneita järjestöjä oli Pohjois-Pohjanmaalla, Satakunnassa, Lapissa ja Varsinais-Suomessa (alle 15 järjestöä 100 000 asukasta kohden).

Toimipaikkojen määrien mukaan järjestöjen järjestys maakuntakohtaisessa aktiivisuudessa hieman muuttuu. Eniten yksiköitä toimii Kymenlaaksossa, Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa ja Uudellamaalla (35 yksikköä tai enemmän 100 000 asukasta kohden). Toimipaikoittain yksiköitä vähiten on Satakunnassa, Pohjois-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Lapissa (alle 20 yksikköä 100 000 asukasta kohden).

Terveysjärjestöjä kansalaiset ovat perustaneet ahkerimmin Lappiin, Pohjois-Savoon ja Etelä-Savoon (yli 7 järjestöä 100 000 asukasta kohden). Lähelle pääsevät myös Etelä-Karjala ja Kymenlaakso. Vähiten terveysjärjestöjä ovat perustettu Satakunnassa, Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla (alle 5 järjestöä 100 000 asukasta kohden).

Terveysalan toimipisteitä järjestöillä oli eniten Kymenlaaksossa, Etelä-Savossa, Lapissa ja Keski-Suomessa (yli 9 toimipistettä 100 000 asukasta kohden) - Pohjois-Savokin pääsee aika lähelle kärkeä. Vähiten terveysalan toimipisteitä on Satakunnassa, Uudellamaalla ja Etelä-Pohjanmaalla (alle 5 yksikköä) - Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussakin aktiivisuus oli liki yhtä vähäistä. Väestömäärissä on käytetty Tilastokeskuksen väestötilastoa 1.1.2018. (Puhakka ym. 2018)

Aiemman selvityksen mukaan järjestöomisteisia sosiaali- tai terveyspalveluita tuottavia yhtiöitä on koko maassa 69. Niistä oli 49 sosiaalipalveluja, 46

terveyspalveluja ja 26 molempia palveluita tuottavia. Järjestöjen kaikista palveluja tuottavista toimintayksiköistä yhtiöitettyjen toimintayksiköiden osuus on sosiaalipalveluista 19 % ja terveyspalveluista 31 %. (Lindholm 2016.)

Tilastokeskuksen tietojen mukaan terveys- ja sosiaalipalvelualalla oli Suomessa 18 423 yritystä vuonna 2016. Näistä 56 oli osuuskuntia (eli 0,3 % kaikista sote-alan yrityksistä) ja 1 226 voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä (6,2 % koko sote-alasta). (Jussila ym. 2019.)

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveyspalveluissa toimivat osuuskunnat ja järjestöt maakunnittain. Lähde: Valvira ja SOSTE (Jussila ym. 2019).

	Sosiaalipalvelut		Terveyspalvelut		
	Osuuskunnat	Järjestöt	Osuuskunnat	Järjestöt	Väkiluku
Kaikki yhteensä	63	861	15	204	
Etelä-Karjala	1	28	0	9	129 865
Etelä-Pohjanmaa	1	34	0	9	190 910
Etelä-Savo	3	40	1	11	147 194
Kainuu	5	18	0	4	73 959
Kanta-Häme	2	27	1	9	172 720
Keski-Pohjanmaa	2	19	0	4	68 780
Keski-Suomi	4	47	0	17	276 031
Kymenlaakso	3	42	1	12	175 511
Lappi	4	22	0	14	179 223
Pirkanmaa	5	83	1	22	512 081
Pohjanmaa	3	38	2	12	180 945
Pohjois-Karjala	2	31	1	11	162 986
Pohjois-Pohjanmaa	7	41	2	13	411 856
Pohjois-Savo	4	47	0	19	246 653
Päijät-Häme	3	37	1	11	201 228
Satakunta	1	21	0	4	220 398
Uusimaa	12	294	3	48	1 655 624
Varsinais-Suomi	1	55	2	24	477 677

4.2 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen inklusiivisen yhteiskunnan rakentajana

Rauenneen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelumateriaaleissa kolmannen sektorin toimijoilla sanottiin olevan tärkeä asema niin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä kuin myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa. Maakunnan strategioissa ja palvelulupauksissa olisi ollut STM:n linjauksen mukaan tärkeä ottaa huomioon järjestöjen yleishyödyllinen vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki. Lakiluonnokseen lisätyn kirjauksen mukaan maakunnan ja kunnan olisi ollut tehtävä yhteistyötä muiden maakunnassa toimivien julkisten toimijoiden ja yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. (STM1 2018.)

Peruslinjauksissa oli monella tavalla ja tasolla inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen osasia, kun ne korostivat osallisuutta ja yhteisöjen äänen kuulemista. Jotta kansalaisyhteiskunta voisi toimia olemuksensa mukaisesti, sen toimintaa ei tule sitoa ylhäältä päin valtion ohjausnuoraan, ei toiminnallisesti eikä taloudellisesti. Tässä selvityksessä hahmoteltu inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen ajatus sopisi sosiaali- ja terveysjärjestöjen riittäväksi yhteiseksi nimittäjäksi ja toiminnan perimmäisen tarkoituksen kuvaajaksi minkälaisessa sote-uudistuksessa tahansa tavalla, joka kunnioittaa järjestöjen autonomiaa ja niiden tehtävää yhteiskunnassa.

Kuten aiemmin on ollut esillä, lainsäädäntöehdotuksissa olivat monella tapaa esillä asiakas- ja väestöryhmätarkastelu. Sitä kautta oli löydettävissä myös yhteistyön perusta hyvinvointivaltiolle ja kansalaisjärjestöille. Ne toimivat ikään kuin työparina universalismin idealle perustuvan hyvinvointivaltion rakentamisessa.

Seuraavassa tarkastellaan järjestöjen toimintaa ja organisoitumista tilanteessa, jossa inklusiivisen yhteiskunnan rakentaminen otetaan järjestöjen keskeiseksi tavoitteeksi ja toiminnan arviointiperusteeksi erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

4.2.1 Inklusiivinen yhteiskunta rakentuu paikallisyhteisöissä – ja verkossa

Aluerakenteita on purettu tai ohennettu osassa valtakunnallisia järjestöjä – kaikilla tosin ei ole ollut lainkaan aluetasoa. Aluerakenteiden purkaminen ei sinänsä välttämättä merkitse tänä digitaalisuuden aikana paikallisen ja alueellisen toiminnan tukemisen heikkenemistä, jos asenteissa ja toiminnassa pääpaino on asetettu paikalliseen toimintaan ja sen elävyyteen. Sitä toteutetaan vain uusin tavoin ja uusin menetelmin.

Sote-järjestöjen kattojärjestöllä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:llä on noin 200 valtakunnallista jäsenjärjestöä, joilla on koko maassa noin 9500 paikallisjärjestöä. Tuija Braxin (2018) mukaan koko yleishyödyllisen kentän

toimintamahdollisuudet nyt ja myös tulevaisuudessa riippuvat merkittävästi tämän paikallistason elinvoimaisuudesta. Sote- ja maakuntauudistus olisi muuttanut merkittävästi järjestöjen toimintaympäristöä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, etenkin paikallistasolla.

Paikallistason järjestötoiminta on monien paineiden alainen. Kilpailu aktiiveista saattaa kasvaa. Järjestöaktiivi voi käyttää luontevasti oman järjestönsä verkkopalveluita ja muita mahdollisuuksia vahvistaakseen aktiivisen kansalaisen rooliaan – edellyttäen, että näitä palveluita on tarjolla. Toinen mahdollisuus on se, että joutuu aktivisuutensa vuoksi jonkin toisen toimijan markkinasegmenttiin, jossa pyritään vetämään hänen huomionsa ja aktiivisuutensa muualle (Halava ym. 2018).

Lyhytkestoisen ja projektiluonteisen osallistumisen lisääntyminen on nähty usein pelkkänä uhkana perinteiselle järjestötoiminnalle. Vähemmälle huomiolle ovat jääneet ne uudet mahdollisuudet, joita tähän muutokseen saattaa kätkeytyä, jos järjestötoiminta itsessään uusiutuu ja antaa tilaa ja mahdollisuuksia uudentyyppiselle kansalaisaktiivisuudelle. (Halava ym. 2018; Stranius & Laaksonen 2011.)

Eturivin järjestöt yhdistävät paikallisen ja verkkoyhteisöllisyyden samaksi kokonaisuudeksi. Mutta jos paikallistason järjestötoiminta heikentyy ja osin katoaa, se on omiaan heikentämään – kuten Brax ennakoi – myös valtakunnallisten järjestöjen asemaa ja oikeutusta.

Laajassa eurooppalaisessa vertailussa havaittiin, että ainakin kolmessa maassa (Ranska, Espanja ja Alankomaat) paikallinen toiminta on noussut arvoonsa, kun rahoitusjärjestelmiä on muutettu paikallisuutta suosivaksi (Pape ym. 2019). Paikallisuuden merkitystä voidaan ohjata luonnollisesti siis myös avustuspolitiikalla.

Luonnosteltu maakunta- ja sote-uudistus pakotti järjestöt tarkastelemaan aivan uudella tavalla paikallista ja alueellista toimintaansa. Hyte-toimintojärjestöjä maakunnittain koonnut Järjestö 2.0 -hanke on nostanut keskiöön paikallisesti ja alueellisesti toimivat yhdistykset.

4.2.2 Järjestöt maakuntatason toimijoina

Järjestöjen toiminnan ydin on ollut ja on usein paikallisessa toiminnassa. Vaikka inklusiivisen tehtävän toteutumisen kannalta paikallistason toiminta on jatkossakin järjestötoiminnan ydintä, maakuntauudistus olisi pakottanut nostamaan katseen kunnan ohella alueelliselle tasolle, maakuntaan.

Tätä kirjoitettaessa käydään vaalikamppailua. Suurin osa puolueista kannattaa laajempia hartioita, mutta esitetyissä organisoitumismuodoissa on vaihtelua. On ennakoitavissa, että jos leveämmät hartiat kootaan vaikka erikoissairaanhoitopainotteisen sairaanhoitopiirin ympärille, järjestöjen rooli saattaisi muodostua pienemmäksi kuin maakunta-, aluekunta- tai sotekunta-

ajattelussa. Jo toimivissa kuntayhtymissä on hyviä esimerkkejä järjestöjen ja yleensä kansalaistoiminnan ottamisesta mukaan.

Miten järjestöt valmistautuivat nyt rauenneeseen maakunta- ja sote-uudistukseen? STEA myönsi keväällä 2017 erillisen Suomi 100-avustusohjelman osana 17 maakuntaan määrärahan vuosille 2017–2020 nimeltään ”Järjestö 2.0: mukana muutoksessa”. SOSTE sai tehtäväkseen koordinaatiovastuun. Avustusohjelmalla muun muassa vahvistetaan järjestöjen roolia ja toimintaverkostojen muodostumista sote- ja maku-uudistuksessa. Samoin vahvistetaan järjestöjen merkitystä maakuntien ja kuntien sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön tukena.

Järjestö 2.0 -hanke on ollut välttämätön mutta samalla riittämätön toimenpide. Kun tarkastelee järjestöjen hyte-toimintojen maakunnallisen yhteistyön ja sote-palveluiden maakunnallisen yhteistyön kehittymistä, eritahtisuus on musertavan erilainen. Järjestöjohtajien olisi tullut rakentaa rinnalle Järjestöjen palvelut 2.0 -hanke ja hankkia sille muuta kuin veikkausvoittorahoitusta STEAn kautta. Maakuntavalmistelijoilla oli selkeä neuvottelukumppani järjestölähtöisten hyte-toimintojen vaan ei järjestölähtöisten, markkinoilla toimivien sote-palveluiden osalta. Tämä on käynyt ilmi monissa keskusteluissa maakuntien maakunta- ja sote-muutosjohtajien kanssa.

Toinen haaste liittyy tulevaisuuden visiointiin ja rakentamiseen. STEAn yhteydessä toimiva arviointi- ja avustusjaosto totesi 31.5.2017 antamassaan lausunnossa, että Järjestö 2.0 -ohjelman tavoitteet ovat erityisen haastavat. Ohjelman hankkeiden sisältämissä työtehtävissä korostuvat yhtäältä kyky visioida järjestöjen asemaa uudessa tilanteessa uusilla toimintatavoilla ja toisaalta kyky neuvotella ja verkottua niin kuntien kuin uuden maakunta- ja sote-hallinnon kanssa. Jaoston mukaan ohjelman menestyksekäs toteuttaminen edellyttää hankkeisiin työntekijöitä palkkaavilta järjestöiltä erityistä huolellisuutta rekrytoinneissa. Jaosto esittää, että järjestöt ottaisivat huomioon rekrytoinneissaan toimintaympäristön muutokset sekä työtehtävien vaatiman asiantuntijuuden.

Braxin selvityksen (2018) mukaan Järjestö 2.0 -hankkeen toteutuksessa on ollut paljon diversiteettiä. Joissakin maakunnissa yhteistyö järjestöjen ja maakunnan kanssa oli vakiintunutta ja luontevaa jo ennen hanketta, mikä saattaa selittää hankkeen tämän hetkistä toteutustason vaihtelua.

Järjestöille nämä vuodet ovat olleet ja ovat edelleen historiallisen kriittisiä ja haastavia. Näinä vuosina aikaikkuna on ollut auki uusiin, ennakkoluulottomiin avauksiin. Valtioneuvostokin on maininnut hankkeen tärkeäksi osaksi järjestöjen roolin vahvistamista osana sote-uudistusta. Niinpä hanke olisi vaatinut järjestötoiminnan tärkeintä ja tasokkainta asiantuntijuutta. Kuinka paljon SOSTE ja muut keskeiset toimijat ovat voineet sitä tämän tueksi järjestää, jää myöhemmän arvioinnin varaan.

Rauennut maakunta- ja sote-lainsäädäntö olisi läpi mennessään luonut lakisääteisen pohjan erilaisille osallistumis- ja kuulemismuodoille. Niissä on

paljon suoran kansanvallan välineitä, mutta myös paljon mahdollisuuksia järjestöille. Nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, maakunnan vanhusneuvosto, maakunnan vammaisneuvosto ja kielivähemmistön vaikuttamistoimielin olivat kaikki suunniteltuja lakisääteisiä elimiä. Niiden lisäksi on luotu järjestöneuvottelukuntia, joita olen inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen idean ja perimmäisen tavoitteen pohjalta toivonut nimettävän osallisuusneuvostoiksi. Tällöin fokus olisi tukea tarvitsevissa väestöryhmissä ja järjestöjen menestys olisi vain väline.

Maakuntaoppaan mukaan maakunnallisia järjestöneuvottelukuntia on jo perustettu ainakin Pohjois-Karjalaan (2008), Lappiin (2012) ja Pohjois-Pohjanmaalle (2014). Keski-Suomessa toimii vastaaviin periaattein Keski-Suomen Järjestöareena (2008). Helmikuussa 2018 järjestöneuvottelukuntia oli toiminnassa kolmanneksessa maakuntia (6), valmistelutyö oli tehty ja odotettiin vain lopullisia päätöksiä viidessä maakunnassa ja lopuissa 7 maakunnassa neuvottelukunta oli vielä työn alla.

Järjestöneuvottelukuntia toimii myös paikallistasolla. Pohjois-Karjalan kunnissa on paikallis-JANE-toimintaa, Tampereella Järjestöedustamo ja Lempäälässä yhteisövaliokunta.

Keskeinen yhteistyön ja vaikuttamisen väline olisi ollut maakuntastrategia. Maakuntastrategian isoja linjauksia olisi voitu tarvittaessa yksilöidä yksityiskohtaisemman osallisuusohjelman tai -suunnitelman avulla (Kittilä ym. 2018). Mikäli seuraavassa sote-uudistuksessa tulee kaavailtua mallia epämääräisempi aluerakenne, järjestöjen suurena haasteena on luoda alueelliset yhteistyörakenteet ja strategiat siinäkin tilanteessa toimiviksi niin hyte-toimintojen kuin sote-palveluiden osalta.

4.2.3 Keskusjärjestöjen neuvonnasta ja koulutuksista toiminnan palvelullistamiseen

Ritva Pihlajan (2010) maaseutua koskevan tutkimuksen aineistot ennakoivat jo kymenkunta vuotta sitten nyt esiin tulleita huomioita siitä, ettei paikallisyhdistysten luottamustehtäviin ja hallinnon hoitamiseen tahdo löytyä riittävästi kiinnostuneita. Pihlajan mukaan ihmisten elämän jatkuva privatisoituminen, työelämän tiukentuvat vaatimukset sekä toisaalta järjestötoiminnan haasteiden ja vastuiden kasvaminen nostavat kynnystä osallistua varsinkin sitoutumista ja vastuunottoa edellyttävään järjestötoimintaan. Järjestöjen hallintoon on kohdistunut yhä lisääntyviä vaatimuksia: Esimerkiksi henkilökunnan palkkaukseen ja työnjohtoon liittyvä koordinoiva työ voi olla järjestöjen vapaaehtoisille ylivoimaisen suuri tehtävä jatkuvasti talkoilla hoidettavaksi.

Jo vuoden 2011 selvitystyö järjestöjen taloudellisesta asemasta nosti esiin pienten ja usein paikallisten toimijoiden haasteet (Harju & Niemelä 2011). Julkisen rahoituksen instrumentit olivat työläitä ja ammattitaitoa vaativia esimerkiksi pienille, tyystin vapaaehtoisvoimin toimiville järjestöille ja

maahanmuuttajajärjestöille. Hädänalaisilla ryhmillä ei ole aina myöskään voimavaroja tai edellytyksiä järjestäytyä.

Ongelmat eivät ole tähän päivään mennessä poistuneet, päinvastoin ne ovat pahentuneet. SOSTEn kokoaman Järjestöbarometrin (Peltosalmi ym. 2018) mukaan hallinnollinen taakka aiheuttaa yhdistysten purkautumisia. Vuosina 2010–2017 purkautuneista sosiaali- ja terveysyhdistyksistä noin joka kolmas ilmoitti sen vaikuttaneen selvästi purkautumispäätökseen.

Tuorein järjestöbarometri (Peltosalmi ym. 2018) vahvistaa Pihlajan edellä olleet havainnot. Raskas hallinto vaikeuttaa luottamushenkilöiden löytämistä ja ilman heitä yhdistys ei toimi. Tämän tutkimuksen yhteydessä tuli esille viestejä, kuinka niinkin yksinkertainen perustoiminta kuin jäsenrekisterin pitäminen on paikallisille toimijoille usein haasteellista muiden muassa uusien tietosuojavaatimusten vuoksi. General Data Protection Regulation (GDPR, yleinen tietosuoja-asetus) on uusi henkilötietojen käsittelyä sääntelevä laki, jota on sovellettu kaikissa EU-maissa, myös Suomessa, toukokuusta 2018 alkaen.

Hallinnollisen byrokratian ongelma on myös valtakunnallisissa järjestöissä. Niistä peräti 65 prosenttia arvioi kuormittavaksi hallinnollisen työn, jota vaaditaan niiden keskeisen rahoittajan eli STEAn edellyttämään raportointiin ja tiedonkeruuseen. Sen keventämistä pitää tarpeellisena 87 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöistä.

Hankintalain mukaisiin palveluiden tuottamista koskeviin tarjouskilpailuihin osallistuminen kuormittaa barometrin mukaan tuntuvasti noin joka neljättä järjestöä. Myös osaamistarpeet tulivat esille erityisesti hankintalain soveltamisessa. (Peltosalmi ym. 2018.)

Ongelmana ei ole vain hallinnollinen taakka vaan myös sen vaikutus järjestöjen kykyyn ketterästi tunnistaa heikotkin signaalit. Harjun ja Niemelän (2011) mukaan olemassa olevien järjestöjen ja varsinkin erilaisten liittojen ja keskusjärjestöjen tulee tunnistaa yhteiskunnassa nämä uudet tai syrjään jääneet ryhmät, jotka saattavat olla hyvin lähellä järjestöjen nykyisiä jäsen-, asiakas- tai kohderyhmiä. Järjestöjen tehtäviin kuuluu näiden ryhmien asianajotyö.

Suomeen olisi tullut vuoden 2011 selvityksen perusteella luoda neuvontapalvelujen verkosto, joka koostuu valtakunnallisista keskusjärjestöistä ja neuvontaorganisaatioista sekä alueellisista toimijoista. Näin neuvonta olisi tavoittanut erilaiset kansalais- ja järjestötoimijat maan eri osissa. Selvityshenkilöiden mielestä keskistetty palvelu ei tähän pystyisi. Niinpä ehdotus oli, että jo silloin toiminnassa olleen, hyödylliseksi havaitun Keski-Suomen Yhteisöjen Tuen eli KYT:n lisäksi perustetaan alueellisia yksiköitä esimerkiksi järjestötalojen perustalle ItäSuomeen (Joensuu), Pohjois-Suomeen (Oulu) ja Länsi-Suomeen (Pori). Yksi olisi tullut perustaa pääkaupunkiseudulle. Näiden olisi tullut verkottua keskenään ja muodostaa yhdessä sellainen verkkopohjainen osaamis- ja palvelukeskittymä, joka olisi voinut palvella laajaa kansalaistoimintaa. (Harju & Niemelä 2011.)

Mikään taho ei lähtenyt systemaattisesti edistämään tätä ehdotusta. Käytännön tarve on kuitenkin johtanut siihen, että KYT:in kaltaisia toimijoita on syntynyt tai syntymässä eri puolille Suomea. Aktiivisia ovat olleet muiden muassa sosiaali- ja terveysturvayhdistykset.

Tulevaisuusvisioita on kahdenlaisia. Toiset haluavat jatkaa Järjestö 2.0 -yhteistyöhankkeita, toiset haluavat vankempaa tuki-, neuvonta- ja palveluorganisaatioita. Esimerkiksi Sosiaaliturvayhdistysten neuvottelukunnalla olisi valmiuksia viime mainittuun (SOTUNET 2018). Vuoden 2011 ajoista esimerkiksi alusta- ja jakamistalouden ajattelu on edennyt niin, että nyt kannattaisi luoda ainakin osa tukipalveluita enemmänkin alusta-ajattelun pohjalta.

Monet keskus- ja liitto-organisaatiot etsivät ratkaisuja paikallisen yhdistystoiminnan koulutuksen ja neuvonnan lisäämisestä. Tässä hyvä saattaa muodostua parhaan viholliseksi. Uudessa tilanteessa olisi sekä välttämätöntä että mahdollista arvioida koko toimintakonsepti uudestaan. Sekä uudet digitaaliset mahdollisuudet että alustatalouden ja alusta-ajattelun kehittyminen mahdollistavat sen, että koulutuksen ja neuvonnan sijasta monet perustoiminnat voidaan palvelullistaa niin, että kaikki hallinnollinen ja rutiinityö voidaan hoitaa paikallisissa yhdistyksissä mahdollisimman sujuvasti ja vaivattomasti. Tämä mahdollistaa sen, että paikallinen toiminta voidaan suunnata maksimaalisesti ydinmissioon.

Ilkka Halava ym. (2018) näkevät paikallisyhdistysverkoston kokoamisen alustan tai alustojen päälle mahdollistavan tiedon välittämisen ja yhdistelemisen aivan uudella tavalla. Pseudonymisoitu data palvelee myös palveluiden ja järjestötoiminnan kehittämistä. Panostamalla digitaalisten työkalujen kehitykseen erilaisissa sosiaali- ja terveysjärjestöjen projekteissa voidaan kerätä myös arvokasta dataa. Tietoa jalostamalla ja yhdistelemällä syntyy kokonaisuuksia, joilla voidaan toteuttaa aivan uudenlaisia palveluita organisaatioiden digitaalisten sekä fyysisten tila-alustojen päällä.

Näitä hankkeita saatetaan toisinaan vastustaa sillä, että kaikki eivät ole vielä mukana digiyhteiskunnassa. Tämä on totta, mutta se ei ole peruste jättäytyä kehityksestä. Järjestöt kohtaavat Vanhus- ja lähimmäispalveluliiton Ikäteknologia-hankkeen sivustojen mukaan monenmoisia tilanteita liittyen digitalisoituvaan ja teknologisoituvaan yhteiskuntaan. Järjestöt ovat huomanneet, ettei digitalisaatiokehitys muun muassa julkisten palveluiden osalta ole kohdannut kaikkia kansalaisia. Haasteita on monin paikoin sähköisessä asioinnissa, erilaisten laitteiden ja teknologioiden käytössä sekä tuen saamisessa sähköisten palveluiden tai teknologian käyttämiseen. Niinpä esimerkiksi Vallin Ikäteknologiakeskuksen koordinoima järjestöjen digiverkosto on avoin oppimisympäristö, jonka tavoitteena on koota teeman ympärillä toimivia järjestöjä yhteen, käydä tiivistä vuoropuhelua ja tehostaa yhteistä vaikuttamis- ja kehittämistyötä.

Osa keskusjärjestöistä on jo toki suuntautunut uudella tavalla. Esimerkiksi joissakin liitoissa jäsenpalvelut toteutetaan digitaalisilla alustoilla

ammattitaitoisesti. Tämän selvityksen perusteella esitän harkittavaksi, että erilaisten keskusliittojen tulee radikaalisti asettaa uudenlaisia painopisteitä jäsenyhteisöjä tukevalle toiminnalleen.

Kaikki mikä voidaan palvelullistaa digitaalisten alustapalvelujen, ohjelmien ja applikaatioiden kautta, tulee siis tehdä. Järjestöt kyllä löytävät ratkaisut niille kansalaisille, joilla ei ole digitaitoja. Yhteydestä keskusjärjestöön tai liittoon tuleekin tiedotuksen ja hallinnon sijasta tai niiden rinnalla uusi, paikallisten toimijoiden apuna toimiva käyttöliittymä paikallistason toiminnan ja sen prosessien hallintaan. Mutta neuvontaa, koulutusta ja tukea tarvitaan senkin jälkeen mutta yhä vaativimmilla tasoilla. Keski-Suomen yhteisöjen Tuen kaltaiset toimijat ovat osoittaneet, että ne voivat palvella oman alueensa kansalaistoimintaa monin eri tavoin.

4.2.4 Data-analytiikka kansalaistoiminnan tukena

Tämän selvityksen tekijä luki läpi joulukuussa 2018 muun tehtävän yhteydessä 3570 järjestöjen toiminta- tai hanke-ehdotusta hyte-toimintojen osalta. Useilla järjestöillä oli esimerkiksi systemaattista pyrkimystä huolehtia paikallisen järjestötoiminnan kehittymisestä koko maakunnan alueella. Ne halusivat palvella siis jäsenkuntaa tai kohderyhmää keskuskaupunkia laajemmalla alueella maakunnan kaikissa kunnissa.

Jotta tämäntyyppinen systemaattinen tarkastelu ja toiminta voisi laajentua, se edellyttäisi data-analytiikan kehittämistä kansalaisjärjestötoiminnan ja sen palvelutuotannon tueksi. Jos kattava tarkastelu tulisi yleiseksi käytännöksi, se edellyttäisi systemaattista erilaisten tietovarantojen hyödyntämistä ja analysointia. Tarvitaan data-analytiikkaa yhdistettynä visionaariseen ja tavoitehakuiseen johtamiseen.

Data-analytiikalla tarkoitetaan tiedon systemaattista keräämistä, hyödyntämistä, analysointia ja visualisointia. Data-analytiikkaan on luotu erilaisia työskentelytapoja ja menetelmiä, joiden avulla suunnittelija ja päätöksentekijät voivat hyödyntää ja soveltaa omaan toimintaansa erilaisia julkisia ja oman organisaationsa tietovarantoja. Data-analytiikasta enemmän tuonnempana palvelutuotannon yhteydessä.

4.2.5 Asiakasraadit ja käyttäjälähtöinen palvelumuotoilu

Rauenneen sote- ja maakuntauudistuksen lakiluonnoksissa (HE 15/2017) oli hyödynnetty kuntalakia muiden muassa osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen osalta. Lakiesityksen mukaan erilaisissa keskustelu- ja kuulemistilaisuuksissa ja asukastapaamisissa olisi voitu vapaamuotoisesti selvittää asukkaiden näkemyksiä tietystä teemasta tietyllä hetkellä tai pidemmän ajanjakson aikana. Kuulemista ja keskustelua katsottiin voitavan toteuttaa monia kanavia hyödyntäen.

