

Kun projekti tuli kuntaan

Euroopan sosiaalirahaston työllisyysprojekti ja viranomaisyhteistyö pienillä paikkakunnilla

Heta Kulla
Pro gradu-tutkielma
Sosiologia
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Helmikuu 2005

<p>Tutkielman nimi: Kun projekti tuli kuntaan. Euroopan sosiaalirahaston työllisyysprojekti ja viranomaisyhteistyö pienillä paikkakunnilla.</p>	
<p>Tekijä Heta Annika Kulla</p>	<p>Työn ohjaajat Martti Siisiäinen, Jani Kolehmainen</p>
<p>Tieteenala Sosiologia</p>	<p>Julkaisupaikka Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos Jyväskylän yliopisto</p>
<p>Julkaisu-aika Helmikuu 2005</p>	<p>Sivumäärä 70 + liitteet (2 sivua)</p>
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää sitä, miten Euroopan sosiaalirahaston työllisyysprojekti vaikuttaa sosiaali- ja työvoimatoimien vakiintuneisiin toimintatapoihin kahdella pienellä paikkakunnalla ja miten paikkakuntien viranomaiset suhtautuvat ESR-projektiin. Tutkielman empiirinen osuus on toteutettu teemahaastattelulla toukokuussa 2004 haastatteleamalla ESR-projektin kanssa yhteistyötä tekeviä sosiaali- ja työvoimatoimien viranomaisia.</p> <p>Tutkielma pohjautuu teoreettisesti Niklas Luhmannin systeemiteoreettiseen lähestymistapaan, jota soveltamalla sosiaali- ja työvoimatoimet hahmottuvat kahdeksi erilliseksi osajärjestelmäksi. Näiden välisen viranomaisyhteistyön ongelmat johtuvat systeemien erilaisista koodista ja systeemien keskinäisestä kyvyttömyydestä aitoon kommunikaatioon ja keskinäiseen resonanssiin. Sosiaalitoimien maailmaa hallitseva kaksoiskoodi on hyvinvointi/syrjäytyminen ja työvoimatoimissa maailmaa tarkastellaan koodiparin työllisyys/työttömyys valossa. Erilaisten systeemien välisen yhteistyön ongelmat asetetaan tutkielmassa ajankohtaiseen kontekstiin ja heijastetaan vallitsevaa tilannetta viranomaisyhteistyön lisäämisen tarpeeseen.</p> <p>ESR-projekti vaikuttaa paitsi sen aisakkaisiin myös paikallisiin työtapoihin syrjäytymis- ja työllisyyskysymysten hoidossa. Projekti toimii sosiaali- ja työvoimatoimien kanssa samojen ongelmien parissa ja usein kohderyhmänään näiden yhteisasiakkaat. Pienillä paikkakunnilla ESR-projekti on aktiivinen toimija, joka pyrkii hyviin suhteisiin niin asiakkaisiin kuin sosiaali- ja työvoimatoimien viranomaisiin. Yhteistyö viranomaisten kanssa edellyttää projektilta aktiivisuutta ja opiskelua. Koska sosiaali- ja työvoimatoimi ovat kompleksisia systeemeitä, projektin on yhteistyön takaamiseksi pyrittävä ottamaan haltuun näiden toimintatavat ja koodiparit. Samalla kun projekti pyrkii yhteistyösuhteisiin viranomaisten kanssa, se pakottaa viranomaisyhteistyöjärjestelmät avaamaan toimintaansa systeemin ulkopuoliselle toimijalle, mitä ei vakiintuneessa toiminnassa tapahdu. Projekteja opettamalla systeemit voivat madaltaa rajojaan.</p> <p>Tilanteen tarkastelu ulottuu myös keskusteluun asiantuntijuudesta. Tutkielmassa asiantuntijuutta käsitellään yhtäältä oman systeemiteoreettisen näkökulman kannalta, jolloin asiantuntijuus on kompleksisen systeemin hallintaa. Toisaalta Kimmo Saariston idea avoimesta asiantuntijuudesta on keskustelussa tärkeä. Samalla kun ESR-projekti madaltaa systeemien rajoja se toimii myös avaimena avoimeen asiantuntijuuteen.</p>	
<p>Asiasanat ESR-projekti, sosiaalitoimi, työvoimatoimi, viranomaisyhteistyö, sosiaaliset systeemit, kommunikaatio, koodit, avoin asiantuntijuus</p>	

SISÄLLYS

1. IDEASTA KÄYTÄNTÖÖN	1
1.1. MISTÄ KAIKKI LÄHTI?	1
1.2. TUTKIMUSKYSYMYSTEN MUODOSTUMINEN	2
1.3. TEEMAHAASTATTELUT.....	5
1.4. TEEMAT ANALYYSIN APUNA	9
2. KENTÄN KUVA	10
2.1. JULKISEN SEKTORIN TOIMINTA HYVINVOINTIPALVELUIDEN KENTÄLLÄ	10
2.1.1. 1990-luku ja hyvinvointipalvelut.....	10
2.1.2. Nykysuuntaukset.....	11
2.1.3. Sosiaalityö	15
2.1.4. Työvoimatoimi.....	16
2.1.5. Sosiaali- ja työvoimatoimen yhteistyö.....	17
2.2. JULKINEN SEKTORI VIRANOMAISILMIN	19
2.2.1. Viranomaistyön puitteet.....	19
2.2.2. Julkisen sektorin piirteitä.....	21
2.2.3. Sosiaali- ja työvoimatoimen erilaiset maailmankuvat	25
2.2.4. Sosiaali- ja työvoimatoimen suhde.....	26
2.3. PROJEKTIT HYVINVOINTIPALVELUIDEN LISÄNÄ	28
2.3.1. Projektimaailma.....	28
2.3.2. Tutkimusprojekti	30
2.3.3. Projektin piirteitä.....	31
2.3.4. Projekti oman työn tukena	34
3. SYSTEEMINEN NÄKÖKULMA.....	35
3.1. SYSTEEMITEORIA KOKONAISKUVAN KIRKASTAJANA	36
3.2. SYSTEEMIEN KOMMUNIKAATIO JA KOODIT.....	38
3.3. PROJEKTI SYSTEEMIEN HALTUUN OTTAJANA.....	43
3.4. PROJEKTI VAPAANA VYÖHYKKEENÄ	45
3.5. VAPAAN VYÖHYKKEEN RAJOITUKSET	49
4. SYSTEEMINEN ASiantuntijuus JA PROJEKTI.....	50
4.1. MITÄ ASiantuntijuus ON?	51
4.1.1. Keskustelua asiantuntijuudesta.....	51
4.1.2. Asiantuntijuus systeemisestä näkökulmasta	54
4.2. AVOIMEN ASiantuntijuuden IDEA.....	57
4.3. PROJEKTIN MAHDOLLISUUDET	58
4.3.1. Projekti - vasta-asiantuntijuutta vai avain avoimeen asiantuntijuuteen?	58
4.3.2. Projektin keinot.....	59
5. SYSTEEMIEN TUNNUSTAMISEEN	61
LÄHTEET	66
LIITTEET	71

1. Ideasta käytäntöön

1.1. Mistä kaikki lähti?

Kun kesäkuun alussa 2003 aloitin sosiaalityöntekijän kesäsijaisena Helsingin kaupungilla olin jännittynyt ja epävarma: miten kukaan – etenkin elämää kokenut asiakas – voisi ottaa minua tosissaan ja suhtautua minuun *ihan oikeana viranomaisena*. 23-vuotiaana sosiologian opiskelijana en kokenut olevani pätevä uuteen tehtävääni. Töiden alkua edeltävät illat mietin hermostuneena tulevan kesän pukeutumista ja käyttäytymistä. Suunnitelmissa oli pitää sekä ulkoinen että sisäinen olemus kurissa ja kaikkien stereotyyppien mukaisesti kuivan virkamiesmäisenä: tukka kiinni, silmälasit päähän ja sanalliset sammakot sekä huumorin kukkaset vain omaa mieltä piristämään. Kun työt alkoivat ja vastaanotin yksin ensimmäiset asiakkaani olin tyrmistynyt: asiakkaat ottivat esitykseni täydestä eivätkä epäilleet asemaani vaikka itse koin huokuvani epävarmuutta. Varsin pian aloin asiakkaiden suosiollisella avustuksella itsekin uskoa omaan viranomaisuuteeni ja oivalsin, ettei viranomainen ole ensisijaisesti yksilö, vaan instituutionsa edustaja. Sosiaalitoimiston vahtimestari, odotustila ja liikennevalot ovessani antoivat minulle kaiken sen uskottavuuden, mitä tarvitsin. Ensimmäisen viikon kuluttua pukeutumis- ja käyttäytymissuunnitelmani olivat osoittautuneet turhiksi ja töihin tulin lopulta aina omana itsenäni. Huolimatta siitä, mitä päälläni sattui olemaan tai kuinka epävirkamiesmäiseltä jutusteluni kuulostikaan muutuvin viranomaiseksi aina asiakkaita tai yhteistyötahoja kohdatessani.

Anekdootti kesätöistäni voi tuntua kaukaiselta. Kokemus on kuitenkin ollut suurin yksittäinen syy siihen, että tutkimuskysymykseni kohdistui viranomaisiin. Jutustelut kahvihuoneessa toisten sosiaalityöntekijöiden kanssa tai työvoimatoimistossa aktivointisuunnitelmien ohessa saivat uteliaisuuteni heräämään: mitä on tämä *viranomaisuus*, joka saa yksilön edustamaan koko yhteiskuntaa ja asiakkaat niin jakamaan luottamuksellisia asioita kuin osoittamaan halveksuntaansa. Millaista on olla viranomainen erilaisten lakien, säädösten ja toimijoiden loputtomalta tuntuvassa virrassa?

Kun tutustuin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työllisyysprojektiin, jonka yhtenä yhteistyösopuolena oli Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, raaka tutkimuskysymykseni oli selvillä: Miten viranomaiset kommentoivat ESR-projektia pienillä paikkakunnilla? Matka alustavasta ongelmasta lopulliseen kysymyksenasetteluun on ollut pitkä. Alusta asti on kuitenkin ollut selvää, että tutkimuksen kohteena ovat

viranomaisten näkemykset ja kokemukset. Näin ollen koko raporttia leimaa viranomaisnäkökulma. Kun esimerkiksi esittelen julkisen sektorin toimintaa, kiinnitän huomiota erityisesti niihin seikkoihin, jotka syystä tai toisesta tuntuvat viranomaisten toiminnan tai heille asetettujen puitteiden kannalta olennaisimmilta.

Tutkimukseni ei etene traditionaalisen ”ongelma – metodi – teoria – tulokset” -rakenteen mukaan, sillä en katso sen palvelevan analyysiäni tai lukijaa. Sen sijaan olen pyrkinyt tutkimukseeni sopivaan ja mahdollisimman loogiseen esitystapaan, jonka avulla teoreettisimmatkin osiot vaikuttaisivat relevanteilta ja lukijaystävällisiltä. Tässä luvussa käsittelem tarkemmin tutkimuskysymysten muotoutumista ja tutkimuskysymyksiä, omaa tutkijan positiotani sekä aineiston keruuta ja analyysiä. Luvun 2 on tarkoitus luoda katsaus yhteiskunnallisiin muutoksiin, sosiaali- ja työvoimatoimen sekä projektin toimintaan ja näiden keskinäisiin suhteisiin niin eri instansseihin liittyvien faktojen, teorian kuin empirian valossa. Luvun 2 jälkeen lukijalla tulisi olla selvä kuva siitä, mitä tutkimukseni kohteena olevalla kentällä tapahtuu ja mistä on kyse tällä hetkellä kovasti puhutusta viranomaisyhteistyöstä julkisella sektorilla. Tämä luku on pohja myöhemmälle systeemiteoreettiselle analyysille luvussa 3. Luku 4 syventää analyysin pohtimaan viranomaisten asiantuntijuutta ja projekteja systeemiteoreettisesti ja empiriaa analysoiden. Luvussa 5 vedän yhteen tutkimustulosten herättämiä ajatuksia.

1.2. Tutkimuskysymysten muodostuminen

”...tutkimus on salaperäistä, innostavaa seikkailua, joka tarjoaa lukemattomia yllätyksiä. Siinä joutuu peliin ei vain yksilö, vaan koko hänen sivistyksensä, ja joskus ajatukset kulkevat omia teitään, siirtyvät paikasta toiseen, katoavat ja nousevat taas esille, ja niille käy kuten kaskuille, jotka vain paranevat, kun niitä kerrotaan yhä uudelleen.” (Eco 1990, 15)

Koko tutkimukseni on kulkenut ennustamattomia reittejä ja yllättänyt minut monesti. Omalla kohdallani Umberto Econ mainitsema seikkailu on ulottunut myös tutkimuskysymysten muodostumiseen. Siinä missä joku toinen tutkimus saattaa (ainakin oppikirjaesimerkissä) edetä suoraviivaisesti selkeiden tutkimuskysymysten valinnasta aineiston keruuseen ja vastausten saamiseen, itselläni prosessi on ollut monimutkaisempi. Tähän voi olla osittaisena syynä omien sosiaalityöntekijätaustasta johtuvien ennakkoletusteni subjektiivisuus alustavien tutkimuskysymysten valinnassa. Toisaalta uskon, että olen myös pystynyt pitämään etäisyyttä oletuksiini ja antanut empirialle mahdollisuuden muuttaa näkemykseni ja myös tutkimuskysymykseni prosessin edetessä.

Alustavan tutkimusongelman – mitä viranomaiset ajattelevat projekteista – takana oli oletuksia, jotka pohjasivat omiin kokemuksiini sosiaalityöntekijänä. Koin omassa työssäni, että sosiaalityöntekijä joutuu toimimaan kaaoksen keskellä, hallitsemaan loputtomasti yksityiskohtia ja hoitamaan niin paljon asiakkaita, että projekti voisi tuntua oman työn kannalta epäolennaiselta ja työn fokusta hämmentävältä. Tuntemuksiini toki vaikutti se, että toimin epäpätevänä kesäsisijaisena ja jo perustyön hallitseminen aiheutti jatkuvaa oppimisen tarvetta. Työskentelin myös suurella paikkakunnalla, jossa yhteistyötahoja oli paljon kun taas projekti toimi pienemmissä kunnissa. Tämä vaikuttaa oletettavasti yhteistyötahojen kuormittavuuteen. Yhtä kaikki lähdin liikenteeseen siitä oletuksesta, että viranomaisten oman työn ja projektin välillä vallitsee jonkinlainen ristiriita ja että projekti näyttäytyy viranomaisten näkökulmasta enemmän rasitteena kuin apuna.

Tämän ristiriidan hahmottamisen teoreettiseksi työkaluksi minulle suositeltiin Niklas Luhmannin ajatuksia systeemien välisestä kommunikaatiosta ja sen vaikeudesta. Pehdyttyäni Luhmannin teoriaan suhteutin sen näkemyksiini tutkimuskysymyksestä jolloin alustava käsitykseni viranomaisten ja projektin suhteesta oli muotoutunut. Oletin, että tutkimani viranomaiset (sosiaali- ja työvoimatoimen edustajat) voi hahmottaa suhteellisen homogeeniseksi ryhmäksi. Tätä ryhmää yhdistää samanlainen asema katutason byrokraattina eli viranomaisena, joka toimii julkisten etujen jakamisen tai julkisten rangaistusten parissa suorassa suhteessa asiakkaisiin (Lipsky, 1980). Nämä katutason byrokraatit edustaisivat vakiintunutta institutionalisoitunutta asiantuntijuutta, joihin nähden ESR-projekti toimisi jonkinlaisena haastajana tai mahdollisesti jopa uhkana, eräänlaisena vasta-asiantuntijuutena (vasta-asiantuntijuudesta luku 4.2; Saaristo 2000, 78-99). Ajattelin, että julkisen sektorin perinteisen työnjaon ulkopuolinen, mutta siihen sidoksissa oleva projekti olisi viranomaisten kannalta häiriötekijä suhteessa vakiintuneisiin systeemirakenteisiin. Tutkimuskysymyksen kannalta tässä oletuksessa oli olennaista se, että hahmotin sekä sosiaali- että työvoimatoimen yhdeksi ja samaksi *hyvinvointivaltioolliseksi systeemiksi* ja projektin vastaavasti tälle vieraaksi systeemiksi

Näillä ennako-odotuksilla lähdin tekemään teemahaastatteluita kahdelle paikkakunnalle. Sain aineiston kerättyä ja litteroitua ennen kesää 2004, jolloin laitoin tutkimuksen hyllylle kolmeksi kuukaudeksi korkeakouluharjoittelun takia. Jälkikäteen ajatellen tämä kesätauko oli tarpeen, sillä se irrotti minut ennako-odotuksistani. Kun syksyllä aloin palauttamaan tutkimusta mieleen lukemalla haastatteluja ja vanhoja seminaaritöitäni, olin alkuun ymmälläni erityisesti tutkimuskysymysten osalta. Aineistoa pyörittelemällä ja sitä

uudelleen ja uudelleen lukemalla palaset kuitenkin loksahivat paikoilleen ja ymmärsin, miltä tilanne paikkakuntien viranomaisten näkökulmasta vaikuttaa. Hypoteesini joutui roskakoriin. Viranomaiset sosiaalitoimessa ja työvoimatoimessa pyrkivät eri tavoitteisiin ja hahmottavat maailman oman systeeminsä kautta. Samantyyppisestä toimenkuvasta huolimatta eri katutason byrokraatit edustavat toisilleen vastakkaisia systeemeitä. Suhteessa projektiin en havainnut minkäänlaista oman aseman pönkittämistä tai pelkoa, vaan projekti koettiin enemmän avuksi kuin uhkaksi. Näin ollen koko asetelma oli kääntynyt kesän aikana pääläelleen: kevään aikana hahmotin katutason byrokraatit yhdeksi, projektin toiseksi systeemiksi. Syksyn tultua sosiaali- ja työvoimatoimi olivat erkaantuneet erillisiksi, toisilleen vieraksi systeemeiksi, joille projekti ei ollut vastakkainen. Nyt kysymys kuuluukin: missä asemassa projekti on pienellä paikkakunnalla suhteessa sosiaali- ja työvoimatoimen systeemeihin? Onko se oma systeeminsä vai jotain muuta? Millaiset ovat viranomaisten keskinäiset suhteet ja suhde projektiin? Voiko ESR:n projekti toimia systeemin rajojen lieventäjänä viranomaisnäkökulmasta? Ja pystyykö projekti edistämään viranomaisten asiantuntijuuden avaamista? Näihin kysymyksiin pyrin antamaan lukijalle vastauksen seuraavissa luvuissa.

Koko tutkimuksen teon ajan kysymyksenasettelusta analyysiin Luhmannin systeemiteoria on vaikuttanut ajatteluuni ja näin ollen ollut merkittävässä roolissa läpi prosessin. En kuitenkaan näe tätä pahana asiana. Kuten Eco (1990, 31-32) painottaa, toisen tutkijan ajatuksista lähteminen ei ole häpeä, vaan tarjoaa pohjan, jonka päälle voi rakentaa omaa tutkimusta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että aiemman tutkijan ajatukset pitäisi hyväksyä sellaisinaan. Olenkin pyrkinyt suhtautumaan Luhmannin teoriaan nimenomaan apuvälineenä: se on antanut mainion keinon päästä arki ajattelua syvemmälle. En kuitenkaan jaa kritiikittömästi Luhmannin teorian kaikkia puolia. Olen myös ottanut vapauksia teorian soveltamisessa. Näitä oman ja Luhmannin välisen ajattelun eroja tuon esiin erityisesti luvuissa 3 ja 5. Joka tapauksessa Luhmann on vaikuttanut ajatteluuni sen verran syvästi, että tutkimuksen ontologisten lähtökohtien voi sanoa olevan systeemiteoreettisesti värittyneitä. Näin ollen näen parhaaksi tuoda ne jo tässä vaiheessa esiin.

Sosiologiassa monesti käytetyllä dikotomialla rakenne vs. toiminta tarkasteltuna systeemiteoria ei jätä tilaa toiminnalle, vaan lähestyy maailmaa rakenteen kautta. Tässä yhteydessä se tarkoittaa esimerkiksi sitä, etten ole tutkimuksessa lähestynyt haastateltaviani itsenäisinä ja aktiivisinä toimijoina vaan oman viranomaissysteeminsä

edustajina. Kun käsittelem viranomaisyhteistyötä, kyse ei ole ensisijaisesti subjektien välisestä kanssakäymisestä, johon vaikuttimena ovat henkilökohtaiset motiivit, vaan systeemien välisestä kommunikaatiosta. Elävät, tietoiset ihmiset ovat toki yhteiskunnan edellytys, mutta eivät kuulu yhteiskuntaan kokonaisina ihmisinä vaan systeemin osina. En siis kiistä, etteikö pienillä paikkakunnilla myös esimerkiksi henkilösuhteilla olisi merkitystä yhteistyöhön. Lähtökohtani on kuitenkin se, että henkilösuhteita enemmän viranomaisyhteistyössä on kyse systeemien välisestä kommunikaatiosta ja viranomaisyhteistyön ongelmista puhuttaessa käsitellään systeemien vaikeuksia kommunikoida keskenään. Asiantuntijuuden taas hahmotan viranomaisen kyvyksi hallita oma, monimutkainen viranomaissysteeminsä ja sen toimintatavat koko hyvinvointipalveluiden kentän hallinnan tai hyvän yleistiedon sijaan.

1.3. Teemahaastattelut

Päädyin hankkimaan tutkimusaineiston teemahaastatteluilla kahdella neljästä ESR-projektiin osallistuvasta paikkakunnasta. Viranomaisten – systeemin edustajien - haastattelu mahdollisti pääsyn käsiksi itse systeemiin. Haastattelu oli myös kohtuullisen yksinkertainen, informatiivinen ja tässä yhteydessä helposti toteutettava menetelmä. Rehellisyyden nimissä on silti myös tunnustettava, että osasyynä menetelmän valintaan oli se, että haastattelu on ollut päämenetelmänä kvalitatiivisessa tutkimuksessa ja siihen oli näin ollen helppo tarttua (Hirsjärvi ym. 2000, 192). Haastattelutyypeistä teemahaastatteluun päädyin, sillä tuntui olennaiselta saada haastateltavat puhumaan vapaasti asian ympärillä kuitenkin niin, että tietyt asiat tulisivat varmasti tavalla tai toisella käsitellyksi ja viranomaisten näkemykset aihealueesta esiin. Teemahaastattelurungosta tein varsin yksityiskohtaisen, jotta osaisin tarpeen tullen nostaa esiin lisäkysymyksiä. Käytännössä käytin runkoa kuitenkin hyvin tilannekohtaisesti. Muutaman haastattelun jälkeen minulle myös muodostui lempikysymyksiä kun taas toiset kysymykset osoittautuvat huonommin toimiviksi. Sinänsä olen haastattelurungon toimivuuteen tyytyväinen. Koska se eteni yksityisestä yleiseen, haastatteluiden lopussa haastateltavat olivat hyvin keskittyneitä aiheeseen, vaikuttivat vapautuneemmilta ja vastasivat kysymyksiin haastattelun alkua rohkeammin.

Valitsin haastateltaviksi sosiaali- ja työvoimatoimen viranomaiset siksi, että katson heidän muodostavan eräänlaisen julkisen sektorin peruskulmakiven kaikilla paikkakunnilla työllisyys- ja syrjäytymiskysymysten hoidossa. Kuten aiemmin jo esitin, niitä yhdistää myös asema *katutason byrokratioina*. Lisäksi työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen

estämiseen pyrkivä ESR-projekti toimii nimenomaan näiden viranomaistahojen kanssa yhteistyössä. Toteutin haastattelun virka-aikana haastateltavien työpaikoilla. Eskola ja Suoranta (1999, 92-93) suosittelevat haastattelujen tekoa kotona, sillä tällöin voidaan samalla tarkkailla haastateltavan ominta ympäristöä. En kuitenkaan ollut kiinnostunut haastateltavista yksityishenkilöinä, vaan systeeminsä edustajina. Näin ollen haastattelujen toteuttaminen työpaikoilla palveli parhaiten tarkoituspäätäni. Koska tutkimuksen kohteena on viranomaissysteemien suhde projektiin, sain systeemistä parhaiten tietoa tekemällä haastattelut julkisen sektorin työpaikoilla. Jos olisin toteuttanut haastattelut viranomaisten kotona tai muuten yksityiselämän alueella, haastateltavat olisivat voineet vastata kysymyksiini toisin – siis yksityishenkilön näkökulmasta katutason byrokraatin sijaan. Luonnollisesti työpaikka oli myös helpoin haastattelujen toteutuksen kannalta.

Tutkimuksen kohteena oleva ESR-projekti toimii neljällä eri paikkakunnalla. Haastateltavien henkilöllisyyden varjelemiseksi en puhu paikkakunnista niiden nimillä. Läpi raportoinnin pyrin muutenkin suojaamaan haastateltaviani, sillä pienillä paikkakunnilla viranomaiset ovat näkyvässä asemassa. Kuntien koosta johtuen yhdeltä paikkakunnalta olisi ollut vaikea saada riittävä määrä haastateltavia, joten päädyin kahden paikkakunnan viranomaisten haastattelemiseen. Lisäksi ajattelin, että kahdelta paikkakunnalta saa monipuolisemman kuvan projektin ja viranomaisten suhteista, kun koko tutkimus ei pyöri yhden casen ympärillä. Haastatteluiden toteuttaminen kaikilla neljällä paikkakunnalla olisi puolestaan laajentanut tutkimuksen pro graduksi turhan laajaksi. Kyseiset kaksi paikkakuntaa valitsin neljästä vaihtoehdosta niiden yhtäläisyyksien takia: Nämä osaprojektit ovat kunnan hallinnoimia, kun taas toiset kaksi ovat painottuneet enemmän kolmannelle sektorille. Lisäksi valitsemisessäni kunnissa eri viranomaiset ja projektit toimivat myös maantieteellisesti lähellä toisiaan. Näin ollen saatoin haastatteluista tehdesäni olettaa, että projektin toimintaedellytykset sekä viranomaisten suhde siihen on samantyyppinen molemmissa kunnissa. Jonkinasteiseksi ongelmaksi kuntien valinnan suhteen osoittautui niiden kokoero: toisessa on yli kymmenen tuhatta asukasta ja toisessa vain muutama tuhat. Tämä luonnollisesti vaikuttaa yhteistyökuvioihin.

Aineistoni koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta, joista neljä on toteutettu sosiaalitoimessa ja neljä työvoimatoimessa. Vastaajista kolmen voi katsoa olevan selkeässä esimiesasemassa ja viiden aktiivisesti mukana projektin toiminnassa. Projekti oli kaikille vastaajille hyvin tuttu. Toteutin haastatteluista viisi suuremmalla paikkakunnalla 10.-11.5.2004 ja pienemmällä kolme 19.5.2004. Haastattelunauhojen keskipituus on 58

minuuttia siten, että pisimmän ja lyhyimmän haastattelun pituudessa on eroa 40 minuuttia. Haastattelujen pituus ja vastaajan viranomaistaho eivät näyttäneet liittyvän toisiinsa, mutta sen sijaan vaikutti siltä, että mitä korkeammalla oman paikkakuntansa viranomaistaholla haastateltava toimi ja mitä tiiviimmin hän oli projektiin sidottu, sitä enemmän hänellä oli sanottavaa siihen liittyvistä kysymyksistä. Haastattelujen pituus ei kuitenkaan osoittautunut merkittäväksi tekijäksi niiden antoisuuden kannalta: yhtä lailla lyhyissä kuin pitkissäkin haastatteluissa oli kohtia, joista sain uusia ideoita ja tukea ajatuksilleni. Uskon tämän johtuvan osittain siitä, että toteutin haastattelut ennen kuin lopullinen kysymyksenasettelu oli muotoutunut. Koska en haastatteluja tehdessä ollut lyönyt mielessäni lukkoon, mitä haluaisin kuulla, haastatteluhetkellä mitättömiltä vaikuttavat vastaukset saattoivat osoittautua myöhemmin erittäin kiinnostaviksi. Esimerkiksi sinänsä yksinkertainen ja faktapitoinen kysymys omasta toimenkuvasta osoittautui joillain vastaajilla hyvin hedelmälliseksi ja paljastavaksi. Nauhoitin kaikki haastattelut nauhurille ja lisäksi kirjoitin ylös tunnelmia tilanteesta. Haastateltavista kaksi ilmaisi vastenmielisyytensä nauhuria kohtaan. Toinen näistä haastateltavista intoutui puhumaan vasta nauhurin sulkeuduttua. Nämä kommentit kirjoitin ylös ja olen käyttänyt niitä kokonaiskuvan vahvistamiseen haastattelusta. Nauhurin käyttö tuntui toimivalta ratkaisulta eikä aiheuttanut teknisiä tai muita ongelmia, jos ei haastateltavien lievää jännitystä oteta huomioon.

Tehdessäni haastatteluita olin uuden roolin edessä, minkä voi huomata kokemattomuutena myös litteroituja haastatteluja lukiessa. Tätä haastetta pyrin helpottamaan tuomalla esiin oman kokemukseni sosiaalityöstä ja viranomaisena olemisesta. Tarkoitukseni oli näin viestittää haastateltaville, että ymmärrän heitä ja heidän asemaansa. Jälkikäteen katsottuna on kuitenkin syytä miettiä, mahtoiko sosiaalityötaustan korostaminen olla työvoimatoimistossa enemmän hyödyksi kuin haitaksi. Epävarmuuteni haastattelijana tulee nauhoilla selvästi esiin: Epäröin esimerkiksi toistaa itseäni ja peräännyin heti, kun haastateltava vaikutti kärsimättömältä. Uskon, että yksityiskohtaisempi kysely tietyissä tilanteissa olisi ollut vain hyväksi tutkimukselle ja tuskin liian vastenmielistä vastaajillekaan. Kokemattomuuteni ja sosiaalityöntekijätaustani näkyy myös ensimmäisestä työvoimatoimistossa tekemässäni haastattelusta: hämmennyin kun haastateltava alkoi asiakkaista kysyessäni puhumaan työnantajista. Olin itse niin selvillä kiinnostuksestani työnhakija-asiakkaisiin, etten alkuun edes ajatellut työvoimatoimella olevan myös työnantaja-asiakkaita. Haastatteluaineiston lieväksi ongelmaksi voi laskea sen, että monet haastateltavat ilmaisivat vaikeutensa kritisoida projektia, johon olivat sitoutuneet. Haastateltavien varovaisuus sanoissaan ei lopullisen kysymyksenasettelun

kannalta kuitenkin ole erityisen ongelmallista, sillä kuten jo aiemmin totesin, monet mielenkiintoisimmista kommenteista olivat sivulauseissa tai paljastuivat analysoidessa vastauksia niin sanottuihin helppoihin kysymyksiin. Seuraava katkelma on hyvä esimerkki varsin tyypillisestä vuorovaikutustilanteesta, missä oma kokemattomuuteni, taustani korostaminen sekä haastateltavan varovaisuus tulevat esiin.

K: Tuleeks jotain semmosii tilanteita mieleen, missä kunta... tai ongelmia mieleen, joiden hoitamisessa kunta on omimmillaan... tai sit vastaavasti just semmosia ongelmia, joissa projektimuotoinen toiminta ois toimivinta? Ehkä on helpompi lähestyä, vaikka niin...

V: No se on... Kunnassahan tullaan siihen, että taas näkee paljon mitä pitäis tehdä. Oivaltaa ja sitten suunnittelee niin sit ei oo rahaa. Tai sit tulee joku laki esteeks. Tai sit näkee, että noin ei pitäis tehdä ja laki sanoo että noin pitäis tehdä. Siis semmostahan näkee täällä omassa työssä kunnassa. Sä oot ollut sosiaalityöntekijänä, niin ehkä ymmärrätkö mitä mä...

K: [keskeyttää] Ymmärrän, ymmärrän ihan hyvin...

V: [...] Mutta sitten hetkinen... Projektissa... Jotenkin musta tota... Tietysti on saatu niiden kohderyhmän hyväks nyt mitä on vaan voidaan keksiä ja siinä ja kato tehdä... Hankkia niille vaikka päivän kallis koulutus ja tämmöstä mitä ne ei ite saa, että se... Ja on... No kyllä on huono juttu. Projektilla on rahaa. Mä en tiedä, mihin sä laitat, voiko sitä...

K: Voivoivoivoi...

V: Siis projektilla on... siis projektityössähän on rahaa.

(Sosiaalitoimi 4)

Pyrin tutkimusta raportoidessa pitämään haastateltavien henkilöllisyyden mahdollisimman hyvin suojassa. Kuten jo aiemmin mainitsin, en myöskään puhu kunnista niiden nimillä, vaan tyydyn niiden yleiseen kuvailuun luvussa 2.3.2. Tämä johtuu erityisesti paikkakuntien pienuudesta ja tätä kautta yhteistyösuhteiden henkilökohtaisuudesta. Moni haastateltavista tekee hyvin tiivistä yhteistyötä projektin kanssa ja pyrkii parantamaan yhteistyösuhteita paikkakunnallaan, enkä omalla tutkimuksellani halua vaikuttaa yhteistyöhön. Lisäksi haastateltavan sukupuolella tai asemalla organisaatiossa ei tunnu kysymyksenasettelun kannalta olevan olennaista merkitystä. En myöskään erottele haastateltavia paikkakunnan mukaan. Vaikka paikkakuntakohtaisia eroja suuremmissa otoksissa varmasti nousisikin esiin, tässä yhteydessä haastatteluja on liian vähän erotteluita varten.

Tutkimuksen raportoinnissa ja myös haastattelusitaateissa käytän kummastakin kunnasta yksinkertaisesti termiä kunta kaupungin tai erisnimien sijaan. Lisäksi olen toimittanut siteeraamiani haastattelupätkiä esimerkiksi voimakkaimpien murre sanojen tai haastateltavan äidinkielestä johtuvien lauserakenteiden kohdalla sekä kunnan tai henkilön tunnistettavuuteen liittyvissä sanavalinnoissa. Olen kuitenkin pyrkinyt valikoimaan mukaan sellaisia tekstejä, joissa editoitavaa on alun alkaenkin mahdollisimman vähän. En

usko, että tekemäni pienet muutokset vaikuttavat haastattelusitaattien kykyyn kuvata vastauksia, sillä kielen erikoispiirteet eivät ole kysymyksenasettelussani kiehtovia. Sen sijaan muutokset suojaavat haastateltavien ammatillisia pyrkimyksiä oman viranomaistahonsa edustajina omalla paikkakunnallaan. Olen numeroinut haastattelut sattumanvaraisesti tunnisteilla *sosiaalitoimi 1-4* ja *työvoimatoimi 5-8*. Siteeratessani haastattelua viittaan sille antamaani tunnisteeseen.

1.4. Teemat analyysin apuna

Eskolan ja Suorannan (1999, 176) mukaan tematisoinnin nimissä tapahtuva kvalitatiivinen analyysi on valitettavan usein enemmän sitaattikokoelma kuin tutkimus. Teemoittelu vaatiikin heidän mukaansa tuekseen teorian ja empirian vuorovaikutusta, jonka pitäisi tutkimustekstissä näkyä niiden lomittumisena toisiinsa. Olen omassa tutkimuksessani pyrkinyt tähän. Kuten aiemmin on käynyt ilmi, jo tutkimuskysymysten muodostuminen on tapahtunut empirian ja teorian yhteisvaikutuksessa. Myös tulevassa raportoinnissani pyrin niiden mahdollisimman hyvään vuorovaikutuksellisuuteen. Haastattelusitaatteja raportissa on kohtuullisen paljon, mutta niiden tehtävä on ennen kaikkea elävöittää ja havainnollistaa analyysiä – ei itsessään toimia analyysinä tai omana tarinanaan. Hahmotan haastattelusitaatit lähinnä vastaavaan asemaan kuin kuvat tai kaaviot kirjoissa: niiden tehtävä on elävöittää tekstiä ja samalla auttaa lukijaa ymmärtämään se, mistä tarinassa on kyse. Lisäksi olen analyysiä tehdessäni kiinnittänyt erityistä huomiota systemaattisuuteen ja siihen, etteivät omat toiveeni ja ideani jyräisi alleen sitä, mitä haastateltavat todella ovat sanoneet. Luvun 2 analyysi on tarkoituksellisesti pinnallista. Tavoitteeni on saada lukija hahmottamaan arkiajattelun tasolla se, mistä kuvaamassani tilanteessa on kyse. Myöhemmissä luvuissa palaan luvussa 2 maalattuun kuvaan siitä, mitä tutkimukseni alueella tapahtuu. Näin ollen pyrin myöhemmin syventämään myös luvun 2 analyysiä.