Asukasraati olisi kuvannut käsitteenä aiempaa vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Asukasraatia käytettiin eräänlaisena yläkäsitteenä, joka pitäisi sisällään esimerkiksi asiakas- ja potilasraatien järjestämisen. Ne olisivat toimineet vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille asukaskyselyille, jotka heijastavat usein yksittäisten asukkaiden mielipiteitä. Ne olisivat tuottaneet – näin kaavailtiin – kokonaisvaltaisemman kansalaismielipiteen maakunnan päättäjille, olisivat täydentäneet olemassa olevaa tietopohjaa palvelujärjestelmän ja palveluiden toimivuudesta ja olisivat tarjonneet konkreettisen kosketuspinnan asukkaisiin ja asiakkaisiin.

Laki olisi edellyttänyt palvelujen suunnittelemista ja kehittämistä yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa ja heidän tarpeistaan käsin. Esiin nostettiin ensinnäkin palvelujen käyttäjälähtöinen kehittäminen sen eri muotoineen. Toiseksi esiin nostettiin kokemusasiantuntijatoiminta, jota on viety eteenpäin muun muassa vammaispalveluissa ja päihde- ja mielenterveyspalveluissa. Sen kautta olisi saatu kuuluviin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja hyvinvoinnin kannalta riskiryhmissä olevien ääntä palveluiden kehittämisessä. Kolmanneksi nostettiin esiin palvelumuotoilu, jossa palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa. Palvelumuotoilun menetelmät toimivat työkaluina luotaessa ja arvioitaessa uudenlaisia palvelukonsepteja.

Lainsäätäjän mukaan palvelujen kehittäminen olisi voinut tapahtua myös uudenlaisen kansalaistoiminnan kautta esimerkiksi erilaisissa projekteissa, kampanjoissa ja verkostoissa. Kokonaisuutta olisi hallittu muun muassa siten, että asiakaspalautteen keräämisessä olisi tehty yhteistyötä eri maakuntien ja organisaatioiden kesken ja olisi kehitetty yhteisiä mittareita.

Järjestöille tämä olisi ollut mittava mahdollisuus ja haaste vaikuttaa niin palvelujärjestelmiin. Se olisi tarjonnut mahdollisuuden nostaa esiin myös ihmisoikeusperustaisia lähtökohtia tilanteessa, jossa markkinalähtöinen ajattelu on saanut laajasti sijaa. Nykyinen hankintalain mukainen kilpailuttaminen ei omaisten ja järjestöjen mielestä ole ollut oikea tapa järjestää kestävällä tavalla esimerkiksi kehitysvammaisten ja autismin kirjon henkilöiden elämää ja elämänmittaisia, välttämättömiä palveluita (Virkamäki 2018).

Markku Virkamäen (2018) mukaan hankintalain mukaisessa kilpailuttamisessa vammaisella henkilöllä ei ole asianosaisosallisuutta eikä oikeussuojakeinoja. Ne osallisuuden muodot on varattu vain tilaajalle ja palveluntuottajille. Virkamäen mukaan oikeussuojakeinojen puute rikkoo syvästi demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen perusteita.

Käyttäjälähtöinen palveluiden kehittäminen lähtee siis varsin heikoista lähtökohdista ainakin tiettyjen ryhmien osalta. Uusi tilanne olisi antanut mahdollisuuksia laajentaa kansalaisten osallistumista, mutta niiden käyttäminen olisi vaatinut melkoista asenteiden, kulttuurin ja työtapojen muutosta myös järjestöissä. Olivatpa valtiovallan sote-ratkaisut minkälaisia tahansa, järjestöillä on nyt suuri mahdollisuus viedä näiden erilaisten välineiden käyttöä eteenpäin jäsen- ja kohderyhmän asian edistämiseksi niin hyvinvoinnin ja terveyden

edistämisen alueella kuin myös vaikuttavien sote-palveluiden muotoilemisessa. Osalla järjestöistä on valmiiksi jo laaja kokemus ja osaaminen näillä alueilla.

4.2.6 Ohjelma- ja osallisuusperustainen sisältötyö

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on käsitteenä ja sisällöltään laaja-alainen ja myös monia muita hallintokuntia kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskettava. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tapahtuu ensinnäkin suurten ohjelmallisten kokonaisuuksien kautta. Ohjelmia saatetaan nivoa kansansairauksiin, tapaturmiin, elämäntapoihin, riippuvuuksiin ja erilaisiin muihin ilmiöihin.

Keskusteluissa maakunnallisten järjestötoimijoiden kanssa tuli esille se uhka, että maakunnat olisivat voineet tehdä ylätason hyte-ohjelmia tavalla, jossa sosiaali- ja terveysjärjestöjen pitkäjänteisellä työllä ei olisi ollut enää mitään roolia ohjelmien toteuttamisessa. Tällöin ohjelmien alan ulkopuolinen järjestöjen työ olisi jäänyt vaille huomiota.

Näillä ohjelmilla on luonnollisesti omat perustelunsa. Laajat ohjelmat edellyttävät poikkisektoriaalista toimintaa, mikä Juha Mikkosen (2018) mukaan ei ole kuitenkaan helppo eikä nopea ratkaisu. Hallintorajat ylittävän terveyden edistämisen toimeenpano on vaikeaa, koska esteenä on lukuisa joukko poliittisia, teknisiä ja institutionaalisia esteitä.

Kiintoisaa on, että toisena lähestymistapana ohjelmallisuuden rinnalla on osallisuusperustainen lähestyminen, mitä on erityisen laajasti käsitelty soten valmisteluaineistoissa erityisesti suhteessa järjestöihin. Kun sitten vertaa tätä lähestymistä erityisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vastuulla olleeseen hyte-indikaattoreiden luontiin, indikaattorit kovin huonosti kuvastavat tätä osallisuusperustaista lähestymistä. (Thl 2019; ks. myös Brax 2018.)

Ongelmallista olisi, jos laajat hyvinvointiteemat ja paikallinen, pitkäjännitteinen osallisuustyö asetetaan vastakkain tai vaihtoehdoiksi. Tällöin eivät sivuun jää vain järjestöt vaan järjestöjen laaja yhdyspinta kansalaisiin.

Tuija Brax (2018) ehdotti ratkaisuksi indikaattoreiden järjestöjen työtä huomioivan indikaattorin lisäämistä. Mutta yhden tai muutamankaan indikaattorin lisäämisellä ei ole juurikaan taloudellista merkitystä laajassa kokonaisuudessa, ellei yksittäisille indikaattoreille aseteta huomattavaa painokerrointa.

Toinen vaikkakin haastavampi ratkaisu indikaattoripulmaan on se, että järjestöt kiinnittävät entistä enemmän huomiota toiminnan vaikuttavuuteen ja sen vaikuttavuuden mittaamiseen ja osoittamiseen. Vaikuttavuuteen on joka tapauksessa kiinnitettävä huomiota, mutta tuskinpa kaikki järjestöt voivat suunnata työtään esimerkiksi kouluihin – hyte-indikaattoreista kun moni liittyy peruskouluun. Vaikuttavuuden osoittamisen työkalut pitää paikalliseen vapaaehtoistyöhön saada edellä hahmotellut palvelullistamisen kautta.

Järjestön kolmas mahdollisuus on sitoutua maakunnan eri väestöryhmien osallisuuden, toimijuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen osaksi myös omaa erityisaluetta laajemmin. Toiminta voisi tapahtua joko alueella jo toimivien järjestöjen itsensä toimesta tai sitten niin, että järjestöt kutsuvat uusien alojen erityisjärjestöjä toimimaan alueellaan.

Hyten tarkasteleminen lukuisten yksittäisten toimintojen ja palveluiden kautta voi johtaa puutteelliseen kokonaiskuvaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tavoitteeksi tulisikin ottaa kokonaisuuden jäsentäminen kattaviin, ei valikoiviin ohjelmiin ja se, että järjestöjen pitkäjänteinen työ ja asiantuntemus otetaan mukaan ohjelmiin. Samalla tulisi huolehtia siitä, että osallisuuden ja toimijuuden mahdollisuudet varmistetaan ruohonjuuritasolla kaikkien eri ryhmien parissa.

Ehdotukseni myös on se, että hyvinvoinnin ja terveyden indikaattorit jaetaan tasapainoisemmin ohjelmaperustaisiin ja osallisuusperustaisiin alueisiin. Toki nämä lähestymiset ovat ja niiden tulee olla monelta osin päällekkäisiä.

Yhteistyön onnistuminen julkisen ja järjestöjen kesken ei ole itsestäänselvyys. Kumppanuudella kuntoon: kuntien ja järjestöjen yhteistyö iäkkäiden terveyden edistämisessä – julkaisu (Laulainen ym. 2017) kuvaa onnistumisen ääripäitä. Parhaimmillaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelut muodostuvat kunnassa eheäksi kokonaisuudeksi, jossa pystytään hyödyntämään laajasti paikallista osaamista. Pahimmillaan toiminta jatkuu sektoroituneena ja siiloutuneena. Tällöin yhteistyölle ei ole vastuutahoa, toimijoita ei kutsuta kokoon, vapaaehtoiset eivät tiedä rooliaan ja hyte-toiminnoille ei ole seurantaa ja arviointia.

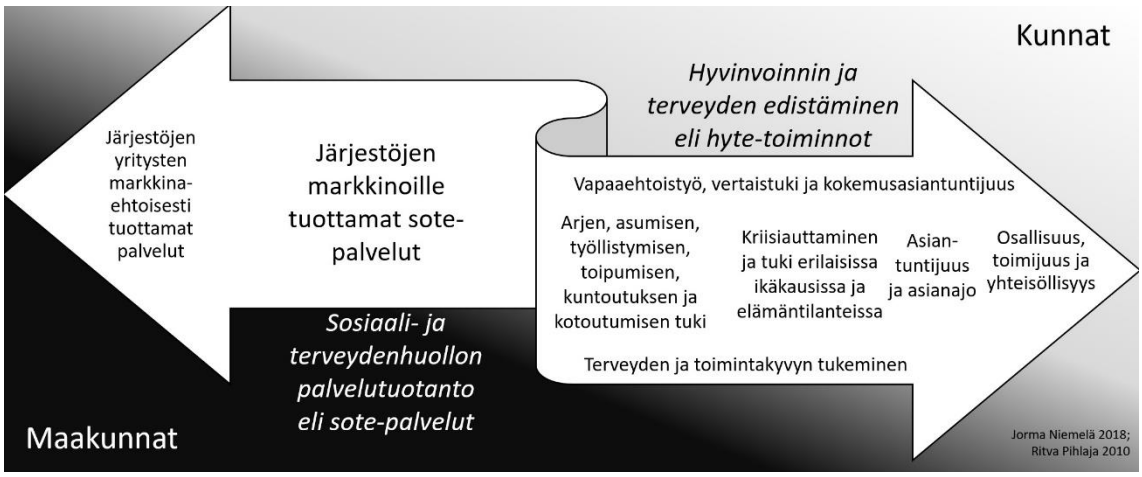
Järjestöt maakunnan kumppanina -oppaan (Kittilä ym. 2018) mukaisesti yhteisellä kansalaistoimijoiden strategiatyöllä on mahdollista kiteyttää maakunnan järjestö- ja vapaaehtoistoimijoiden tulevaisuuden tahtotila ja tavoitteet sekä konkreettiset toimenpiteet yhteiseksi suunnitelmaksi. Sitä kautta luotaisiin pohja järjestöjen, maakunnan ja kuntien yhteistyösuunnitelmien ja hyvinvointia edistävien linjausten laadintaan. Tällä strategiatyöllä voisi olla vaikutusta niin kuntien kuin maakuntienkin strategioihin.

Vaikka järjestöjen palvelutuotanto toimii markkinoilla ja vaikka sen osalta on noudatettava kilpailuneutraliteettia, myös järjestöjen palvelutuotanto on otettava huomioon strategisessa kokonaisuudessa. Se on kuitenkin osa jatkumoa, jossa kansalaisyhteiskunta ensin organisoituu järjestöksi ja jossa järjestö palvelupuutteita huomatessaan organisoi palveluita.

4.2.7 Yleishyödylliset palvelut eli harmaa välialue

Ritva Pihlajan (2010) kehittämän hahmotuksen pohjalta olen pyrkinyt hahmottamaan järjestöjen asemaa sosiaali- ja terveydenhuollon alueella. Järjestöjen toiminnan kokonaisuuden voisi tänä päivänä hahmottaa seuraavasti:

Kuvio 4. Sote-järjestöjen sote-palveluiden ja hyte-toimintojen kokonaisuus



Ministeriöiden linjaukset järjestöjen asemasta ja selvityshenkilö Tuija Braxin (2018) raportti on selkiyttänyt kokonaisuutta selkeästi hyte-toimintoihin, sote-palveluihin ja näiden välissä oleviin välimuotoisiin palveluihin kuten aiemmin on ollut jo esillä. Vaikka jaottelu on selkeä, välimuotoisten palveluiden määrät ja sisällöt ovat jääneet epämääräisiksi. Moni organisaatio toimii kaikilla näillä kentillä kuitenkin siten, että toiminnot ja palvelut sekä niiden rahoituslähteet erotellaan toisistaan.

Yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytykset sote- ja maakuntauudistuksessa (2017) -raportissa todettiin, että myytävien palvelujen ja vapaaehtoistoiminnan välimaastoon jää ns. järjestölähtöinen auttamistoiminta ja joustava matalan kynnyksen apu kansalaisille. Tällaisiksi nimettiin muun muassa kriisikeskukset, mielenterveyskuntoutujien Klubitalot ja työttömien päivätoiminta. Itse asiassa välivyöhykkeellä on vielä laajempi kirjo arjen, asumisen, työllistymisen, toipumisen, kuntoutuksen ja kotoutumisen tuki- ja palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat nimenomaan sosiaalisen kuntoutuksen alueella kombinoiden hyvinkin erilaisia rahoituslähteitä. Myös kuntoutus- ja sopeutumisvalmennustoiminta on tällä välivyöhykkeellä.

Kuntoutuksen uudistamiskomitea (2017) linjasi ns. täydentävän kuntoutus- ja sopeutumisvalmennustoiminnan paikan. Sen toteuttajina ovat järjestöt veikkausvoittorahoituksella. Komitea ei pidä sitä varsinaisena lakisääteisenä kuntoutuksena vaan sen täydennyksenä. Tuija Brax (2018) arvioi, että mikäli kuntoutus siirretään merkittävin osin maakunnille, syntyy siitä samanlainen tarve tunnistaa palvelut ja toiminnat maakunnittain sekä vielä mahdollisesti suhteessa Kelan rahoitettaviksi jääviin toimiin.

Järjestöjen toiminnassa vertaistukijat tai kokemusasiantuntijat ovat Braxin mukaan keskeisessä roolissa. Kuntoutuskomitean välimietinnön pohjalta Brax aavistelee, että yksi kriteeri järjestölähtöiselle toiminnalle voisi olla sen sisältämät avokuntoutukselliset elementit ja/tai se, että kohderyhmä ei ole työelämään kuntouttavan toimen kanssa päällekkäinen.

Aiemmin on analysoitu rauenneessa sote-uudistuksessa olleita, asiakassetelin epäjohdonmukaiseen määrittelyyn liittyviä ongelmia. Ne olisivat kohdistuneet erityisesti tälle välimuotoisten palveluiden alueelle. Vapaaehtoistyön siirtäminen markkinoille ei olisi vain kansalaisyhteiskunnan perusteita romuttavaa vaan myös taloudellisesti kallista. Juhani Laasasen (2011) selvityksen mukaan jokainen järjestö- ja vapaaehtoistoimintaan sijoitettu euro tuottaa kansantalouteen kuuden euron panoksen. Kunnassa ja maakunnassa on hyvä tiedostaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen ohella esimerkiksi kulttuuri-, sivistys-, nuoriso- ja liikuntajärjestöjen hyvinvointia tuottava vaikutus.

Edellä oleva problematisointi ei tarkoita, etteikö voitaisi tehdä suuriakin järjestelmäuudistuksia ja muutoksia rahoitusjärjestelmiin. Muutosten on vain oltava johdonmukaisia ja niistä on tehtävä riski- ja vaikutusarviointi. Välivyöhykkeen toiminnot ja palvelut kaipaavat selventämistä.

Tärkeintä on se, että ensin järjestöt itse selkiyttävät ja profiloivat näitä välivyöhykkeen palveluitaan. Nyt niistä käyty keskustelu on ollut liian kapeaa ja epämääräistä.

Yhteenveto

- → Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä ohjelmaperustainen ja osallisuusperustainen lähestyminen tulee selkeästi avata ja molemmat ottaa erikseen ja yhdessä huomioon niin toimintaa kuin sen tuloksia kuvaavia indikaattoreita luotaessa.
- → Kannattaisi harkita, että kansalaistoiminnan elvyttämiseksi kaikilla paikkakunnilla ja kaupunginosissa järjestöjen erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot kuten keskusjärjestöt, liitot ja mahdolliset tulevat alustat palvelullistaisivat toimintansa niin, että kansalaistoiminnan syntyminen ja edistyminen olisi paikallisella tasolla mahdollisimman helppoa ja vaivatonta suhteessa hallinnollisiin velvoitteisiin.
- → Hyte-järjestöjä sote- ja maakuntauudistuksen rauenneessa vaiheessa palvelleen Järjestö 2.0 -toiminnan jatkoa, lisääntyviä alueellisia tuki- ja neuvontaorganisaatioita, tarvittavaa palvelutuotantojärjestöjen alueellista yhteistoimintaa ja keskusjärjestöjen alueita palvelevia toimintoja tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena ja löytää toimivat ja tarkoituksenmukaiset ratkaisut ilman turhia päällekkäisyyksiä.
- → Kun asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla näyttäisi olevan laaja poliittinen kannatus ja mahdollisuus toteutua seuraavassa sote-uudistuksessa, niiden alan määrittämisessä ja rahoituksessa päätöksentekijöiden tulee luoda johdonmukainen ja kestävä linja kansalaisten tarvitseman tuen ja palvelun häiriöttömäksi turvaamiseksi.
- → Kannattaisi harkita, että järjestöt selkiyttäisivät ja profiloisivat monimuotoiset ja monista lähteistä rahoitetut niin sanotun välialueen yleishyödylliset arjen, asumisen, työllistymisen, toipumisen, kuntoutumisen ja kotoutumisen palvelut ja palvelupolut niin, että niiden asema voitaisiin jäsentää paremmin seuraavassa sote-uudistuksessa.

4.3 Palvelutuotantojärjestöjen uudistumisohjelma

Tämän tutkimushankkeen haasteeksi tuli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lykkääntyminen, sen muuttuminen eduskuntakäsittelyn aikana ja lopulta kriisiytyminen niin, että uudistusta tässä vahtivuorossa edistänyt pääministeri Juha Sipilän hallitus erosi ja Sipilän hallituksen ajama maakunta- ja sote-uudistus raukesi.

Edellä on tarkasteltu, mitä mahdollisuuksia järjestöillä olisi ollut vahvistaa kaavailtua universaalia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää vahvistamalla inklusiivista toimintatapaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Seuraavassa tarkastellaan järjestöjen palvelutuotantoa. Palvelutuotannon osalta yhä tärkeämmäksi teemaksi tuli tarkastella järjestöpohjaisen palvelutuotannon kyvykkyyttä ja ketteryyttä toimia muuttuvassa toimintaympäristössä siten, että sillä olisi oma roolinsa, paikkansa, tehtävänsä, vahvuutensa ja vaikuttavuutensa kokonaisuudessa.

Järjestöjen valmistautumisesta muodostui seuraava kuva. Kansallisella tasolla monet isot tai muuten vaikutusvaltaiset järjestöt ja keskusjärjestöt ja -liitot lausuivat kantojaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta poliittisille päättäjille. Maakuntatasolla erityisesti Järjestö 2.0 -hankkeen myötä järjestöt pyrkivät yhteistyöhön ja yhteisesiintymiseen suhteessa muodostuviin maakuntiin. Tämä valmistautuminen koski vain hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimia, mutta silläkään alueella ei ollut syntynyt kovin laajaa kosketuspintaa maakunnalliseen työhön. Järjestöbarometri 2018:n mukaan peräti kaksi kolmesta (63 %) järjestöjohtajasta arvioi, että järjestöt ovat vain vähän tai ei ollenkaan mukana maakunnan sote-uudistuksen valmistelussa (Peltosalmi ym. 2018).

Mikään taho ei ollut paneutunut järjestöjen palvelutuotantoon omaleimaisena kokonaisuutena. Tämä siitä huolimatta, että järjestötaustaisia palvelutuottajia on – kuten edellä on kuvattu – 1100, niillä 37 500 työntekijää, 2 000 yksikköä ja 5 000 palvelumuotoa.

Keskusjärjestöjen ja liittojen johtoportaat katsoivat kätensä sidotuiksi, kun he saivat rahoituksen suurelta osin STEAlta. Sillä rahalla ei voinut edistää palvelutuottajajärjestöjen kehittymistä kilpailuneutraliteetin vuoksi. Mutta keskusjärjestöt ja -liitot eivät hahmottaneet tarvetta ja mahdollisuutta hankkia muuta rahoitusta palvelutuotannon aseman edistämiseen. – Tähän oli tulossa pientä, hidasta muutosta ja heräämistä tämän kirjoitustyön aikana.

Paradoksaalisesti nämä keskusjärjestöt, erityisesti tarkoitan nyt SOSTEa, saattoivat lähettää edustajansa myös työ- ja ohjausryhmiin, joissa käsiteltiin palvelutuotantoa. Perustellusti voi kysyä, olisiko näihin pitänyt hakea edustus niistä jäsenyhteisöistä, joilla on vankkaa kokemusta palvelutuotannosta ja vankkaa liiketoimintaosaamista ja markkinaymmärrystä? Markkinoilla toimivan järjestön johtaminen on aika tavalla erilaista kuin suurimmalta osin

avustusten varassa toimivan järjestön. SOSTEn osaaminen palvelutuotannon määrän ja kehityksen sekä barometreista nousevien asennetietojen osalta on toki ollut hyvää ja tarpeellista.

Palvelutuotantojärjestöjen yhteistyön puutteen lisäksi eräänlaisena kokonaisjohtopäätöksenä voi pitää sitä, että järjestöjen palvelutuotannon asema ja merkitys eivät riipu kuin joiltakin osin valtiovallan päätöksistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Merkittävin menestystekijä löytyy niiden omasta kyvykkyydestä ja uudistumisesta.

Keskusteluissa satojen järjestöjen palvelutuotannon johdon ja luottamushenkilöiden kanssa, keskusteluissa sote-markkinoiden kehittymisen tuntijoiden ja kirjallisen aineiston perusteella kokosin kymmenen keskeistä osaamisaluetta, joilla kaikkien järjestöjen tulisi varmistaa osaamisensa ja uudistumiskykynsä:

Kuvio 5. Palvelutuotannon johtamisessa tarvittavia osaamiskokonaisuuksia.

Edellä olevaan nojaten seuraavassa luodaan palvelutuotantojärjestöjen uudistusohjelma, jossa luonnostellaan muutosta keskeisiin kipukohtiin. Näiden esiin ottaminen ei merkitse sitä, etteikö merkittävä osa järjestöjen palvelutuotannosta olisi hyvässä kunnossa ja ammattimaisesti johdettuja. Esimerkiksi Talouselämän tekemässä Terveystalous 2018 -selvityksessä olivat mukana niin terveysyhtiöt kuin hoivayritykset. Aspa Palvelut oli ryhmässään joukon

ainoa, joka sai täyden kympin Talouselämän omalla tunnusluvulla (TE-arvosana) mitattuna. Tunnusluku on yhdistelmä pääoman tuottoa, omavaraisuutta sekä nettovelkaantumisastetta asteikolla 4-10. (Aspa 2018.)

4.3.1 Johtamista kaksikätisyyttä ja vaikutteita hyödyntämällä

Seuraavassa tarkastellaan muutosta yhtäältä kaksikätisen johtamisen kautta (ambidektrisyys) ja toisaalta johtamiseen toisilta yhteiskunnan sektoreilta tulevien vaikutteiden avulla (hybridisaatio).

Hybridisaatiolla tarkoitetaan kolmannen sektorin osalta sitä, että se omaksuu joko julkiselta sektorilta tai ennen kaikkea yksityiseltä sektorilta toimintatapoja, organisoitumismuotoja ja hallintomalleja, joiden katsotaan katsojasta riippuen merkitsevän joko luopumista kolmannen sektorin periaatteista tai välttämätöntä kehitystä (Billis 2010).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus – tapahtuipa se missä muodossa tahansa – tulee jatkamaan hybridisaatiokehitystä, joka on julkisten palveluiden markkinoistumisen ja hankintalain myötä lähtenyt viime vuosikymmeninä liikkeelle järjestöjen johtamisessa. Hybridisaatio saattaa tapahtua joko määrätietoisen omaksumisprosessin kautta tai sitten ulkoisten paineiden vaikutuksesta. Se saattaa tuoda myönteistä tai kielteistä järjestöjohtamiseen.

Hybridiorganisaatioita on myös tietoisesti ja tavoitteellisesti perustettu. Esimerkiksi Jyväskylän seudulla kunnat ja järjestöt perustivat yhteissäätiöitä päihdepalveluiden, työvalmennuksen ja vammaispalveluiden alueille. Näitä hybridejä on myös analysoitu (ks. esim. Möttönen & Niemelä 2008).

Tavoitteellisen hybridisaation sijasta tapahtuu paljon hiipivää hybridisaatiota. Se saattaa nousta viranomaisohjeista, hankintalain toteutuksesta ja esimerkiksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen, aikaisemmin Raha-automaattiyhdistyksen, vallasta.

Toisen sektorin toimintatapojen omaksuminen voi tapahtua tietoisesti hankkimalla uudenlaista osaamista. Muutos tapahtuu erityisesti henkilöstön rekrytointien kautta (Lewis 2010). Ongelmaksi ammattilaisen siirtyminen sektorilta toiselle tulee, jos tulija ei ymmärrä tai halua ymmärtää järjestötoiminnan periaatteita, arvoja ja tavoitteita. Osa siirtyjistä on motivoitunut etsimään elämäänsä ja työhönsä muitakin arvoja kuin kvartaalituloksen arvoa, jolloin herkemmin ehkä omaksuu myös aatteelliset ja arvolähtökohdat.

Vaikka vaikutteita ja hyviä käytäntöjä omaksutaan, on syytä muistaa, että järjestöt eivät ole valtiollista tai kunnallista julkista toimintaa eivätkä ne ole yksityisen sektorin yrityksiä. Ne ovat kansalaisyhteiskunnan organisoituneita muotoja. Julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla on yhdistäviä piirteitä (esimerkiksi resurssien tarve), mutta niillä kaikilla on nähty olevan omaleimainen luonne, logiikka ja periaatteisto (Anheier 2005; Billis 2010). Kunkin sektorin ihannemallia voidaan tarkastella muiden muassa omistajuuden,

hallinnon, toimintatavan sekä inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen lähteiden kautta (Billis 2010).

Hybridisaatiota tarkasteltaessa huomio on muissa organisaatioissa, kaksikätisyyttä eli ambidekstrisyyttä tarkasteltaessa huomio on organisaation omassa historiassa. Järjestön – olipa se sitten oikeushenkilömuodoltaan yhdistys, säätiö tai jopa niiden perustama yhteiskunnallinen yritys – on määriteltävä omaleimainen, erottuva, arvokas ja luovuttamaton perimänsä. Vain sitä kautta onnistuu ambidekstrinen, kaksikätinen johtaminen, jossa otetaan huomioon samanaikaisesti oman organisaatio arvokas, nykypäivään tulkittu perimä ja toimintaympäristön muutosten edellyttämä uudistuminen.

Strategisen johtamisen kirjallisuuteenkin on viime vuosikymmeninä syntynyt kaksijakoisuus. Yhtäältä strateginen tavoitteenasettelu lähtee organisaation ja toimintaympäristön yhteensovittamisesta, toisaalta organisaation jatkuvasta uudistumisesta innovatiivisten strategioiden ja ketterien johtamiskäytäntöjen kautta. Nämä yritysmaailmasta nousseet tarkastelut sopivat hyvin myös järjestökentän tarkasteluun. (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2010.)

Kaksikätinen johtaminen lähtee siitä, että osataan tulkita ja sanoittaa oman organisaation perimää. Paula Kirjavaisen ja Ritva Laakso-Mannisen (2010) mukaan perimä tarkoittaa organisaation perustamisvaiheessa alkunsa saanutta ja sen menestyskausien vahvistamaa dynaamista kokonaisuutta. Sen sisältöinä ovat avaintoimijoita ohjaavat arvostukset, organisaation filosofia ja osaamisydin. Myös Ilkka Halava ym. (2018) nostavat esille perinteen merkityksen järjestöihin liittymisessä. Se ei ole jonkin rituaalinomaista toistamista vaan ennen kaikkea omakohtaiseksi koettavaa sisältöä. Mitä enemmän tämä perinne tulee jäsenistön omaksi, sitä lujemmin siihen myös sitoudutaan.