Itse itselleni asettama systemaattisuuden vaatimus on ollut ohjenuorani myös aineiston tematisoinnissa. Aineiston luokittelussa olen käyttänyt monenlaisia tekniikoita: olen esimerkiksi pilkkonut haastatteluita erilaisiin aihealueisiin niitä leikkaamalla ja lajittelemalla saksia ja kirjekuoria apuna käyttäen, kokonaisiin haastatteluihin muistiinpanoja tekemällä ja tietokoneen toimintoja käyttämällä. Teemoittelun kannalta kaikki tekniikat ovat olleet avuksi. Mitä enemmän olen käynyt aineistoa läpi ja mitä enemmän pilkkonut ja lajitellut sitä teemoiksi, sitä hedelmällisempää on ollut palata käsittelemättömien litteroitujen haastattelujen pariin. Kun olen aineiston luokittelun jälkeen ottanut muistiinpanoista vapaan haastattelun luettavakseni, sen olennaiset teemat

ovat nousseet esiin lukukerta lukukerralta. Teemoittelu on siis perustunut pitkälti aineiston toistuvaan ja järjestelmälliseen läpikäymiseen.

2. Kentän kuva

2.1. Julkisen sektorin toiminta hyvinvointipalveluiden kentällä

Seuraavassa luvussa esittelen julkisen sektorin toimintaa keskittyen sosiaali- ja työvoimatoimeen. Käytän termiä hyvinvointipalvelut pääosin kuten Jalava & Virtanen (1995, 8-9) kattamaan paitsi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvat palvelut myös työvoimapalvelut, sillä nykyisellään työvoimapalveluita voi pitää keskeisenä osana hyvinvointipalveluiden verkkoa. Terveyspalvelut eivät sen sijaan kysymyksenasetteluni kannalta ole olennaisia, joten viittaan termillä jatkossa nimenomaan sosiaali- ja työvoimatoimen hallinnonaloihin.

2.1.1. 1990-luku ja hyvinvointipalvelut

Kun käsittelee julkisen sektorin toimintaa hyvinvointipalveluiden tuottamisessa, on lähdettävä liikkeelle 1990-luvun lamasta ja sen yhä tuntuista vaikutuksista palveluihin. Lama romahdutti kokonaistuotannon, valuutta devalvoitiin, valtion velka kasvoi, korot nousivat ja työttömien määrä kasvoi ennätyslukemiin. Tämä kaikki koetteli erityisesti julkista sektoria ja hyvinvointipalveluiden ylläpitämistä. (Ala-Kauhaluoma ym. 2002a, 19.) Vuosien 1991-1994 välillä kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta esimerkiksi katosi 18 000 työpaikkaa (Salonen 1996, 67). Samalla aikavälillä vuosina 1990-1995 kuntien toimeentulotukimenot yli kaksinkertaistuivat 1,1 miljardista 2,7 miljardiin markkaan ja toimeentulotien asiakasmäärä nousi runsaasta 300 000 yli 600 000 henkilöön (Karhunen 1996, 51). Pitkäaikaistyöttömyyden pysyminen korkealla tasolla on pitänyt toimeentulotukimenot korkeina pidempään: työttömyysturvan painopiste on kääntynyt työmarkkinatukeen, sillä pitkäaikaistyöttömien ansioturva-oikeus on käytetty loppuun tai oikeutta muuhun turvaan ei ole. Toimeentulotuen saajien määrä kääntyi laman jälkeen laskuun vasta vuonna 1997. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 14.)

Lamaa seurannut kehitys johti myös rakenteellisiin muutoksiin hyvinvointipalveluissa. Työttömyysturvan osalta merkittävimmät 1990-luvun muutokset liittyivät työmarkkinatuen käyttöönottoon 1994 ja sen sekä ansiopäivärahan osittaiseen tiukentamiseen myöhemmin vuosikymmenellä. Myös kunnan maksamaan toimeentulotukeen kohdistui muutospainetta,

jotka myös osittain toteutuivat. Uusi toimeentulotukilaki tuli voimaan 1998 jolloin toimeentulotuen tasoa myös osittain alennettiin. (emt., 12.) Myös muut 1990-luvun muutokset, kuten EU-jäsenyys, TE-keskusten perustaminen ja vuoden 1993 valtionosuusuudistus jättivät jälkensä hyvinvointipalveluihin ja niiden hallintaan ja rahoitukseen. (esim. Kuitunen & Oksanen 2001, 371 & Ala-Kauhaluoma ym. 2002a, 19.)

Poliittishallinnollisen järjestelmän uudelleenmuotoilu 1993 valtionosuusuudistuksessa lisäsi merkittävästi kuntien mahdollisuuksia tehdä valintoja kunnallisten hyvinvointipalveluiden tuottamisessa (Ala-Kauhaluoma ym. 2002a, 19). Tämä vastuu aiheuttaa kuitenkin erityisesti pienille kunnille ongelmia, sillä niissä ei ole mahdollista saada hoitajia erityisosaamista vaativiin kapea-alaisiin ongelmiin. Samanaikaisesti myös kuntayhtymät heikkenivät uudistuksen jälkeen. 2000-luvulle tultaessa on oivallettu uudestaan, että pienten kuntien välinen yhteistyö on välttämätöntä. (Paatero 1999, 20-22.) Alueiden kehittäminen on riippuvaista siitä, miten ja missä määrin omaan asiantuntemukseensa nojaavat eri alojen toimijat pystyvät tekemään yhteistyötä keskenään (Kuitunen & Oksanen 2001, 363).

Suomessa kunnilla on siis paljon valtaa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sen sijaan työllisyyskysymyksissä kuntien rooli on kapeampi: se voi toteuttaa aktiivista työllisyyspolitiikkaa, kehittää omaa henkilöstöpolitiikkaansa ja tukityöllistää työttömiä. (Kietäväinen 1996, 7-15.) Työhallinnon palvelut sen sijaan ohjataan valtiolliselta tasolta käsin ja viime kädessä työministeriö on vastuussa myös paikallisten työvoimatoimistojen toiminnasta (Työministeriö).

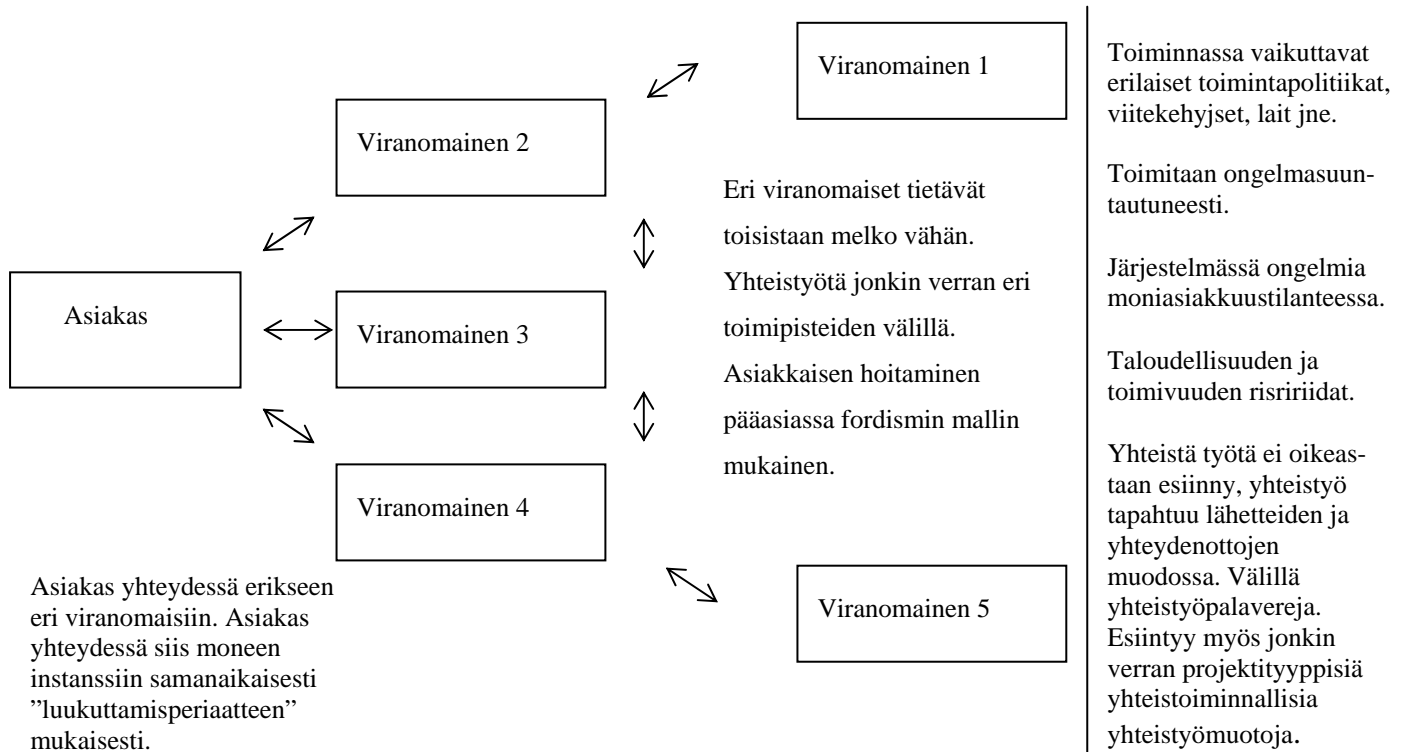
2.1.2. Nykysuuntaukset

Hyvinvointipalveluita koskevaa nykykirjallisuutta lukiessa nousee esiin erityisesti kaksi trendiä: pyrkimys verkostomaiseen toimintaan sekä asiakkaiden aktivointiin. Sektoroituneeseen, rationalisoidun ja asiantuntijakeskeisen järjestelmän katsotaan kaipaavan uudistusta. Tiukasti jaetusta hyvinvointipalveluiden järjestämisestä seuraa se, että hallinnon monimutkaisuudesta johtuen ei kunnolla tiedetä, kuka vastaa asiakkaan ongelmista kokonaisuutena. Moniammatillisen- ja sektorillisen yhteistyön kehittymisen yhtenä lähtökohtana on perinteisestä pirstaloituneesta työtavasta seurannut kokonaisnäkömyksen ja -vastuun puute asiakkaiden ongelmien suhteen. Moniammatillisella yhteistyöllä pyritään myös saamaan useampia näkökulmia ongelmiin. (Haapakorva ym. 2003, 213-215.) Sektoroitunut työnjako on johtanut siihen, että rajattujen

alueiden erityisosaaminen on kehittynyt. Samalla viranomaisten oma rajattu tehtävämääritys on johtanut informaation valikoivaan ohittamiseen, sillä omaan erikoisalueeseen kuulumattomat työt rajataan herkästi pois. Kun eri alojen viranomaiset keskittyvät kehittämään omaa erikoisosaamistaan, asiakkaiden kannalta käy yhä vaikeammaksi saada vastauksia kokonaisvaltaisiin ongelmiin. Mitä enemmän pyritään erikoistuneisiin aloihin ja professioihin, sitä hankalampaa kokonaisvaltaisen avun saaminen ja antaminen on. (Leino 1995, 56.)

Julkisuudessa onkin puhuttu paljon kokonaisvaltaisesta viranomaistyöstä, kumppanuudesta ja muista viranomaisyhteistyön muodoista. Tuore esimerkki tästä keskustelusta on työministeriön tiedote, jossa työministeri Tarja Filatov peräänkuuluttaa eri hallinnonalojen välisen yhteistyön saumattomuutta (Työministeriö 2004b). Nämä ajatukset ovat myötäilleet eurooppalaista kehitystä, jossa erilaisten ongelmien ratkaisemisessa pyritään vakiintuneeseen yhteistyöhön (Ala-Kauhaluoma ym 2002a, 14). Hallintokunnista ja ammattikuntien lähtökohdista organisoituneesta toiminnasta tulisi siirtyä kohti kokonaisvaltaisempaa ja ongelmakeskeisempää toimintaa. Yksi 1990-luvun keskeisimpiä tutkimushavaintoja aiheesta onkin se, että onnistuneet toimenpidekäytännöt perustuvat asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamiseen sen sijaan, että viranomaiset tuntisivat vain pienen siivun asiakkaittensa elämästä. (Esim. Paju & Vehviläinen 2001, 56.)

Leino (1995, 66) on kuvannut fordistisen mallin mukaista viranomaistoimintaa asiakkaan ongelmien selvittämisessä seuraavalla kuviolla. Siinä kuvataan tapaa, jolla viranomaisyhteistyö asiakastapauksissa on perinteisesti hoidettu tai oltu hoitamatta.



1 Kuva Fordistisen palvelujärjestelmän toiminta ongelman määrittämässä viranomaissysteemissä. (Leino 1995, 66)

Kuten Leinon esityksestä ilmenee, ennen yhteistyön nykyistä korostamista yhteistyötä eri viranomaisten kesken ja suhteessa muihin toimijoihin on ollut jossain määrin. Nykyisten yhteistyöhankkeiden ja kumppanuusajattelun etu on siinä, että niissä pyritään saamaan mukaan toimijoita, jotka eivät olisi yhteistyöhön aiemmin syystä tai toisesta osanneet tai kyenneet osallistumaan. (Ala-Kauhaluoma ym. 2002, 14.) Yhteistyöhön myös kiinnitetään nykyisin entistä kokonaisvaltaisempaa huomiota, eikä dialogisuuden vaatimus koske vain ”ruohonjuuritasoa”, vaan haaste läpäisee kaikki tahot (Arnkil ym. 2003, 30). Uudenlaisen työtavan kehittäminen ei kuitenkaan ole helppoa, vaan vaatii työn sisällön ja kehityksen tuntemista sekä totutuista poikkeavia työtapoja (Haapakorva ym., 2003, 216). 2000-luvun suomalaisen yhteiskuntapolitiikan suuri haaste onkin erilaisten sektori- ja vastuurajojen uudelleenmäärittely. Tämä yhteistyön tarve nousi voimakkaasti esiin myös haastatteluissani kummallakin paikkakunnalla ja sekä sosiaali- että työvoimatoimen kohdalla:

V: Kun määriteltiin sitä projektin tavoitetta niin tää verkostoyhteistyö ja sen nostaminen pinnalle näin paikallisesti, niin se oli aika jännää, että samaa keskustelua käytiin kumminkin valtakunnallisesti ja tuli näitä yhteispalvelukokeiluita ja näiden yhteispalvelukokeilujen raportit me ollaan luettu kun piru raamattua ja se on ollut hirveen hauska katsoa just näitä samoja asioita. Et siinä mielessä me ollaan ajan hermolla kyllä. Et tää on ollut ihan... et se on ollut hirveen semmonen rauhottava tilanne tietää,

että tää nyt ei oo ainakaan hukkaan heitettyä aikaa, koska tää on ihan samaa linjaa muun yhteiskunnallisen keskustelun kanssa.

(Työvoimatoimi 6)

Sektorin- ja vastuurajojen määrittelyyn osallistuvatkin myös erilaiset projektit, joiden määrä on EU-jäsenyyden myötä ja yhteistyötrendin vaikutuksesta kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi. Muiden hyvinvointiyhteiskunnan muutosten ohella myös projektimaailma tulee jatkuvasti yhä olennaisemmaksi osaksi hyvinvointipalveluita (esim. Helander 1998).

Keskustelu aktivoinnista, toimeentuloturvaetuuksiin liittyvistä työvelvoitteista sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista yhteiskunnassa nousi esiin uudella tavalla 1990-luvun loppupuolella. Sinänsä kannustavuudesta ja aktiivisuudesta on kyllä puhuttu sosiaalipolitiikassa vuosikymmeniä. Viime aikoina on kuitenkin siirrytty kehittämään aktiivista sosiaalipolitiikkaa ja virittämään aktiivista työvoimapolitiikkaa uudelleen ja entistä voimakkaammin. Kuten keskustelu yhteistyöstä, myös aktivointikeskustelu noudattaa eurooppalaisia kehityslinjoja. (Työ- ja sosiaalivaltion yhteistyöryhmän muistio 1999, 11-12).

Aktiivinen sosiaalipolitiikka näkyy paitsi puheen, myös käytännön tasolla. Vuoden 1998 alusta työvoimatoimistoille tuli esimerkiksi velvollisuus laatia kaikille asiakkaille työnhakusuunnitelma ja seurata tilannetta määräaikaishaastatteluin. Vaikka sekä haastattelut että työnhakusuunnitelman tekeminen määritellään työttömän oikeuksiksi, ovat ne myös velvollisuuksia, joista kieltäytyminen voi johtaa sanktioihin työttömyysturvassa. 1990-luvun lopulla aktivointi on laajentunut työvoimatoimesta myös toimeentulotuen ja kunnallisen toiminnan alueelle. 1996 lähtien työstä kieltäytyjille ollaan voitu antaa sanktioita myös viimesijaisessa turvassa, toimeentulotuessa. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 17-25.) Toinen esimerkki aktiivisesta sosiaalipolitiikasta on 2002 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta (Ala-Kauhaluoma ym. 2002b, 1). Kunnallisen toiminnan aktiivisuuden lisääntymisestä voi pitää esimerkkinä myös ESR-projekteja. Esimerkiksi tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa kunta on projekteja paikallisesti hallinnoiva osapuoli ja niissä pyritään ESR-projektin yhteydessä kehittämään kunnille työllisyysstrategia.

2.1.3. Sosiaalitoimi

Sosiaalityötä tehdään niin kunnallisissa kuin yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavissa yksiköissä esimerkiksi lasten- ja nuorten huollossa, päihde- ja mielenterveystyössä sekä vanhusten- ja vammaistenhuollossa. Sosiaalityön monimuotoisuudesta huolimatta pääasiallinen vastuu sen järjestämisestä on kunnilla joskin kuntien kesken on huomattavia eroja johtuen kuntien toimintavapaudesta. Sosiaalityöntekijän löytää aina kunnan sosiaalitoimistosta ja kunnan koosta riippuen myös esimerkiksi sairaalasta tai koulusta. Sosiaalityöntekijöille on asetettu asetuksessa (804/92) pätevyysvaatimukset. Nuorten sosiaalityöntekijöiden kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä ylempää korkeakoulututkintoa pääaineena sosiaalityö. (Esim. Stakes ja Sosiaali- ja terveysministeriö 2004.)