Yrjö Engeströmin (2006) tulkinta kaksikätisestä organisaatiosta on jyrkempi. Siinä tietoisesti luodaan uusi, ratkaisuja hakeva osa tai elementti organisaatioon. Saman organisaation sisällä on kaksi päällekkäistä, toisistaan radikaalisti eroavaa, mutta samalla toisiaan täydentävää organisaatiologiikkaa ja toimintatapaa. Perinteinen linjaorganisaatio hoitaa organisaation vakiintuneita tehtäviä, mutta uutta tavoitteleva organisaation osa keskittyy uusien strategisesti tärkeiden ja lupaavien haasteiden haltuunottoon. Ne haasteet kehitetään sitten uusiksi tuotteiksi, palveluiksi ja toimintatavoiksi.

Joissakin järjestöissä on ajateltu yhtiöittämisen tuovan juuri näitä hyötyjä. Ei ole uskottu järjestön oman toimintakulttuurin uudistumiseen, jolloin turvaudutaan palvelutuotannon eriyttämiseen omaksi organisaatiokseen.

Ambidekstisyydellä eli perimän ja uudistumisen yhtäaikaisessa huomioimisessa kysymys on siitä, miten järjestö kykenee muuttumaan kunakin aikana sen vaatimusten ja toimintaedellytysten myötä kuitenkaan hukkaamatta omaleimaisuuttaan. Omaleimaisuutta ei tule hylätä tai unohtaa tytäryhtiöissäkään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus – missä muodossa se tapahtuneekaan – merkitsee järjestöille uudistumisen välttämättömyyttä. Kun seuraavassa

tarkastellaan ongelmia, se ei merkitse, että kaikilla järjestöillä olisi juuri näitä ongelmia. Kuitenkin puhumme varsin merkittävistä tunnistetuista ongelmista järjestökentässä.

4.3.2 Päätöksenteossa sumeasta vellomisesta strategiseen ketteryyteen

Jos järjestöjen alkuvaiheessa on paljon dynaamista innovatiivisuutta, sen luottamushenkilöhallinto on saattanut siirtyä uudistushenkisyydestä saavutettujen asemien ja löydettyjen toimintatapojen puolustamiseen muuttuvissakin tilanteissa. Organisaatiokulttuuri on usein kehittynyt toisenlaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. On pärjätty hyvillä luottamussuhteilla kuntaan, pitkillä ja vakailla sopimuksilla ja pelkällä jonkin toiminnan tai palvelun ylläpidolla. Näin tietty pysyvyyden kulttuuri on tullut yleisesti hyväksytyksi normaaliksi, jopa tulkittu sen olevan osa organisaation ydinperimää.

Oma haasteensa on niissä asiakas- ja potilasjärjestöissä, joissa asiat koskettavat syvästi jäsenistöä itseään. Ongelmat tulevat ”ihon alle”. Oma kokemus esimerkiksi toipumisen tiestä saatetaan yrittää auktorisoida ainoaksi ja kaikille sopivaksi toipumismalliksi. Oma kokemus on useimmiten suuri voimavara, mutta se saattaa kääntyä myös taakaksi, riitelyksi ja jopa jäätyneeksi konfliktiksi järjestöön.

Kansalaistoimintaan kuuluu toki tietty rosoisuus. Se on kenttä, jossa erilaisia kansalaisten näkemyksiä ja jopa intressejä sulautetaan yhteen. Jos näitä erilaisia lähestymisiä ei kyetä kokoamaan yhteisiksi strategisiksi tavoitteiksi ja jos niihin tavoitteisiin ei kyetä laajasti sitoutumaan, järjestön on vaikea kantaa vastuuta merkittävästä palvelutoiminnasta.

Järjestö on saattanut myös laiminlyödä uusien, nuorempien jäsenten rekrytoinnin niin jäseniksi kuin luottamushenkilöhallintoonkin. Sukupolvenvaihdoksista hallinnossa tulee ajan kuluessa yhä vaikeampia eikä uutta, ajan vaatimaa osaamista pystytä takaamaan esimerkiksi hallituksen päätöksenteossa.

Rauenneella Sipilän hallituksen esityksellä uudesta sote- ja maakuntamallista tavoiteltiin ainakin retorisella tasolla uudenlaista nykyistä laajempaa monituottajamallia, jossa julkisen tuotannon rinnalla palveluiden tuottamisessa käytetään yksityisen ja kolmannen sektorin eli erilaisten järjestöjen tuotantoa. Monituottajamallilta odotettiin uusia innovaatioita ja uusia palveluratkaisuja. Toimintaympäristön ja toimintaedellytysten muuttuminen edellyttää strategista ketteryyttä. Oleellinen kysymys on, kykenevätkö kaikki järjestöt kirkastamaan päätöksentekokykyään niin, että strateginen ketteryys saavutetaan.

Järjestöjen yhteistoiminta on tuottanut selkeitä oppaita järjestöjen päätöksenteosta ja vastuista. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY julkaisi oppaan Hyvä hallintotapa järjestöissä (Pahta & Hakkarainen 2011). Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta julkaisi niin ikään oppaan Säätiön hyvä

hallinto (Suvikumpu 2015) . Osuustoimintakeskus Pellervo on julkaissut verkko-oppaan Osuuskunnan perustajan opas, Osuuskunnan hallinto (Lehto & Holopainen 2010). Myös kansainvälisessä kirjallisuudessa, kuten esimerkiksi Helmut K. Anheierilla (2005), on laajoja katsauksia kolmannen sektorin organisaatioiden hallintoon ja sen luotettavuuteen ja läpinäkyvyyteen.

Yksistään jo lainsäädäntö ohjaa tekemään "oikeat" ratkaisut järjestön hallintoon ja määrittää vastuusuhteet. Niitä oleellisempi kysymys on järjestöjen jo edellä mainittu organisaatiokulttuuri. Organisaatiokulttuurilla on keskeinen vaikutus organisaation käytännön toimivuuteen. Jos vuorovaikutus toimintaympäristöön on vähäistä eikä esimerkiksi seurata alan kehitystä, seuraa umpioitunut organisaatiokulttuuri.

Kansalaisjärjestön kehittyvä organisoituminen asettaa haasteita myös hallintomuodon tarkasteluun. Palkatun työvoiman tuleminen pieneen järjestöön on ensimmäisiä haasteita. Se voi olla jopa kipupiste. Toisessa äärilaidassa on kysymys, miten toimiva hallinto järjestetään monialaisen järjestön konsernissa, jossa voi olla hallittavana vapaaehtoistyön lisäksi liuta yhteiskunnallisia yrityksiä, kaupallisia yrityksiä, kiinteistöjä, rahastoja, oppilaitoksia ja jopa jäsenjärjestöjä. (Cornforth & Spear 2010.)

Ratkaistavaksi tulevat muiden muassa seuraavat kysymykset:

1. Miten päätöksenteko tapahtuu niin, että perusomistajuuden omaavan tahon (järjestön jäsenkunta, säätiö) tahto, strategia ja arvot toteutuvat kaikessa toiminnassa?
2. Miten toiminnan edellyttämä asiantuntemus hallinnossa varmistetaan?
3. Miten hyvä hallintotapa ja hallintovarmuus toteutuvat kaikilla tasoilla ja kaikilla alueilla?
4. Miten nopeasti ja samalla hallintovarmasti kyetään reagoimaan muuttuviin tilanteisiin?

4.3.3 Hallituksen pätevyys ja osaaminen

Yhdistysten perusolemukseen kuuluu autonominen hallinto. Niinpä jäsenet valitsevat yhdistykselle hallituksen. Heidän erottamisensa on myös jäsenistön päätösvallassa. Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, ellei yhdistyksen säännöissä ole muuta määräystä asiasta.

Säätiön hallituksen muodostamistapa määrätään säätiön säännöissä. Ellei säätiön säännöistä muuta johdu, säätiön hallitus täydentää itse itseään.

Joissakin yhdistyksissä on sekavalinta. Osan hallituksen jäsenistä halutaan edustavan aidosti jäsenistöä, osan taas edustavan asiantuntemusta tai sidosryhmiä (Pahta & Hakkarainen 2011; Cornforth & Spear 2010). Sidosryhmistä henkilöitä valittaessa tulee huolehtia siitä, etteivät asianomaiset ole esteellisiä. Aikaisemmin oli joissain yhdistyksien hallituksissa kuntien sosiaalitoimen edustaja, mutta nykytulkinnan mukaan aika moni kuntaorganisaation työntekijä on esteellinen.

Hallituksen jäsenen yleisistä kelpoisuusehdoista on määräys yhdistyslaissa. Anneli Pahta ja Olli T. Hakkarainen (2011) korostavat, että yhdistys tarvitsee päteviä jäseniä ja erittäin osaavan puheenjohtajan, jotta se voi menestyä omassa toiminnassaan. Hallituksen työskentelyn onnistumisen kriittinen menestystekijä on se, että hallitukseen valituilla on yhdistyksen toiminnan kannalta riittävää ja monipuolista kokemusta ja osaamista.

Kun edessä on todennäköisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja joka tapauksessa palvelutuotantoa uudistavia muutoksia, ensisijaisen tärkeää on, että hallitukset pyrkivät hahmottamaan tulevaisuuden ja täsmentämään järjestön strategiaa muutosten edellyttämällä tavalla. Jos toimitaan palvelumarkkinoilla, on ymmärrettävä ja hahmotettava markkinoiden lainalaisuudet ja toimintatavat. Vaikka toimisikin toisin kuin muut toimijat, on tiedettävä miten alalla muut menestyvät ja mitkä ovat ainesosia omaan menestykseen.

Osa järjestöistä kokee, että heillä ei ole edellytyksiä hahmottaa uutta järjestelmää. Varautuminen on siksi ollut vähäistä. Jos hallituksella ei ole edellytyksiä hahmottaa tulevaa, sen pitäisi vakavasti pohtia uudistumista.

4.3.4 Oikeushenkilömuoto tärkeä, kulttuuri tärkein

Järjestöissä on paljon pohdittu oikeushenkilömuotoa: Pitäisikö palvelutuotanto yhtiöittää vai ei? Järjestöjen asema sote- ja maakuntamallissa -dokumentin (2018) mukaan palveluiden tuottamisessa ja liiketoiminnassa on otettava huomioon valtionapuviranomaisten, verotuksen, kilpailutuslainsäädännön sekä EU-säädösten ehdot. Kun aikaisemmin vaatimukseksi harkittiin pakkoyhtiöittämistä, kaatuneessa uudistuksessa rekisteröity yhdistys olisi voinut toimia palveluntuottajana maakunnan rahoittamissa palveluissa samalla tavalla kuin osakeyhtiö.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn kautta tulleet avustukset ja maakunnalta tulevat rahat on pidettävä selkeästi erillään. Julkisin varoin eli erityisesti veikkausvoittovaroilla ei voitaisi siis tukea yleishyödyllistä yhteisöä siltä osin, kun se tuottaisi ostopalvelu-, asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetin palveluita. Sama yhteisö olisi voinut tuottaa sekä sote-palveluita että hyte-toimintoja, mutta toimintojen eriyttäminen avustettavaan ja muuhun toimintaan olisi kuitenkin avustusten käytön näkökulmasta ollut välttämätöntä. Vaikka se olisi saattanut olla kirjanpidollista ja toiminnallista eriyttämistä, suosituksessa todettiin, että järjestön kannattaisi selkeyden vuoksi yhtiöittää tai siirtää maksullinen ja mittava palvelutoiminta erilliseen yhdistykseen tai säätiöön. (Järjestöjen asema sote- ja maakuntamallissa 2018.)

Osa palvelutuotantojärjestöistä oli yhtiöittänyt palvelutuotantonsa jo aiemmin erilaisten kilpailuneutraliteettipaineiden alla. Tällä pyrittiin talouden läpinäkyvyyteen, mutta se mahdollisti myös hallitusten valinnassa erilaisen logiikan kuin mitä yhdistysten johdon valinnassa oli. Perusjärjestö saattoi valita hallituksensa entisin periaattein, mutta osakeyhtiöön valittiin henkilöitä, joilla

ajateltiin olevan enemmän sote-markkinatuntemusta ja liiketoimintaosaamista.

Ellei tällaisissa asetelmissa huolehdita osakeyhtiön hallituksen jäsenten arvoosaamisesta, perusjärjestö ja sen osakeyhtiö voivat lähteä kulkemaan liiaksi omia teitään. Perusjärjestönkin on huolehdittava siitä, että sen toimivassa johdossa ja hallituksessa on riittävä toimintaympäristön ja sen muutosten tuntemus. Muutoin sen edustajat voivat tulla esteeksi palvelutoiminnan dynaamiselle kehitykselle, kun niidenkin edustus on usein hyvä olla osakeyhtiöiden hallituksissa.

Keskustelu osakeyhtiöittämisestä on saattanut johtaa myös harhaan. Palveluiden osakeyhtiöittäminen tai pitäminen yhdistys- tai säätiömuotoisena on sittenkin johtamisen ja menestymisen kannalta toisarvoinen kysymys. Menestyminen tarvitsee hyvää johtamista organisaatiomuodosta riippumatta. Toki vastuiden suhteen organisoitumismuodolla on merkitystä.

Jo oikeusministeriaikoinaan tematiikkaan perehtynyt Tuija Brax (2018) nostaakin esille erityisesti vastuukysymykset. Vaikka järjestössä toiminnasta vastaisi palkattu ammattijohtaja, yhdistyksen luottamushenkilöjohdolla on suuri vastuu toiminnan laillisuudesta ja taloudesta.

Tuija Brax nostaa esiin kaksi etenemistietä. Ensinnäkin sote-uudistuksen myötä olisi ollut pakko löytää keinot kouluttaa järjestöjen luottamushenkilöt edessä oleviin muutoksiin. Toiseksi Brax nostaa – kuten aiemmin oli jo esillä – uudelleen arvioitaviksi oikeusministeriön vuosina 2007-2011 yhdistyslakiin valmistelemat muutokset, joita on perusteltua tarkastella joka tapauksessa. Uudistusajatuksen mukaan yhdistys voisi niin halutessaan muuttaa sääntöjään siten, että yhdistyksellä olisi hallinnossaan johtotehtävissä erillisenä toimielimenä toimiva toimitusjohtaja omine vastuineen. Nämä ovat edelleen tärkeitä huomioita – toteutuipa uudistus sitten missä muodossa tahansa tai ei lainkaan.

Muutos sote-palvelumarkkinoilla ja niiden rajapinnassa on niin suuri, että luottamushenkilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää selventää niitä periaatteita, jotka koskevat luottamuksen suojaksi kutsuttua hyvän hallinnon periaatetta.

4.3.5 Strategian kirkastaminen ja strategiset valinnat

Järjestöjen hallinto-oppaan mukaan hallitus luo yhdistyksen strategian eli toiminnan suuntaviivat ja keskeiset tavoitteet. Niiden avulla yhdistys toteuttaa tarkoitustaan. Strategian perustana ovat oppaan mukaan yhdistyksen toiminnan tarkoitus, arvot, visio sekä sidosryhmien tarpeet ja odotukset. Strategia puolestaan ohjaa talouden ja toiminnan suunnittelua sekä toiminnan kehittämistä ja resurssointia.

Keskeinen osa strategiatyötä on yhdistyksen toiminnan keskeisten riskien tunnistaminen. Riskien hallintaan tulee laatia suunnitelma ja keinot näiden riskien hallintaan. Hallituksen tulee esittää strategia jäsenten hyväksyttäväksi. (Pahta & Hakkarainen 2011.)

Strategiatyö on eittämättä hallituksen tehtävä ja sen on se organisoitava. Nykypäivänä toimiva johto voi tuoda strategiatyöhön arvokkaan lisän esimerkiksi toimintaympäristöanalyysin kautta. Perusjäsenistössä ja hallituksen jäsenissä saattaa olla henkilöitä, joilla voi olla ainutlaatuisia positioita yhteiskunnan kehityksen seuraamiseen. Strategiatyöhön kannattaa valjastaa järjestön parhaimmat voimat. Myös ulkopuolinen, järjestöelämää tunteva sparraus voi olla joskus tarpeen.

Strategian määrityksiä on monia (ks. esim. Riggio & Smith Orr 2009), mutta strategiseen johtamiskoulutukseen olen kehittänyt seuraavan, monista strategiamäärityksistä poikkeavan ilmaisutavan, jota voi kutsua maksimaalisena maksiimin toteuttamisena: Yhteisön strategia on eri intressien kentässä jäsennetty ajattelun ja toiminnan perusjäsennys (maksiimi), joka antaa yhteisön tarkoituksen toteutumiselle suurimman mahdollisen (maksimaalisen) toimintakentän.

Maksiimi-sana tarkoittaa ajattelun ja toiminnan perusohjetta. Oleellisin asia tässä määrityksessä on yhteisön tarkoituksen toteuttaminen. Jos järjestön tarkoituksena on tuottaa palveluja, se ei ole vielä riittävä lähtökohta. Tarkoituksen pitää löytyä syvemmältä, mille ryhmälle, miksi, mitä ja miten palveluja halutaan kehittää ja miten tämän ryhmän aseman, osallisuuden ja toimijuuden ajatellaan paranevan. Tarkoituksessa on mukana aina myös arvoperusta.

Luonnostelemaani määritykseen liittyy myös arvolataus kasvusta: Järjestön tulee täyttää koko se mission toteuttamisen täysi tila, jonka olosuhteet mahdollistavat. Osa järjestöistä on saattanut jäädä kiinni vuosikymmeniä sitten perustettuihin palveluihin ja niiden sijaintiin, vaikka aika olisi ajanut niiden ohi ja uusi aika antaisi aivan uudenlaisia mahdollisuuksia.

Edellä esitetty ajatus kasvusta voi olla määrällistä kasvua (esimerkiksi toiminta tavoittaa kaikki kohderyhmään kuuluvat koko maassa), laadullista kasvua (järjestöstä tulee alan paras osaaja tai tehokkain palveluiden tuottaja), toiminnallista kasvua (järjestö pystyy vastaamaan ketterästi ja uudistuvasti tarpeisiin), keinollista kasvua (esimerkiksi päihteisiin keskittynyt järjestö havahtuu työskentelemään kaikilla marginalisaation alueilla palvellakseen kokonaisvaltaisemmin kohderyhmäänsä), taloudellista kasvua (järjestö haluaa kehittää vakavaraisuutta ja riskinottokykyä) ja niin edelleen. (Ks. Courtney 2013.)

Tarkoitusta ei voi toteuttaa tyhjiössä. Se toteutetaan hyvin monisäikeisen toimintaympäristön erilaisten ja ristiriitaisten intressien kentässä, jotka on tunnistettava. Samoin on pyrittävä ennakoimaan tulevaisuutta.

Yritysten ja varsinkin suurten yritysten reagointiapa on ollut hyvin erilainen kuin valtaosan järjestöistä. Suuret terveysjätit ovat rakentaneet systemaattisesti toimintaansa ja varmistelleet asemiaan, vaikka soten yksityiskohdissa on ollut vielä epävarmuutta. Monet järjestöt ovat jääneet eräiltä osin vain odottamaan – muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Osa järjestöistä on luovuttanut myymällä palvelutoiminnan osalta toimintojaan. Useimmiten ostajatahona on ollut kaupallinen toimija. Osa on luovuttanut toimintansa suuremmalle kolmannen sektorin toimijalle.

Mutta osa järjestöistäkin on lähtenyt epävarmuuden aikoinakin hallitun kasvun tielle. Näin ne ovat varmistelleet toimintamahdollisuuksiaan tulevassakin sote-järjestelmässä.

Kun edellä olevassa strategiamäärityksessä strategia realisoituu sekä ajattelussa että toiminnassa, tärkeää on pohtia, millä tavoin järjestön tarkoitus parhaalla mahdollisella tavalla toteutuu. Toteutuuko se parhaiten esimerkiksi yksin toimien vai olisi syytä liittoutua tai ryhmittyä paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti tai jopa kansainvälisesti? Jo nykyinenkin hankintalakikin mahdollistaa tarjouskilpailuun osallistumisen ryhmittymänä ja muiden tahojen voimavarojen käytön (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 61 §).

Yksin toimien monet kustannukset kasautuvat yhden toimijan harteille. Skaalaetuja ei voida silloin hyödyntää. Järjestöjen on mahdollista käyttää muiden muassa aivan uudenlaisia alustapalveluita, mutta se edellyttää niiltä yhteistyötä.

Yhteistyön esteenä saattaa olla aikaisempien kilpailutusten synnyttämä kilpailuasetelma järjestöjen kesken. Kysymys voi olla myös periaatteellisemmasta kysymyksestä. Järjestöjen perusolemukseen kuuluu päättäminen omista asioista (self-governing) eli autonomia (Anheier 2005). Yhteistyö saatetaan kokea uhaksi autonomialle. Yhteistyörakenteita luotaessa tämä on hyvä ottaa huomioon.

Ambidekstrisyyden, kaksikätisyyden ajatteleminen tulee ottaa mukaan myös strategia-ajatteluun. Vaikka järjestön perimä, missio ja tehtävä, olisivat edelleen mitä ajankohtaisimpia, palvelumuodot ja toimintatavat saattavat olla aikansa eläneitä, tehottomia ja joskus jopa suorastaan vahingollisia.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen strategiatyössä on kolme perustavanlaatuista valinnan paikkaa. Ensinnäkin on – kuten aiemmin oli esillä – valittava, onko tulevaisuudessa pääpaino hyte-toiminnoissa vai sote-palveluissa vai molemmissa. Aivan oleellisena tähän liittyy myös kysymys toiminta-alueesta. Haluaako yhden kunnan alueella toiminut järjestö toimia edelleen paikallisesti vai tuleeko siitä alueellinen, maakunnallinen – tai peräti valtakunnallinen – toimija? Kolmantena valintana on kysymys, toimiako yksin vai liittoutuneena muiden kanssa.

Paikallisuus sinänsä voi olla tulevaisuudessa myös ennennäkemätön voimavara ja brändietu. Vielä kehitys vie kohti suuryrityksiä muiden muassa

skaalaetujen hyödyntämisen kautta. Mutta kun alusta- ja jakamistalous kehittyy ja resurssiverkostot voidaan rakentaa digitaalisuuden myötä aivan uudella tavalla, tulevaisuudessa pieni ja paikallinen mutta verkottunut voi olla joustavampi, tehokkaampi ja arvokkaampi.

Järjestöillä, joilla on vahva kansallinen liitto, tulee jäsentää, mitä palveluita ja kehittämistukea ne saavat liitolta ja mikä on niiden omalla vastuulla. Keskusjärjestöjen ja -liittojen merkitys saattaa tulevaisuudessa heiketä, elleivät ne kykene uusiutumaan ja ottamaan käyttöön alusta- ja jakamisajattelun mukaisia yhteistyötapoja ja elleivät ne kykene palvelullistamaan jäsenpalveluitaan. Hyviä käytäntöjä on jo syntynyt.

4.3.6 Osaamisen kehittäminen: yleis- vai erityisosaajia?

Optimoitu sote-ammattilaisten koulutus- ja osaamisuudistus -selvityksessä (Kangasniemi ym. 2018) arvioidaan järjestöjen roolin kehittämishankkeiden toteuttajana ja palvelujen tuottajina vahvistuvan sote-uudistuksen myötä entisestään. Selvityksessä arvioidaan, että osaamistarpeet tulevat täsmentymään vasta ajan myötä. Tässä tutkimuksessa on voitu kuitenkin hahmottaa useita, keskeisiä osaamisalueita, joiden kuntoon saattaminen vahvistaisi järjestöjen mahdollisuutta ottaa keskeisen innovaattorin rooli.

Raportti nostaa jo nyt kuitenkin yhden osaamisulottuvuuden esiin: Odotukset hankkeiden vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta kasvavat. Tämän arvioidaan lisäävän asiantuntijaosaamisen ja sen arvioinnin tarvetta myös kolmannen sektorin järjestöissä ja erilaisissa kehittämishankkeissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen osaamistarpeita on pohdittu monelta kannalta. Jos kaavailtu valinnanvapaus toteutuu jatkossa edes osin, monien palvelutuottajien toimintalogiikka muuttuu esimerkiksi ansaintamallien, asiakashankinnan ja toimintamallien osalta. (Maksimainen, Uimonen, Koiste & Saarivuori 2018; Kangasniemi ym. 2018; Tevameri 2018.) Merkittävimmät haasteet liittyvät järjestäjän päätöksentekoon, yritysten liiketoimintaosaamiseen ja investointien rahoittamiseen (Accenture 2018)

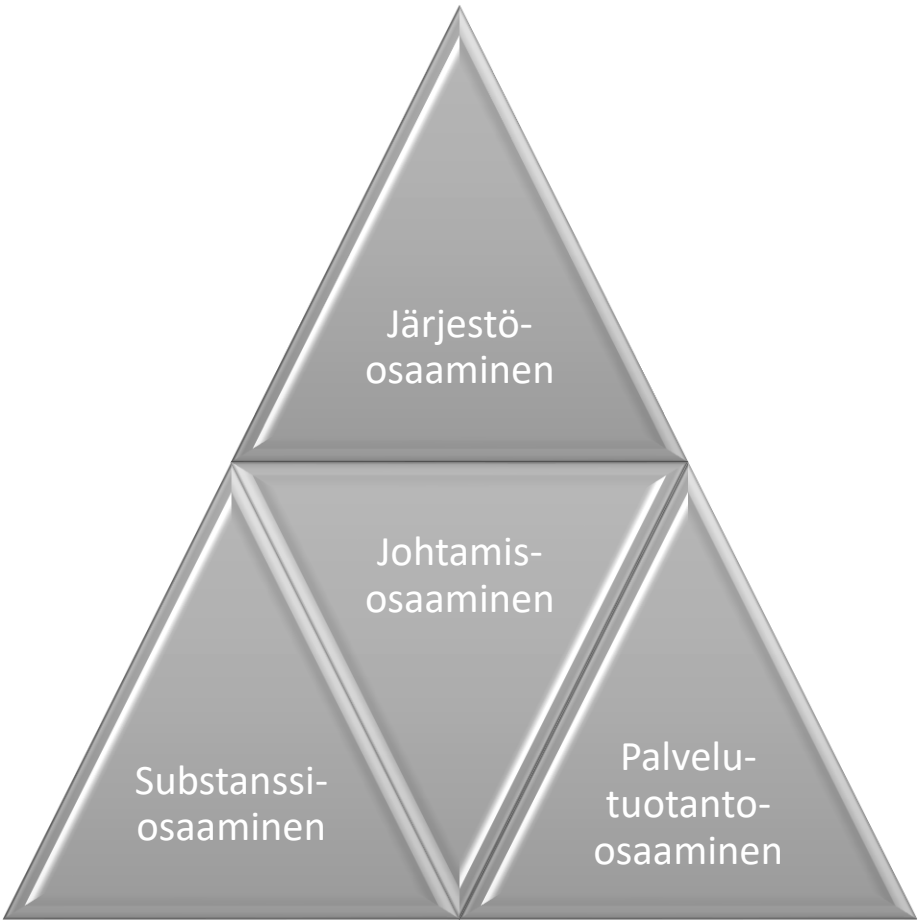
Järjestöjen palvelutuotannon – varsinkin hoivayksiköiden – kuntoa on arvioitu siten, että kolmannes on kilpailukykyisiä jo nyt, toinen kolmannes tarvitsee sparrausta joko johtamisessa tai taloudellisessa tehokkuudessa menestyäkseen hyvin tulevaisuudessa ja loppu kolmannes toimii aika suurienkin haasteiden edessä (Ahlman 2018). Arvio on suuntaa antava; sitä tukevat kuitenkin myös taloudellisten tunnuslukujen vertailut. Järjestöjen on varmistettava riittävä osaaminen edessä olevan merkittävän järjestelmäuudistuksen vuoksi.

Edellä käsiteltiin jo toiminnan arvopohjaa hybridisaation yhteydessä. Voidaan puhua eräänlaisesta arvo-osaamisesta osana järjestöosaamista. Järjestöalan varsinaista ammatillista osaamiskenttää on hahmotettu kaksoispoolina. Sen toisessa päässä on substanssiosaaminen ja toisessa päässä yleisosaaminen,

jota on kutsuttu generalistiseksi osaamiseksi tai lyhyemmin generalismiksi (Kaunismaa & Lind 2008).