Sosiaalityöstä ja sen tavoitteista puhutaan usein varsin ylevään sävyyn ja sosiaalityön käytäntöjä kuvatessa keskitytään hyvinvointiin pyrkivään muutostyöhön rutiininomaisemman ja jollain tapaa ankeamman oloisen työn sijaan:

”Asiakastasolla sosiaalityö on asiakkaan toimintavoiman kasvattamista ja muutokseen tähtäävä ongelmanratkaisuprosessi. Prosessi alkaa asiakkaan tilanteen jäsentämisestä, jossa asiakkaan tarpeet ja ongelmat kartoitetaan ja eritellään. Asiakkaan tilanteen selvittämisen pohjalta sosiaalityöntekijä arvioi erilaiset etenemis- ja toimintamahdollisuudet. Tämän jälkeen sovitaan asiakkaan kanssa yhteistyön tavoitteista. Suunnitelman laatimisen yhteydessä päätetään, millä menetelmillä, toiminnoilla ja toimenpiteillä edetään kohti tavoitetta.” [...] ”Parhaassa tapauksessa asiakassuhde päätetään asiakkaan tavoitteiden toteutuessa.” (Stakes 2004)

Kuntien sosiaalityön arki on kuitenkin paljon myös rutiinitehtävien suorittamista, sillä kunta on toimeentulotuen järjestäjä ja maksaja. Sosiaalityöntekijöille kuuluukin kunnissa paljon myös esimerkiksi toimeentulotukilaskelmien tekemistä ja asiakkaiden haastattelemista toimeentulotukea varten. Toimeentulotuen tarkoitus on toimia vähimmäistoimeentulona silloin, kun yksilö tai kotitalous on tuen tarpeessa eikä voi sitä muilla tavoin saada. Toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen ja väliaikainen tukimuoto. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 24-31.) Monesti asiakkaan varsinainen ongelma on kuitenkin pitkään jatkunut työttömyys ja työttömyysturvan tai muun ensisijaisen etuuden kuten kotihoidontuen riittämättömyys välttämättömiin menoihin. Vajaa puolet toimeentulotuen saajista saa myös työttömyysturvaa (emt., 13-14). Sosiaalisektorin pääasiallisena tapana

reagoida pitkäaikaistyöttömien syrjäytymisongelmaan on ollut erilaisten projektien ja kokeiluiden käyttö (emt., 9).

Sosiaalityön eri puolista kiinnostuneelle suosittelen Leena Eräsaaren kirjaa Nilkin naamio (1990) ja Outi Cavénin on väitöskirjaa Sujutusta ja pyörystä (1999). Cavén (emt, 106) havaitsi, että toimeentulotukea jakavat sosiaalityöntekijät jakoivat työn aitoon työhön ja muuhun, tiukasti sääntöjen, määräysten ja ohjeiden raamittamaan työhön. Vaikka aito työ toteutuu harvoin ja siihen on vähän aikaa, siitä kuitenkin unelmoidaan ammatillisesti. Ideaalin sosiaalityön ja sen käytännön välillä tuntuu olevan ristiriita. Siihen, miten haastattelemani sosiaalityöntekijät työnsä näkevät, palaan luvussa 2.2.

2.1.4. Työvoimatoimi

Suomessa vastuu työvoimahallinnosta ja perustasoisesta työttömyysturvasta on 1960-luvulta lähtien ollut valtiolla eli työministeriöllä. Aluetasolla hallinnon muodostavat ennen kaikkea viidentoista työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskusten) työvoimaosastot sekä 147 paikallishallinnon työvoimatoimistoa. Vuonna 2003 työhallinnossa työskenteli yhteensä 3678 henkilöä, joista 3256 työvoimatoimistoissa. (Työministeriö.) Työhallinnon pääasiallinen tehtävä on työmarkkinoiden yleisestä toimivuudesta huolehtiminen. Tämä tarkoittaa sitä, että laadukkaan työvoiman saatavuudesta huolehtimalla tehdään jatkuva talouskasvu mahdolliseksi. Toinen keskeinen tavoite on rakenteellisen työttömyyden alas painaminen. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 18-19.) Työvoimatoimen henkilökunnalla kuten työvoimaneuvojilla ei pääsääntöisesti ole erityisiä pätevyysvaatimuksia. Esimerkiksi ammatinvalintapsykologin tehtäviin vaaditaan kuitenkin psykologin koulutusta.

Työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä tavoitteita toimenpiteitä, joilla valikoivasti edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Poliitikka koostuu aktiivisesta ja passiivisesta osasta joista jälkimmäisellä tarkoitetaan lähinnä tukipolitiikkaa. (Skog & Räisänen 1997, 57-64.) Paikallishallinnon tasolla työvoimatoimistoissa kamppaillaan kolmen vaatimuksen ristipaineessa: pitkäaikaistyöttömyyden hoito, työnantajien hyvä palvelu ja riittävien suoritteiden tuottaminen ovat työvoimatoimistojen haasteita. Julkiselle työnvälitykselle on myös tärkeää pitää hallussaan riittävän suuri osa täytettävien työpaikkojen markkinoista, jotta pitkäaikaistyöttömyyden asianmukainen hoito olisi mahdollista. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 18-19.)

Työttömyysturvajärjestelmä koostuu ansiosidonnaisesta päivärahasa, peruspäivärahasa sekä tarveharkintaisesta työmarkkinatuesta. Muita työttömyyteen liittyviä etuuksia ovat koulutustuki sekä työttömyyseläke. Suomessa 90% työttömistä saa jotain työttömyysetuutta, mikä tekee järjestelmästä erittäin kattavan. (Emt., 12.)

2.1.5. Sosiaali- ja työvoimatoimen yhteistyö

Erilaista yhteistyötä, jossa katutasen byrokraatit ovat mukana, on tutkittu varsin paljon. Suuri osa tutkimuksista on toteutettu jonkinasteisena arviointitutkimuksena ja ne koskevat varsin erilaisia yhteistyötilanteita: on tutkittu niin viranomaisten välistä keskinäistä yhteistyötä kuin erilaisten projektien tiimoilta toteutettua verkostoitumista. Tutkimuksissa on noussut esiin eräitä lähtöedellytyksiä, joiden pohjalta yhteistyön rakentumista pidetään mahdollisena.

On pidetty tärkeänä sitä, että eri toimijat liikkuvat kutakuinkin yhtä konkreettisella tasolla ja heillä on jonkinlainen yhteisymmärrys kulttuurisista arvoista ja perusoletuksista (Esim. Ojuri 1996; Kuusela 1996, 102). On myös olennaista, että eri osapuolilla on yhtenevät käsitykset toiminnan tavoitteista. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa, sillä työntekijöiden voi olla vaikeaa konkretisoida toiminnalle asetetut tavoitteet. Tähän ymmärtämiseen vaikuttaa suuresti sekä henkilökohtainen asenne että kyky ja halu nähdä kokonaisuus. Oma toimenkuva voi vääristää käsityksiä yhteistyön kannalta: esimerkiksi sosiaalityöntekijät ovat usein yhteisösuuntautuneita kun taas lääkinnällisen koulutuksen saaneet kiinnittävät huomionsa yksilöön. (Ojuri 1996, 119.) Verkostotyötä voivat hankaloittaa toimijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien, kommunikaation, kokemusten tai toimintakulttuurin lisäksi myös monet resurssikysymykset. Henkilökunnan vähäisyys, kiire, sektoroitunut johto, lainsäädäntö ja asetukset ovat näistä esimerkkiä. Myös toimintakulttuurin erot, ennakkoluulot ja kysymys vaitiolovelvollisuudesta ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. (Esim. Haapakorva ym. 2003; Ojuri 1996; Leino 1995; Isander & Laine 2001; Arnkil ym. 2003; Paju & Vehviläinen 2001.)

Työ- ja sosiaalihalinnon yhteistyö paikallisella asiakastasolla liittyy yhteisasiakkaisiin. Näiden yhteisasiakkaiden määrää on vaikea arvioida, mutta heitä voi karkeasti katsoa olevan erityisesti työvoimatoimistojen työmarkkinatukea saavissa asiakkaissa sekä toisaalta sosiaalitoimen pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien asiakkaiden keskuudessa. Johtuen työmarkkinatuen matalasta tasosta merkittävä osa sen saajista on myös toimeentulotuen piirissä. Näiden asiakkaiden elämässä työttömyys, köyhyys ja työkykyä

haittaavat sairaudet kasaantuvat eriasteiseksi huono-osaisuudeksi. Syrjäytyminen on moniulotteinen prosessi, johon liittyy työmarkkinoilta ulosjäämisen lisäksi syrjäytyminen myös vallasta, kulutuksesta, sosiaalisista suhteista, osallistumisesta ja hyvinvoinnista. On todennäköistä, että osa sosiaali- ja työvoimahallinnon asiakkaista syrjäytyy. (Työ- ja sosiaalihuollon yhteistyöryhmän muistio 1999, 13-15.) Pitkäaikaistyötön ja syrjäytynyt yhteisasiakas ei tule autetuksi yhden viranomaisen palveluilla, vaan tarvitaan sellaisia asiakkaalle räätälöityjä palvelu- ja toimenpidekokonaisuuksia, joissa yhteistyön osuus korostuu. Kysymys onkin siitä, miten sektoreiden koordinoitujen palveluketjut voivat estävät syrjäytymiskehitystä ja miten näille palveluketjuille saadaan riittävä rakenteellinen tuki. (Karjalainen & Vahtera 2000, 79-82.)

Viime aikojen keskustelu aktiivisuuden lisäämisestä hyvinvointipolitiikassa ja syrjäytymisriskin kasvu ovat nostaneet työvoima- ja sosiaalihuollon yhteistyötarpeen uudella tavalla esille. Yhteistyössä sosiaali- ja työvoimatoimi voivat periaatteessa täydentää hyvin toisiaan: työhallinnolla on sellaisia välineitä, joita sosiaalitoimella ei ole. Sosiaalitoimella puolestaan on parempi kompetenssi kohdata moniongelmaisia asiakkaita. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 31.) Sekä sosiaali- että työvoimahallinnon lainsäädännössä on säädöksiä eri viranomaisten yhteistyöstä. Säädöksiä sisältyy yleiseen palvelulainsäädäntöön (sosiaalihuoltolaki 710/1982 ja työvoimapalvelulaki 1005/1993), etuuslakiin (Laki toimeentulotuesta 1412/1997) ja työn järjestelystä säätelevään lakiin (työllisyyslaki 257/1987). Näiden lisäksi viranomaisyhteistyöstä säädetään yhteispalvelulainsäädännössä, laissa kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyössä ja maahanmuuttajien kotouttamislaissa. (Emt., 31-34.)

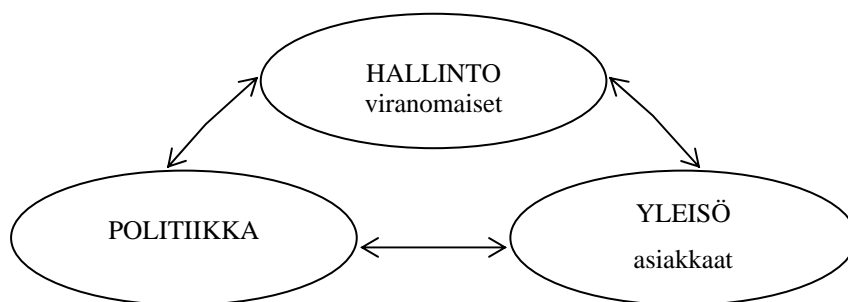
Paikallisen tason yhteistyömuodot sosiaali- ja työvoimahallinnon välillä voi Heikkilän ja Keskitalon (2002, 34-47) mukaan tyypitellä seuraavasti: 1) Kunnan ja työhallinnon yhteiset työllisyysstrategiat ja suunnitelmat, 2) paikallisten toimijoiden väliset neuvottelut, 3) säännölliset yhteistyöryhmät, 4) asiakastason työntekijöiden välinen kanssakäyminen, 5) ns. kolmikantatapaamiset viranomaisten ja asiakkaan kesken (esimerkiksi aktivointisuunnitelmaa tehtäessä), 6) yhteys- ja koordinaatiohenkilöiden käyttäminen, 7) yhteispalvelupisteet tai toimistot tarjoten eri tasoista palvelua [Käsitteitä yhteispalvelupiste ja palvelukeskus käytetään niiden vakiintumattomuudesta johtuen viime vuosien keskustelussa sekavasti. Lisää käsitteiden käytöstä esimerkiksi Yhteispalvelun kehittämisohjelma 2004.] sekä 8) erilaiset välittäjäorganisaatiot, kuten ESR-projektit.

2.2. Julkinen sektori viranomaissilmin

2.2.1. Viranomaistyön puitteet

Lähestyn viranomaisten asemaa yhteiskunnassa toisaalta Niklas Luhmannin systeemiteoreettisen näkökulman kautta, toisaalta käyttäen apuna Pierre Bourdieun ajatusta valtion oikeasta ja vasemmasta kädestä. Pääajatukseni näiden teorioiden käytössä on selkeyttää sitä positiota, jossa katutason byrokraatit ovat yhtäältä hallinnon toteuttajina ja virkamiehinä sekä toisaalta asiakkaiden kanssa työskennellessään.

Luhmann (1990, 46-51) on jakanut hyvinvointivaltiollisen poliittisen systeemin kolmeen osaan: *politiikkaan*, *hallintoon* ja *yleisöön*. Tämän systeemin toimintaa voi kuvata kaksisuuntaisella kehällä: Ensinnäkin politiikan alasysteemi laatii lait ja antaa hallinnolle keinot niiden toteuttamiseen. Hallinto toteuttaa poliittisesti päätetyt ohjelmat, joihin politiikka antaa keinot ja jotka kohdistuvat yleisöön. Yleisö taas tottelee päätöksiä, mutta toisaalta äänestää poliittisten päätösten tekijät valtaan. Toisaalta kehä toimii myös toiseen suuntaan: viranomaiset hallinnossa laskuttavat poliitikkoja, poliitikot vaikuttavat yleisön äänestyspäätöksiin puolueiden välityksellä ja yleisö taas vaikuttaa hallintoon esimerkiksi intressiryhmien kautta. Kuten Luhmannin teoretisoinnista näkee, he ovat ikään kuin puun ja kuoren – politiikan ja yleisön – välissä.



2Kuva Hyvinvointivaltiollinen poliittinen systeemi Luhmannian mukailleen.

V: Mitä sä sitten... Jos miettii sun työs sisältöä ja merkitystä tavallaan niin mitä sä pidät että tän sun työs perimmäinen tavoite on? Ja mihin sä silleen... jos otetaan tälleen vähän laajemmalla... Miksi tätä työtä teet?

V: Mmmm... No mä varmistan, että meillä täällä paikallisestikin toteutetaan hallituksen työllisyyspolitiikkaa. Elikä että nää isot linjaukset, nää päätökset joita tehdään, että ne tulevat ihan asiakkaitten arkielämään sellasena kun ne on tarkotettu. Tai että tää kehitys tapahtuu näinkin pienellä paikkakunnalla ja näinkin kaukana päätöksentekoprosesseista, että ne arkipäivän keinot vastaavat sitä mitä on tarkoitus.

(Työvoimatoimi 6)

Vastaava asema nousee esiin myös toisen sosiologin, Bourdieun (1999, 19-21) teoriassa valtion *oikeasta ja vasemmasta kädestä*. Hänen mukaansa valtiovalta koostuu kahdesta elimestä, joita hän nimittää valtion oikeaksi ja vasemmaksi kädeksi. Näistä kahdesta ylempää eliittiä edustaa oikea käsi, johon kuuluvat rahoittavat ministeriöt, ministerikabinetti ja pankkimahti. Vasemman käden taas muodostavat yhteiskunnallisista asioista vastaavat ministeriöt ja näiden edustajat, sosiaalityöläiset. Sosiaalityöläisten tehtävä on vastata sosiaalisista tehtävistä, mistä johtuen heitä saatetaan pitää tuhlaavaisina. Ylempi eliitti suhtautuu sosiaalityöläisiin alentavasti: arvostuksen sijaan halveksuntaa viestitetään esimerkiksi palkkapolitiikan kautta. Tutkimuksessa sosiaali- ja työvoimatoimen viranomaiset tekevät työtään niin sanotussa vasemmassa kädessä. Bourdieun mukaan valtion vasemman käden toimijat joutuvat työssään ristiriitaisiin tilanteisiin, sillä säästöjen nimissä toimintaedellytyksiä on kavennettu eikä heillä ole todellisia välineitä ongelmien ratkomiseen. Vasemmalla kädellä on tunne siitä, ettei oikea käsi tiedä, mitä vasen käsi joutuu tekemään eikä sitä edes kiinnosta tietää. Vasemmasta kädestä tuntuu, että oikealle kädelle on tärkeää vain se, että asiat saadaan näyttämään hyviltä ja asiat hoidetaan taloudellisesti. Myös tämä nousi esiin haastatteluissa:

K: Mut kuitenkin pidät tärkeenä...mitä sä teet.

V: Joo, tokitoki. Se vaan et jos olis esimerkiksi jonkun toisen ministeriön... olis oikeusministeriös tai kauppa- ja teollisuusministeriös millään tapaa niin mun ei tarvitsisi selvittää miksi mä teen tätä tai onko mun oikeutettua, et sitä ei kukaan kyseenalaistais. Saati jos mä oisin jossain yksityisellä sektorilla, jossain yksityisyriyksessä ei puhuttakaan oisko sillä yrityksellä mitään merkitystä. Sellasta kysymystä ei edes esitetä. Ja mun mielestä se on pirun törkeää kysyä, et onko tällä jotain merkitystä tällä hommalla et kyl se... Okei, kuka sen sitten tekee ostopalveluina. Niin ok, se maksaa ja paljon. Jos ajattelis et tuolta kentältä tulis yksityiset yritykset hoitamaan... se on kallista touhua.

(*Työvoimatoimi 8*)

Sekä Luhmannin että Bourdieun ajatuksien avulla voi hahmottaa viranomaisten aseman yhtäältä yhteiskunnallisten politiikkojen toteuttajana ja toisaalta yleisön ongelmien ratkojana. Asemaan on rakentunut sisäinen ristiriita kahden eri suunnan erityyppisten toiveiden välille. Asiakkaat toivovat hyvää palvelua, kun taas hallinnolla on oma logiikkansa ja omat motiivinsa. Ristiriita näkyy perinteisessä sektoroituneessa asioiden hoidossa ja sen voi olettaa lisääntyvän sitä mukaa kun yhteistyötä, projekteja ja muita uudenlaisia hyvinvointipalveluiden järjestämistapoja tulee lisää. Bourdieun kuvaama tilanne siitä, ettei oikea käsi tiedä, mitä vasen tekee, tulee esiin esimerkiksi siinä kuinka päättäjät – niin luottamushenkilöt kuin virkamiehetkin – ovat tyytyväisiä kuntien tuottamiin hyvinvointipalveluihin (Pirkkala 1997, 60), kun taas ruohonjuuritason

työntekijät kokevat johdon strategiat omille tavoitteilleen vieraina ja ylhäältä annettuina (Ojuri 1996, 120).

Kuten edellä on noussut esiin, viranomaistyön ensisijainen tarkoitus näyttää olevan politiikan ja hallinnon päätösten tuominen osaksi asiakkaiden elämää. Näin ollen viranomaiset siis tuovat käytäntöön ne poliittiset linjaukset, joita muut ovat tehneet. Tämä määritelmä on kuitenkin vain raaka yleistys siitä, mitä viranomaistyö on. Yhtä kaikki viranomaiset tuntuvat pyrkivän tekemään mahdollisimman hyvää työtä siinä määrin, kuin puitteet antavat periksi. Haastatteluissa oli mielenkiintoista se, että vaikka haastateltavat suhtautuivat omaan työhönsä positiivisesti ja pitivät sitä tärkeänä, omasta viranomaistahosta puhuttiin varsin avoimesti sen epäkohdat voimakkaasti esiin nostaen. Tyypillisesti katutason byrokraatit hahmottavatkin Lipskyn (1980, 81-82) mukaan itsensä työskentelemään suurten rajoitusten keskellä ja tekemään uhrauksia ja palveluksia, joita muut eivät haluaisi tehdä. Viranomaisten voi siis katsoa asettavan itsensä eräänlaiseen sankarin rooliin. Tämä viranomaisille ominainen näkemys itsestä työntekijänä lieneekin yksi syy siihen, miksi työtä tehdään, vaikka kuten Bourdieu (1999) asian ilmaisee, oikea käsi ei arvosta vasemman käden työtä. Sankarin viitta tai marttyyrin kruunu tekee hyvää myös katutason byrokraatin itsetunnolle.

2.2.2. Julkisen sektorin piirteitä

Seuraavassa luvussa käsittelemme sitä, millaiselta julkinen sektori ja erityisesti sosiaali- ja työvoimatoimi viranomaishaastatteluiden perusteella vaikuttavat ja millaiseksi haastateltavat mieltävät toimintaympäristönsä. Teemahaastatteluissa keskusteltiin niin julkisesta sektorista yleensä, sosiaali- ja työvoimatoimesta sekä projekteista suhteessa näihin. Koska kysymyksenasettelu ei ollut tiukasti lukkoon lyöty, haastateltavat ilmaisivat varsin vapaasti omia näkemyksiään aiheesta. Näihin näkemyksiin pohjaan seuraavan kuvauksen.

Kun haastateltavat puhuivat julkisesta sektorista ylipäänsä – eivät erityisesti sosiaali- tai työvoimatoimesta – pinnalle nousi seuraavanlainen ajatuskuvio: Julkinen sektori on jäykkä ja jaettu reviiireihin, mikä puolestaan johtuu julkisen sektorin tiukasta lakisääteisytydestä.

K: Onko sitten taas jotain, mitä julkinen sektori vois oppia projekteilta? Täshän nyt on tullut esiin tietenkin näitä juttuja, että oot tästä byrokraattisuudesta puhunut ja muusta...

V: Joo, ja sitten se että mun mielestä nyt se mikä mua aina välillä häiritsee on se, että ihminen ei pysty aina itsenäisesti toimimaan ja näkemään sitä kokonaisuutta elikkä jos ihmiset katsovat, että tää kuuluu mun tehtäviin, että toi on niin kuin jonkun toisen tehtävä, niin mä luulen, että tällasessa projektissa

enemmänkin katsotaan, et se kokonaisuus on mun tehtävä ja sama henkilö voi tehdä erilaisia asioita. Et ehkä julkisella sektorilla on enemmän taipumusta just semmoseen reviirijakoon ja se oma tehtäväkenttä että mä nyt oon niin hieno et mä en voi nyt siivota esimerkiksi tätä tai mä en voi niinku tehdä tätä kun se ei kuulu mun toimenkuvaan. Ja mun mielestä se häiritsee että se toimenkuva on liian rajattu julkisella sektorilla.

(Sosiaalitoimi 2)

Julkisen sektorin asiantuntijaorganisaatioissa – joihin sosiaali- ja työvoimatoimen kuuluvat – lailla onkin suuri merkitys. Esimerkiksi lakeja, asetuksia ja pysyväismääräyksiä on pelkästään sosiaalityössä satoja (Mäntysaari 1991, 13). Saariston (2000, 82-89) mukaan lain ja asiantuntijuuden suhteessa on kolme puolta: Ensinnäkin lainsäädäntö on usein asiantuntijuuden lähtökohtana. Tietyt ongelmat kuuluvat tietyille asiantuntijoille, kuten vaikkapa työttömyys työvoimaviranomaisille. Myös pätevyysvaatimusten asettaminen viranhoidolle määrittää viran sisältöä ja siinä tarvittavaa tietoa, taitoa ja asiantuntemusta. Näin esimerkiksi sosiaalityöntekijältä edellytetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/92) mukaista pätevyyttä. Asiantuntija-auktoriteetin määrittely laissa siirtää osan kansalaisen asioiden hallinnasta alan virallisesti määritellyille eksperteille. Toisekseen laki on asiantuntijuuden takaaja. Se on ennustettavaa ja rationaalista ja lisää sitä kautta luottamusta asiantuntijuuteen. Hyvinvointivaltiossa tämä on erityisen merkittävää, sillä asiantuntijat, jotka ovat ihmisinä asiakkaille vieraita, hoitavat hyvinkin intiimejä asioita. Tästä esimerkiksi kelpaa äläkkä, jonka hätääntyneet vanhemmat saattaisivat nostaa, jos kuulisivat ettei päiväkodin henkilökunta ole muodollisesti pätevää. Tarvitsemme ja vaadimme lakeja takaamaan, että myös tuntemattomien ihmisten työ on turvallista. Lakiin liittyvissä rajoitteissa olikin myös haastateltavien mielestä positiivisia puolia. Julkisen sektorin etuna pidettiin varsin yleisesti sen kykyä sitoutua pitkiin prosesseihin ja lain kautta taata oikeudenmukaisuus ja ihmisten tasa-arvoinen kohtelu yhteiskunnassa. Kolmanneksi laki toimii asiantuntijuuden rajoittajana. Vaikka asiantuntijan toiminta perustuu lakiin, sama laki antaessaan viranhaltijalle auktoriteetin myös asettaa tämän toiminnalle rajat. (Emt., 82-89.) Asiakkaan kannalta tämä tarkoittaa sitä, ettei asiantuntija voi ryhtyä mielivaltaiseksi. Asiantuntijuuteen perustuvien hyvinvointivaltiollisten palveluiden järjestämisen kannalta laissa määritellään asiantuntijoiden välinen työnjako. Laki siis viime kädessä määrittää asiakkaan ja asiantuntijan välisen rajan sekä myös asiantuntijoiden väliset vastualueet.

K: Joo, joo, no mitä onks sulla jotain erityistä merkitystä sillä et sä toimit nimenomaan julkisella sektorilla etkä esimerkiksi jonkun kolmannen sektorin järjestön tai... tai sitten projektin palveluksessa? Jos miettii vaikka ihan näiden tavoitteiden toteutumisen kannalta. Niin koetsä että sä pystyt tätä kautta vaikuttaa enemmän tai vähemmän tai...

V: Kyl mä pystyn omasta mielestäni vaikuttamaan enemmän koska nämä ovat kaikki kuitenkin lakisäätteisiä palveluja mitä tarjotaan ja jos mä en tätä työtä tekisi niin joku muu kuitenkin sen tekis... ja musta mä olen kuiteskin oikee ihminen oikeella paikalla.

K: Niin niin...

V: Et mä en tiedä miten mä sen selittäisin... Et tää on sikäli kun on... et me ha... me harjotamme tietynlaista valtaa kuitenkin. Ja valtionhallinnon palveluita ja työnhakijalla on tietyt oikeudet ja tietyt velvollisuudet. Me varmistamme sen, että he saavat mitä heille kuuluu, mutta tietysti tähän pelin henkeen kuuluu myös, että on tietynlaisia vaatimuksia, jotka liittyvät työttömyysturvalakiin ja työvoimapalvelulakiin ja...

(Työvoimatoimi 6)

Julkisen sektorin asiantuntijoiden lakisäätäinen asema johtaa toisaalta myös siihen, että asiakkaat voivat kokea viranomaiset leimaaviksi. Viranomaisilla on kaksoisrooli: Se mikä on toisille normaalia hyvinvointivaltion toimintaa, näyttäytyy toiselle sosiaalisena kontrollina tai jopa holhouksena (Lipsky 1980, 11). Sosiaalityön kohdalla Mäntysaari (1991, 252) rajaa sosiaalisen kontrollin tarkoittamaan ”*ennen kaikkea hallittuihin suuntautuvaa, vallitsevan hegemonian perustalta lähtevää toimintaa, jonka tavoitteena on aktiivisen suostunnan aikaansaaminen keinoilla, jotka eivät perustu suoriin käskyvaltasuhteisiin mutta joiden taustalla on aina pakkokeinojen käytön mahdollisuus*”.

Haastatteluissa nousi esiin haastateltavien tympääntyneisyys jäykkiin toimintatapoihin ja lain sekä säädösten yksityiskohtaisuuteen, jotka menevät toisinaan tarpeiden edelle. Koko julkinen sektori sekä sosiaali- ja työvoimatoimi erikseen ovat haastatteluiden perusteella mittavia verkkoja, joissa yksityiskohtaisten sääntöjen hallinta on olennainen osa työtä. Toisaalta kuten Lipsky (1980, 13-19) huomauttaa, myös katutason byrokraatit ovat vallankäyttäjät: heillä on harkintavaltaa päätöksissä, vaikka hallinto päättää linjat. Kun viranomaiset ovat hallinnon kanssa radikaalisti eri mieltä linjauksista, niitä toteutetaan harkinnalla ja viranomaiset kehittävät keinoja joilla työ voidaan priorisoida omien arvojen mukaan. Myös Paju ja Vehviläinen (2001, 236) kritisoiivat liiallista byrokratian jäykkyyksien korostamista, sillä viranomaisilla on nykyäänkin liikkumavaraa: karenssit eivät esimerkiksi putoa vääjäämättä, jos tilanteessa on tulkinnanvaraa. Tämä lain jousto tai kierto tarpeen niin vaatiessa nousi esiin myös useissa haastatteluissa. Seuraavassa haastateltava perustelee työsuhteiden luovaa kierrättämistä tarpeella:

V: [...] Ja musta myöskin oikeastaan on niin, että kun projekteja lähdetään kehittämään niin vakituinen henkilökunta pitää siirtää projektityöntekijöiksi ja sitten ottaa sijaiseksi heille muita henkilöitä eikä niin, että otetaan projekteihin tilapäisiä henkilöitä, koska silloin se tieto häviää sen projektin myötä. Vaan mä katson, että...

K: ...eli projekti, joka on kokeilukin, niin siitä pitäis saada se tieto mahdollisimman hyvin säilymään?

V: Juu, ja sen takia siinä pitäis toimia vakituisten työntekijöiden ja sen takia mä myöskin mietin sitä, että miten me saadaan nää henkilöt jossain vaiheessa vakinai... meidän työtehtäviin. Jotta... kun mä kuitenkin tiedän että he... heistä olisi hyötyä.

K: Tarvetta olis...

V: Joo...

(*Sosiaalitoimi 2*)

Sosiaali- ja työvoimatoimen edustajat puhuivat julkisesta sektorista kokonaisuutena samaan sävyyn. Omaa erikoisalaansa kuvattaessa sosiaali- ja työvoimatoimen edustajat kuitenkin nostivat esiin keskenään erilaisia painotuksia. Aineiston perusteella sosiaalitoimi näyttäytyy erityisesti köyhänä, tasapäistäjänä ja kuntaan sidoksissa olevana. Toisaalta sosiaalitoiminta pidettiin myös erityisen ihmisläheisenä. Vaikka resurssien puutetta valitettiin jonkin verran myös työvoimatoimessa, kunnan sosiaalityössä tämä puute nostettiin esiin voimakkaammin. Lisäksi sosiaalitoimen edustajat samaistivat itsensä ja työnsä vahvasti kuntaan ja kunnan hyvinvointiin. Oman työn tavoitteena sosiaalitoimen puolella mainittiin esimerkiksi koko kunnan maine ja pärjääminen hyvänä asuinpaikkana. Vastaavaa painotusta ei noussut esiin työvoimatoimen puolella, vaan siellä tunnuttiin olevan omaa paikkakuntaa voimakkaammin sitoutuneita työvoimahallintoon ja sen poliittisiin linjauksiin. Sosiaalitoimen korostuminen tasapäistäjänä (mutta myös tasa-arvon tuojana) noudattaa hyvin yleisiä käsityksiä sosiaalityöstä. Esimerkiksi Mäntysaari (1991, 258-259) nostaa esiin sosiaalitoimen *tarveimputaation*, asiakkaiden tarpeiden olettamisen sen mukaan, että kaikilla on samat oikeudet ja velvollisuudet avun jakamisen suhteen. Tarpeiden tyydytyksen rajat asettaa ennen kaikkea resurssien niukkuus, mutta toisaalta *tarveimputaatioon* liittyy aina myös moraalisempi puoli, jossa ”pahoja” tarpeita ei tueta. Täten sosiaalihuolto preferoi aina toisia elämäntapoja toisten kustannuksella. Tämä sosiaalityön puoli vaikutti olevan selvää mutta hyväksyttyä myös sosiaalityöntekijöille itselleen.

Työvoimatoimi puolestaan näyttäytyy aineistossa ensisijaisesti tehottomana, byrokraattisena, pikkutarkkana ja asiakkaalle etäisenä järjestelmänä:

K: Tuntuuks et sä pystyt täs työssäs auttaan näitä asiakkaita?

V: Jaa-a... Mä en pysty tekemään töitä sillä tavalla kun mä haluaisin eli täähän on byrokraatti-paperinvääntöä aivan viimesen päälle. Eli mä en voi lähtee asiakkaan mukaan täältä viemään häntä Kelaan. Tai mitään tällstä eli mä en mielestäni pysty siinä määrin, mitä mä haluaisin. Mutta mitä ilmeisimmin noin kritiikistä ulkoapäin päätellen riittävän hyvin. Mutta se et tää kuitenkin... tää on tuota toimistossaistumistyötä. Ja se antaa ne omat rajoituksensa. Ja sitten taas niin vaihtolovelvollisuudet ja kaikki tämmöset et et kyllä tässä... Tää on vähän semmoista hidasta ja

jankkaavaa aika-ajoin. Mut sitten kun antaa ajan kulua ja kärsivällisesti... tää on nimenomaan pitkiin prosesseihin sitoutumista. Tää pääsääntöisesti tää mun työ.

(Työvoimatoimi 8)

Byrokratian ja pikkutarkkuuden kuvaukset liittyvät usein toisiinsa: monelle haastateltavalle tuntui olevan vaikeaa puhua työstään ilman täsmällisiä kuvauksia työvoimatoimen käytännöistä ja hallituksen työllisyyspolitiikasta. Yksi haastatteleistani työvoimatoimen edustajista esimerkiksi vastasi kysymykseen ”Mitä sun työsi sisältää?” luettelemalla noin neljän minuutin ajan hänen käyttämiään työvoimapolitiittisia työkaluja. Haastateltavat tunsivat hyvin tämän piirteen työssään, eivätkä pitäneet työtään sinänsä ihmisläheisenä, vaikka asiakaspalveluun yritettiin omassa työtavassa panostaa. Työvoimatoimen monimutkaisuutta ja byrokraattisuutta tunnuttiin kuitenkin pitävän ikään kuin välttämättömänä pahana ja sen katsottiin myös takaavan järjestelmän toimivuuden. Sosiaalitoimen kohdalla vastaavanlaista yksityiskohtien korostamista ei noussut esiin, vaan sosiaalitoimessa korostettiin asiakkaiden elämän tuntemista ja tämän ihmisläheisyyden pitämistä työskentelyn pohjana. Eri viranomaistahojen välillä onkin havaittu eroja tutkimuksissa. Esimerkiksi Leena Eräsaari (1995) kiinnitti huomiota siihen, kuinka eri tavoin sosiaali- ja työvoimatoimistoissa puhutaan, odotetaan vastaanottoa ja suhtaudutaan asioihin. Eri viranomaisinstansseilla on erilainen kulttuuri.

2.2.3. Sosiaali- ja työvoimatoimen erilaiset maailmankuvat

Sosiaali- ja työvoimatoimen erot niissä piirteissä, joita tässä kutsun maailmankuvaksi, nousivat esiin erityisen hyvin haastateltavien pohtiessa oman työnsä tavoitteita ja laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. Kyse on siis katutason byrokraattien prioriteeteista ja missiosta. Siinä missä sosiaalitoimen edustajat katsoivat työnsä tarkoitukseksi ihmisten ja kunnan hyvinvoinnin sekä kaikkien ihmisten tasa-arvoisuuden takaamisen, työvoimatoimessa nostettiin esiin konkreettisemmat tavoitteet eli asiakkaiden työllistäminen tai ”ohjaaminen oikealle luukulle” jos työllistämiseen ei ole edellytyksiä. Seuraavat haastattelusitaatit sekä sosiaali- että työvoimatoimen edustajilta kuvaavat hyvin sitä eroa, mikä eri viranomaistahojen maailmankuvissa on.