Pekka Kaunismaa ja Kimmo Lind (2008) kävivät läpi järjestöjen työnhakuilmoituksia. Yleisenä johtopäätelmänä oli se, että ajatus järjestötyön kaksoispoolisuudesta – sen jakaantumisesta substantiaaliseen ja generalistiseen osaamiseen – pitää paikkansa ja että generalistisuus näytti hakuilmoituksissa korostuvan yli substanssiosaamisen. Tärkeä havainto oli, että kun järjestöt yleensä etsivät järjestötyön generalistisia osaajia ja ”hyviä tyyppejä”, sosiaali- ja terveysalan järjestöt etsivät erityisalojen ammattiosaajia. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnassa julkisrahoitteinen palvelutuotanto on korostunut, ja juuri sosiaali- ja terveysaloilla on pätevyyskriteerejä.

Kuvio 6. Järjestöjen palvelutuotannon johtamisen osaamisalueet



Tämän selvityksen kirjoitusvaiheessa käytiin lukuisia keskusteluja eri palvelutuottajajärjestöjen kanssa. Sen perusteella syntyi hahmotus yllä olevasta pyramidista, jossa monet osaamistarpeet on ryhmitelty neljään pääluokkaan.

Uusi tilanne näyttäisi vaativat aikaisempaa huomattavasti vahvempaa palvelutuotanto-osaamista, jota bisneksen puolella kutsutaan

liiketoimintaosaamiseksi. Siihen kuuluvat muiden muassa syvempi tietous sote-markkinoiden toiminnasta ja logiikasta, yleinen liiketoimintaosaaminen, data-analytiikan laajempi käyttö ja digipalveluosaaminen, viestintä, kustannuslaskenta ja hinnoittelu – osin myös juridiikka.

Järjestöosaamisella tarkoitetaan kansalaisyhteiskunnan olemuksen, arvojen ja periaatteiden tuntemusta. Järjestöosaamiseen kuuluu myös taidot kansanliikkeen johtamiseen, jäsenistön innostamiseen, motivoimiseen ja huomioimiseen kaikessa toiminnassa. Erityisesti oman järjestön historian ja tavoitteiden tunteminen on tärkeää.

Substanssiosaamisella tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista, joka jakautuu sitten monenlaiseen erityisosaamiseen. Vammaispalveluissa tarvitaan osin erilaista substanssin tuntemusta kuin vaikkapa päihdetyössä.

Varsinkin pienessä organisaatiossa yhden johtajan johtamiseen liittyy järjestötyön ja vapaaehtoistyön johtamista, hoito- tai palvelutoiminnan johtamista ja liiketoiminnan johtamista – sekä kykyä verkottua ja olla yhteistyössä. Tällaisissa organisaatioissa johtaja on melkoinen moniottelija.

Järjestötoimintaan saattaa syntyä pätevyysloukkuja. Niiden taustalla saattaa olla vuosikymmenten varrella hyödylliseksi osoittautuneiden uskomusten ja sitoumusten ylläpitäminen. Ne ovat muodostaneet menneinä vuosikymmeninä järjestön osaamisytimen, jolla ei kuitenkaan pärjätä nykytilanteessa. (Kirjavainen & Laakso-Manninen 2010.)

Tyypillisenä uskomuksena voi olla se, että hoitamalla hyvin asiakkaat menestymme joka tilanteessa. Väittämä ei ota huomioon uusia osaamisvaatimuksia. Kun ei ole pitkäaikaisia sopimuksia enää turvana, osaamisytimen tulee muodostua niin hyvästä ja ammattitaitoisesta, asiakkaita hyvin hoitavasta palvelusta kuin myös palvelun talous- ja prosessitehokkuudestakin. Prosessien huolellisilla läpikäynneillä ja niistä nousevilla korjaustoiminnoilla järjestöt ovat saavuttaneet kymmenien, jopa satojen tuhansien eurojen tulosparannuksia.

Oleellista on se, että järjestöissä jäsennetään uuden tilanteen edellyttämät osaamisvaatimukset. Niiden perusteella on mahdollista tehdä osaamisen kehittämissuunnitelma. Siinä tarkastellaan, mitä osaamista saavutetaan nykyistä henkilöstöä kouluttamalla, mitä osaamista tulee rekrytoida, mitä osaamista voi ostaa ja mitä osaamista järjestöt voivat hankkia yhteistyöllä esimerkiksi alustapalvelujen kautta.

4.3.7 Tiedolla johtaminen ja data-analytiikka

Tietojohtamisella tarkoitetaan prosesseja ja käytäntöjä, joiden avulla tietoa kerätään, jalostetaan ja hyödynnetään organisaation sisällä ja organisaatioiden kesken. Tietojohtaminen ei toteudu, jos tieto on hajallaan ja sen kokoamiseksi ja hyödyntämiseksi ei ole osoitettu resursseja eikä analyysivälineitä. Tiedolla on merkitystä ennaltaehkäisyssä, palveluiden suuntaamisessa, niiden

kustannuksien ennakoinnissa ja vaikuttavuuden mittaamisessa. (Klemola, Uusi-Illikainen & Askola 2014; Niemelä 2016).

Toni Ruohosen (2017) mukaan nykytilan data-analytiikkaan voidaan lisätä what-if-analytiikalla simulointia tulevaisuuden vaihtoehdoista. Näin kalliiden ja pahimmassa tapauksessa epäonnistuvien käytännön kokeilujen sijaan ratkaisuehdotuksia voidaan testata laskennallisesti virtuaaliympäristössä. Tällä karsitaan huonoimmat ratkaisuehdotukset pois, ja hyödylliset ratkaisumalit otetaan jatkotyön pohjaksi. Tällä tavoin löytyy tie kustannustehokkaiden ratkaisujen kehittämiseen.

Kansalaisjärjestöillä on arvoistaan käsin sekä intressiä että näkemystä kokemustiedon, ihmisen äänen, nostamisesta tutkimustietona esiin. Osallisuuden ja toimijuuden teemat saattavat jäädä sivuun muiden muassa palvelututkimuksissa. Järjestöjen tehtävä on nostaa näitä esiin omissa tutkimuksissaan, soveltavassa tutkimuksessa ja akateemisen tutkimuksen aiheissa, mutta tärkeintä on nostaa systemaattisesti koottua ihmisen ääntä palveluiden kehittämisen tietopohjaan. (Niemelä 2016.)

Oleellista on nähdä erilaisten datan yhdistelmien arvo. Niillä voidaan osaltaan luoda edellytyksiä ratkaista merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia ja seurata erilaisia kehityskulkuja. Terhi Tevameren (2018) mukaan esimerkiksi syrjäytymiseen, terveyseroihin tai erilaisiin elämänhallinnan ongelmiin liittyvien kehityskulkujen laaja-alainen ymmärtäminen on tärkeää. Tiedon avulla voidaan löytää asiakasryhmät tai palvelut, joihin panostamalla saadaan pienimmällä panostuksella suurin hyöty. Väestötasolla voidaan arvioida, miten ihmisten hyvinvointi on kehittynyt ja kuinka hyvin tehtyjen päätösten tavoitteet ovat toteutuneet. (Klemola ym. 2014.)

Me-säätiö on hankkeissaan konkretisoinut, kuinka suuri ja merkittävä arvo datalla voi olla toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Säätiö on luonut yhdessä Kelan ja THL:n kaltaisten yhteistyökumppaneiden kanssa erilaisia työkaluja esimerkiksi syrjäytymisriskien tunnistamiseen ja interventioihin.

4.3.8 Kilpailukykyinen palvelutuotanto

Kilpailuympäristössä palvelutuotanto on trimmattava kilpailukykyiseksi – kuitenkin siten, että järjestötoiminnan aatteellista perustaa ei unohdeta. Monissa maakunnissa on jo alustavasti linjattu, että asiakasseteli otetaan käyttöön joka tapauksessa nykyistä palvelusetelilainsääntöä hyväksi käyttäen – olipa organisaatio sitten maakunta, itsehallintoalue tai kuntayhtymä.

Asiakas-/palveluseteli ja monelta osin samaan tapaan toimiva henkilökohtainen budjetointi olisivat siinäkin mielessä tarkoituksenmukaisia välineitä, koska palveluiden piirissä jo olleet asiakkaat tunnistaisivat valintoja tehdessä järjestön koko omistautumisen juuri heidän asialleen. Kirjanpidollisesti hyte-

toiminnot ja sote-palvelut pitää vain pitää erillään ja muutoinkin toimia avoimesti ja läpinäkyvästi.

Asiakassetelijärjestelmään siirtyminen ei olisi kaikille palveluiden tuottajille suinkaan ongelmatonta. Järjestöjen haasteena olisi turvata maksuvalmiutensa ylimenovaiheessa – varsinkin, jos ei ole vakiintunutta asiakaskuntaa valmiina. Asiakasseteli sinänsä ei toisi euron euroa ennen kuin ensimmäinen asiakas tulee sisään setelinsä kanssa. Sama pulma on toki pienillä yrittäjillä. Pääomista saattaakin muodostua kriittinen tekijä, jonka avulla suuret yritykset saattavat jopa tietoisesti vallata markkinoita ja ajaa kilpailijat ja varsinkin pienet toimijat polvilleen.

Asiakassetelin arvo olisi ollut rauenneen esityksen mukaan ennalta maakunnan määrittämä. Asiakassetelin arvo olisi pitänyt määrittää sellaiseksi, että asiakas olisi voinut saada sillä lainsäädännön vaatimusten mukaisen palvelun. Arvoa määriteltäessä olisi pitänyt ottaa huomioon maakunnassa nykyisin tarjolla oleva palvelutuotanto ja sen hintataso. Vertailukohtana olisi pidetty lisäksi kustannuksia, jotka olisivat aiheutuneet maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta.

Rauenneen maakuntalakiesityksen (HE 15/2017) lakiperusteluissa todettiin yksiselitteisen selvästi, että yksityisten yhtiöiden, yhteisöjen ja järjestöjen toiminta palvelutuotannossa olisi markkinaehtoista. Näin ne olisivat kantaneet riskin siitä, että mahdolliset investoinnit tai toimintayksiköiden sijoittuminen eivät olisi synnyttäneet riittävää kysyntää investointien ja toiminnan aiheuttamien menojen kattamiseksi. Riskihän ei ole vain kysynnän riittävyydessä vaan myös siinä, jos maakunta muuttaakin asiakassetelikäytäntöjään myöhemmin yksipuolisesti neuvottelematta.

Lakiperusteluissa todettiin, että taloudellinen riski olisi säilynyt palveluiden tuottajilla myös asiakassetelijärjestelmässä sekä henkilökohtaisessa budjetissa. Itse asiassa taloudellinen riski olisi ollut aiempaa kovempi. Kun aiemmin toiminnan turvana oli kilpailutuksen voittaminen ja sen perusteella tilaajan kanssa tehty määräaikainen sopimus, nyt taloudellinen turva olisi ollut vain sen varassa, kuinka laajat markkinat kulloisessakin palvelumuodossa olisivat muodostuneet ja kuinka moni asiakas olisi valinnut kyseisen palvelutuottajan.

Lainsäätäjä totesi rehellisesti, että ”asiakkaista käytävässä kilpailussa varsinkaan pienemmillä yrityksillä ei ole samoja mahdollisuuksia riskin ottoon kuin isommilla toimijoilla”. Edelleen lakiperusteluissa nähtiin, että toiminnan taloudelliset riskit haja-asutusalueella olisivat olleet todennäköisesti suuremmat kuin suurissa väestökeskittymissä. Lakiperustelujen laatijoille ei ollut tullut mieleen pohtia lainkaan yhteisötalouden mahdollisuuksia juuri näissä tilanteissa.

Maakunnan määrittämä asiakassetelin arvo olisi merkinnyt todennäköisesti varsin pieniä katteita. Järjestön olisi ollut riskialtista hoitaa merkittäviä investointeja velkarahalla. Valinnanvapauden piiriin listautuvilta tuottajilta olisi

vaadittu toiminnan ylläpitämiseen vaadittavat voimavarat ja taloudellinen kantokyky (Brommels ym. 2016b).

Ehdotetun järjestelmän riskinä olisi saattanut olla myös se, että asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti kohdistuisivat hieman paremmassa asemassa oleville – heille, joilla on paremmat valmiudet ja kyvyt tehdä valintoja. Tämä olisi voinut vaikeuttaa maakunnan rajallisten voimavarojen ohjautumista pienituloisille, vähän koulutetuille, työttömille, ikääntyneille ja muille riskiryhmille, jos niille kohdistetut palvelut eivät olisi muodostuneet kannattaviksi.

Varsinkin laajaan palveluketjuun myönnettynä asiakassetelin ero henkilökohtaiseen budjettiin ei olisi käytännössä ollut kovinkaan iso. Asiakasseteliä oli tarkoitus käyttää kertaluonteisissa tai lyhytkestoisimmissa palveluissa. Henkilökohtainen budjetti olisi soveltunut puolestaan pitkäkestoisiin tai toistuviin sekä monialaisen palvelutarpeen omaavien asiakkaiden palveluihin. Lainsäätäjä ajatteli jopa niin, että jos edellytykset palvelun saamiseen olisivat olleet olemassa sekä asiakassetelillä että henkilökohtaisella budjetilla, asiakkaalla olisi ollut oikeus valita, kummalla tavalla se palvelu tuotetaan.

Hallitus lupasi linjauksissaan varmistaa pienten toimijoiden markkinoille pääsyn ja varmistaa, että palveluita voivat tuottaa niin julkiset, yksityiset kuin kolmannen sektorinkin toimijat, vaikka realistisesti toisaalla todettiinkin se, että varsinkaan pienemmillä yrityksillä ei olisi ollut samoja mahdollisuuksia riskin ottoon kuin isommilla toimijoilla. Hyvät aikeet olisivat voineet käytännössä kaatua yhtäältä neutraliteettivaatimuksiin tai toisaalta siihen, että esimerkiksi yritystukien saamisessa tai yritystakauksissa yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat eivät ole aina samalla viivalla.

Neutraliteettivaatimukset tulisi nyt avata siten, että kaikki olisivat aidosti tasavertaisessa asemassa ja vain hoidon/palvelun laatu ratkaisisi. Samoin järjestöjen ja yritysten mahdollisuudet saada tukia ja yrityspalveluita pitäisi olla yhdenvertaisia ja tasapuolisia.

Uudistusten tavoitteena oli saada myös innovatiivisia toteutuksia muun muassa konseptikilpailutusten kautta. Jos järjestö kykenee tuottamaan innovatiivisia ratkaisuja, sillä tulisi olla myös valmius niiden skaalaamiseen laajemmalle. Tämä edellyttää pääomia tai vakuuksia.

4.3.9 Brändi ja julkisuuskuva asiakkaan valinnan perustana

Brändillä tarkoitetaan myönteistä ja erottuvaa tunnettuutta. Kansalaisyhteiskuntaan ja järjestöihin liittyy joidenkin mielissä itsessään jo myönteisiä mielikuvia.

Näkyvät järjestövaikuttajat, keskusjärjestöjen edustajat, hallituksen puheenjohtajat ja toiminnanjohtajat esiintyvät valtakunnallisessa julkisuudessa, paikallisyhdistysten ja piirien aktiiviset toimijat saavat puolestaan äänensä

kuuluviin paikallis- ja maakuntamedioissa – ja kaikki yhä enemmän sosiaalisen median kautta.

Järjestön keulahahmojen mediaesiintymisten lisäksi toiminta voi tulla esille erilaisten tapahtumien, tempausten, kampanjoiden, sosiaalisen median ja vastaavien välityksellä. Alan oppaan mukaan julkisuuteen välittyvän kuvan koko järjestön toiminnasta ja toimintatavoista tulisi olla yhtenäinen, tietoisesti rakennettu ja sellainen, minkä järjestön kaikki toimijat voivat hyväksyä. Hyvä ja yhtenäinen järjestön julkisuuskuva helpottaa muiden muassa uusien jäsenien rekrytointia sekä selkeyttää vaikuttamistoimintaa järjestön eri tasoilla. (Ilvonen & Penttinen 2011.)

Nyttemmin on luovuttu hieman idealistisesta ajatuksesta, että julkisuuteen voisi vaikuttaa yhtenäisellä ja yksisuuntaisella viestillä. Oleellista on se, että yhteisö kykenee kuulemaan erilaisia viestejä ja kykenee dialogiin, vuorovaikutuksekseen ympäristönsä kanssa (Matikainen 2014).

Yksi keskeinen järjestöjen palvelutuotannon brändin osatekijänä on ollut ja tulee olemaan laatutieto. Median ja julkisen keskustelun kautta niin suurelle yleisölle kuin päättäjillekin välittyy tietoa järjestön toiminnasta. Tätä kautta syntyvät mielikuvat järjestöstä ja sen toiminnasta.

Mikäli valinnanvapaus tulee jossakin muodossa seuraavaan sote-malliin, järjestöt joutuvat ottamaan aikaisempaakin enemmän huomioon valinnanvapauspalveluita käyttävät asiakkaat. Asiakassuhteiden jatkuvuuteen perustuvat ja uusien asiakkaiden saantiin perustuvat tulot edellyttävän asiakastyytyväisyyden tilan jatkuvaa seurantaa. Tarvitaan palveluiden ja palveluketjujen jatkuvaa ja proaktiivista kehittämistä pistemäisen asiakaskokemuksen mittaamisen lisäksi. (Accenture 2018.)

Brändin rakentamisen erityisinä haasteina voivat olla ne kielteiset tai stereotyyppiset käsitykset, joita saattaa olla vammaisia tai vaikkapa päihdeongelmaisia ja vankilasta vapautuvia kohtaan. Brändin rakentamisen suuri mahdollisuus saattaa olla juuri samoissa tekijöissä: Järjestö saa ”mainetta ja kunniaa” siitä, että se työskentelee juuri näiden ihmisten parissa.

On virheellistä kuvitella, että siloteltu brändikuva olisi aina paras ja tehokkain. Kysymys on kulttuurisesta vastaavuudesta. Rosoinen ja arkinen mielikuva voi luoda tietyille palveluille asiakkaiden parissa sen parhaan imagon ja houkuttelevamman brändin.

Paikallisen ja sosiaalisen median viestintä tulee yhä keskisempään rooliin valinnanvapauden piirissä olevia palveluita valitessa. Haastettu vaikuttaminen -hankkeessa tiivistetyt säännöt pätevät järjestöjen hyte-toimintoihin ja niiden sote-palveluihinkin:

1. On osattava toimia sosiaalisessa mediassa ja tunnettava sen toimintalogiikka ja pelisäännöt. Moni hyvä kampanja voi kääntyä itseään vastaan, jos ei tunne sosiaalisen median maailmaa.

2. Organisaatioiden on luovuttava yksisuuntaisesta viestintäkäsityksestä. Vaikuttaminen ei ole tiedottamista, vaan sosiaalisessa mediassa se tarkoittaa kykyä käydä dialogia. Tätä dialogia ei kuitenkaan käydä vain yhdessä paikassa, vaan verkossa kiertää erilaisia sisältöjä ja meemejä, joihin on osattava vastata jollain tavalla. Dialogiin kuuluu olennaisena taito kuunnella. Verkossa kuuntelu tarkoittaa aktiivistaa seurantaa, ehkä joitain ohjelmia apuna käyttäen.
3. Organisaation on ymmärrettävä, että verkko ja sosiaalinen media ovat avoimia tiloja. Organisaatio ei voi yksin hallita omaa viestintäänsä. Facebook-sivun avaaminen tarkoittaa tilan avaamista kaikille Facebookin käyttäjille. Näin eteen voi tulla niin mairittelevia kuin vihamielisiä viestejä. Onko organisaatio näihin valmis ja miten se reagoi?
4. On toimittava korkeiden eettisten vaatimusten mukaisesti. Jos organisaatio kokeilee arveluttavia keinoja, se jää todennäköisesti kiinni ja maine on mennyttä. Jos ei tunne verkkomaailmaa, saattaa käyttää eettisesti arveluttavia keinoja vahingossa. (Matikainen 2014.)

Järjestöjen kannattaa pyrkiä olemaan kaikessa toiminnassaan mahdollisimman avoimia ja läpinäkyviä. Samoin oma toiminta kannattaa käydä läpi osana laadunvarmistusta. Myös benchmarkkausta, vertailukehittämistä, kannattaa käyttää oman toiminnan läpivalaisussa. Viime aikojen tapahtumat osoittavat, että hyvämaineistenkin palvelutuottajien maineeseen voi tulla lommoja esimerkiksi asiakkaiden väärinkohtelusta tai huonosta toimintakulttuurista yhdessäkin yksikössä.

4.3.10 Laadun varmistaminen

Laatu on nostettu sote-järjestöjen yhdeksi keskeiseksi kriittiseksi menestystekijäksi (Niemelä & Turpeinen 2016). Laadusta nousi mittava hoivakohu vuoden 2019 alkupuolella. Kaavaillun maakuntahallinnon vastuulla järjestäjäorganisaationa olisi ollut tuotannon ohjaaminen ja valvominen. Rauenneissa lakiesityksissä monituottajamallissa maakuntavaltuuston ja -hallituksen olisi ollut kiinnitettävä huomio palvelujen sisältö- ja laatukysymyksiin.

Järjestö voi strategiassaan tavoitella hintajohtajuutta, laatujohtajuutta, erikoistumisjohtajuutta tai fokusoinnin johtajuutta (Courtney 2013). Kolmannelle sektorille melko luonteenomaista ovat erikoistuminen ja fokusointi.

Hankintalainsäädännön kilpailutus on saattanut uhata erilaisia erikoistumiseen liittyviä profiloitumisia. Oikein toteutettu valinnanvapauden laajentaminen tuo esiin parhaimmillaan erilaisia hoito- ja palveluvaihtoehtoja. Hintajohtajuuden asema tulee sote-uudistuksessa muuttumaan, jos hinnat määritellään etukäteen asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin idean mukaisesti. Tämä ei merkitse palvelujen tuottamisen tehokkuusnäkökulman katoamista. Päinvastoin palvelut on tuotettava niin tehokkaasti, että järjestö voi aidosti kilpailla laadulla, panostaa kehittämistyöhön ja ”palkata palvelevia käsiä”. Järjestön laatujohtaminen perustuu strategiatyön pohjana olevaan koko järjestön

toiminnan analysointiin ja sen pohjalta tehtävään kehittämiseen (Courtney 2013).

Itse toiminnassa ja varsinkin palveluissa tulee olla selkeä, systemaattinen ja läpinäkyvä laadunvarmistuksen järjestelmä. Laatujärjestelmän, tilastoinnin ja seurantatiedon tulee yhä enemmän tuottaa myös vaikuttavuus- ja tuloksellisuustietoa. Edistyksellinen järjestö ei tyydy vain palvelujärjestelmän itsensä tuottamaan rekisteritietoon. Esillä tulee olla järjestöille oleellista osallisuus- ja hyvinvointitietoa.

Laadunvarmistusjärjestelmiä ei kannata jokaisen yli tuhannen järjestön tehdä yksin ja erikseen. Ne on järkevää hankkia yhdessä vaikka alustapalvelun kautta yhteistyössä muiden vastaavien järjestöjen kanssa. Monilla järjestöillä on jo toimivia ratkaisuja.

4.3.11 Toiminnan edellyttämät resurssit

Pääomahuolto

Eräillä palvelualoilla tarvitaan vain vähän pääomaa kuten aiemmin oli jo esillä. Jos järjestön tavoitteena on ottaa vastatakseen laajoja palvelukokonaisuuksia tai vaativia erityispalveluita, tulee varautua myös riittäviin pääomiin. Suomessa ei ole yhteisötaloudelle mitään erillisiä finanssi-instrumentteja – vaikkapa Community Investement Tax Relief -tyyppisiä järjestelyitä tai erilaisia rahastoja, joilla tuettaisiin yhteisö- ja vapaaehtoispohjaisia toimintoja kuten Britanniassa, Irlannissa, Portugalissa ja Italiassa (Bridge, Murtagh & O'Neill 2009; Salmi 2018; Jussila ym. 2019).

Suomen työ- ja elinkeinoministeriössä on ollut täysin päinvastainen tulkinta kuin Euroopan parlamentilla, joka pitää valitettavana, että yhteisötalouden ja solidaarisen talouden yrityksillä on jopa enemmän ongelmia kuin perinteisillä yrityksillä yksityisen tai julkisen rahoituksen saannissa. Niinpä parlamentti vaatii tästä syystä, että viranomaiset ja rahoituspalvelujen tarjoajat kehittävät laajan valikoiman sopivia rahoitusvälineitä, joilla tuetaan tehokkaasti yhteisötalouden yrityksiä niiden kaikissa kehitysvaiheissa, erityisesti perustamisen yhteydessä. (Euroopan parlamentti 2015.)

Rauenneen valinnanvapauslain (HE 16/2018) perusteluissa haasteeksi valinnanvapauden toteuttamiselle nähtiin erityisesti harvaan asutut, pitkien välimatkojen maakunnat. Myös maakunnan väestön koko ja ikärakenne sekä henkilöstön saatavuus olisivat saattaneet itsessään vaikuttaa yritysten kiinnostukseen tarjota valinnanvapauspalveluja. Näin uudistuksen vaikutukset asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen ja palvelujen saatavuuden paranemiseen olisivat voineet siis olla epätasaiset. Perusteluissa pohdittiin laajasti ongelmaa ja sen ratkaisumalleja, mutta tarkastelusta puuttuivat kokonaan yhteisötalouden mahdollisuudet.

Yhteisö- ja solidaarisuustalouden mahdollisuuksia on sote-uudistuksen yhteydessä muutoinkin aivan liian vähän pohdittu. Siksi valtioneuvoston tilaama selvitys Osuustoiminta ja järjestötoiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa (Jussila ym. 2019) tuli suureen tarpeeseen. Suomessa tulisi myös perusteellisesti pohtia Iso-Britannian kaltaisia finanssi-instrumentteja, joilla voitaisiin edistää yhteisötalouden hankkeita (Bridge ym. 2009).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena oli saada myös innovatiivisia toteutuksia muun muassa konseptikilpailutusten kautta. Silloin kun järjestö kykenee tuottamaan innovatiivisia ratkaisuja, sillä tulisi olla myös valmius niiden skaalaamiseen laajemmalle. Tämä edellyttää pääomia tai vakuuksia ja järjestöjen valtakunnallista yhteistyötä.

Järjestötaustaisilla toimijoilla ei ole välttämättä suuria pääoman tuottotavoitteita, vaikka niidenkin toiminnan tulee aina olla kannattavaa. Edessä voi olla tilanne, jossa järjestöjenkin on kiinnitettävä enemmän huomiota pääomien ja sitä kautta riskipuskurien ja investointipääomien keräämiseen. Jos järjestön tavoitteena on ottaa vastatakseen laajoja palvelukokonaisuuksia tai kalliita erityispalveluita, silloin tulee varautua myös riittäviin pääomiin ja puskureihin. Toki on palvelualoja, joilla tarvitaan vain vähän pääomaa.

Skaala- eli mittakaavaedut

1029 järjestöä ja seitsemisenkymmentä järjestöjen perustamaa yhtiötä merkitsee karrikoiden käytännössä sitä, että monet asiat tehdään palvelutuotantojärjestöissä tuhatsatakertaa verrattuna suuryritykseen. Kun Anna Maksimainen ym. (2018) selvittivät pienten ja keskisuurten yritysten liiketoimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveysalalla, yhdeksi keskeiseksi haasteeksi nousivat PK-yritysten skaalaetujen puute. Havainnot pätevät yhtä lailla myös kolmannen sektorin toimijoihin.

Pirstaleinen yli tuhannen toimijan järjestökenttä on erityisen altis näille skaalaetujen puutteille. On monia alueita, joilla yhteistoiminta ja sitä kautta skaalahyötyjen saavuttaminen toisivat sekä kilpailukykyä että konkreettisia hyötyjä. Näitä ovat muiden muassa:

1. Tuotantotekijöiden hankinnoista on nostettu esimerkiksi ja erityisesti digitaalisten palveluiden ja teknologian yhteishankinnat (Maksimainen ym. 2018).
2. Tavara- ja palveluhankinnat. Koulutustilanteissa on otettu usein esille Satu Ahlmanin kertoma esimerkki, että jos muutamakin järjestö olisi yhteistyössä tavarahankinnoissa, ne voisivat säästää yhden lähihoitajan henkilötyövuoden verran. Sama on havaittu Sociala-hankintarenkaan koelaskelmissa.
3. Osaamisen kehittäminen. Uusi tilanne vaatii monipuolista osaamista ja yhteistyön kautta jokaisen järjestön ei tarvitse hallita jokaista osaamisaluetta – esimerkiksi sopimusoikeutta tai kilpailutuksia.

4. Vaihdantakustannukset. Markkinoilla toimiminen tuo mukanaan kilpailuttamisen, sopimusten teon, sopimusriitojen käsittelyn, laadunvalvonnan, laskuliikenteen hoidon jne. Kaiken tämän hoito itse omalla henkilökunnalla vie resursseja pois varsinaiselta palvelutoiminnalta.
5. Tukitoiminnoissa ja henkilöstön käytössä voidaan saada mittavia skaalaetuja yhteistyön kautta.
6. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta on ylivoimaista systemaattisena toimintana useimmille pienille järjestöille, mutta yhteistyössä ne voivat saada merkittäviäkin TKI-hankkeita aikaiseksi luomalla yhteisen TKI-ekosysteemin.
7. Investointien osalta esimerkiksi voi ottaa vaikkapa rakentamisen. Hoivakiinteistöihin erikoistuneet yhtiöt minivoivat suunnittelu- ja rakennuttamiskustannuksia kehittämällä toimivia konsepteja, joita voidaan soveltaa eri puolilla Suomea.

Skaalaedut mielletään usein vain säästöjen, hyötyjen ja voittojen kautta, mitkä ovatkin ymmärrettäviä arviointiperusteita. Mutta yhtä tärkeää on ajatella, että perustoimintojen tehokas ja taloudellinen järjestäminen mahdollistaa investoinnit henkilöstöön, kohtaamiseen, vuorovaikutukseen, palveluun ja laatuun. Tämä näkökulma on erityisen tärkeä järjestöille, joille suuret liikevoitot eivät ole toiminnan tarkoitus.

Skaalaetuja voidaan hankkia keskinäisellä yhteistyöllä. Skaalaetujen hankkiminen ja hyödyntäminen ei ole ongelmatonta sellaisten organisaatioiden kesken, jotka eivät ole tottuneet tekemään käytännön yhteistyötä. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäneet näkevät yhtenä keskeisenä haasteena sen, että keskittämisen edut eivät realisoidu yhtä suurina ja samanaikaisesti kaikille yksiköille, mikä saattaa aikaansaada organisaation sisällä vastarintaa keskitettyä hankintatoimen mallia kohtaan. Näin sopimusten käyttöaste voi jäädä alhaiseksi. (Karjalainen, Kivioja & Pellava 2008.)

Ja kun ei ole osoittaa heti välitöntä näyttöä kaikille, volyymien kokoaminen yhteen on erittäin vaikea tehtävä. Täsmälleen sama haaste on järjestöillä: Yhteistoiminnan pitäisi pystyä osoittamaan säästöjen suuruus, jotta säästöjen aikaansaamiseksi vaadittavat muutokset voitaisiin viedä läpi kaikilla tasoilla järjestöjen palvelutuotannossa.

Järjestöjen ja osuuskuntien palveluista tehty, valtioneuvoston tilaama selvitys (Jussila ym. 2019) patistelee järjestöjä ja osuuskuntia olemaan aktiivisempia konkreettisessa yhteistyössä, yhteistoiminnassa ja verkostoitumisessa. Löyhistä verkostoista tulisi siirtyä konkreettisiin rakenteisiin ja palvelukokonaisuuksia synnyttävään yhteistyöhön. Monenvälisiä alliansseja olisi syytä muodostaa sekä järjestöjen että osuuskuntien kesken, mutta myös näiden välille.

Yhteistoimintaa tarkastellaan vielä liian usein vain eräänlaisesta keskusjärjestö-asetelmasta käsin. Silloin järjestöt alkavat suojautua ja varjella itsenäisyyttään. Alusta-ajattelu edustaa sen sijaan aivan uudenlaista mahdollisuutta

ja toimintatapaa. Selkeässä alustapalvelutoiminnassa voidaan kunnioittaa järjestöjen autonomiaa.

Selkeäksi vaihtoehdoksi on noussut tämän tutkimushankkeen yhteydessä järjestöjen perustama alustapalvelutoiminta. Alustapalvelu Sociala Oy on tarkoitettu avuksi kaikille järjestötaustaisille sote-palvelutuottajille (www.sociala.fi).

Alustapalvelu skaalaetujen hankkimiseksi

Alusta-ajattelua ei vielä kovinkaan hyvin tunneta järjestömaailmassa, vaikka se on yksi kasvualueista yhteiskunnassamme ja koko maailmassa. Mitä alusta- ja jakamistaloudella tarkoitetaan? Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa Jakamistalous Suomessa 2016 – Nykytila ja kasvunäkymät -selvityksessä (PricewaterhouseCoopers Oy 2017) jakamistaloudeksi määritettiin ilmiö, jossa yksittäiset henkilöt tai muut toimijat, kuten mikroyrittäjät tai pienyritykset (ja voisi lisätä järjestöt), jakavat vajaakäytöllä olevaa resurssia (esim. tuote, palvelu, aika tai osaaminen) tarjoamalla sitä muiden käyttöön jonkin digitaalisen alustan kautta.

Alustalla puolestaan tarkoitetaan palvelua, jonka kautta resurssin omistava palveluntarjoaja ja palvelua etsivä loppukäyttäjä löytävät toisensa. Digitaalisen alustatalouden tiekartasto -selvityksessä alustatalous nähdään Internetin kehityksestä kummunneena, nopeasti vakiintuvana liiketoiminnan organisointimallina, jota käytetään erityisesti nopeasti skaalautuvien palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen (Viitanen, Paajanen, Loikkanen & Koivistoinen 2017).

Jakamistaloudella arvellaan olevan valtava kasvupotentiaali. Sillä on edellytykset nousta merkittäväksi osaksi niin kansallista kuin kansainvälistä taloutta. Samanaikaisesti kansallisen sote-uudistuksen kanssa toimintaympäristöön vaikuttavat myös lukuisat muut muutostrendit, jotka voivat osoittautua järjestöillekin suuremmiksi muutosvoimiksi kuin sote-uudistus. Tärkeimmiksi muutosvoimiksi katsotaan digitalisaatio, muut teknologiset innovaatiot ja alusta- ja jakamistalouteen siirtyminen. Sote-alan tiedosta ja analytiikasta tulee merkittävin pääoma ja kasvualusta uusille liiketoiminta- ja muille ratkaisuille. (Tevameri 2018.)

Mahdollisuuksien lisäksi on ollut pakkoja. Erityisesti Euroopan talouskriisi on pakottanut järjestöjä etsimään skaalaetuja fuusioitumalla isommiksi kokonaisuuksiksi tai organisoitumalla alueellisesti yhteistyöverkostoihin (Pape ym. 2019). Alusta-ajattelu tuo uuden mahdollisuuden.

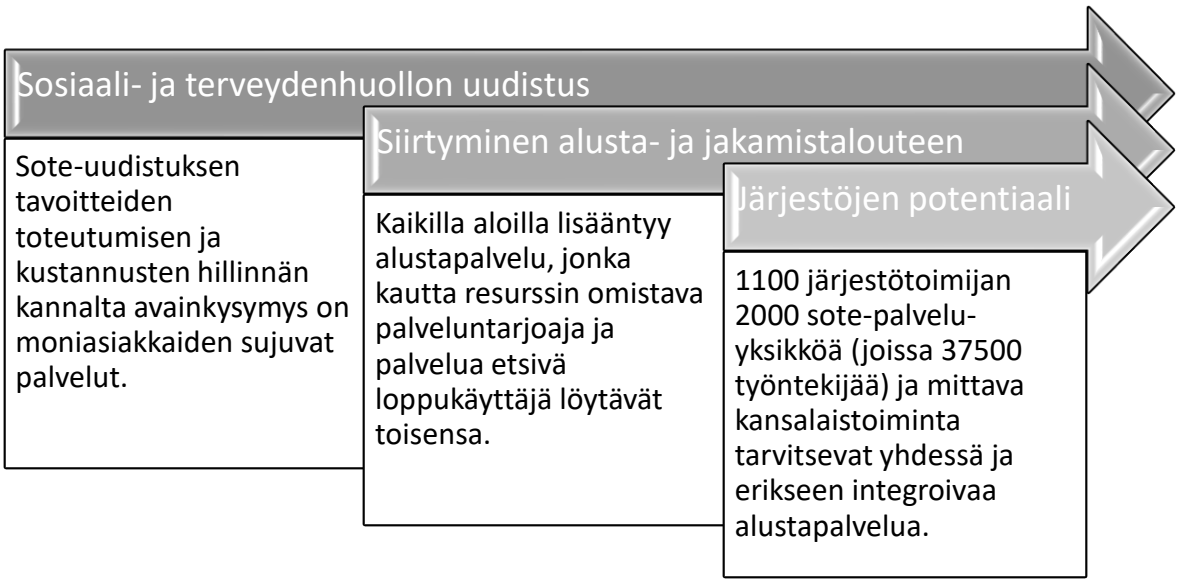
Tekoälyn ja robotiikan (Artifical Intelligence and Robotics, AiRo) arvellaan parantavan monin tavoin tulevaisuudessa ihmisten hyvinvointia sekä tehostavat palvelujärjestelmän toimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön AiRo-ohjelman (STM 2018) arvolupauksen mukaan AiRo-teknologioiden avulla laajennetaan

ihmisten kyvykkyyksiä siten, että inhimillinen arvokkuus, itsenäisyys ja hyvinvointi saavutetaan yhä laadukkaampien ja tehokkaampien palvelujen avulla samalla kun ihmisten tekemä työ suuntautuu entistä merkityksellisempiin tehtäviin. Arvolupauksena niin ikään on, että AiRo-teknologiat tehostavat julkisten varojen käyttöä ja tuottavat Suomeen taloudellista kasvua ja toimeliaisuutta luoden uutta työtä ja uusia yrityksiä.

Sinänsä hyviä ja oikeansuuntaisia arvolupauksia ja muita linjauksia sävyttää se, että koko AiRo-ohjelman pääpaino on yritysten menestymisessä. Se on tärkeä arvo sinänsä, mutta sosiaali- ja terveysministeriö voisi arvioida tekoälyn ja robotiikan merkitystä enemmän myös julkisten palvelujen ja yhteisötalouden kehittymisen kannalta.

Jo nyt suomalaiset järjestöt ovat ottamassa orastavasti mukaan tekoälyä palveluidensa kehittämiseen, mutta myös robotiikan käytössä pitäisi arvioida yhteistyön mahdollisuudet.

Kuvio 7. Alustapalvelun syntydraivereita



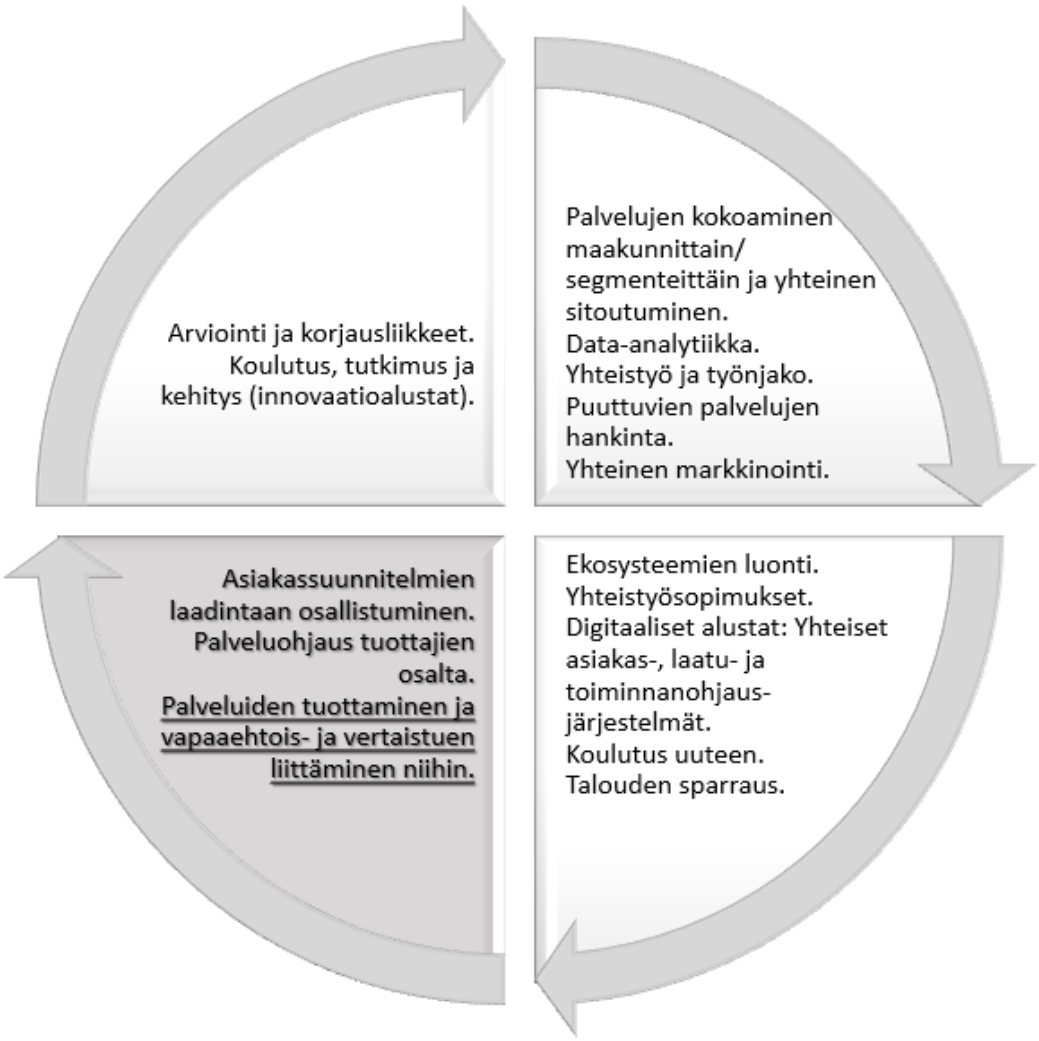
Vaikka alusta-ajattelun käyttöönotto edellyttää järjestötoiminnan uudistumista, järjestöjen kokoamista maakunnittain ja valtakunnallisesti ja yhteisen edun jäsentämistä, lopullisena päämääränä on uuteen toimintakulttuuriin ja ennen kaikkea digitaalisiin alustoihin perustuva yhteistyö. Siinä jokainen voisi toimia autonomisesti ”omana itsenään” mutta yhteistyössä hankkien ja jakaen osaamista, erilaisia alustapalveluita ja skaalaetua.

Alustatalouden myötä löydetyt tavat soveltaa tietotekniikkaa ja ohjelmistoosaamista mahdollistavat systeemiset muutokset, uudet liiketoimintamallit ja aiempaa tuottavampia rakenteita. Rinnalla pitää tapahtua se, että organisaation sisäisen yhtenäisyyden rakentamisesta siirrytään vauhdilla organisaation ulkopuolisen maailman tiedon yhtenevään ja hyödynnettävään hallintaan. Luovutaan omista siiloista, parannetaan tuottavuutta avaamalla omat

rajapinnat ja yhdistetään oma osaaminen, data ja verkostot nopeaa kasvua hakevien kumppaneiden ekosysteemeihin. (Viitanen ym. 2017.)

Järjestöjen perustaman Alustapalvelu Sociala Oy:n kehittämisprosessissa luotiin alla oleva hahmotus kokonaisuudesta. Tummemmalla alueella ovat ne tehtävät, joita palvelutuotantojärjestöt nyt tekevät. Muilla kolmella sektorilla on niitä tehtäviä, joita aikaisempi sote-uudistus olisi toteutuessaan tuonut joko aikaisempaa laajempina tai kokonaan uusina tehtävinä.

Kuvio 8. Järjestöjen itse hoitamat ja alustapalvelun kautta hoidettavat tehtävät



Alustatalouden laajentuminen edellyttää vastuiden selvittämistä esimerkiksi soten alihankintaketjujen osalta mutta myös laajemmin (Virkamiesverkosto 2017).

Järjestöjen omistama, yhteiskunnallinen yritys Alustapalvelu Sociala Oy on lähtenyt jo liikkeelle yhteisten alustojen luomiseksi. Vaikka toiminnan liikkeellelähdössä on perustoimintojen osalta ollut vaikea löytää starttirahoitusta, itse alustojen kehittämistyö on lähtenyt vankasti käyntiin.

Yhtenä järjestöjen yhteistyön mallina on yhteinen hankinta-alusta. Yhteistyökumppanin kanssa Sociala on toteuttanut valtakunnallisen Sociala-

hankintarenkaan, johon kaikki etuosakkaat voivat liittyä. Skaalaedun kautta tulevat hyödyt voidaan hoivapuolella hyödyntää vaikka lisääntyvinä käsipareina tai ohjata säästö toiminnan muuhun kehittämiseen.

Toiseksi Yhteisen hyvän alusta -hankkeessa kehitetään järjestötaustaisten palveluntuottajien yhteinen toimintamalli, jonka käyttöönottoa ja johon sitoutumista tuetaan digitaalisella alustalla, muutostuella ja koulutuksella. Socialan hallinnoiman hankkeen toisena osatoteuttajana on Diakonia-ammattikorkeakoulu, joka tarjoaa hankkeen kohderyhmälle erityisesti innovaatiotoimintaan, vaikuttavuusarviointiin, asiakaspolkuihin ja palveluintegraatioon liittyvää tutkimus- ja kehittämisosaamista.

Yhteisen hyvän alusta -hanke toteutetaan kolmen maakunnan alueella, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa, ajalla 1.10.2018-30.9.2020. Hankkeessa haetaan ratkaisuja tunnistettuihin järjestötaustaisten palveluntuottajien tarpeisiin ja haasteisiin. Hanke edistää järjestöjen mahdollisuuksia toimia julkisten ja yksityisten palveluntuottajien rinnalla vahvana ja valinnanmahdollisuuksia lisäävänä toimijana osana sote- ja kasvupalvelutuottajien monituottajamallia, mikä on myös lainsäätäjän julkilausuttu tavoite.

Parhaimmillaan tästä kokonaisuudesta syntyy järjestöjen yhteinen palvelualusta ja ekosysteemi. Ideana on yhdessä toimien parantaa palvelutuottajien valmiuksia ja sopeutumiskykyä toimintaympäristön muutoksessa. Tämän taas toivotaan näkyvän palvelujen tuottavuudessa, tuloksellisuudessa, vaikuttavuudessa ja laadussa.

Hankkeen kohderyhmänä ovat itä-suomalaiset järjestötaustaiset palveluntuottajat. Hankkeessa hyödynnetään myös Alustapalvelu Sociala Oy:n kantaosakkaiden (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Vanhustyön keskusliitto ry, Vanhus- ja lähimmäispalvelujen liitto Valli ry, Kehitysvammaisten Palvelusäätiö, Suomen Mielenterveysseura ry, Sovatek-säätiö ja Mielen ry) osaamista ja verkostoja. Lisäksi hanke tekee Pohjois-Savon liiton, Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä Pohjois-Karjalan maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelutiimin kanssa hankkeen tavoitteita tukevaa yhteistyötä tiedotuksen, yhteiskehittelyn ja asiantuntijuuden jakamisen osalta. (Hauta-aho 2018.)

Kiinteistöt

Rauenneen lakiluonnoksen perusteluiden mukaan palveluyksikkö olisi voinut muodostua palveluntuottajan oman päätöksen mukaisesti yhdestä tai useammasta sosiaali- tai terveydenhuollon palvelusta ja useammasta fyysisestä toimipaikasta. Kyseeseen olisi voinut tulla myös kokonaan ilman fyysistä toimipaikkaa annettu palvelu.

Osalla järjestöistä on rasitteena kiinteistömassoja, jotka välttämättä eivät sovellu uusimuotoisten palveluiden tuottamiseen. Niiden vakuusarvot saattavat olla kaiken lisäksi olemattomat. Vanhentuneista ja epäkäytännöllisistä tiloista

ei välttämättä saa vuokratuottoja muihin toimintoihin vuokrattuina. Uudessa tilanteessa helpompi lähtökohta voi olla niillä, jotka toimivat kiinteistöomaisuuksien osalta niin sanotusti kevyellä taseella ja joilla on kyky kiinteistökehitykseen yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa.

Kiinteistöjen omistaminen ei kaikissa tilanteissa ole vain rasite. Terveellä pohjalla oleva kiinteistöomistus saattaa tuottaa tuloja, jotka vahvistavat järjestön vakavaraisuutta ja riskinottokykyä.

Vaikka palveluntuottaja olisi voinut kaavaillussa sote-mallissa vapaammin määritellä sen, missä palveluja tarjotaan, eivät toimitiloihin liittyvät muun muassa työsuojelulainsäädännön, pelastuslain, sähköturvallisuuslain, säteilylain sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien lakien velvoitteet olisi olleet aikaisempaa vähäisempiä. Palveluntuottaja olisi joutunut ja joutuu ottamaan huomioon alan uudistuneet toimintatavat, esteettömyyden, kasvaneet hygieniavaatimukset, sosiaalisen vuorovaikutuksen mahdollisuudet, yksityisyyden suojan, ympäristöystävällisyyden, asiakkaiden yksilölliset tarpeet sekä kustannustehokkuuden.

Rauenneissa lakiperusteluissa avoimesti todettiin, että pienimmille yksityisille yrityksille ja järjestöille vanhoihin ja hankittaviin toimitiloihin liittyvät riskit ja kustannukset voisivat olla kynnyskysymyksiä sekä markkinoille tulon että markkinoilla pysymisen näkökulmasta. Toisaalta voidaan ajatella, että tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus voi aiheuttaa sote-kiinteistömarkkinoille murroksen, jossa vanhoihin, hyväkuntoisiin, mutta vaille käyttöä jääviin kiinteistöihin järjestöjen on joissakin tapauksissa mahdollista kehittää innovatiivisesti aivan uudentyyppisiäkin toimintoja ja palveluita.

Jotkut kunnat – kuten esimerkiksi Pieksämäen kaupunki – ovat tehneet liitoskuntien käyttämättä jääneistä toimitiloista esimerkiksi kylätaloja. Ne ovat sekä vapaaehtoistyön keskuksia että tarvittaessa liikkuvien sosiaali- ja terveyspalvelujen tukikohtia. Käyttämättä jääneistä, hyvässä kunnossa olevista sote-tiloista voidaan parhaimmillaan kehittää uudenlaisia kansalaistoiminnan keskuksia. Osa vapautuvista, hyväkuntoisista sote-kiinteistöistä voisi palvella myös järjestöjen palvelutuotantoa.

4.3.12 Yhteistyön uusi aika ja uudet mahdollisuudet

Järjestöjen toiminnan ja toimintaympäristön analyysissä kävi ilmi, että mikään keskusjärjestö, liitto tai yhteistoimintajärjestö ei edistänyt konkreettisesti järjestöjen palvelutuotanto-osaamista (liiketoimintaosaamista) eikä myöskään palveluiden ketjuuntumista ja skaalaetujen hakemista tilanteessa, jossa isoilla pääomilla toimivat markkinatoimijat nimenomaan hakivat jatkuvan laajenemisen kautta skaalaetuja.

Sitran yhteistyökumppaneiden kanssa tuottama Soteuttamo-toiminta loi hyviä yhteistyömahdollisuuksia, mutta järjestöjen kontribuutio olisi voinut olla

siinäkin vahvempi. Osa järjestöistä osallistui myös työ- ja elinkeinoministeriön, Sitran ja kahden kahden maakuntakonsortion toteuttamiin sote-alan pienille ja keskisuurille palveluntuottajille suunnattuihin yrityskiihdyttämöihin syksyllä 2018 ja alkuvuodesta 2019.

Tohtori Riitta Särkelän (2016) yksi johtopäätös väitöskirjatyönsä kautta oli se, että ”järjestöjen olisi viimein aika rakentaa keskinäisiä kumppanuuksia”. Sosiaali- ja terveysministeriön tiivistys sote-kenttäkierrokselta oli samansuuntainen: Järjestöjen tulisi kasvattaa palvelutarjonnan tuntemusta, roolittaa oma toimintansa paremmin ja organisoitua nykyistä paremmin keskenään.

Yhteenvetona voi kuitenkin todeta, että tuhannen palveluita tuottavan järjestön kesken oli syntynyt kuitenkin perin vähän konkreettista, keskinäistä yhteistyötä. Kilpailutukset olivat ajaneet järjestöt osin keskinäiseen kilpailuun, rahoitusjärjestelmät ohjasivat keskusjärjestöjä välttämään toimimista palvelutuotannon puolella kilpailuneutraliteetin vuoksi, keskusjärjestöt eivät ymmärtäneet hakea palvelutuotantojärjestöjen yhteistoiminnalle muuta kuin STEA-rahoitusta ja osin oli pesiytynyt myös vanhakantainen kulttuuri, jossa varottiin jakamasta omaa osaamistaan. Muutos näissä ja suuntautuminen tulevaan edellyttävät asenteiden ja toimintakulttuurin muutosta, eräänlaista uutta alkua.

Vuorovaikutuksessa järjestöjen ja sote-markkinaosaajien kanssa kehittämisen kohteiksi muodostui vuoden 2017 aikana kolme aluetta, joilla järjestöjen olisi tullut edetä senhetkisessä sote-valmistelussa:

1. On kehitettävä alustatoimija, joka mahdollistaa maakuntakohtaisen ja myös maakuntaa laajemmalle skaalautuvan yhteistoiminnan järjestöjen kesken.
2. On luotava not-for-profit-hoiva-alan toimija, joka voisi ostaa ja kehittää markkinoille myyntiin tulevia hoiva-alan yksiköitä tilanteessa, jossa ostajatahoina on ollut vain kaupallisia toimijoita.
3. On selvitettävä, kuinka laaja potentiaali olisi perustaa järjestölähtöisiä sote- tai sotekasvukeskuksia.

Edellä on käsitelty jo alustatoimintaa. Seuraavassa tarkastellaan kahden muun kokonaisuuden kehittymistä.

4.3.13 Hoiva-alalla keskittymistä ilman järjestötoimijoita

Vaikka Valviran luvilla toimivien palvelutuotantojärjestöjen määrä on kasvanut vuosina 2015-2017, hoivan, erityisesti vanhusten hoivan, alueella kehitys on päinvastainen. Hoivatoiminnan keskittyminen kolmeen suureen hoivayhtiöön ei koske vain järjestöjen palvelutuotantoa vaan myös pieniä yrityksiä, esimerkiksi perheyrityksiä.

Talouselämä-lehden Hoivayhtiöt 2017-selvitys (Holtari & Felt 2017) kertoo lehden oman ilmauksen mukaan ”hoivateollisuuden rajusta kasvusta ja

keskittymisestä". Talouselämän selvityksessä hoivatoiminnaksi laskettiin vanhusten ja vammaisten palvelut, lastensuojelu, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien palvelut sekä päivähoidon ja varhaiskasvatuksen palvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaraportissa (Tevameri 2018) todetaan sama kehityssuunta.

Talouselämä-lehden selvityksessä todetaan, että alan suuret yritykset varjelevat toimintansa yksilöityjä kannattavuuslukuja. Niin sanottujen muiden hoivayhtiöiden joukossa paras käyttökate suhteessa liikevaihtoon oli Yrjö ja Hanna -säätiöllä. Tulos osoittaa, että järjestötaustainenkin toimija voi olla hyvin ja kannattavasti hoidettu. Se on myös mahdollistanut kyseisen säätiön ekspansiivisuuden.

Kun vuonna 2010 kärkikolmikossa oli yksi järjestötaustainen toimija (Invalidiliiton asumispalvelut), vuonna 2016 kärjessä olivat vain sellaiset kaupalliset toimijat kuin Mehiläinen, Attendo ja Esperi Care (Holtari & Felt 2017).

Järjestöt ovat luopuneet erityisesti hoivan toimintayksiköistään. Syitä löytyy useita. Yksi on pelko selviytymisestä uudessa sote-maailmassa. Mutta sitä ennen on vaikuttanut menestymättömyys kilpailutuksissa. Vuoden 2019 alussa syntynyt hoivakohu toi esiin sen, että kilpailijat mitoittivat henkilökuntansa viranomaisten kanssa neuvotellen minimiin eivätkä aina edes pitäneet sitä minimimitoitusta. Tässä voi olla lieviä viitteitä epärehellisestä kilpailusta.