K: Joo. Ok... Mitä sä pitäisit sosiaalitoimessa kun olet niin tota mikä sun mielstä on sun työs perimmäinen tavoite? Eli, niin...

V: No ehkä se on ihan torjua syrjäytymistä, että kaikki olisivat samanarvoisia. Ja saada takaisin ne. Takaisin ne ihmiset yhteiskuntaan, että heillä olisi kanssa oma verkosto ja he tunsivat että he ovat kanssa yhtä tärkeitä kun kaikki muutkin. Eli se on ihan sosiaalipolitiikan tavoitekin.

(Sosiaalitoimi 1)

K: No mitä sä pidät, et mikä sun työn tavoite on?

V: Työn tavoite. Tulostavoitteethan meillä on työvoimahallinnossa. Niin huvittavaa kun se onkin, valtionhallinto ja tulostavoitteet ei välttämättä ehkä ole se toimivin yhtälö. Eli pitäis tietenkin saada mahdollisimman paljon työttömiä työllistetyksi. Se on se ensisijainen tavoite. Työpaikkojahan me ei paljoo käytännössä pystytä luomaan, starttirahat on ainoot mitä myönnetään, mut vähentää työttömien määrää ja sitten nää pitkäaikaistyöttömät, joilla on sit jo kaiken maailman muitakin ongelmia, joihin varsinaisesti työvoimahallinnolla ei oo minkäänlaisia kompetensseja hoitaa niin oikeelle luukulle.

K: Eli opastaa asiakkaita sit eteenpäin...

V: Nimenomaan.

(Työvoimatoimi 8)

Nämä sosiaali- ja työvoimatoimen väliset erot ovat merkittäviä, sillä ne nousivat esiin paitsi omasta työstä puhuttaessa myös silloin, kun haastateltavat miettivät kentän muita toimijoita tai yhteistyötä eri tahojen kesken. Omaa työtä sivuavia ongelmia lähestytään oman maailmankuvan mukaan. Heikkilän & Keskitalon (2002, 19) tutkimuksessa sosiaali- ja terveysministeriön edustajat katsoivat sosiaali- ja työvoimatoimen yhteistyön vaikeuksien pitkäaikaistyöttömien asioiden hoidossa olevan seurausta kahden viranomaisen erilaisista missioista. Tutkimuksen mukaan sosiaalihallinnon intressi on ylläpitää ja palauttaa ihmisen elämänhallintaa kun taas työvoimaviranomaisten keskeisin tavoite on työllistää heitä avoimelle sektorille. Näin ollen Heikkilän & Keskitalon havainnot sosiaali- ja työvoimatoimen erilaisista missioista ovat hyvin samantyyppisiä, kuin omassa aineistossani esiin nousseet maailmankuvat.

2.2.4. Sosiaali- ja työvoimatoimen suhde

Sosiaali- ja työvoimatoimi näyttäytyvät aineiston valossa erilaisina paitsi maailmankuviltaan, myös tätä kautta monissa konkreettisissa kysymyksissä. Sosiaalitoimen näkökulmasta työvoimatoimen toiminta vaikuttaa arveluttavalta ja päinvastoin. Aineiston perusteella sosiaali- ja työvoimatoimissa ei tunneta sitä, mitä toinen osapuoli tekee ja – mikä ehkä vielä olennaisempaa – ei luoteta siihen, että toinen osapuoli olisi selvillä oman viranomaistahon toimintatavoista ja tavoitteista. Ennakkoluulot eri viranomaisten kesken ovatkin vahvoja. Siinä missä sosiaalityöntekijöitä pidetään kontrolloijina, kriisityön tekijöinä ja rahan jakajina (Peltonen 1995, 260-264), esimerkiksi sosiaalityöntekijät voivat kokea työvoimatoimiston toiminnan mekaaniseksi, laista riippuvaiseksi ja yksilöllisen tilanteen suhteen välinpitämättömäksi (Kannala 1995, 310). Haastattelut tukevat näitä aiempia tutkimushavaintoja.

K: Missä asioissa sä näät että tällöinen projektin tai sitten kolmannen sektorin kaltainen toimija ois parempi kuin julkinen sektori?

V: Ööh... Mä luulen että kyllä työllisyysasioissa se voi kyllä olla just semmoinen että kolmas sektori voi olla koska onhan meillä ollut työvoimatoimistot julkisella sektorilla iät ja ajat mut eivät ole saaneet kovin paljon aikaseksi ja koska he vaan tekevät tiettyjä asioita. Ja mun mielestä se on ihan hyvä ajatus tämä että sosiaalityöntekijät tai kuntien sosiaalityöntekijät ovat nyt mukana tässä työssä koska he tietävät usein paljon enemmän näistä henkilöistä, heidän työkapasiteetistaan, heidän intresseistään, tietävät paljon enemmän kuin työvoimatoimiston henkilökunta et...

(Sosiaalitoimi 2)

Kuten sosiaali- ja työvoimatoimen piirteistä (luku 2.2.2) nähdään, näkemykset ovat pitkälti samantyyppisiä kuin haastateltavien käsitykset omasta viranomaistahostaan. Ennakkoluulot vaikuttavat siis joko myös viranomaistahon oman identiteetin mukaisilta tai todellisuuteen pohjaavilta. Viranomaiset itse näkevät kuitenkin myös esimerkiksi byrokratian hyvät puolet, kun taas toisen viranomaistahon näkökulmasta byrokratia on vain hidaste ja hankaloittaja. Näkemykset omasta ja muiden työstä tulevat erityisen hyvin ilmi yhteistyötilanteissa. Leino (1995, 144) onkin maininnut, että työntekijöiden tulkintoihin asioista vaikuttaa omaa ammattiryhmää enemmän oma työyksikkö ja sen identiteetti. Näin ollen esimerkiksi työvoimatoimen edustaja – on hän koulutukseltaan sitten psykologi, sosiologi tai merkonomi – tarkkailee asiakkaiden elämää ennen kaikkea työllistämisen näkökulmasta. Sosiaalitoimen edustajat ammattiasemasta riippuen taas tarkastelevat asioita hyvinvoinnin kautta.

Heikkilän & Keskitalon (2002, 19) mukaan sosiaaliviranhallinnon vaikuttajien mielestä työhallinto on tosiasiallisesti keskittynyt määrällisten tulostavoitteiden saavuttamiseen, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että toimenpiteet pyritään kohdistamaan työttömiin, joiden ennuste on paras. Sosiaalitoimen mukaan työvoimatoimessa toimitaan niin, että jos vaikeasti työllistettävän henkilön ei katsota olevan tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä, vastuu heistä siirretään turhan helposti kunnallisille sosiaaliviranomaisille. Tämä käsitys nousi esiin myös työvoimatoimen haastatteluihin, sillä työvoimatoimella ei katsottu olevan välineitä hoitaa sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja nämä asiakkaat tarvitsisivat ennen kaikkea sosiaalipoliittisia toimenpiteitä. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 19.) Peltosen (1995, 261) mukaan toisten toimipisteiden tehtävät määritelläänkin omista perustehtävistä käsin niin, että toisten tehtävien kohdalla painotetaan niitä alueita, joita ei itse hoideta. Tässä määrittelyssä ilmenee toive siitä, että toiset hoitaisivat ne tehtävät, jotka jostain syystä ovat oman toiminnan ulkopuolella. Sosiaali- ja työvoimatoimen yhteistyössä ESR-projektin yhteydessä tämä nousee esiin siinä, kenelle projektin katsotaan olevan suunnattu. Työvoimaviranomaiset, joiden tavoitteena on hyvä työllistäminen, toivoivat että projektiin voitaisiin ottaa mahdollisimman paljon vaikeasti työllistyviä asiakkaita, joiden

työllistäminen tavallisin keinoin työvoimatoimistoissa on hankalaa. Sosiaalitoimessa sen sijaan oltiin sitä mieltä, että projekti on suunnattu ennen kaikkea niille asiakkaille, joilla syrjäytymiskehitys on vasta aluillaan. Sosiaalitoimessa projektin katsottiin työvoimatointa enemmän palvelevan myös ennaltaehkäiseviä tarkoituksia.

K: No katotsä jotenkin että tämmönen projekti... kun teillä on ne varsin samat tavoitteet... niin tämmönen projektimallinen työ että se jotenkin haastaa sun oman toimintasi?

V: En mä näe sitä haasteena vaan ihan tota että se täydentää, se auttaa mun työtäni sillä tavalla että mä saisin vähän helpotustakin että mä voin ohjata ne sitten projektiohjaajan tykö että jos mä huomaan että on nuori ihminen tai jos pitkäaikaistyötön, jos hän on kuiteskin aktiivinen ja haluaisi päästä takaisin työelämään niin tota se on sitten mun osaltani sanoo, että te voisitte ohjaajan tykö mennä keskusteleen. Ja monet niistä lähtevät sinne, suurin osa...

K: Että se niinku vähän helpottaa...

V: Joo, joo kyllä.

(Sosiaalitoimi 1)

Sosiaali- ja työvoimatoimi hahmottavat siis projektin tavoitteet ja kohderyhmän eri tavalla ja omista tavoitteistaan käsin. Siinä missä sosiaalitoimessa toivotaan projektin parantavan asiakkaiden elämänhallintaa ja hyvinvointia, työvoimatoimistossa katsotaan projektin työllisyysvaikutuksia. Jalava & Virtanen (1995, 96) huomauttavatkin, että viranomaisten välisessä yhteistyössä yhteisten tavoitteiden selkeys on tärkeää. Erityisesti hyvinvointipalveluiden yhteydessä on usein rakenteellisesti pulmallisia tilanteita, joissa on jopa ristiriitaisia tavoitteita. Tällöin sopimukset ovat avuksi. Kehittyneempi yhteistyö alkaa siitä, että tunnistetaan yhteinen toiminnan kohde. Moniammatillisessa yhteistyössä ei kuitenkaan oteta usein käsittelyyn asioita, jotka aiheuttavat ilmapiirin kiristymistä vaan konkreettisten seikkojen sijaan puhutaan vain arvoista, asenteista ja yleisistä periaatteista (Launis 1997, 130). Näin selkeät tavoitteet saattavat jäädä sopimatta. Tutkittavilla paikkakunnilla nousi esiin samoja ongelmia, joskin yhteistyön projektin kanssa katsottiin helpottaneen myös kontaktin ottoa toiseen viranomaiseen.

2.3. Projektit hyvinvointipalveluiden lisänä

2.3.1. Projektimaailma

Sana projekti on lainautunut latinasta (pro iacere, projectus – pro ”esiin”, iacere ”heittää”) englannin project-sanan kautta suomeen. Projektiorganisoituminen tarkoittaa sitä, että toiminta ja yhteistyö järjestetään ja rakennetaan hankkeiden toteuttamiseksi tai konkreettisten ongelmien ratkaisemiseksi. (Koppinen & Pollari 1993, 51.) Hyvinvointivalttiollisen toiminnan kentällä projektien tavoitteena on tavalla tai toisella

parantaa erilaisissa ongelmallisissa tilanteissa elävien ihmisten elämää tiettyjen poliittisten linjausten mukaisesti. Ennen Euroopan Unionin jäsenyyttä ja rakennerahasto-ohjelmia projektitoiminnan ohjaamiseen oli käytettävissä erilaisia kansallisesti ja aluepoliittisesti ohjattuja avustuksia, jotka jakautuivat asiasisältönsä ja tavoitteidensa puolesta hyvin laajalle. (Kuitunen & Oksanen 2001, 364-365.) Myös Raha-automaattiyhdistyksen projektiluonteiseen kehittämiseen ja yleishyödyllisten yhteisöjen kokeilu- ja kehittämistoimintaan suunnatut tuet ovat palvelujen kehittämisen kannalta tärkeä rahoituslähde. (Ala-Kauhaluoma ym. 2002, 13, 27.)

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien myötä projektitoimintaan osoitetut tukimäärät ovat kasvaneet ja yksittäisistä tukisummista on muodostettu aiempaa laajempia kokonaisuuksia (Kuitunen & Oksanen 2001, 364-365). Esimerkiksi vuosina 2000-2006 Euroopan sosiaalirahaston hankkeissa Suomessa liikkuu rahaa yhteensä 45 168 Mmk. ESR on EU:n tärkein väline sen pyrkimyksissä muuttaa työllisyyspoliittiset linjauksensa käytännön toimenpiteiksi jäsenmaissa. (Euroopan sosiaalirahasto.) Kuitunen ja Oksanen (2001, 358) ovatkin korostaneet, etteivät EU:n rakennerahasto-ohjelmat ole pelkästään rahoitusvälineitä, vaan myös tärkeitä politiikkainstrumentteja, joiden käyttöönotto on muuttanut jäsenmaiden ja alueiden hallinnon rakenteita. Vuosina 1995-1999 yli 370 000 suomalaista sai ESR:n tuella työtä tai koulutusta tai osallistui työpajatoimintaan. Vuosina 2000-2006 rahoitetaan erityisesti hankkeita, joiden tarkoitus on edistää työllistyvyyttä ja tasa-arvoa sekä vahvistaa koulutuksen ja työelämän suhteita. (Työministeriö 2004a.)

Suomessa ESR-projektit toteutetaan yhteistyössä muun muassa eri ministeriöiden ja näiden alueorganisaatioiden (työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä lääninhallitukset), maakuntien liittojen, työmarkkinajärjestöjen sekä muiden järjestöjen ja yhdistysten kanssa. (Euroopan sosiaalirahasto.) Työministeriö on Euroopan sosiaalirahaston vastuuviranomainen Suomessa ja se vastaa muun muassa rahankäytön valvonnasta (Työministeriö 2004a). ESR:n osarahoituksella toteutettuja projekteja ja niiden muodostamia kokonaisuuksia seurataan ja arvioidaan laajasti ja usealta eri tasolta koko Unionin tasoisesti, kansallisesti paikallisesti ja projektitasolla. (Mannila ym. 1999, 9.)

Pelkästään hallinnollisella tasolla ESR-projekteilla on paljon yhteistyökumppaneita. Yksittäisissä hankkeissa yhteistyösuhteet vaihtelevat paikkakuntakohtaisesti, mutta käytännössä työvoimatoimistot, sosiaalitoimistot, kunnallinen terveydenhuolto, Kela, oppilaitokset ja niin edelleen ovat tyypillisiä esimerkkejä katutason byrokratioista, joiden kanssa projektit toimivat. ESR:n varoilla on käynnistetty viime vuosina paljon erityisiä

työttömien ja toimeentulotuen saajien aktivointiin tähtääviä projekteja. Projekteissa ovat keskeisesti mukana kunta ja kunnan sosiaalitoimi sekä alueelliset TE-keskukset, lääninhallitukset, maakuntien liitot, työmarkkinajärjestöt, muut järjestöt sekä yhdistykset ja vastaavat paikalliset viranomaiset. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 25.)

2.3.2. Tutkimusprojekti

Tutkimuksen kohteena oleva Euroopan sosiaalirahaston projekti kuuluu Equal-yhteisöaloitteen piiriin. Equal-yhteisöaloiteohjelman tunnuslause ”Equal – matkalla tasa-arvon ja kumppanuuden Eurooppaan” tiivistää varsin ytimekkäästi projektien päätavoitteet; niissä on keskeistä kansainvälinen yhteistyö ja kumppanuus, joilla pyritään tuottamaan lisäarvoa ja uusia näkökulmia vastaavien asioiden parissa työskenteleville kumppaneille Euroopan Unionin jäsenmaissa. Equal-hankkeissa painotetaan tasa-arvoa, paikallisen kehityksen tukemista, tietoyhteiskunnan sosiaalisia ulottuvuuksia ja työllisyysnäkökohtia, kestävästä kehityksestä, ennakoitua ja etnisten suhteiden edistämistä. (Ks. esim. Matkalla tasa-arvon ja kumppanuuden Eurooppaan.)

Kohdeprojektin projektisuunnitelman mukaan vuosina 2002-2005 toteutettavan hankkeen päätavoite on etsiä uusia ratkaisuja, joilla pyritään vähentämään syrjäytymistä ja lisäämään työllisyyttä. Projektin kohderyhmää ovat erityisesti nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja heikoimmin koulutetut eli ne, joiden työllistyminen on vaikeinta. Suunnitelman mukainen kohderyhmä koostuu siis pitkälti sosiaali- ja työvoimatoimen yhteisasiakkaista joita pyritään työllistämään sekä estämään heidän syrjäytymistään. Projektin arvioitu budjetti kolmen vuoden ajaksi on reilu 2 miljoonaa euroa.

Projektiin osallistuu Suomessa neljä pientä paikkakuntaa osahankkeineen. Hankkeissa kiinnitetään sen toteutuksen aikana erityishuomio työhallinnon, kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyöhön työllisyyteen liittyvissä kysymyksissä. Pienillä paikkakunnilla ilmenee erityisiä ongelmia muun muassa pyrittäessä järjestämään tarkoituksenmukaista koulutusta ja työllistymistä. Näihin ongelmiin pyritään vastaamaan muun muassa vahvalla paikallisella yhteistyöllä ja poikkihallinnollisella osaamisella. Tavoitteena on rakentaa projektipaikkakunnille työllistymistä tukeva yritys yhteistyöverkosto, kehittää kolmannen sektorin ja julkisten palveluiden yhteistoimintaa, etsiä uusia ratkaisuita yksilöiden syrjäytymisriskin vähentämiseksi ja luoda työllistymiseen tähtäävä integraatiomalli, joka toimii yksilöllisesti henkilöiden lähtökohdista, sukupuolesta, asuinpaikasta tai iästä riippumatta. (Matkalla tasa-arvon ja kumppanuuden Eurooppaan.)

Olen toteuttanut tutkimuksen kahdella neljästä paikkakunnasta. Toisessa kunnassa on yli 10 000 asukasta ja se sijaitsee niin sanotussa ruuhka-Suomessa lähellä kohtuullisen suurta kaupunkia. Toisessa kunnassa on alle 5000 asukasta ja se sijaitsee EU-kriteereiden mukaan erittäin harvaan asutulla seudulla. Kumpikin hanke on kunnan hallinnoima ja tarjosi näin ollen hyvän näköalan julkisen sektorin viranomaisiin hankkeen yhteydessä.