Joissakin tapauksissa on ollut kyse myös siitä, että järjestöjen luottamushenkilöhallinto ei ole kyennyt uudistumaan siten, että ymmärrettäisiin kilpailutuksen ja sote-markkinoiden maailmaa.

Yksittäinen palveluntuottaja on saattanut käyttää apuna konsulttitoimistoja, jotka ovat tilastoilla "osoittaneet" sen, että järjestö ei tule yksin selviytymään. On saatettu tarjota vaihtoehdoksi vain palvelutoiminnan myyntiä, ei esimerkiksi kehittämistä yhteistyössä muiden järjestöjen kanssa. Samalla asialla ovat olleet maakuntia kiertäneet suurten yritysten edustajat.

Yrityskauppoja järjestelleen Satu Ahlmanin (2018) mukaan ongelma on ollut siinä, että kun järjestötaustainen hoivayksikkö tulee myyntiin, ostajatahoina ei ole ollut yhtään järjestötoimijaa. Palvelutuotantojärjestöllä ei ole ollut aikaisemmin ekspansiivista otetta eikä valmiutta toimia uusilla sote-markkinoilla, vaikka juuri volyymit toisivat skaalaetua.

Pientä liikettä sentään on tapahtunut. Suurimmat siirtymät järjestökentän sisällä ovat tapahtuneet ruotsinkielisellä puolella. Folkhälsanille on siirtynyt useita pienten järjestöjen hoivayksiköitä ainakin vuosina 2013, 2015, 2017 ja 2018. Yrjö ja Hanna -säätiölle on siirtynyt viime vuosina neljä hoivayksikköä. Sininauhasäätiö otti taannoin vastatakseen Keravan Suojakodin toiminnan. Kehitysvammaisten Palvelusäätiön Tukena Oy otti loppuvuodesta 2018 vastatakseen Turun seudun vammaisten asuntotukiyhdistys ry:n palvelut.

Näissä siirroissa luovuttava taho ei ole välttämättä halunnut rahastaa sillä, että ei itse usko kykenevänsä ylläpitämään toimintaa. Yksikön säilyminen kolmannella sektorilla on ollut heille tärkeä arvo ja päämäärä sinänsä.

4.3.14 Sote-keskuksia vai sotekasvu-keskuksia?

Rauenneessa sote-uudistuksessa olisi erityisesti perusterveydenhuoltoon lisätty yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia. Suoran valinnanvapauden piiriin olisivat tulleet sote-keskukset, joissa tosin sosiaalisen palvelun osuus olisi jäänyt todella ohueksi (HE 16/2018). Järjestöjen terveyspalvelut olivat vuosien varrella kutistuneet, joten niiden valmius toimia suoraan markkinoilla ei ole ollut kovin suuri enää viime vuosina.

Suomessa on ollut aikasisemmin merkittävää järjestöjen ylläpitämää lääkärien vastaanottotoimintaa. Niitä on kuitenkin myyty pois. Oulun Diakonissalaitoksen omistama ODL Terveys Oy siirtyi 2011 Terveystalolle, Helsingin Diakonissalaitoksen omistama Diacor Oy niin ikään Terveystalolle 2017 ja samana vuonna Caritas-Säätiön omistama Caritas Lääkärit Oy siirtyi Pihlajalinnalle. Yhdessä nämä olisivat voineet muodostaa ehkä riittävän iskukykyisen pohjan järjestötaustaiselle sotekeskus-tuotannolle. Koska mainittujen myytyjen yhtiöiden taustaorganisaatioilla on vahvaa sosiaalipuolen osaamista, ne olisivat olleet luontevia ja osaavia markkinatoimijoita uudessa sotessa. Kaikilla toimijoilla oli myös vahva brändi.

Edelleen on jossain määrin järjestötaustaisia lääkäripalveluiden tuottajia (muiden muassa Folkhälsan ja Pirkanmaan Syöpäyhdistys). Muutamalla järjestöllä on sairaala- ja laboratoriolupia.

Mainittakoon, että Suomessa on 30 yritysten yhteisesti ylläpitämiä yhdistysmuotoisia työterveysasemia. Yhdessä ne muodostavat verkoston, Suomen Työterveys ry:n. Sen piirissä on noin 5300 yritystä sekä niiden noin 80 000 työntekijää.

Osuustoiminnallisella puolellakin on harkittu sote-keskustoimintaa. Vaikka osuustoimintakentällä on tapahtunut toimialaliukumaa sote-palveluihin melko laajastikin (Jussila ym. 2018), kuitenkin esimerkiksi OP-ryhmä vetäytyi hiljattain suunnitelmistaan perustaa sairaalaverkkonsa rinnalle valtakunnallinen lääkäriasemaverkko (Tevameri 2018).

Accenturen (2018) mukaan sote-keskustoiminnan käynnistäminen olisi vaatinut merkittäviä investointeja käynnistysvaiheen eli niin sanotun ramp-up-vaiheen kustannusten kattamiseksi. Alkuvaiheessa olisi tullut olla kykyä investoida erityisesti digitaalisiin ratkaisuihin.

Järjestöjen piirissä olisi ollut jossain määrin kiinnostusta nimenomaan sellaisten sote-keskusten perustamiseen, jossa olisi vahva sosiaalialan osaaminen. Pohdinnoissa oli esimerkiksi perustaa erityisiä sotekasvukeskuksia. Niissä olisi ollut saatavilla sosiaali-, terveys- ja kasvupalveluita – viimemainittuja

niiden omalla rahoituslogiikalla. Kun järjestöt ovat myyneet lääkäripalveluyrityksiään, liikkeellelähtö olisi ollut haasteellista. Yksittäisen järjestön olisi ollut vaikeaa yksin perustaa sote-keskusta. Olisi tarvittu laajaa yhteistyötä keskenään ja mahdollisesti esimerkiksi osuustoimintaliikkeen kanssa.

Yhteenveto

- → Järjestöjen kannattasi harkita, että ne mahdollisimman nopeasti korjaisivat palvelutuotantonsa hajanaisuuden ja yhteistoiminnan puutteensa päättäväisellä valtakunnallisella ja alueellisella yhteistyöllä niin, että järjestöt voisivat sopia yhteistyöstä ja työnjaosta.
- → Kannattaisi harkita, että järjestöt kaikin keinoin vahvistaisivat kehitystä, jossa hoivayksiköt siirtyvät omat ylläpitomahdollisuutensa heikoiksi arvioineilta järjestöiltä kolmannen sektorin sisällä vahvemmille järjestötoimijoille.
- → Yhteistoiminnan kautta kaikille palvelutuottajajärjestöille tulee mahdollistaa osallistuminen laaja-alaiseen kehittämisohjelmaan, jossa vahvistetaan palvelutuotantojärjestöjen strategista osaamista, päätöksentekokykyä ja johtajuutta (johtamisresurssit), lisätään sote-markkinatuntemusta, data-analytiikan käyttöä, digiosaamista ja palvelutuotanto- eli liiketoimintaosaamista (osaamisresurssit) sekä tavoitellaan selkeämpää brändiä, kehittymistä turvaavia pääomia ja yhteistoiminnalla saavutettavia skaalaetuja (toimintaresurssit).
- → Järjestöjen uudistumisessa on yhtäältä tärkeää, että organisaatioiden perimä kyetään tulkitsemaan arvokkaana tässä ajassa ja samalla kyetään uudistumaan toimintaympäristön muuttumisen myötä (ambidekstrisyys) ja että omaksuttaessa muilta sektoreilta osaamista tai toimintatapoja (hybridisaatio), panostetaan arvo-osaamiseen ja omaan omaleimaiseen ansaintalogiikkaan.
- → Siirtyminen kilpailutuksista valinnanvapauden välineisiin (asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti) tulee toteuttaa siten, että palveluiden tuottajat voivat ennakoiden varautua muutoksiin ja että tuottajien yhdenvertainen asema ja siten kansalaisten aito valinnanvapaus turvataan.

4.4 Inklusiivinen tutkimus- ja kehitystoiminta ja innovaatioekosysteemit

4.4.1 Tutkimus- ja kehitystoiminnan jäsentyminen uudistuksessa järjestöjen kannalta

Olipa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä tulevaisuudessa mikä tahansa, oleellista on luoda ja ylläpitää erilaisia tutkimukseen ja kehitystyöhön keskittyviä innovaatioekosysteemejä. Niiden rakentaminen edellyttää yhteistyötä

korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, yritysten ja järjestöjen kanssa alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. (J. Niemelä ym. 2016.)

Rauenneen valinnanvapauslakiehdotuksen (HE 16/2018) perusteluissa nähtiin, että tutkimus- ja kehittämistoiminnan näkökulmasta uudistus avaisi paljon uusia mahdollisuuksia. Perusteena pidettiin sitä, että valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajien kannusteet liittyisivät laadun parantamiseen ja kustannusvaikuttavuuden kasvattamiseen. Näiden arveltiin lisäävän uusien palveluinnovaatioiden määrää. Lakiperusteluissa uskottiin, että kilpailu edistäisi innovaatioita. Yritykset, jotka toimisivat kilpailupaineen alla, pyrkisivät tekemään taloudellisia ja teknologisia uudistuksia.

Erityisesti uudistuksen ajateltiin lisäävän prosessi-innovaatioita. Yksityisten toimijoiden osallistuminen perustason palvelujen tuottamiseen olisi voinut kannustaa löytämään uusia palvelumuotoja esimerkiksi diagnostiikkaan, hoitoon tai asiakaspalvelun eri muotoihin. Niin ikään harvaan asutuilla alueilla olisi mahdollisesti kehitetty esimerkiksi digitalisia tai uudenlaisia liikkuvia palveluita. Innovatiivisen hankintaosaamisen tukeminen ja vahvistaminen maakunnissa olisi ollut lainlaatijan mukaan merkittävä osa lainsäädännön tehokasta toimeenpanoa.

Vuoden 2019 alun hoivakohu osoitti, että kilpailuun ei ainakaan oligopolisessa tilanteessa välttämättä liity kovin kunnianhimoista uusien innovaatioiden ja laadun etsintää. Päinvastoin. Muualla yksityisessä terveydenhuollossa innovatiivisessa palveluprosessien kehittämisessä on hyviä esimerkkejä.

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan perustelut olivat rauenneen lainsäädännön perusteluissa siis kovin yksipuolisesti kilpailu- ja talouskannustinkeskeisiä. Vähemmälle huomiolle oli jäänyt se, että järjestöt ovat innovoineet ja eräillä alueilla edelleen innovoivat edelleen aivan muista kuin taloudellisista lähtökohdista monia uusia palveluita. Niistä osa on edelleen järjestöjen palveluvalikoimassa ja osa on siirtynyt vakiintuneeksi kuntien toiminnaksi.

Järjestöillä on edelleen paljon myös STEA- ja ESR-rahoitteista kehittämistoimintaa. Säätiöpohjainen tutkimusrahoitus Suomessa on erittäin merkittävässä asemassa. Tutkimus- ja kehitystoiminnan ansaintalogiikka on järjestöissä myös erilainen. Tavoitteena eivät ole niinkään taloudelliset kannustimet vaan järjestöjen edustamien ryhmien palveluiden saaminen ja kehittäminen. (J. Niemelä 2016a.)

Syytä on kiinnittää huomiota siihen, että järjestöjen innovaatioketju on rikki. Hieman kärjistäen voi todeta seuraavaa. Kun yritys hakee tutkimus- ja kehittämisrahaa, julkiset rahoittajat haluavat ehdottomasti varmistaa, että tuote on kaupallistettavissa ja että se kaupallistetaan (Business Finland 2019). Jos järjestöpuolella saa julkista tukea asiakkaita hyödyttävään palvelun kehittämiseen, siellä puolella huolehditaan ainakin joidenkin rahoitusten osalta, että tuotetta ei saa missään nimessä kaupallistaa niin, että alkuvaiheessa hyöty jäisi vain sille taholle, joka on myös saattanut laittaa omia voimavarojaan

kehitystyöhön. Tässäkin suhteessa yritysten ja järjestöjen asemaa pitäisi tarkemmin vertailla ja asettaa ne yhdenvertaiseen asemaan.

Järjestö ei halua välttämättä uutta innovaatiota ”kaupallistaa”, koska järjestö ei halua etsiä voittoa. Järjestö haluaa vain siirtää uuden innovatiivisen palvelutuotteen tuotesuojattuna alueelle, jossa kansalainen sitä tarvitsee ja kansalainen sitä käyttää eli sote-markkinoille.

Järjestöjen ja osuuskuntien palvelutuotantoa käsittelevässä, valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä edellytetään sitä, että elinkeinopolitiikassa varmistetaan myös osuuskunta- ja järjestömuotoisille toimijoille samat tuet ja rahoitusmahdollisuudet kuin yrityksille. Lisäksi edellytetään, että olemassa olevien yritystukien kokonaismäärästä ohjataan tietty osuus yleishyödyllisen toiminnan ja yhteisötalouden tukemiseen ja/tai järjestöpohjaisten sote-palvelutuottajien ja osuuskuntien toimintaedellytysten parantamiseen, esimerkiksi perustamalla neuvonta- ja tukiorganisaatiota sekä rahoittajia, joilla on kärsivällistä pääomaa. (Jussila ym. 2019.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esitin, että lakisääteisessä tutkimus- ja kehittämistoiminnassa mahdollisesti syntyvien IPR-oikeuksien syntymistä olisi tullut selkiyttää suhteessa niiden rahoitukseen ja tietojohtamiseen. Järjestöjen aikaansaamat tutkimustulokset ovat pääsääntöisesti julkisia. Yrityksiltä ei olisi edellytetty tätä avoimuutta.

4.4.2 TKI-valmistelutilanne maakunnissa

Väliraportissa Maakuntien järjestäytymismallit sosiaali- ja terveysalan TKI-toiminnassa, Maakuntien järjestäytymisen tilannekatsaus (Piirainen 2018) todetaan, että rauenneessa järjestämislakiehdotuksessa ei oltu otettu tarkemmin kantaa TKI-toiminnan tarkempaan organisointiin tai malliin. Tavoitteiden saavuttaminen olisi edellyttänyt muiden muassa systemaattista kehittämistä, uudenlaista osaamista ja osaamisten yhteensovittamista sekä tuloksellista yhteistoimintaa.

Valinnanvapauden myötä sote-uudistuksen ajateltiin vahvistavan muiden muassa järjestöjen roolia palvelujärjestelmässä. Julkisilla sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioilla oli kuitenkin selvitysajankohtana melko vähän yhteisiä koordinoivia ryhmiä järjestöjen ja yritysten kanssa (Piirainen 2018).

Raportissa otettiin tarkastelun työvälineeksi yhtäältä ekosysteemiajattelu, toisaalta tässäkin tutkimuksessa esillä olleet ohjaus- ja organisoitumisvälineet (hierarkia, markkinat ja verkostot). Tutkijat eivät saaneet maakuntien valmistelusta vielä selkää kuvaa, millaisena eri tilanteissa nämä organisoitumisen mekanismit näyttäytyvät. Kaikkia näkökulmia todettiin kuitenkin käydyn valmistelussa läpi.

Monissa maakunnissa oli jo kuitenkin ajateltu ekosysteemin rakentamista (vrt. myös J.Niemelä ym. 2016). Se olisi perustunut verkostomaiseen ja

luottamukseen perustuvaan yhteistyöhön. Järjestöt olivat periaatteellisella tasolla avoimia ja valmiita tällaiseen ekosysteemityöhön. Tämän tutkimushankkeen keskusteluissa kävi ilmi, että järjestöt olivat aika huonosti hereillä TKI-toimintansa juurruttamisessa maakunnallisiin ekosysteemeihin.

Raportin mukaan kipupisteenä näytti kuitenkin olleen erityisesti markkinamekanismi. Syiksi nähtiin yhtäältä se, että yrityksiä ja järjestöjä oli ollut vain osassa maakuntia valmistelutyössä mukana. Toisaalta TKI-toiminnan näkökulmasta ei ollut kovin selkeää jäsennystä, kuinka tuleva suhde maakuntakonsernin ja yritysten ja järjestöjen kanssa tulisi toimimaan.

Raportissa ei kuitenkaan selvitetty, toimiiko markkinamekanismi ylipäätään hyvällä tavalla rakenteissa ja ekosysteemeissä, joissa on ansaintalogiikaltaan hyvinkin erilaisia toimijoita. Ekosysteemien toimimisen perusedellytys on yhteisen arvon luominen. Tekijänoikeus- ja IPR-oikeuksiin liittyviä haasteita ei myöskään käsitellä raportissa. Raportissa kuitenkin todetaan, että markkinamekanisminäkökulman tarkentaminen onkin valmistelussa erittäin tärkeää. (Piirainen 2018.)

Nyt kun uutta sotea aletaan taas rakentaa, tulisi valmistelussa ottaa paremmin huomioon erilaisilla ansainlogiikoilla ja missioilla toimivia organisaatioita. Esimerkiksi vammaisjärjestöt kykenevät niveltämään uusien järjestelmien innovointiin ensiarvoisen tärkeää kokemuksellista tietoa siitä, mikä ei ole vain teknisesti ja taloudellisesti toimivaa vaan myös kulttuurisesti hyväksyttävää.

4.4.3 Järjestöille tärkeää tieto, strategia, inkluusio ja oikeudenmukaisuus

Tutkimustiedon merkitys korostuu tiedolla johtamisessa siitäkin huolimatta, että järjestöissä toiminnan arvoilla ajatellaan olevan suuri merkitys. Luotettavan tiedon merkitys korostuu yhtäältä niin toimivan johdon kuin myös luottamushenkilöiden päätöksenteossa. Järjestön tuottaman palvelun sisällön ja laadun kehittämisessä tarvitaan tietoa.

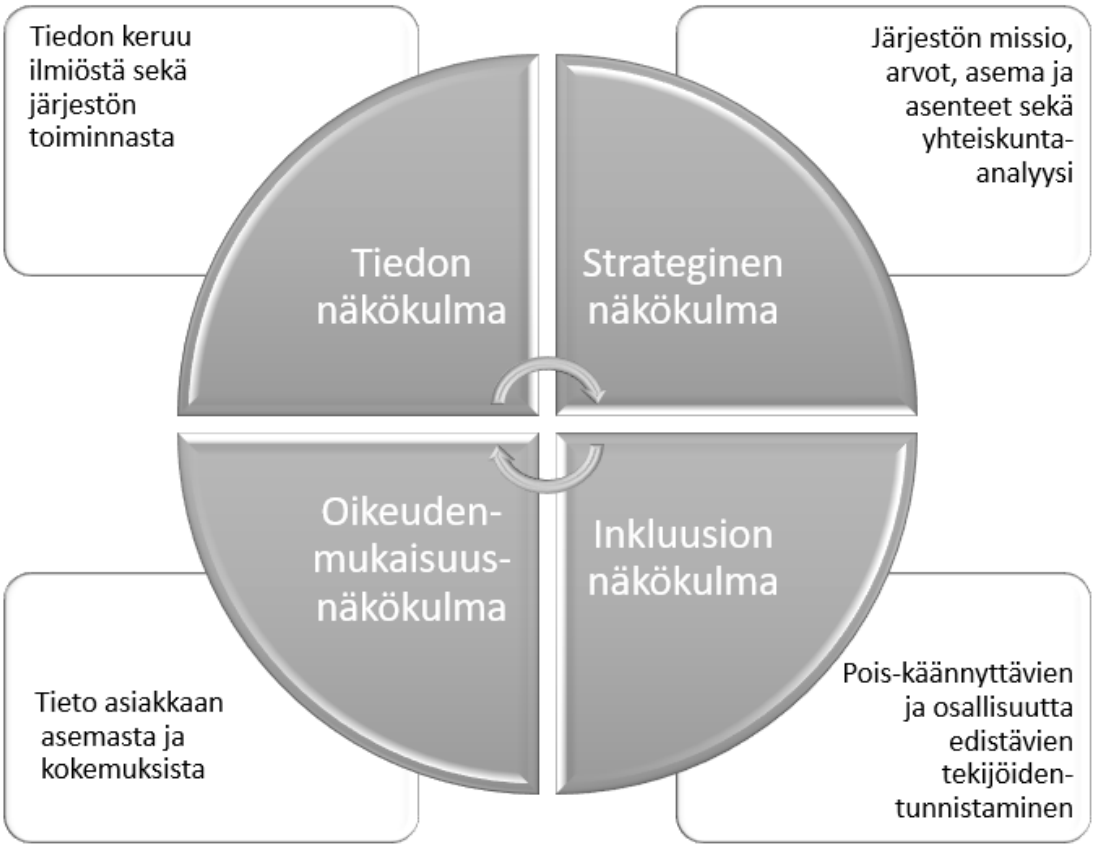
Organisaatioissa on tärkeää koota tietoa oleellisesta omasta toiminnasta (codified knowledge) kirjoittamalla ja systemaattisesti varastoimalla. Silloin sitä tietoa on helppo käyttää, opettaa ja siirtää. Tähän liittyy myös niin sanottu hiljainen tieto (tacit knowledge). Systematisoidun sosiaalisen raportoinnin avulla kerääntyvä tieto yhdessä erikseen sovitun kerättävän tiedon kanssa saadaan palvelemaan esimerkiksi palvelujen tai järjestötoiminnan kehittämistä.

Mitä laajemmasta toiminnasta on kyse, sitä tärkeämpää on luoda toiminnanohjausjärjestelmä ja luoda kuvaus tiedon kokonaisarkkitehtuurista. Sillä voidaan vähentää päällekkäistä ja turhaa työtä ja suunnata kaikki toiminta strategisiin päämääriin. Se vaatii usein systematisoitua tiedon hyödyntämistä. Osaamisen johtamisella puolestaan varmistetaan se, että organisaatiolla on

sekä nyt että tulevaisuudessa riittävä ja kehittyvä osaaminen, tieto ja taito. Järjestöillä on tärkeää vahvistaa niin päätoimisen, palkatun henkilöstön kuin myös vapaaehtoisten osaamista.

Inklusiivisen yhteiskunnan tavoitteeseen nojautuvan järjestön tutkimustyön tehtävät voidaan hahmottaa hyvin pitkälle samoin kuin on hahmotettu rakenteellisen sosiaalityön tehtäviä (Pohjola 2011). Sen perusteella on mahdollista hahmottaa seuraava kokonaisuus järjestöjen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnalle.

Kuvio 9. Järjestöjen tutkimustoiminnan tehtäväalueita



Ensimmäisenä on tiedon näkökulma. Tarpeena ja tavoitteena on koota systemaattisesti tietoa järjestöstä, jäsenistöstä, asiakkaista, palveluista ja muista oleellisista asioista ja ilmiöistä niin, että se palvelee toimintaa, sen kehittämistä ja laatua. Järjestöjen intressinä on usein saada tässä yhteydessä erityisesti esiin ”ihmisen ääni” hyvinvointikokemuksestaan, kun hallinto saattaa tyytyä pelkkiin objektiivisiin hyvinvointimittareihin.

Strategisesta näkökulmasta käsin avataan ja jäsennetään yhtäältä järjestöjen tavoittamien kansalaisten hyvinvoinnin vajeet ja toisaalta näitä kansalaisia edustavan järjestön toiminnan sisältöä ja asemaa. Se luotaa tutkimuksellisesti myös arvoja ja asenteita.

Järjestöjen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikka voi olla myös oikeudenmukaisuustyötä, jossa huono-osaisten asemaa pyritään parantamaan tiedon

avulla. Aivan erityinen inkluusiotyö auttaa sekä järjestöä itsessään että myös julkisia palveluita tunnistamaan esimerkiksi poiskäännyttäviä ja syrjäyttäviä tekijöitä. Sen kautta voidaan edistää tiedon ja tutkimuksen avulla osallisuutta, toimijuutta ja yhteisöllisyyttä sekä esim. mahdollisuuksia ja kiinnittymistä koulutukseen ja työhön. (J. Niemelä 2016a.)

Oikeudenmukaisuustyötä tehdään myös viestinnän kautta. Oikean, tutkitun tiedon merkitys on suuri viestinnässä niin sen perinteisissä muodoissa kuin myös sosiaalisessa mediassa. Järjestöillä on myös erilaisia verkkopalveluita, joissa tutkittua tietoa jaetaan ymmärrettävässä ja päivittyvässä muodossa. Erilaisilla keskustelupalstoilla on suuri merkitys vertaistuessa, mutta niissä on myös riskinsä, jos jaettava tieto ei ole luotettavaa. Tiedon popularisointi on oikea tavoite, mutta sillä on myös riskinsä. Monimutkaisia asioita on joskus harhaanjohtavaa yksinkertaistaa. (Niemelä 2016.)

4.4.4 Oman TKI-toiminnan rakentaminen vai innovaatioekosysteemien luominen?

Järjestö joutuu ratkaisemaan aina yhteiskunnallisesta tilanteesta ja rahoitusmahdollisuuksista käsin, aloitetaanko, laajennetaanko vai lakkautetaanko oma tutkimustoiminta. Kuviossa on hahmotettu erilaisia toteutusvaihtoehtoja.

Kuvio 10. Järjestön tutkimus- ja kehitystoiminnan tasot

Järjestön on syytä tutkimus- ja kehitystoimintaansa hahmottaessaan tarkastella myös laajempien innovaatioekosysteemien luomisen mahdollisuutta. Ekosysteemejä pidetään lähtökohtaisesti itseorganisoituvina ja itseuudistuvina järjestelminä. Niiden elinkaari kattaa neljä eri vaihetta: synty, laajeneminen, johtoasema ja uudistuminen tai kuolema.

Ekosysteemin osallistujana voi olla periaatteessa mikä tahansa taho, joka osallistuu yhteisen arvon luomiseen. Ekosysteemi ei ole kovinkaan sidottu aikaan

ja paikkaan, vaan kyseessä ovat verkostot ja avoimet prosessit. Järjestö voi tarjota tällaiselle kehittämiskokonaisuudelle alustan (organisoitumistapa, teknologia), joka mahdollistaa verkostojen yhteistoiminnan yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Monille innovaatioekosysteemeille ominaista on niiden kansainvälisyys.

Suomen yliopistot haluavat tuoreen visionsa mukaisesti rakentaa yhdessä tutkimuslaitosten ja ammattikorkeakoulujen kanssa avoimia tietoyhteisöjä, joka käsitteenä on aika lähellä ekosysteemiajattelua. Niissä toimijoilla on yhteisiä fyysisiä ja virtuaalisia toimintaympäristöjä sekä toisistaan erilliset mutta toisiaan täydentävät selkeät roolit. Avoimet tietoyhteisöt toimivat tutkimuksen ja koulutuksen sekä sitä kautta koko yhteiskunnan uudistumisen alustoina – ja yhteistyön kautta järjestöillä voisi olla oma paikkansa näissä.

Väliportaanhallinnon uudistuksen – missä laajuudessa se toteutetaankin – yhteydessä uuden maakuntahallinnon, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, järjestöjen ja yritysten on mahdollista luoda aivan uudenlainen maakunnallinen innovaatioekosysteemi (J. Niemelä ym. 2016). Tämä edellyttää järjestöjen olevan keskenään alueittain yhteistyössä. Toinen suunta on valtakunnallinen yhteistyö, joka toteutuu luontevasti erilaisten liitto- ja keskusjärjestöorganisaatioiden kautta, mikäli ne ovat mukana TKI-toiminnassa ja sen koordinoinnissa.

Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen yhteinen ja Diakonia-ammattikorkeakoulun kanssa yhteisesti toteutettu tutkimusohjelma MIPA-hanke oli esimerkki tällaisesta valtakunnallisesta innovaatioekosysteemistä. Sen piirissä on todettu, että vaikka hyvinvointia ja siinä tapahtuvia muutoksia koskevaa tutkimusta on Suomessakin tehty paljon, niiden perusteella on vaikea tehdä johtopäätöksiä järjestöjen tavoittamien kansalaisten hyvinvoinnin vajeista. Järjestötoiminnan ja palvelujen kehittämiseksi sekä päätöksen teon tueksi tarvitaan lisää vertailukelpoista tietoa erilaisten järjestötoiminnan tavoittamien ihmisryhmien elämäntilanteesta ja kokemuksista (Pitkänen & Tourunen 2015).

Osalle järjestöistä on hankkeen tuloksena ensimmäistä kertaa käytettävissä tutkimustietoa sekä järjestöjen toimintaprofiileista että kohderyhmien hyvinvoinnista ja sen vajeista. Pienillä järjestöillä ei ole omaa tutkimustoimintaa. Tiedontuotanto perustuu jäsenjärjestöistä sekä niiden jäsenistä ja toiminnoista saatavaan usein ehkä aika rajallisiin tilasto- ja palauteaineistoihin. Tietoa tarvitaan muiden muassa oman toiminnan toimintapolitiikan linjaamiseen, kehittämiseen, strategiseen johtamiseen ja edunvalvontaan.

Peliriippuvuuden ja sen hoidon tutkimustoiminta on esimerkki esiin nousseen ilmiön ja ongelman dynaamisesta, tutkimuspohjaisesta kehittämisestä järjestömaailmassa. A-klinikkasäätiön ja Sininauhaliiton yhteisestä pioneeritutkimuksesta (Murto & Niemelä 1993) alkanut prosessi on sitonut mukaansa vuosien varrella muita järjestöjä, korkeakouluja, tutkimuslaitoksia, kuntia ja valtionhallintoa. Vuosien kuluessa syntyi osaamisen ja kehittämisen puolivirallinen ekosysteemi, jota koordinoi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Samoin aikoinaan järjestöissä havahduttiin tarkastelemaan päihdeongelmia vammaisväestön ja ikääntyvän väestön piireissä ennen kaikkea Sininauhaliiton aktiivisuudesta johtuen. Alun epäluulon ja leimaamispelon mentyä ohi molemmissa teemoissa syntyi laaja järjestö-, kunta- ja muu viranomaisyhteistyö, kehittämiseen keskittynyt ekosysteemi, joka on nostanut esiin ihmisten hädän ja palvelupuutteet sekä tuottanut tietoa, asennemuutosta, palvelukykyä ja –mahdollisuuksia. Aivan vastaavaa, pitkäjänteistä työtä on tehty A-klinikkasäätiön Lasinen lapsuus -hankkeessa. Se on sekä tuottanut tietoa että kehittänyt laaja-alaisesti palveluja aina chat-palveluista ja muista verkkopalveluista alkaen.

Kaikissa näissä luetelluissa esimerkeissä, jotka liittyivät päihde- ja mielenterveyskysymyksiin, peliriippuvuuteen, vammaisuuteen tai ikääntyviin päihdeongelmaisiin, on esillä tavalla tai toisella kysymys inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisesta. Järjestöjen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tulisi antaa vahva kontribuutio nimenomaan inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisen lähtökohdista tuleville sote-alueille että valtakunnallisen vaikuttamistyön tietopohjaan.

Kansalaisyhteiskuntatutkijoillekin on pyritty muodostamaan oma tutkimuksen ekosysteemi. Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan sisältyneen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman seurauksena Jyväskylän yliopistossa käynnistyi laaja kansalaisyhteiskuntahanke, joka on edistänyt niin alan tutkimusta kuin koulutustakin, muiden muassa maisteriohjelmaa. Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma on ainoa alallaan Suomessa. Se on yhteiskuntatieteellisesti painottunut monitieteinen ohjelma. Kans – kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali toimii tutkimusalueen tieteellisten tapahtumien, aineistojen ja gradu-aiheiden ja järjestöjen kehittämisen tietolähteenä. Kansalaisyhteiskuntatutkijoilla on oma Facebook-ryhmänsä.

Toiminta on ollut koko ajan niukasti resursoitu. Tarpeeseen nähden toiminnan tulisi olla huomattavasti laajempaa. Monella tapaa tilanne on rinnasteinen osuustoimintaan. Osuustoimintamalli sopisi sote-tuottajille -väliraportin (2018) mukaan osuuskuntien suhteet ulkoiseen toimintaympäristöön voivat kärsiä osuustoiminnan vähäisen tutkimuksen ja opetuksen vuoksi. Sidosryhmissä ei ole tietoa, kuinka osuuskunta eroaa muista oikeudellisista muodoista.

Valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä Osuustoiminta ja järjestötoiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa (Jussila ym. 2019) nähdään välttämättömänä, että nyt tulisi edistää yhdenvertaista tiedepolitiikkaa, koulutusta ja kehittämistä. Tiede- ja koulutuspolitiikassa tulisi varmistaa, että osuustoimintamallia ja järjestöjen palvelutuotantoa (yhdistys- tai yhtiömuotoisena) sekä arvopohjaisia yhtiömalleja käsitellään ja opetetaan liiketaloudellisen koulutuksen yhteydessä.

Selvitys niin ikään edellyttää, että sosiaali- ja terveysalalla toimiville palvelutuottajille luodaan valtakunnallinen yhteisötalouden kehittämisohjelma, jossa

otettaisiin erityisesti järjestöjen, osuuskuntien, yhteiskunnallisten yritysten ja sosiaalisten yritysten erityispiirteitä huomioon.

Vaatimusten tukena on se, että Euroopan parlamentti (2015) pyysi jäsenvaltioita edistämään yrityskulttuuria ja osuuskuntien yrittäjyysmallia sekä sisällyttämään opinto- ja koulutussuunnitelmiin yhteiskunnallisen yrittäjyyden sekä yhteisötalouden ja solidaarisen talouden periaatteet. Kehittämistoiminnan osalta parlamentti kannustaa jäsenmaita myös perustamaan yhteisötalouden ja solidaarisen talouden yrityksille tarkoitettuja yrityshautomoita yliopistoihin. Suomessa tällaiset hautomot sopisivat ehkä paremmin ammatti- kuin tiedekorkeakouluihin. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston Arenen yrittäjyyssuosituksissa (Arene 2015) onkin säilynyt eettisen yhteiskuntavastuun ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden teemat vaikkakin huomattavan ohuesti.

4.4.5 Järjestöjen kehittämisyksiköt

Järjestöjen laaja kehittämis- ja tutkimustoiminta on ollut vuosikymmenten ajan laajaa ja monipuolista. Rahoittajan taholta luotiin aikoinaan ohjelmallisia kokonaisuuksia. Järjestöt ovat alkaneet kehittää myös omia osaamis- ja kehittämiskeskuksia.

Niitä ovat muiden muassa Riippuvuustyön kehittämisyksikkö (Kirkkopalvelut), henkilökohtaisen budjetoinnin keskus Suunta (Kehitysvammaisten Palvelusäätiö), esteettömyyskeskus Eske (Invalidiliitto), puhetta korvaavan kommunikaation keskus Papunet (Kehitysvammaliitto), mielenterveystyötä palveleva Vahvistamo (Suomen Mielenterveysseura), vanhustyön puolella Ikäteknologiakeskus (Valli) ja Etsivän vanhustyön verkostokeskus (Valli), Oppimisen tuen keskus (Kuntoutussäätiö), neuropsykiatristen asiantuntijapalveluiden ADHD-keskus (Barnavårdsföreningen i Finland), luontoavusteisen toiminnan käynnistämisen järjestötuki Vihreä Veräjä (Sininauhaliitto) ja verkkoauttamisen alusta Hyvä Kysymys (Väestöliitto).

Monelle näille on leimallista oman osaamisen jakaminen ja muiden järjestöjen innostaminen mukaan toimintaan osaksi verkostoa. Vaikka tutkittua tietoa näistä on vähän, monet näistä ovat kyenneet luomaan laajoja yhteistyö- ja kehittämisverkostoja.

Pitkäaikaisen kehitystyön tuloksena syntyi myös edellä mainittu Suunta - henkilökohtaisen budjetoinnin keskus. Sen merkitys nousee nyt arvoonsa, kun näyttäisi siltä, että monet poliittiset tahot olisivat valmiit ottamaan käyttöön henkilökohtaisen budjetin myös seuraavassa sote-mallissa. Päämääräkseen keskus asettaa ihmisten valinnan ja vaikuttamisen mahdollisuuksien lisäämisen. Tavoitteena on kehittää uusia toimintatapoja, joissa yhdistyvät ihmisoikeusperustainen ja resurssiviisas toiminta. Tästä toiminnasta tulevat hyötymään niin muut järjestöt kuin kunnat ja maakunnatkin.

4.4.6 Esimerkki: Sokra-hanke järjestöjen kehittämistyön tukena

Aiemmin esillä olleesta tutkimuksen ja kehittämisen ekosysteemiajattelusta toimiva esimerkki on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Diakonia-ammattikorkeakoulun Sosiaalisen osallisuuden koordinaatiohanke Sokra. Se on koordinoinut ja edistänyt Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toimintalinja 5:n (TL5) hankkeita. Toimintalinjaan liittyviä keskeisiä ilmiöitä ovat hyvinvointi, osallisuus, huono-osaisuus ja köyhyyden torjunta – siis järjestöjen toiminnan ydinalueita. Tämän osallisuustyön katsotaan täydentävän ja uudistavan nykyistä hyvinvointijärjestelmää.

Diak-Sokra-osahankkeessa on toteutettu toimintatapaa, jonka avulla hankkeissa kehitettyjä innovaatioita on muokattu palvelutuotteiksi ja edistetty niiden integroitumista osaksi maakuntien ja kuntien järjestelmää. Kaikkiaan mukana on ollut yli sata järjestöä.

Sokrassa on pyritty edistämään eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedon kumuloitumista hankekehittämisestä laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Koordinaatiohanke on välittänyt tietoa toimijoiden kesken ja ministeriöiden suuntaan. Itä- ja Pohjois-Suomessa on systemaattisesti rakennettu yhteistyötä maakuntien toimijoiden kesken. Sokra on tuottanut tietoa niin rahoittajien kuin hanketoimijoiden suuntaan niin, että toiminta kohdistuisi kunkin alueen tarpeiden mukaisesti huono-osaisuutta vähentäen.

Neutraalina toimijana Sokra on saattanut saman pöydän ääreen kunnallisia ja yritystoimijoita sekä erityisesti kolmannen sektorin toimijoita. Järjestöjen työ on näin nivoutunut alueen laajempaan kehykseen ja huono-osaisimpien tarpeisiin.

Tutkimustieto on kerrytetty alueellisista erityistarpeista käsin ja kehittämistyön tulokset nivottu alueen palvelutuotantoa tukemaan. Uusi ESR-ohjelmakausi on mahdollistanut aiempaa joustavammat rahoitukselliset mallit.

Sokra on hyödyntänyt näitä uusia rahoitusmalleja ja on saattanut kuntayhteistyöhön sellaisia pieniä tai kokemattomia järjestötoimijoita, jotka eivät olisi aiemmin hankekehittämiseen lähteneet. (Wiens, Sauvola, Surakka, Pulliainen & Kainulainen 2019; Kainulainen 2019.)

Sokran kautta pienetkin järjestötoimijat saavat siis tukea hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen, tutkimuksellisen taustan hankkeille, yhteyden muihin vastaaviin hanketoimijoihin, avun palvelumuotoiluun ja tuotteistukseen sekä yhteyden kunta- ja maakuntapäättäjiin. Sokra on esimerkki siitä, kuinka kohdennetuilla palveluilla kehittämistyöstä saadaan enemmän irti ja kuinka hanketoiminnan tulokset pyritään systemaattisesti samaan osaksi hyvinvointipalvelujärjestelmää.

Sokran toimikausi ulottuu vuosille 2014-2020. ESR-rahoitus on suhteellisen pitkä mutta silti määräaikainen. Nyt olisi arvioinnin paikka, miten hankkeen kautta löydetyt hyvät toimintatavat voisivat tulla pysyvämmäksi tueksi

järjestöjen kehittämistyölle. Järjestöillä ja korkeakouluilla on eri puolilla Suomea useitakin yhteisiä hankkeita. Nekin voisivat hyötyä Sokran kaltaisesta laajemmasta ja systemaattisesta tarkastelusta.

Järjestöjen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten vahvempi ekosysteemiyhteistyö mahdollistaisi laajemman yhteistyön myös hankintalain mukaisissa innovaatiokumppanuuksissa julkisten hankintayksiköiden kanssa.

4.4.7 Arviointi ja sosiaalinen tilinpito osana järjestöjen kehittämistyötä

Yksi keskeinen osa järjestöjen kehittämistoimintaa on ollut sekä oman toiminnan arviointi että erilaiset esimerkiksi jäsenyhteisöille tarkoitetut arviointipalvelut ja -työkalut.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjä koskevassa arviointikeskustelussa korostettiin alun pitäenkin sitä, että arviointi pitäisi tulla osaksi arkipäivää ja osaksi jokaisen työntekijän työnkuvaa. Järjestöjen on velvollisuus osoittaa jäsenistölleen, rahoittajilleen ja muille sidosryhmille, mitä toiminnalla on saatu aikaan. Tämä saavutetaan sillä, että arvioiva ajattelutapa yleistyy ja arviointiosaaminen paranee. (Lindberg 2013.)

Myös monet rahoittajatahot, ennen kaikkea Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA, edellyttävät ja tukevat arviointia muiden muassa oppaiden muodossa. Myös monet järjestöt ovat julkaisseet arviointioppaita. Esimerkiksi Kuntoutussäätiöltä ilmestyi Opas oman toiminnan arviointiin järjestöille, ARTSI-projektissa kehitetty itsearviointimalli ja työkalut arviointiin (Henriksson & Linnolahti & Harju 2015).

Arvioinnin yhdeksi merkittäväksi haaraksi on muotoutunut sosiaalisten tilinpäätösten laatiminen ja julkaiseminen. Setlementti Jyvälä julkaisi kymmenen vuotta sitten eräänlaisen perusoppaan Opas sosiaalisen tilinpitoon (Björk & Siltanen 2009).

Yhteenveto

- → Järjestöjen innovaatioketju on rahoituslähteiden synnyttämien rajapintojen vuoksi rikki hyte-toimintojen ja sote-palveluiden välillä, mikä tulee kiireesti korjata.
- → Kannattaisi harkita, että järjestöt nykyistä paremmin jäsentäisivät tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintansa sekä erilaisten kehittämisyksiköidensä aseman ja roolin sosiaali- ja terveydenhuollossa ja että ne nykyistä paremmin sekä loisivat järjestökentän omaa TKI-ekosysteemiä että niveltyisivät maakuntien TKI-ekosysteemeihin.
- → Kannattaisi harkita, että järjestöjen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten ekosysteemiyhteistyöllä nostettaisiin hankkeiden koordinaatiota,

tasoa ja vaikuttavuutta hyödyntämällä tutkimustietoa, yhteistä kehittämisosaamista ja yhteyksiä kunta- ja maakuntapäättäjiin.

→ Suomeen tulee luoda kansalaisyhteiskunnan ja yhteisötalouden monitieteinen tutkimus-, kehittämis- ja koulutuskokonaisuus siten, että Jyväskylän yliopiston Kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja koulutusohjelma ja sen tiede- ja ammattikorkeakouluverkosto resursoidaan riittävästi ja siihen liitetään rinnalle yhteisö- ja solidaarisuustalouden osaamista yhteistyössä Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulun ja Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin kanssa.

Lopuksi

Suomessa on yli 10 000 sosiaali- ja terveysjärjestöä vaikuttamassa kansalaisten hyvinvointiin ja terveyteen ja yli 1 000 palvelutuotantojärjestöä tuottamassa sote-palveluita. Tässä selvityksessä on tehty laaja analyysi siitä, mikä oli järjestöjen ja niiden palvelutuotannon asema rauenneessa pääministeri Juha Sipilän maakunta- ja sote-uudistuksessa.

Analyysin perusteella nostetaan esiin niitä keskeisiä asioita, joita seuraavassa sote-uudistuksessa tulee ratkaista niin, että sosiaali- ja terveysjärjestöt voisivat parhaalla mahdollisella tavalla olla osaltaan rakentamassa uutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää kansalaisten hyödyksi.

Analyysi nosti esiin myös sen, että Suomessa tulisi arvioida uudestaan koko yhteisö- ja solidaarisuustalouden asema ja merkitys.

Ratkaisevinta on kuitenkin se, miten järjestöt itse kehittävät toimintaansa. Tämä selvitys paikantaa niitä alueita, joissa olisi ripeästi lähdettävä liikkeelle. Tutkimusprosessin aikana lähti liikkeelle jo joitakin prosesseja.

Kehykseksi koko analyysille on luotu idea inklusiivisen yhteiskunnan rakentamisesta. Sen kautta järjestöjen suhde on määritettävissä niin kansalaisyhteiskuntaan, hyvinvointivaltioon kuin myös elinkeinoelämään päin.

Lähteet

Aalto-Matturi, S. (2008). *Osallistumisen murros - haaste hallinnolle.* Teoksessa Holopainen, A. & Lind, K. & Niemelä, J. : Ammattikorkeakoulut kansalaistoiminnassa.

Aalto-Matturi, S., Ahokas, J., Häyrinen, K., Jalava, J., Kuusikko, K., & Rouvinen-Wilenius, P. (2017). *Uusi avustusjärjestelmä: järjestöille yhtäläistä kohtelua ja järkevää harkintavaltaa*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Accenture. (2018). *Selvitys pk-yritysten liiketoimintaedellytyksistä sosiaali- ja terveysalalla.* Loppuraportti 26.3.2018.

Ahlman, S. (2018). Useita haastatteluita vuoden 2018 aikana.

Allianssi. (2018). Nuorisoala: Arpajaislain päivitys on valmisteltava paremmin - harkitsematon esitys heikentäisi nuorten hyvinvointia | Allianssi 7.8.2018. Noudettu 7. huhtikuuta 2019, osoitteesta https://www.alli.fi/uutiset/nuorisoala-arpajaislain-paivitys-valmisteltava-paremmin-harkitsematon-esitys-heikentaisi

Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit organizations: theory, management, policy*. Routledge.

Anttonen, A., & Sipilä, J. (2010). *Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa.* Janus vol. 18 (2) 2010, 104-120, 18(2).

Arene. (2015). *Arenen yrittäjyyssuositukset*. Noudettu osoitteesta http://www.arene.fi/wp-content/uploads/Raportit/2018/arene_yrittajyyssuositukset_12032015.pdf

Arviointi- ja avustusjaosto. (2017). *Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston lausunto 31.5.2017*. STEA.

Aspa. (2018). *Aspa Palvelut saa selvityksessä täyden kympin*. Noudettu 5. helmikuuta 2019, osoitteesta ASPA website: https://www.aspa.fi/fi/ajankohtaista/aspa-palvelut-saa-selvityksess%C3%A4-t%C3%A4yden-kympin

Aula, M. K., Laajala, P., & Pihlaja, R. (2017). *Yhteistyö ja kumppanuudet tulevaisuuden kuntayhteisön rakentajana*. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A.,

Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.). (2017). Tulevaisuuden kunta.

Bauman, Z. (1997). *Sosiologinen ajattelu*. Vastapaino.

Billis, D. (Toim.). (2010). *Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy*. Palgrave Macmillan.

Björk, H., & Siltanen, T. (2009). *Opas sosiaaliseen tilinpitoon*. Noudettu osoitteesta https://docplayer.fi/769033-Opas-sosiaaliseen-tilinpitoon.html

Bland, J. (2010). *Yhteiskunnallinen yritys – ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Ison-Britannian malli ja sen kokemukset*. Teoksessa Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, strategiset hankkeet 22/2010. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P., & Saikku, P. (2016). *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Teoksessa Raportti / Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Brax, T. (2018). *Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa: selvityshenkilön raportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Business Finland. (2019). Rahoituspalvelut lyhyesti. Noudettu 7. huhtikuuta 2019, osoitteesta https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/lyhyesti/

Bridge, S., Murtagh, B., & O'Neill, K. (2009). *Understanding the social economy and the third sector*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

Brommels, M., Aronkytö, T., Kananoja, A., Lillrank, P., & Reijula, K. (2016a). *Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Selvityshenkilöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:18.

Brommels, M., Aronkytö, T., Kananoja, A., Lillrank, P., & Reijula, K. (2016b). *Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Selvityshenkilöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:37.

Civil Society Strategy: building a future that works for everyone. (2018). Cabinet Office.

Cnaan, R., & Milofsky, C. (1997). *Small Religious Nonprofits: A Neglected Topic.* Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Volume 26(1).

Cornforth, C., & Spear, R. (2010). *The governance of hybrid organizations*. Teoksessa Billis, D. (Toim.). (2010). Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy. Palgrave Macmillan.

Courtney, R. (2013). *Strategic management in the third sector*. Palgrave Macmillan.

Drewermann, E. (2000). *Psykoanalyysi ja moraaliteologia*. Gaudeamus.

Engeström, Y. (2006). *Kaksikätinen asiantuntijaorganisaatio*. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B 02/2006.

Eronen, A., Lehtonen, T., Londén, P., & Perälahti, A. (2016). *Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Eräsaari, R. (2005). *Inkluusio, ekskluusio ja integraatio sosiaalipolitiikassa. Kiistakysymysten kartoitusta*. Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 252–267.

Euroopan komissio. (2008). *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle komission suosituksesta työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi*.

Euroopan komissio. (2011). *Sosiaalisen yrittäjyyden aloite. Suotuisan toimintaympäristön luominen sosiaalisen talouden ja innovoinnin keskiöön kuuluville sosiaalisille yrityksille*. Noudettu osoitteesta http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0682_/com_com(2011)0682_fi.pdf

Euroopan parlamentti. (2015). *Yhteiskunnallinen yrittäjyys ja sosiaalinen innovointi työttömyyden torjunnassa.* Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. syyskuuta 2015 yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä ja sosiaalisesta innovoinnista työttömyyden torjunnassa 2014/2236(INI).

Faehnle, M., & Mäenpää, P. (2017). *Neljäs sektori murtaa ja rakentaa kuntien hallintoa.* Noudettu 12. helmikuuta 2019, osoitteesta Kuntaliitto.fi

website: https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2017/neljas-sektori-murtaa-ja-rakentaa-kuntien-hallintoa

Haanpää, M., Hakkarainen, M., & García-Rosell, J.-C. (2014). *Etnografia kehittämisen välineenä.* Teoksessa Hämeenaho, P., & Koskinen-Koivisto, E. (Toim.). (2014). Moniulotteinen etnografia.

Hakoma, R., & Niemelä, M. (2018). *Erityishuoltopiirit poistuvat, työ ja palvelut jatkuvat – Selvityshenkilöraportti erityishuoltopiirien asemasta soteuudistuksessa*. Raportteja ja muistioita 42/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Halava, I., Pantzar, M., & Lukin, E. (2018). K*ansalaisjärjestö jälkiteollisessa artistiyhteiskunnassa*. Noudettu 20. marraskuuta 2018, osoitteesta Issuu website: https://issuu.com/steajulkaisut/docs/jarjestotoiminnan_tulevaisuus

Hallituksen vastine. (2018). *Hallituksen vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 19.6.2018,* Liite 8, HE 15/2017, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaan lakiin ehdotettavat muutokset.

Harju, A. (2010). *Puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudesta*. Sivistysliitto Kansalaisfoorumi.

Harju, A., & Niemelä, J. (2011). *Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset*. Selvityksiä ja ohjeita 2/2011. Oikeusministeriö.

Hauta-aho, H. (2018). *Yhteisen hyvän alustan hankekuvaus*. Sähköposti 5.2.2019.

HE 15/2017. (2017). *Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*.

HE 16/2018. (2018). *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*.

Helander, V. (1998). *Kolmas sektori: käsitteistöstä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Gaudeamus.

Henriksson, M., Linnolahti, O., & Harju, H. (2015). *Opas oman toiminnan arviointiin järjestöille. ARTSI-projektissa kehitetty itsearviointimalli ja työkalut arviointiin*. Kuntoutussäätiö.

Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T., & Aaltonen, S. (2017). *Nuorten osallisuuden edistäminen: Selvitysmiehen raportti*. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Hiilamo, H., & Saari, J. (Toim.). (2010). *Hyvinvoinnin uusi politiikka: johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Hilppö, J., Krokfors, L., Kumpulainen, K., Lipponen, L., Rajala, A., & Tissari, V. (2010). *Oppimisen Sillat: kohti osallistavia oppimisympäristöjä*. Cicero Learning, Helsingin yliopisto.

Holopainen, A., Lind, K., & Niemelä, J. (Toim.). (2008). *Ammattikorkeakoulut kansalaistoiminnassa*. Oikeusministeriö.

Holtari, S., & Felt, E. (2017). *Suomalaisten hoiva keskittyy kovaa vauhtia kolmeen suureen hoivayhtiöön – liikevaihto yhteensä yli 600 miljoonaa euroa*. Talouselämä-lehti 10.9.2017. Noudettu 30. marraskuuta 2018, osoitteesta Talouselämä website: https://www.talouselama.fi/uutiset/suomalaisten-hoiva-keskittyy-kovaa-vauhtia-kolmeen-suureen-hoivayhtioon-liikevaihto-yhteensa-yli-600-miljoonaa-euroa/dd64555c-1231-3236-97de-24bbb0b0fed6

Hyväri, S. (2001). *Vallattomuudesta vastuuseen: kokemuksen politiikan sankaritarinoita*. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu. Tietosanoma.

Hämeenaho, P., & Koskinen-Koivisto, E. (Toim.). (2014). *Moniulotteinen etnografia*. Ethnos.

Hämäläinen, J. (2006). *Hyvinvoinnin kaksi strategiaa: poliittinen ja pedagoginen*. Teoksessa *Niemelä, P., & Pursiainen, T. (2006). Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena: juhlakirja professori Juhani Laurinkarin täyttäessä 60 vuotta 8.10.2006.* Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Hämäläinen, J. (2008). *Nuorten osallisuus.* Sosiaalipedagoginen aikakauskirja 2008:9.

Hämäläinen, J., Vornanen, R., & Laurinkari, J. (2006). *Hyvinvointi ja turvallisuus 2000-luvulla*. Kuopio: Kuopion yliopisto : Kuopio University Press.

Ilvonen, A., & Penttinen, H. (2011). *Miten vaikutan?: kansalaistoimijan vaikuttamisopas*. OK-opintokeskus.

Immonen, N. (2006). *Yhteisötalous Suomessa: sisäpiirin slangia vai uutta yhteistyön taloutta*. Tampereen seudun osuustoiminnan kehittämisyhdistys.

Isola, A.-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S., & Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on?: osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Jakamistalous Suomessa 2016: nykytila ja kasvunäkymät. (2017). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Jussila, I., Frondelius, E., Noro, K., & Leminen, S. (2018). *Osuustoimintamalli sopisi sote-tuottajille – tietoa ja taitoa uupuu.* Väliraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Pellervon taloustutkimus PTT ry, Nordic Healthcare Group Oy & Idekoop osuuskunta.

Jussila, I., Leskelä, R.-L., Hänninen, J., Frondelius, E., Leminen, S., Noro, K., … Rissanen, A. (2019). *Osuustoiminta ja järjestötoiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa.* Valtioneuvoston selvitysja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2019, 95.

Järjestöjen asema sote- ja maakuntamallissa. (8.3.2018). Noudettu osoitteesta https://alueuudistus.fi/documents/1477425/7168024/08+J%C3%A4rjest%C3%B6jen+asema+sote-+ja+maakuntamallissa.pdf/b095987b-4efa-4a49-a6a5-7dbf69c3b108/08+J%C3%A4rjest%C3%B6jen+asema+sote-+ja+maakuntamallissa.pdf.pdf

Kainulainen, S. (3.12.2018). *Sähköposti tutkijalle*.

Kainulainen, S., Paananen, R., Kuvaja-Köllner, V., Pulliainen, M., & Sauvola, R. (27.11.2016). *Sokra tutkii ja kehittää: Huono-osaisuus ja osallisuus maakunnissa.* Noudettu 10. tammikuuta 2019, osoitteesta Kuntalehti website: https://kuntalehti.fi/blogit/sokra-tutkii-ja-kehittaa-huono-osaisuus-ja-osallisuus-maakunnissa/

Kananoja, A., Niiranen, V., & Jokiranta, H. (2008). *Kunnallinen sosiaalipolitiikka: osallisuutta ja yhteistä vastuuta*. PS-kustannus; Huoltaja-säätiö.

Kangasniemi, M., Hipp, K., Häggman-Laitila, A., Kallio, H., Karki, S., Kinnunen, P., … Waldén, A. (2018). *Optimoitu sote-ammattilaisten koulutus- ja osaamisuudistus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Kansatieteitten päivät, Hämeenaho, P., & Koskinen-Koivisto, E. (Toim.). (2014). *Moniulotteinen etnografia*. Ethnos.

Karjalainen, J. (2016). *Toimeentulotuen tuolla puolen – hätäavusta yhteisötalouteen?* Teoksessa Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P., & Saikku, P. (2016). Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa.

Karjalainen, K., Kivioja, T., & Pellava. (2008). *Yhteishankintojen kustannusvaikutus: valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen*. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja. Helsingin kauppakorkeakoulu.