2.3.3. Projektin piirteitä

Siinä missä luvussa 2.2.2 kuvailin julkisen sektorin sekä sosiaali- ja työvoimatoimen piirteitä viranomaisnäkökulmasta, seuraavassa keskityn siihen millaisena viranomaiset projektin näkevät. Julkista sektoriahan pidettiin lakiin tiukasti sidottuna ja tästä johtuen jäykkänä ja reviiirijakoon taipuvaisena. Sosiaalitoimen edustajat pitivät sosiaalitointa ihmisläheisenä, mutta erityisesti köyhänä, tasapäistäjänä ja kuntaan sidoksissa olevana. Työvoimatoimessa taas nousi esiin käsitys työvoimahallinnosta tehottomana, byrokraattisena, pikkutarkkana ja asiakkaalle etäisenä. Käsitykset projektista voi jakaa kahteen osaan. Ensinnäkin vastaajilla oli kuva siitä, miksi projektit ovat olemassa. Toisekseen projektilla katsotaan olevan vastaavanlaisia piirteitä kuin julkisella sektorilla.

Projekteja pidettiin ensisijaisesti tärkeiden resurssien rikkaana paikkaajana sekä toisaalta keinona, jonka avulla on mahdollista testata uusia, myöhemmin vakiinnutettavia käytäntöjä. Projektien katsottiin tekevän paikkakunnilla hyvää työtä, jonka suurin arvo haastateltaville oli se, että niillä on mahdollisuus irrottaa henkilökuntaa asiakkaiden läheiseen auttamiseen ja aktiiviseen yhteistyöhön myös paikallisten yrittäjien kanssa. Julkisella sektorilla ei ole vastaavanlaisia mahdollisuuksia ja projektien tekemää työtä pidettiin erittäin tärkeänä. Projektien toiminta vastaakin olemassa oleviin tarpeisiin. (Esim. Paju & Vehviläinen 2001; Mannila ym. 1999.) Toisaalta niiden on katsottu nauttivan hyvästä julkisuusarvosta, kansainvälisistä kontakteista ja hyvistä resursseista siinä missä katutason byrokraatit joutuvat toimimaan matalammalla profiililla ja niukemmin varoin (Mannila ym. 1999, 15).

K: No onko jotain sit semmosia tilanteita, missä projekti on selvästi parempi hoitamaan ongelmia kun taas mihin te pystytte?

V: No heillä on sitten just... heillä on aikaa ohjata nää ihmiset takaisin työelämään kun tällä hetkellä niin sosiaalityöntekijällä ei ole aikaa tehdä kenttätöitä. Ja se vasta on semmonen puoli minkä me sitten jos projekti päättyy varmasti huomaamme että yks henkilö puuttuu. Tästä tiimistä... Ja toisaalta se on niin tärkeä asia, että mä uskon että päättäjätkin sen huomaavat.

(Sosiaalityö 1)

Toisaalta projekteissa pidettiin tärkeänä niiden kykyä olla julkista sektoria innovatiivisempia, enemmän kiinni nykyajassa ja haastaa julkisen sektorin jäykkyyksiä. Nämä kaikki piirteet liittyivät eräänlaiseen ihannekuvaan projekteista. Sen mukaan projekteissa on lisäarvoa, jota ei muilla malleilla saavuteta. Moniammatillisten projektien toivotaan saavuttavan palvelua, joka ei ole kaavamaista minkään ammattikunnan standardien mukaan vaan tuotetut palvelut on räätälöity asiakasta varten. Projekteja pidetään innovatiivisena, julkisen sektorin byrokratiaa suorittavana. (Esim. Jalava & Virtanen 1995, 65) Haastateltavat arvostivatkin nimenomaan projektin kykyä antaa asiakkaille aikaa. Toisaalta projektin innovatiivisuutta myös kritisoitiin:

K: Onks jotain, mitä sä et ymmärrä projektien toiminnassa?

V: Niin... Kyllä kai mä ymmärrän [nauraa] Kyllä mä... Ei tuu heti mieleen semmosta... suuria aukkoja. Tietysti on monia asioita, joista mä voin olla eri mieltä.

K: Mitä semmoset jutut sitten ois?

V: No... Esimerkiks mä haluaisin... Tai olisi mukavaa, et näillä projekteilla olisi oikeasti mahdollisuus kokeilla vieläkin innovatiivisemmin eri asioita. Että tää projektipäätös ja sen rahoittajan säännöt. Koko tää ESR-lainsäädäntö rajoittaa pikkasen liian paljon. Että esimerkiksi mitkä ovat hyväksyttävät kustannukset. On asioita, joita voi tehdä ja joita ei voi tehdä. (joo) Et tavallaan... puhutaan siitä et pitäis testata uusia tapoja mutta sit on pitkä lista niinku eri rajotuksia, että mitä ei voi tehdä ja sääntöjä siitä, miten tietty asiat tehdään ja se tavallaan pakottaa projektin toimimaan aika tavanomaisesti. Samalla kun vaaditaan, että on oikein innovatiivista. Sitä minä en oikein ymmärrä.

K: Et jollain tapaa projektikin sitten toimii turhan vakiintuneesti. Tai...

V: Joo, kyllä kyllä että olis mielenkiintosta jos vois ihan oikeesti painaa päälle ja tehdä ihan semmosia villejäkin kokeiluja. Antaa vähän enemmän vapausastetta. (joo) Et oli puhetta siitä et jos on työvoimatoimisto jolla on paljon, muttei riittävän paljon ja sitten tulee projekti joka on kuiteskin näin... sen projektin luonteeseen kuuluu se et on sitä vapausastetta enemmän mutta ei se silti ole ihan riittävää, et se sitten on joissakin tilanteissa joku TE-keskuksen, työvoimatoimiston jatke ja tehdään sitten samankaltaisia asioita ja silloin tää varsinainen hyöty ehkä jää toteutumatta et me ollaan... tulee semmoinen pieni varjotyövoimatoimisto joka toimii samojen työkalujen ja samojen tapojen mukaisesti ja kuitenkin sitten korostavat sitä että tää on innovatiivista, erilaista ja uutta eli siinä on pieni ristiriita.

(Työvoimatoimisto 6)

Projekteja pidettiin yleisesti liian pitkälti joko sosiaali- tai työvoimatoimen jatkeena ja niiden tehtävien suorittajana sen sijaan, että niillä olisi jotain aidosti omaa. Puheessa projekteista nousee esiin samantyyppinen ristiriita kuin sosiaalityön kohdalla: Kunnan sosiaalityöstä puhutaan ideaalisti ihmisten ongelmien yksilöllisenä ratkaisena, mutta käytännössä työskennellään paljolti rutiinien ja rajoitusten keskellä. Projekteja puolestaan kuvataan byrokratiasta vapaiksi ja innovatiivisiksi, vaikka ESR:n myötä projekteja myös valvotaan tarkkaan. Eräs haastateltavista kuvasi tätä valvontaa jopa sairaaksi.

Projekteja kritisoitiin voimakkaasti myös niiden juurtumattomuudesta. Yhteistyöprojektien jälkityössä onkin katsottu olevan parantamisen varaa. Hyvien käytäntöjen siirtäminen normaaliin toimintaan on tutkimuksissa osoittautunut vaikeaksi. Projektit eivät saisi olla itsetarkoitus, vaan tulosten olisi jätävä eloon myös projektin loputtua. (Esim. Ala-Kauhaluoma ym. 2002a, 70.) Haastateltavat pelkäsivät, että myös tutkimusprojektin kohdalla olisi hankala toteuttaa pysyviä muutoksia, sillä projektien annin katsottiin olevan voimakkaasti riippuvaista projektirahoituksesta. Projekteja arvosteltiin myös niiden kykenemättömyydestä sitoutua pitkiin prosesseihin, minkä katsottiin olevan pysyvän muutoksen kannalta välttämätöntä.

K: Erooks ylipäänsä tää yhteistyö projektin kanssa mitenkään siitä tota muusta yhteistyöstä mitä varmasti teet?

V: No se on se, että se on projekti. Että Suomi näyttää olevan nyt ihan projektien yhteiskunta että on projektia siellä ja projektia täällä ja kaikki näyttää olevan tietoisia siitä, että ne kestävät kaksi vuotta, ehkä kolme vuotta ja alusta alkaen melkein tehdään jo tota selvitys siitä, että mimmonen kohderyhmä on ja ovatko he jo puolen vuoden päästä saavuttaneet sen mikä oli se tavoite. Ja se on mielestäni ihan päin seiniä. Että se olis ihan sama juttu kuin että rakentaisit talon ja aloitattaisit ja sitten sä arvioisit, mimmonen se talo on, vaikka se ei olisi vielä valmis. Ja se ehkä on se suurin ongelma, että ne vaatimukset ovat korkealla alusta alkaen.

(Sosiaalitoimi 1)

Julkiseen sektoriin verrattuna projektia pidettiin myös helpommin lähestyttävänä ja suurpiirteisempänä. Kummankin erottavan piirteen voi katsoa juontavan juurensa samasta asiasta: projektin eroista julkiseen sektoriin nähden.. Vaikka projekteja arvostellaankin byrokratian ja valvonnan paljoudesta, lain mukanaan tuomia virkamiesvelvollisuuksia sillä ei ole. Tämä johtaa siihen, että projekti voi lähestyä sekä asiakkaita että työnantajia ilman lakien ja säännösten paljouutta, kuten velvollisuutta käyttää myös pakkokeinoja asiakkaan motivoimiseen. Kuten eräs työvoimatoimen haastateltavista ilmaisi, projektit käyttävät apunaan työllisyyspolitiikan hyviä puolia suurpiirteisesti byrokratiaa kiertäen, mutta voivat samalla unohtaa kaikki ”tylsät jutut”. Tämä ei kuitenkaan juurikaan tuntunut herättävän katkeruutta tai kateutta haastateltavissa. Nämä kuitenkin kritisoivat projekteja toisaalta pikkutarkkuuden puutteesta, joka on projektien eduksi lasketun suurpiirteisyyden negatiivinen käänköpuoli. Viranomaiset arvostavat viranomaisuuteen kuuluvaa täsmällisyyttä ja katsovat hallitsevansa sen projektia paremmin. Projektit siis toisin sanoen saivat kiitosta niistä asioista, joissa ne eroavat julkisen sektorin toiminnasta. Samat piirteet kuitenkin aiheuttivat suuren osan myös projektiin kohdistetuista moitteista.

Projektien työtä kunnissa arvostetaan, mutta niitä ei pidetä toimintamuodoltaan välttämättöminä vaikka ne kykenevätkin tiettyjen asioiden kohdalla saavutuksiin, joihin julkisella sektorilla ei pystytä. Projekteja pidettiin jossain määrin julkisen sektorin puutteiden paikkaajina. Tätä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin ei sitä, ettei projekteja olisi, sillä ne auttavat asiakkaita ainakin projektin keston ajan, vaikkei pysyvää muutosta tapahtuisikaan tai projektissa kehitettyjä innovaatioita saataisi juurrutettua. Haastateltavat kaipasivat kuitenkin ennen kaikkea resursseja omaan perustoimintaansa ja projektien määrän vähentämistä ja niiden laadun vastaavaa parantamista.

V: Kun me välillä tuskaillaan just et meillä on liikaa projekteja ja vedetään joka suuntaan että pitäis... Jossain vaiheessa tuntuu siltä että jossain vaiheessa pitäis niitä resursseja tännekin päin... Lisätä, joo. Et ehkä vähän vähemmän projekteihin ja sit mun mielestä pitäis kyllä rohkeasti miettiä näitä hallinnollisia muotoja että... Nää pikkukunnat, jotka kai... lainsäädäntö koskee kaikkia, pikkukunnat ei pysty koskaan, pysty niinku oikeestaan vastaamaan tähän tai... Ne joutuvat rikkomaan lakia kun resursseja ei ole (aivan). Että jotenkin pitäis nähdä se todellisuus. (Joo) Nähdä se todellisuus, et näin se on...

(*Sosiaalitoimi 2*)

2.3.4. Projekti oman työn tukena

Vaikka arviot projektista ja projektimaailmasta vaihtelivat ja niitä kritisoitiin, oman paikkakunnan senhetkiseen projektiin oltiin kuitenkin varsin tyytyväisiä – tai sitä ei haluttu kritisoida voimakkaasti. Tämä tyytyväisyys johtunee lähinnä kahdesta seikasta: kuten aiemmin todettua, projekti saa haastateltavien mielestä toimintansa aikana *hyvää aikaiseksi* ja se toisaalta *toimii samojen tavoitteiden saavuttamiseksi* kuin viranomaiset. Olen aiemmin todennut, että sosiaali- ja työvoimatoimella oli keskenään erilaiset tavoitteet ja maailmankuvat. Tätä taustaa vasten onkin mielenkiintoista, että sekä sosiaali- että työvoimatoimessa katsottiin projektin toimivan omien tavoitteiden mukaisesti. Huolimatta siis siitä, että sosiaali- ja työvoimatoimi tavoittelevat keskenään eri asioita, projektin katsotaan toimivan nimenomaan omien tavoitteiden kanssa samassa linjassa. Sosiaalitoimen maailmankuva on ihmisläheinen ja keskittynyt asiakkaiden hyvinvointiin ja mahdollisuuksien lisäämiseen. Näin ollen projektin tavoitteita tulkittiin näiden tavoitteiden kautta. Työvoimatoimessa projektin katsottiin pyrkivän nimenomaan työllistämiseen ja työpaikkojen luomiseen. Projektin tavoitteita eräs sosiaalitoimen edustaja kommentoi näin:

K: [...] Ymmärrätkö mielestäs hyvin sen, mihin he pyrkii siinä projekissa, et mitkä ne tavoitteet on...

V: No ne oli melkein ne, mitkä mä äsken luin eli saada asiakkaat takaisin työelämään ja ymmärtää se, että heidän taustansa on... voi olla aika rankka ja että myös he tarvitsevat hirveesti aikaa ennen kuin

he pääsevät sitten takaisin työelämään ja että he tarvitsevat hirveen paljon ohjausta myös silloin ... et siel on ihminen mukana. [...] Se on tärkeää.

(Sosiaalitoimi 1)

Projektin rooli *oman työn tukena* johtuu edellisen esimerkin tavoin paitsi yhteisistä tavoitteista myös luonnollisesti resursseista. Sosiaali- ja työvoimatoimen työntekijöillä oli haastatteluiden perusteella halua tukea asiakkaita tai lähestyä yrittäjiä mielellään myös toimiston ulkopuolella, jos tähän vain olisi mahdollisuuksia. Alustavassa hypoteesissani oletin, että kilpailu resursseista johtaisi jonkin asteiseen kilpailuasetelmaan myös projektin ja julkisen sektorin välillä. Haastattelut eivät kuitenkaan kielineet tällaisesta vastakkainasettelusta. Tähän lienee syynä juuri se, että projekti ei haasta liian voimakkaasti omaa työtä, vaan pyrkii samankaltaisiin tavoitteisiin ja näin ollen projektin kuluessa vähentää painetta omassa työssä: Jos asiakas saa töitä ja tukea projektin kautta, tämä vähentää sosiaali- ja työvoimatoimen työmäärää. Tähän havaintoon vaikutti kuitenkin haastattelujen ajankohta: Koska projektit olivat kestäneet jo kaksi vuotta, projektin tuoma alkurasitus on ehtinyt vähentymään ja siihen on totuttu. Useampi haastateltava valitti, että projektin alussa se aiheutti myös paljon ylimääräistä työtä lähinnä asioiden selittämisestä ja projektin työntekijöiden opettamisesta johtuen. Projektien osaamisen kasvettua tämä ekstrasätyö on kuitenkin muuttunut avuksi.

3. Systeminen näkökulma

Projektit ovat osa nykypäivän sektorien rajoja rikkovaa yhteistyökehitystä. Myös tutkimusprojektissa on kiinnitetty erityistä huomiota yhteistyökysymyksiin paikallisella tasolla. Sosiaali- ja työvoimatoimen välistä yhteistyötä vaikeuttavat kuitenkin niiden erilaiset tavoitteet ja maailmankuvat. Sekä sosiaali- että työvoimatoimen näkökulmasta näyttää siltä, että projektit sen sijaan pyrkivät pitkälti samoihin tavoitteisiin kuin viranomaiset itse ja lisäksi ne tuovat toimiessaan apua ja helpotusta hyvinvointipalveluiden tuottamiseen. Projektien voi siis katsoa toimivan suhteessa viranomaisiin tuen positiosta käsin. Uhkana haastateltavat eivät sitä nähneet.

Vallitsevan ja edellisessä luvussa esitellyn tilanteen voi kääntää syvemmäksi tulkinnaksi Niklas Luhmannin systeemiteorian avulla. Seuraavassa luvussa esittelen systeemiteorian liittäen sen mahdollisimman luonnollisesti omaan tutkimuskysymykseeni. Tutkimuskysymyksessäni hahmotan sosiaali- ja työvoimatoimet osaksi hyvinvointivaltiollista poliittista systeemiä. Sosiaali- ja työvoimatoimi ovat siis hyvinvointivaltiollisen poliittisen systeemin organisaatioita, jotka kuitenkin toimivat

itsenäisten systeemien tavoin. Lisäksi pohdiskelen seuraavassa luvussa projektin asemaa ja sitä, millaisia jossain määrin tiedostamattomia mahdollisuuksia projektilla voi julkisella sektorilla olla.