Katajamäki, H. (2013). *Uuden paikallisuuden aika*. Noudettu osoitteesta https://www.setlementti.fi/@Bin/368715/uudenpaikallisuudenaika.pdf

Katisko, M. (2011). *Kansalaisuus työyhteisön arjessa: maahanmuuttajien kertomuksia työelämästä*. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja. Helsingin yliopisto.

Kaunismaa, P., & Lind, K. (2008). *Generalisteja vai spesialisteja? Ammatillisen järjestötyön kvalifikaatioiden tarkastelua.* Teoksessa Holopainen, A., Lind, K., & Niemelä, J. (Toim.). (2008). Ammattikorkeakoulut kansalaistoiminnassa.

Kauppi, A., & Linturi, H. (2018). *Lobbari, kehittäjä, kouluttaja, unionisti vai verkonkutoja? Kansalaisfoorumin tulevaisuudet vuoteen 2035*. Teoksessa Delfoi-tutkimuksia 2/2018. Metodix Oy.

Keränen, M. (2014). *Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?* Teoksessa L. Häikiö, & H. Leino (Toim.), Tulkinnan mahti : johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin.

Kirjavainen, P., & Laakso-Manninen, R. (2010). *Kestävä uudistuminen: kuinka hyödyntää ja uudistaa yrityksen perimää*. WSOYpro.

Kittilä, R. (7.6.2016). *20 vuotta järjestöjen verkkoauttamista: faxista some-ryhmiin.* Noudettu osoitteesta https://www.soste.fi/ajankohtaista/sosteblogi/hyvinvointi-ja-terveys/20-vuotta-jarjestojen-verkkoauttamista-faxista-some-ryhmiin.html

Kittilä, R., Kurikka, P., Männistö, L., & Pajula, E. (2018). *Järjestöt maakunnan kumppanina. Malleja järjestöystävällisen maakunnan rakentamiseen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kivelä, P. (2014). *Syrjässä syrjäytyneet: pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla*. Sininauhaliitto.

Kivipelto, M. (2018). *Kirpeitä kysymyksiä sosiaalityön tulevaisuudesta.* Noudettu 5. helmikuuta 2019, osoitteesta THL-blogi website: https://blogi.thl.fi/kirpeita-kysymyksia-sosiaalityon-tulevaisuudesta/

Kivipelto, M., Karjalainen, P., Jokela, M., Liukko, E., Ilmakunnas, I., & Moisio, P. (2018). *Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu*. Tutkimuksia tiiviisti 31. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Klemola, A. V., & Peräkylä, J. (2003). *Järjestöt sosiaali- ja terveyspolitiikan toimijoina: kansalaisjärjestötoiminnan strategia*. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Klemola, K., Uusi-Illikainen, J., & Askola, T. (2014). *Sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojohtamisen käsikirja*. Sitra.

Koivisto, J., Isola, A.-M., & Lyytikäinen, M. (2018). *Osallisuus kuuluu kaikille: Innokylän innovaatiokatsaus*. Työpaperi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Konttinen, E., & Peltokoski, J. (2010). *Verkostojen liikettä*. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. Jyväskylän yliopisto.

Koskiaho, B. (2014). *Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä*. Setlementtijulkaisuja. United Press.

Kostilainen, H., & Nieminen, A. (Toim.). (2018). Sosiaalisen kuntoutuksen näkökulmia ja mahdollisuuksia. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Kukkaniemi, P. (2017). *Miten henkilökohtainen budjetointi vahvistaa valinnanvapautta?* Noudettu osoitteesta Kehitysvammaisten Palvelusäätiö, Meidän blogi website: https://www.kvps.fi/blogit/meidan-blogi/miten-henkilokohtainen-budjetointi-vahvistaa-valinnanvapautta

Kuntaliitto1. (2015). *Kuntaliiton hyvinvointipoliittinen ohjelma. Sosiaali- ja terveydenhuollon uusi suunta*. Suomen Kuntaliitto. Noudettu osoitteesta http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/soten_uusisuunta_ebook.pdf

Kuntaliitto2, Majoinen, K., & Antila, A. (2017). *Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa. Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet.* ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 12/2017.
Suomen Kuntaliitto. Noudettu osoitteesta http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1880arttu2_nro12.pdf

Kuntaliitto3. Majoinen, K., & Antila, A. (2018). *Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa?* ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 4/2018. Suomen Kuntaliitto. Noudettu osoitteesta http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3464

Kuntaliitto4. (2017). *Mikä Ihmeen hyvinvointivaltio?* Suomen Kuntaliitto. Noudettu osoitteesta https://www.youtube.com/watch?v=Jcr-eVv1ods

Kuntoutuksen uudistamiskomitea. (2017). *Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kähkönen, E., & Pauha, T. (Toim.). (2011). *Faith-based Social Action in Combating Marginalization: conference proceedings,* Helsinki, 17.-18.11.2011. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Köppä, T. (2010). *Yhteisötalous yrittäjyyden uusien muotojen kasvualustana maaseudulla*. *Raportteja 69*. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

Laasanen, J. (2011). *Vapaaehtoistyön kansantaloudelliset vaikutukset: Mannerheimin lastensuojeluliitto, Suomen 4H-liitto, Suomen pelastusalan keskusjärjestö, Suomen Punainen Risti*. Raportteja. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

Laitinen, I., Stenvall, J., & Virtanen, P. (2017). *Älykäs kunta.* Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.). (2017). Tulevaisuuden kunta.

Laulainen, S., Taskinen, H., Rajaniemi, J., Rappe, E., Topo, P., & Rissanen, S. (2017). *Kumppanuudella kuntoon: kuntien ja järjestöjen yhteistyö iäkkäiden terveyden edistämisessä*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu.

Leemann, L., & Hämäläinen, R.-M. (2016). *Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä*. Noudettu osoitteesta http://www.julkari.fi/handle/10024/131350

Lehto, J., & Holopainen, T. (Toim.). (2010). *Osuuskunnan perustajan opas* (3. uudistettu painos). Pellervo.

Lewis, D. (2010). Encountering hybridity: Lessons from individualexperiences. Teoksessa Billis, D. (Toim.) (2010) *H*ybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy.

Lindberg, A. (2013). *Eväitä arviointiin sosiaali- ja terveysjärjestöissä*. Suomen Mielenterveysseura. Kehittämisyksikkö.

Lindholm, L. (2016). *Selvitys järjestöjen tuottamista sosiaali- ja terveyspalveluista*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Lund, P. (2018). *Christian faith and recovery from substance abuse*. Publications of the University of Eastern Finland. University of Eastern Finland.

Maksimainen, A., Uimonen, T., Koiste, V., & Saarivuori, L. (2018). *Pienten ja keskisuurten yritysten liiketoimintaedellytykset sosiaali- ja terveysalalla*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja - Yritykset 8/2018. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Matikainen, J. (30.10.2014). *Haastettu vaikuttaminen.* Noudettu 3. joulukuuta 2018, osoitteesta Viestijät website: https://viestijat.fi/haastettu-vaikuttaminen/

Meklin, P., & Pekola-Sjöblom, M. (2012). *Parasta Artun mitalla. 2, Arviointia kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta*. *Acta / Suomen kuntaliitto.* Suomen Kuntaliitto.

Merenmies, J., & Pättiniemi, P. (2010). *Yhteisötalous ja yhteiskunnalliset yritykset.* Teoksessa Hiilamo, H., & Saari, J. (Toim.). (2010). Hyvinvoinnin uusi politiikka: johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin.

Mikkonen, J. (2018). *Intersectoral Action for Health: Challenges, Opportunities, and Future Directions in the WHO European Region*. York University Toronto, Ontario.

Moilanen, H. (2016). *Yhteiskunnallinen yritys voimavarana sote-palvelumarkkinoilla*. Teoksessa Niemelä, J. (Toim.) (2016) Sote sosiaalisen kestävyyden vahvistajana.

Murto, L., & Niemelä, J. (1993). *Kun on pakko pelata: riippuvuus, persoonallisuuden häiriö, kohtuuton harrastus vai eettinen konflikti?: tutkimus suomalaisen ongelmapelaajan profiilista*. Raporttisarja. A-klinikkasäätiö.

Muukkonen, M. (2009). *Framing the Field: Civil Society and Related Concepts.* Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38(4), 684–700. https://doi.org/10.1177/0899764009333245

Muuri, A. (2008). *Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?: tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimiteettiin*. Tutkimuksia 178. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Stakes.

Määttä, A. (2018). *Sosiaalinen kuntoutus ja yhteensovittavan johtamisen työskentelyprosessi.* Teoksessa Kostilainen, H., & Nieminen, A. (Toim.). (2018). Sosiaalisen kuntoutuksen näkökulmia ja mahdollisuuksia. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Määttä, A., Siira, T., Vuokila-Oikkonen, P., & Kalliorinne, R. (2017). *Inklusiivisella toimintamallilla uutta (ITU) -- Inklusiivisuus käsitteenä, Rajakylän nykytilan kuvauksessa ja vaatimusmäärittelyn tuloksena*. Julkaisematon moniste.

Möttönen, S. (2014). *Onko kunnalliselle sosiaalipolitiikalle tilaa rakenteiden muutoksessa?* Julkaisussa Salonen-Soulié, U. (Toim.). (2014). Kunnallisen sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus : haasteet opetukselle ja tutkimukselle. Huoltaja-säätiö.

Möttönen, S. (2019). *Sote-uudistamisen anatomia. Yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon reformista.* Julkaisu-sarjan julkaisu nro 26. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Möttönen, S., & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot*. PS-kustannus.

Möttönen, S., & Niemelä, J. (2008). *Kunnan ja kolmannen sektorin innovatiivinen yhteistyö - esimerkkinä sosiaalinen säätiö.* Teoksessa *Saari, J. Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos.*

Niemelä, J. (1999). *Usko, hoito ja toipuminen: Tutkimus kääntymyksestä ja kristillisestä päihdehoidosta*. Tutkimuksia 96. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

Niemelä, J. (2002). *Identiteettityö, sosiaalinen pääoma ja marginaalista murtautuminen.* Teoksessa Ruuskanen, P. (2002). Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi: näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille.

Niemelä, J. (2003). *Järjestöt ajan hengen uudistajina*. Teoksessa Niemelä, J., & Dufva, V. (Toim.). (2003). Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat.

Niemelä, J. (2009). *Kansalaistoiminnan vahvistaminen kansallisena haasteena.* Teoksessa Holopainen, A., Lind, K., & Niemelä, J. (Toim.). (2008). Ammattikorkeakoulut kansalaistoiminnassa.

Niemelä, J. (2011). *Hyvien kansalaisten yhteiskunta?* Teoksessa Pessi, A. B., & Saari, J. (Toim.). (2011). Hyvien ihmisten maa: auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa.

Niemelä, J. (2016a). *Ihmisen ääni, tutkimuksen tieto. Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tutkimustoiminta ja sen kehittäminen*. MIPA Päihde- ja mielenterveysjärjestöjen tutkimusohjelma. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Niemelä, J. (Toim.). (2016b). *Sote sosiaalisen kestävyyden vahvistajana*. Diak Puheenvuoro 2. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Niemelä, J., & Dufva, V. (Toim.). (2003). *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat: sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhannella*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Niemelä, J., & Niemelä, S. (2011). *Hyvinvoinnin sivistysstrategia.* Teoksessa Pohjola, A., & Särkelä, R. (Toim.). (2011). Sosiaalisesti kestävä kehitys.

Niemelä, J., Saksi, J., & Virtanen, P. (2016). *Muutosjohtamisvalmennus aluehallinnon uudistamisen tukena vuosina 2017 – 2020.* Loppuraportti sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Noudettu

osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/1332838/Muutosjohtamisvalmennus+aluehallinnon+uudistamisen+tukena+vuosina+2017+%E2%80%93+2020/6f2343fb-5910-4d29-a9df-c557692b59fa/Muutosjohtamisvalmennus+aluehallinnon+uudistamisen+tukena+vuosina+2017+%E2%80%93+2020.pdf

Niemelä, J., & Turpeinen, T. (2016). *Järjestöjen valmistautuminen sote-uudistukseen.* Teoksessa Niemelä, J. (Toim.). (2016b). Sote sosiaalisen kestävyyden vahvistajana.

Niemelä, S. (2011). *Sivistyminen: sivistystarve, -pedagogiikka ja -politiikka pohjoismaisessa kansansivistystraditiossa*. *Snellman-instituutin A-sarja.* Kansanvalistusseura ; Snellman-instituutti.

Nivala, E. (2008). *Kansalaiskasvatus globaalin ajan hyvinvointiyhteiskunnassa: kansalaiskasvatuksen sosiaalipedagoginen teoriakehitys*. Teoksessa Snellman-instituutin A-sarja 24. Snellman-instituutti.

Nivala, E., & Ryynänen, S. (2013). *Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia.* Teoksessa Sosiaalipedagoginen aikakauskirja: vuosikirja 2013.

Noya, A., & Clarence, E. (2009). *Community capacity building: fostering economic and social resilience. Project outline and proposed methodology*. OECD. Noudettu osoitteesta www.oecd.org/data-oecd/54/10/44681969.pdf?contentId=44681970

Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.). (2017). *Tulevaisuuden kunta*. Suomen Kuntaliitto.

Näätänen, A.-M., & Londén, P. (2018). *Sosiaalibarometri 2018*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Oikeusministeriö selvittää, miten yhteisöllistä kansalaistoimintaa voitaisiin helpottaa. (2019). Noudettu 18. maaliskuuta 2019, osoitteesta Oikeusministeriö website: https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/oikeusministerio-selvittaa-miten-yhteisollista-kansalaistoimintaa-voitaisiin-helpottaa

Oosi, O., Lehti, S., & Kortelainen, J. (2018). *Järjestöavustusten kohdentuminen julkisen sektorin rajapintaan*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja

ja muistioita 9/2018. Noudettu osoitteesta http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160722

Pahta, A., & Hakkarainen, O. T. (2011). *Hyvä hallintotapa järjestössä*. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY.

Pape, U., Brandsen, T., & Pahl, J. (2019). *Changing Policy Environments in Europe and the Resilience of the Third Sector. I*nternational Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Volume OnlineFirst – Jan 31, 2019.

Peltokoski, J., Moilanen, H., & Toivanen, T. (2011). *Yhteisötalous ja vertaistuotanto ovat tulevaisuus.* Kansalaisyhteiskunta, 2 (1), 107-111.

Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P., Näätänen, A.-M., Ruuskanen, P., & Selander, K. (2018). *Järjestöbarometri 2018: järjestöjen toimintaedellytykset*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Pessi, A. B., & Saari, J. (Toim.). (2011). *Hyvien ihmisten maa: auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa*. Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Pihlaja, R. (2010). *Kolmas sektori ja julkinen valta*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut.

Piirainen, K. A. (Toim.). (2018). *Maakuntien järjestäytymismallit sosiaali- ja terveysalan tki-toiminnassa. Maakuntien järjestäytymisen tilannekatsaus*. 4Front.

Pirkkalainen, J. (2017). *Yhteisötalous ja sosiaaliset osuuskunnat Euroopassa*. Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry.

Pitkänen, T., & Tourunen, J. (2015). *Asiakkaiden kokemus päihdehoidon palveluista ja elämäntilanteestaan*. Tietopuu. Katsauksia ja näkökulmia 1/2015. A-klinikkasäätiö.

Pohjola, A. (2011). Rakenteellisen sosiaalityön aika. Teoksessa Pohjola, A., & Särkelä, R. (Toim.). (2011). Sosiaalisesti kestävä kehitys. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Pohjola, A., & Särkelä, R. (Toim.). (2011). *Sosiaalisesti kestävä kehitys*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

PricewaterhouseCoopers Oy. (2017). *Jakamistalous Suomessa 2016: nykytila ja kasvunäkymät*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Puhakka, A. (2017). *Investoimalla hyvinvointia. Hyvinvointitaloutta rakentamassa*. SOSTEn julkaisuja 3/2017.

Puhakka, A., Peltosalmi, J., & Perälahti, A. (2018). *Järjestöjen sosiaali- ja terveyspalvelut 2017*. Noudettu osoitteesta https://www.soste.fi/media/soste-jarjestojen-sotepalvelut-2017-selvitys.pdf

Pursiainen, H., & Kultti, K. (2017). *Kultaiset kahleet –10 askelta kohti vapaampaa kansalaisyhteiskuntaa*. Liberan julkaisusarja. Ajatuspaja Libera.

Pyykkönen, J. (2016). *Vaikuttavuuden hankinta: käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä.* Sitra.

Pättiniemi, P. (2012). *Johdatusta paikallistalouteen*. Kansan Sivistystyön Liitto KSL.

Raivio, M. (2017). *Säätiöiden rooli yhteiskunnallisena toimijana: case Alfred Kordelinin säätiö*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Pro gradu. Noudettu osoitteesta http://tampub.uta.fi/handle/10024/102375

Rajavaara, M. (2009). *Sosiaalipalveluista hyvinvointipalveluihin - käsitehistorian tarkastelua.* Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 346–351.

Riggio, R. E., & Smith Orr, S. (Toim.). (2009). *Improving leadership in nonprofit organizations* (New ed.). San Francisco, Calif: Jossey-Bass.

Romppainen, E. (2007). *Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema palvelujen järjestämisessä: tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankintasääntöjen näkökulmasta*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja 281.

Ruohonen, T. (2017). *Data-analytiikasta apua sote-uudistukseen.* Noudettu 23. marraskuuta 2018, osoitteesta Jyväskylän yliopisto website: https://www.jyu.fi/fi/blogit/tiedeblogi/ruohonen

Ruokanen, T. (2018). *Kun huumeet tulivat Helsinkiin: Vihreän Keitaan tarina*. Helsingin Suomalaisen Klubin julkaisusarja. Docendo.

Ruuskanen, P. (2002). *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi: näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Ryynänen, A. (2017). *Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto eurooppalaisessa perspektiivissä.* Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.). (2017). Tulevaisuuden kunta.

Sabeti, H. (2019). T*he fourth sector is a chance to build a new economic model for the benefit of all.* World Economic Forum. Noudettu 12. helmikuuta 2019, osoitteesta World Economic Forum website: https://www.weforum.org/agenda/2017/09/fourth-sector-chance-to-build-new-economic-model/

Saikkonen, P. (2016). *Kuntakentän kirjavat käytännöt*. Teoksessa Blomgren, S. ym. (2016). *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Raportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Saikku, P. (2016). *Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa*. Teoksessa Blomgren, S. ym. (2016). *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Raportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Saikku, P. (2018a). *Hallinnan rajoilla: Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsingin yliopisto. Noudettu osoitteesta https://helda.helsinki.fi/handle/10138/233917

Saikku, P. (2018b). *Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa.* Janus: sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 26(2), 104.

Salmi, E. (2018). *Ilona – sosiaalinen yrittäjyys väylänä mielekkääseen työhön*. Silta-Valmennusyhdistys.

Salonen-Soulié, U. (Toim.). (2014). *Kunnallisen sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus: haasteet opetukselle ja tutkimukselle*. Huoltaja-säätiö.

Similä, J. (2016). *Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus: keskusteluasiakirja*. Selvityksiä ja ohjeita 27/2016. Oikeusministeriö.

Sinervo, T., Tynkkynen, L.-K., & Vehko, T. (2016). *Mitä kuuluu perusterveydenhuolto? Valinnanvapaus ja integraatio palveluiden kehittämisen polttopisteessä*. Raportti 16/2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu osoitteesta http://www.julkari.fi/handle/10024/131276

Sitra. (2015). *Uudet tutkimukset: Yhteen sote-rahoituskanavaan siirtyminen tärkeintä paljon palveluja käyttävien kannalta.* Noudettu 4. helmikuuta 2019, osoitteesta Sitra website: https://www.sitra.fi/uutiset/uudet-tutkimukset-yhteen-sote-rahoituskanavaan-siirtyminen/

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti. (2014). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta. (7.11.2018). *Mietintöluonnos sote- ja maakuntauudistuksesta (HE 15/2017 vp)*.

SOSTE. (2014). *Kuusikkokuntien ja maakuntakeskusten myöntämät avustukset sosiaali- ja terveysjärjestöille vuonna 2014.* Julkaisematon raportti. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

SOSTE1. (2018). *SOSTEn strategia 2021*. Noudettu osoitteesta https://www.soste.fi/soste/strategia.html

SOSTE2. (2018). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen*. Noudettu osoitteesta https://www.soste.fi/hyvinvoivat-ihmiset/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistaminen.html

SOSTE3. (2018). *Terveyden edistäminen päätöksenteossa*. Noudettu osoitteesta https://www.soste.fi/hyvinvoivat-ihmiset/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistaminen/terveyden-edistaminen-paatoksenteossa.html

SOTE viidelle alueelle - vaikutusten ennakkoarviointi. (2014). Päätöksen tueksi 1/2014. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu osoitteesta http://www.julkari.fi/handle/10024/116717

SOTUNET. (2018). *Sosiaaliturvayhdistysten neuvottelukunta SOTUNETin kirje 4.10.2018 SOSTElle*.

STEA. (2017). *Avustuksen käyttöehtojen soveltamisohje*.

STM. (2018). *Hyvinvoinnin AiRo-ohjelma*. Esite. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM1. (2018). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Kunnan ja maakunnan yhteinen tehtävä.* Versio 23.1.2018. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu osoitteesta https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4308009/Hyvinvoinnin+ja+terveyden+edist%C3%A4minen+ja+sote-uudistus_syyskuu+2018.pdf/7c047b53-d6b1-4c1c-bd92-

ad0c56f8f5cd/Hyvinvoinnin+ja+terveyden+edist%C3%A4minen+ja+sote-uudistus_syyskuu+2018.pdf.pdf

STM2. (2017). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen aluekierros 2017 - yhteenveto ja jatkotoimenpiteet.* Muistio 18.12.2017 (HH, SF/TOK). Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu osoitteesta file:///C:/Users/jorma/AppData/Local/Temp/Hyvinvoinnin%20ja%20terveyden%20edistämisen%20aluekierros%20yhteenveto_jaettava.pdf

Stranius, L., & Laaksonen, L. (2011). *Verkkovaikuttamista 2010-luvulla: selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta*. Selvityksiä ja ohjeita 1/2011. Oikeusministeriö.

Sulkunen, P. (2019). *Suomen rahapelisääntely järjestettävä uudelleen.* Yhteiskuntapolitiikka, 4.

Suunnitelma rahapelihaittojen ehkäisyn ja korjaavan työn järjestämiseksi Suomessa. Asiantuntijaryhmän työhön perustuva esitys 11.10.2017. (2017). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:42.

Suvikumpu, L. (2015). *Säätiön hyvä hallinto*. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta.

Särkelä, R. (2016). *Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen: sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010*. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisu. Ensi- ja turvakotien liitto.

Särkelä, R., Siltaniemi, A., Rouvinen-Wilenius, P., Parviainen, H., & Ahola, E. (Toim.). (2014). *Hyvinvointitalous*. SOSTE.

Taloustutkimus. (2018). *Kansalaisjärjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2018*. VaLa, Allianssi, KANE, Kepa, Olympiakomitea ja SOSTE.

Tevameri, T. (Toim.). (2018). *Sosiaali- ja terveyspalvelualan yritykset – epävarmoista tulevaisuuden näkymistä hyvinvoinnin kasvuun?* TEM ja ELY-keskukset.

THL1. (2019). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen* - THL. Noudettu 18. maaliskuuta 2019, osoitteesta Terveyden ja hyvinvoinnin

laitos website: http://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen

THL2, & THL:n arviointiryhmä. (2016). *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen vaikutusten ennakkoarviointi 30.6.2016*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu osoitteesta http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-687-2

THL3. (2016). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa on poliittinen valinta. Aineistoa johtajille*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu osoitteesta http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015111217152

Tiensuu, T. (2019). Veikkaukselta tulee vaatia vastuullisempaa toimintaa. Helsingin Sanomat 7.4.2019.

Truell, R. (17.3.2015). *Welfare systems should be about human rights, not just benefits.* The Guardian. Noudettu osoitteesta https://www.theguardian.com/social-care-network/2015/mar/17/welfare-human-rights-benefits-social-work

Trägårdh, L. (5.2.2009). *Is there a Distinct Nordic Civil Society? Exploring Variation and Commonality from an International Perspective.* Luento valtakunnallisessa kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämisseminaarissa. Jyväskylä.

Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A., & Turtonen, A. (2017). *Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen*. Valtioneuvoston selvitysja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017.

Vihanta, A. (2013). *Professori: Sote-uudistus etenee väärään suuntaan.* Noudettu osoitteesta Yle Uutiset website: http://yle.fi/uutiset/professori_sote-uudistus_etenee_vaaraan_suuntaan/6615466

Viirkorpi, P. (2011). Y*hteiskunnallisen yrittäjyyden toimintamallin kehittäminen - "kovennettua yrittäjyyttäkö". Ajatuksia yhteiskunnallisen yrityksen konseptin kehittämisestä.* Teoksessa Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen.

Viitanen, J., Paajanen, R., Loikkanen, V., & Koivistoinen, A. (2017). *Digitaalisen alustatalouden tiekartasto*. Innovaatiorahoituskeskus Business

Finland. Noudettu osoitteesta https://www.businessfinland.fi/globa-lassets/julkaisut/alustatalouden_tiekartasto_web_x.pdf

Viljanen, S., & Juuti, P. (Toim.). (2018). *Arvovallankumous: eettisyys innovaatioiden lähteenä yhteiskunnallisissa yrityksissä*. Edita.

Virkamiesverkosto. (2017). *Jakamistalouden säädösympäristö: haasteet ja kehittämistarpeet*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44/2017.

Virkamäki, M. (2018). *Kelan kilpailutukset aiheuttavat suurta tuskaa*. Kolumni Demokraatti-lehdessä. Noudettu 16. joulukuuta 2018, osoitteesta https://demokraatti.fi/kelan-kilpailutukset-aiheuttavat-suurta-tuskaa-kirjoittaa-markku-virkamaki/

VNK. (2007). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman seuranta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2007. Valtioneuvoston kanslia.

Wiens, V., Sauvola, R., Surakka, A., Pullainen, M., & Kainulainen, S. (2019). *Osallisuutta vahvistavia palvelutuotteita uusiin rakenteisiin ja palvelujärjestelmiin*. Käsikirjoitus Diakin TKI-vuosikirjaan.

Wilenius, M. (2015). *Tulevaisuuskirja: metodi seuraavan aikakauden ymmärtämiseen*. Otava.

Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. (2011). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2011.

Yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytykset sote- ja maakuntauudistuksessa. (2017). Sote- ja maakuntauudistus. Noudettu osoitteesta https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4784663/Yleishy%C3%B6dyllisten+yhteis%C3%B6jen+toimintaedellytykset+sote-+ja+maakuntauudistuksessa+22.5.2017.pdf/56a27c39-39fd-4d9f-97f0-596f9d870ddf

Materiaalin nimeäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö. Hätönen, H. & Friman, S: Sähköposti 16.4.2018.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Lahti, T. & Nykyri, P.: Sähköposti 5.4.2018.

Suomen Kuntaliitto. Nieminen, V., Airaksinen, J., Myllärinen, T. & Paahtama, S.: Sähköposti 9.4.2018.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Ståhl, T. & Lounamaa, A.: Sähköpostit 18.4.2018.

Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala
KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso
KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto
MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö
OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen
TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkiniemi & Erkki Vauramo
IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)
FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen
VALTUUTETTUJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEIS-TYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen
KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄK-KÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki
NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE -KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen
PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas
AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPAL-VELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)

15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)

16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom & Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)

17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)

18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)

19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari & Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ (2018)

20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)

21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTUMISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINOIN (2019)

22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYKSEEN (2019)

23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)

24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu & Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAISOPISTON MERKITYS KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)

25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)

26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA – YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

JULKAISU

Jorma Niemelä

Järjestöt sote-Suomea rakentamassa

Mikä oli sosiaali- ja terveysjärjestöjen paikka ja tehtävä rauenneessa pääministeri Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksessa?

Mitä asioita tulisi ottaa huomioon tulevissa uudistuksissa niin, että sosiaali- ja terveysjärjestöt voisivat toimia kansalaisten parhaaksi niin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä kuin sote-palvelutuotannossa?

Miten järjestöjen ja niiden yhteistoiminnan tulisi uudistua ja kehittyä?

Tätä selvittää pitkän linjan kansalaisyhteiskuntavaikuttaja, yhteiskuntatieteiden tohtori ja sosiaalityön dosentti Jorma Niemelä.

kaks.fi
KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