3.1. Systeemitheoria kokonaiskuvan kirkastajana

Niklas Luhmannin mukaan sosiaaliset systeemit ovat muodostuneet aikojen kuluessa modernin yhteiskunnan eriytymisen myötä. Nämä systeemit ovat pitkän kehityksen tulosta, ja niitä on Luhmannin mukaan olemassa vain rajattu määrä. Tyypillisimpinä esimerkkeinä sosiaalisista systeemeistä Luhmann nostaa usein esiin talouden, oikeuden, politiikan, tieteen, uskonnon ja kasvatuksen funktionaaliset alasysteemit. Alasysteemit toimivat organisaatioiden kautta. (Ks. esim. Luhmann 2004; Luhmann 1995, 12-58.) Tutkimuskysymyksen yhteydessä hahmotan tilanteen niin, että sosiaali- ja työvoimatoimi ovat hyvinvointivaltiollisen poliittisen systeemin alla toimivia organisaatioita, jotka kuitenkin toimivat systeemien tapaan. Niillä siis toisin sanottuna on omat koodinsa ja oma toimintalogiikkansa. Luhmannin systeemitheoria on kaikenkattava ja monimutkainen yhteiskuntateoria, jonka soveltaminen käytäntöön on jossain määrin haasteellista. Näin ollen olenkin ottanut teorian suhteen jotain vapauksia, joista yksi liittyy nimenomaan siihen, että hahmotan organisaatioiden toimivan systeemien kaltaisesti. Jatkossa puhunkin sosiaali- ja työvoimatoimesta systeemeinä. Siinä missä Luhmannin alasysteemit toimivat varsin yleisellä tasolla ja kaikenkattavasti, olen siis itse soveltanut teoriaa myös huomattavasti yksityiskohtaisempiin kysymyksiin ja ulotan teorian sosiaalisista systeemeistä koskemaan myös niin mikrotason ilmiöitä kuin sosiaali- ja työvoimatoimintaa. Yhtä kaikki uskon, että Luhmannin viitoittamaa tietä voi edetä myös paikallisen tason sovelluksiin. En siis pyri tutkimuksessani seuraamaan alkuperäistä teoriaa joka suhteessa tiukasti. Katson, että sosiaali- ja työvoimatoimen systeemit toimivat samankaltaisesti kuin Luhmannin funktionaaliset systeemit ja sovellan näiden analysoinnissa Luhmannin teoriaa sen muilta osin.

Sosiaalinen systemi on kyseessä silloin, kun useampien henkilöiden toiminnot ovat mielekkäästi yhteydessä toisiinsa ja samanaikaisesti rajoilla erotetut ympäristöstään. Systemin tarkoitus on omaa kompleksisuuttaan lisäämällä yksinkertaistaa ympäristöään ja vähentää sen kompleksisuutta. Rajat ovat systemin kannalta olennaisia, sillä ne erottavat ulkomaailman systemistä itsestään. Ne syntyvät, kun systemi oman päätöksentekonsa ja oman kompleksisuutensa avulla erottaa itsensä ulkomaailmasta. (Esim. Luhmann 1995, 12-58.) Sovellettaessa tätä ajatusta esimerkiksi työvoimahallintoon kyse on siitä, että koko

hallinnonala on keskittynyt tavoittelemaan samaa asiaa eli työllisyyttä ja tämä tekee sen toiminnasta mielekästä. Tähän tavoitteeseen pyrkiessään se on kehittynyt monimutkaiseksi järjestelmäksi, jonka hallitseminen vaatii kokemusta ja systeemistä osaamista:

K: Koetsä jotenkin, että toi projekti haastaa sitä toimintaa, mitä teillä täällä on?

V: No ei todellakaan. Ei todellakaan haasta. Tää on semmonen verkko tää työvoimahallinto että kun sä ensin opit senkään vertaa kun minä niin olet jo aika tähti. Saati sitten, että jos toimit tän systeemin ulkopuolella. Niin sä opit asioita vähitellen, mut ethän sä tiedä näit systeemeit... sä et näe et mistä se tulee ja miksi se menee näin. Et en todellakaan.

(Työvoimatoimi 8)

Projektityöntekijän tai kenenkään muun systeemin ulkopuolisen on vaikea ymmärtää työvoimatoimen logiikkaa ja käytäntöjä. Viranomainen, joka hallitsee työvoimatoimen kompleksisuuden ei pysty hahmottamaan maailmaa toisen systeemin silmin, sillä ulkomaailma on työvoimatoimelle yksinkertaistettua. Näin ollen esimerkiksi sosiaali- ja työvoimatoimen yhteistyö on ongelmallista: koska kyseessä on kaksi erilaista systeemiä joiden olemassaololla on erilaiset merkitykset, kumpikin osapuoli tarkastelee maailmaa ensisijaisesti oman systeeminsä ja sen tavoitteiden kautta.

K: ...alotetaan ihan semmosilla kysymyksillä sun omasta työstä. Eli ihan lyhykäisyydessään, mitä sä teet työkses?

V: Eli mä olen sosiaalityöntekijä. Ja tota sosiaalityöllä tarkoitetaan sitten sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa neuvontaa ja ohjausta. Ja...

K: Mitä sä käytännössä teet?

V: Elikä mä hoidan toimeentuloturva, vammaispalveluita, päihdehuoltoa ja pakolaishuoltoa ja kuntouttavaa työtoimintaa. Eli ne osa-alueet kuuluvat mun piiriin. Ja tota aikuissosiaalityötä myöskin, se on aika uusi käsite kuiteskin täällä Suomessa siinä etsitään koko ajan aktivoivia ja kuntouttavia työmenetelmiä. Ja yritetään sitten vahvistaa aikuissosiaalityön identiteettiä. Ja sitten tietenkin sekin puoli, että yritetään sitten hahmottaa, mitä on sosiaalityö ja mikä on kuntoutusta. (aivan) Että se on kuitenkin kaikille ihan uutta. Yhteiskunnassa. Niin mitä muuta mä sanoisin... eli ne osa-alueet. Niin, no tällä hetkellä on just ne.

(Sosiaalitoimi 1)

Kun kysyin sosiaalitoimen edustajalta tämän toimenkuvasta, hän aloitti vastauksen kertomalla sosiaalityön ideaaleista tavoitteista (ks. luku 2.1.3). Kun pyysin haastateltavaa täsmentämään, mitä tämä *käytännössä* tekee, hän vastasi luettelemalla erilaisia sosiaalityön ammatillisia käytäntöjä. Sen sijaan, että haastateltava olisi kertonut arkipäiväisestä työstään ja sen haasteista, joihin voi olettaa kuuluvan asiakkaiden tapaamista, näiden taloudellisten ongelmien selvittelyä, hoitopaikkojen järjestämistä ja niin edelleen, vastaus kuulosti kuin suoraan sosiaalityön oppikirjasta luetulta luvulta työn käytännöistä. Tämä

esimerkki kuvaa hyvin sitä, kuinka omasta työstä systeemin sisällä on vaikeaa ellei mahdotonta puhua luettelematta monimutkaisen systeemin sovittuja piirteitä. Kompleksisen systeemin käytännön toimintaa ei niin vain käännetäkään arkikielelle!

Kun systeemi kohtaa toisen systeemin – siis itselleen vierasta, yksinkertaistettavaa ympäristöä – tämä aiheuttaa häiriöitä systeemin sisäisessä herkkyydessä ja dynamiikassa ja johtaa muutoksiin koko systeemissä. Tästä voi pitää esimerkkinä sitä, kun sosiaalitoimen systeemi joutui 1990-luvulla reagoimaan talouden systeemin muutoksiin, mistä seurasi muutoksia myös sosiaalitoimessa itsessään. Vaikka systeemi siis joutuu joskus pakon alaisena reagoimaan ympäristönsä muutoksiin systeemit eivät voi korvata toisiaan tai toimia yhteistyössä. Jokainen systeemi on hyvin itsenäinen ja pystyy reagoimaan ympäristön tapahtumiin vain oman rakenteensa mukaisesti. (Luhmann 1989, 47-49.)

Systeemi voi reagoida toiseen systeemiin vain silloin, kun toisen systeemin tapahtumat voi jäsentää systeemin omien koodien kautta – toisin sanoen silloin, kun ympäristön tapahtumat ovat systeemin tulkittavissa. Tästä on kyse esimerkiksi silloin, kun talouden systeemi reagoi omistajiin ja hintoihin, vaikka nämä olisivatkin oikeastaan poliittisen systeemin luomuksia. Tätä kykyä reagoida ympäristöön kutsutaan *resonanssiksi*. Luhmann (emt., 15) käyttää esimerkkinä resonanssista systeemin ja sen ympäristön suhteessa sanakirjaa: Resonanssiin kykenemätön systeemi on kuin sellainen sanakirja, joka selittää kaikki määritelmänsä viittaamalla toisaalla itsessään määriteltyihin määritelmiin. Resonanssiin kykenevä systeemi sen sijaan on kuin teos, joka sallii viittaukset myös määrittelemättömiin käsitteisiin. Mitä rikkaampi sanakirjasta tulee, sitä enemmän se tuottaa resonanssia. Pääsääntöisesti systeemit kuitenkin pyrkivät olemaan toisistaan riippumattomia ja ulkomaailmalta suljettuja. Viranomaisyhteistyöstä ja sosiaali- sekä työvoimatoimen erillisistä systeemeistä puhuttaessa tämä systeemin taipumus itseensä viittaavuuteen aiheuttaa ongelmia: viranomaissysteemien kyky keskinäiseen kommunikaatioon on vaikeaa, jolleivät ne pysty viittaamaan itsensä lisäksi tarpeen tullen myös toisiinsa.

3.2. Systeemien kommunikaatio ja koodit

Luhmannin ajattelussa yhteiskunta koostuu kommunikaatiosta ja vain siitä. Systeemit uusintavat itsensä ja viittaavat itseensä ja mahdollisesti ympäristöön nimenomaan kommunikaatiolla, joka pohjautuu *binäärisiin koodeihin*. Systeemiin voikin päästä käsiksi vain analysoimalla sen kommunikaatiota. (Luhmann 1989, 139-151.) Yleisen käsityksen mukaan (esim. Vanderstraeten 2000, 585-586) kommunikaatio on tiedon siirtämistä, jossa

välitetään informaatioviestejä lähettäjältä vastaanottajalle eri ilmaisuvälineillä. Tässä prosessissa lähettäjä koodaa viestinsä ilmaisumuotoon sopivaksi ja vastaanottaja puolestaan purkaa koodin ymmärtääkseen viestin sisällön. Luhmann (1995, 139-151) kuitenkin pitää tätä käsitystä liian yksinkertaisena. Kommunikaatio ei ole vain tiedon siirtämistä koodeja yksinkertaisesti avaamalla ja sulkemalla, vaan prosessi on monimutkaisempi ja välitetty informaatio voi tarkoittaa hyvinkin eri asioita lähettäjälle ja vastaanottajalle. Kommunikaatioprosessissa tulisikin huomioida entistä paremmin se, että vastaanottaja todella ymmärtää lähettäjän ilmaisun. Välitetyn tiedon ominaislaatu muodostuu vasta kommunikaatioprosessissa, jossa joudutaan valintojen eteen. Nämä valinnat koskevat lähinnä informaatiota, ilmaisua ja ymmärtämistä. Sosiaalisen systeemin elementit tuotetaan toistuvasti uudelleen kommunikaatioverkostoilla eikä niitä voi olla olemassa näiden verkostojen ulkopuolella. Kommunikaatio on näin ollen siis osa systeemin itsensä uusintamista.

Siinä missä ennen yhteiskunta toimi monitoiminnallisten ja kaiken kattavien systeemien varassa, niiden paikan on modernisaation myötä ottanut erilaisten systeemien erityisten koodien yhteispeli. (Luhmann 1989, 47-49.) Jokaisen osasysteemin käyttämä kieli perustuu binäärisiin, kaksiarvoisiin koodeihin. Esimerkkejä tällaisista koodeista ovat lain systeemin koodi laillinen/laiton tai politiikan hallitus/oppositio. Systeemin ympäristö ei pysty käyttämään näitä koodeja tai niihin pohjaavaa kieltä. Systeemin itsensä kannalta koodit taas välittävät yleismaailmallista totuutta ja poissulkevat muut mahdollisuudet ja muihin koodeihin pohjaavan kielenkäytön. Luhmann pitää tästä johtuen kommunikaatiota yli systeemirajojen jopa mahdottomana eikä pyrkimys yhdistellä koodeja voi toimia. Esimerkiksi yhdistetyssä koodissa hallitus/laiton ei ole järkeä eikä se muodosta minkäänlaista pohjaa yhteiskunnalliselle eriytymiselle. (Luhmann 2004.) Kuten aiemmissa luvuissa (2.2.3; 2.2.4) kävi ilmi, sosiaali- ja työvoimatoimi ovat toisilleen vastakkaisia ja niiden maailmankuvat, tavoitteet ja samaistumiskohteet eroavat toisistaan. Siinä missä sosiaalitoimi tarkastelee maailmaa ihmisten ja kunnan hyvinvoinnin ja ihmisten välisen tasa-arvon takaamisen kautta, työvoimatoimessa tarkastellaan maailmaa konkreettisemmista lähtökohdissa, joissa kyse on palkkatyöstä tai sen puutteesta. Näiden maailmankatsomuksellisten erojen kautta piirtyy kuva myös niistä koodeista, joilla viranomaiset maailmaa tarkastelevat. Sosiaalitoimen kaksiarvoinen koodi jäsenyyksi pariksi *hyvinvointi/syrjäytyminen* ja työvoimatoimen koodi parilla *työllisyys/työttömyys*.

Kuten esiin on noussut, sosiaaliset systeemit uusintavat itsensä itseensä viittaamalla. Systeemin toiminta vain (tai pääasiassa) itseensä viitaten voi kuitenkin johtaa tautologioihin tai paradokseihin; onhan ongelmallista jos esimerkiksi lain systeemi perustelee laillisuuttaan tai legitiimiyttään sillä, että laissa sanotaan niin. (Luhmann 1989, 22-27.) Binäärikoodit ovat tapa, jolla tämä ongelma poistuu. Lakiesimerkissä erottelu lailliseen ja laittomaan johtaa siihen, että erottelua käyttämällä systeemi voi ohjata toimintaansa ilman että kysymystä koodin itsensä ykseydestä tarvitsee nostaa esiin. Esimerkiksi työllisyyteen liittyvät kysymykset on puolestaan yksinkertaisinta käsitellä työllisyys/työttömyys-erottelun kautta ilman että kysymyksen perusteisiin tarvitsee käydä käsiksi. Tarkkailtaessa systeemin toimintaa voidaan kuitenkin nähdä tämän ohjailun läpi. Systeemi valitsee koodin käytön, sillä se peittää toiminnallisen pohjan tautologiat ja paradoksit. (Emt., 36-37.)

Puhe systeemeiden toimintaa ohjaavista binäärisistä koodeista voi vaikuttaa yksinkertaistetulta tarkastelulta hyvä-paha-akselilla. Koodit eivät kuitenkaan ole sinänsä arvolutautuneita, vaikka ne siltä voivat ensi alkuun vaikuttaa. Kun systeemien toimintaa tarkkaillaan, niiden takaa paljastuu enemmän. Sen lisäksi, että systeemin rakenteiden analyysissä kiinnitetään huomio koodeihin ja niiden analysointiin, pitää mennä askelta syvemmälle. Tällä syvemmällä tasolla tarkoitetaan sitä tasoa, joilla systeemin toiminnan sopivuudet määritellään ja tarpeen mukaan myös muutetaan. Tätä kutsutaan ohjelmoinnin tasoksi. Siinä missä koodauksen tasolla systeemit ovat suljettuja vastakohtaisuuden asemia, joissa toimitaan binäärikoodien avulla, ohjelmat ovat annettuja ehtoja toimintojen valintaan. Esimerkiksi binäärikoodin laillinen/laiton kohdalla suhteen yleinen ohjelma on oikeus ja toiminnan tasolla ohjelma tarkoittaa lakiin liittyviä normeja. Koodauksen ja ohjelmoinnin avulla systeemi säilyttää mahdollisuuden toimia samanaikaisesti sekä avoimesti että suljetusti. Ohjelmoinnin tasolla systeemi on kykeneväinen resonanssiin ympäristönsä kanssa ja näin ollen pystyy myös muutoksiin. (Emt., 44-48.) Ohjelmointi siis edustaa sosiaalisen systeemin sitä puolta, joka on avoin ympäristöä kohtaan. Sen kautta systeemi myös kykenee muuttumaan ja olemaan mukana ajankohtaisessa kehityksessä. Jos lakiin liittyviä normeja muutetaan ohjelmoinnin tasolla, koko käsitys oikeudesta ja siitä, mikä on laillista tai laitonta voi muuttua ilman, että itse koodille laiton/laiallinen tapahtuisi mitään. Sosiaali- ja työvoimatoimen kohdalla tämä ohjelmoinnin taso on poliittisessa keskustelussa ja yhteiskunnallisissa linjauksissa. Sosiaali- ja työvoimatoimi ovat osa hyvinvointivalttiollista poliittista järjestelmää, mistä keskustellaan jatkuvasti. Tämä keskustelu on pohjana sille, miten systeemit konkreettisesti toimivat. Esimerkiksi 1990-

luvun laman vaikutukset taloudelliseen systeemiin resonoivat sosiaali- ja työvoimatoimen systeemeihin ja heijastuivat myös käytännön tasolla siihen, miten hyvinvointivaltiollisia palveluita järjestetään ja miten sosiaali- ja työvoimatoimi toimivat. Vaikka järjestelmiin tehtiin muutoksia ja lama vaikutti niiden toimintaedellytyksiin, sosiaali- ja työvoimatoimen koodit pysyivät ennallaan. Muutoksista huolimatta sosiaalitoimi on jäsentää maailmaa koodiparilla hyvinvointi/syrjäytyminen kun taas työvoimatoimi toimii koodilla työllisyys/työttömyys.

Kuten seuraavasta haastattelusitaatista ilmenee, viranomaiset eivät sosiaali- tai työvoimatoimessa olleet tyytyväisiä työvoimatoimen vaikuttavuuteen työllisyyskysymyksen hoidossa ja että muutosta tarvittaisiin. Haastateltu työvoimatoimen edustaja ilmaisikin toiveensa muutoksen tarpeesta kohdistuen toiveensa työllisyyspoliittisen keskustelun paikalliseen vilkastumiseen. Myös haastateltava viranomainen hahmotti, että avain muutokseen on poliittisessa keskustelussa – siis systeemin sillä tasolla, jolla muutos ja resonanssi ympäristön kanssa on mahdollista.

K: Miten projekti sun mielestä ylipäänsä vaikuttaa tähän paikkakuntaan?

V: Joo, tää on jo toiveajattelu nyt mutta mä toivon, et se vilkasta tätä keskustelua. Työllisyyspoliittista keskustelua. Et tavallaan he esittävät kysymyksiä ja kyseenalaistavat ja ovat esillä ja nopeuttavat tällaista jotain tarttis tehdä-keskustelua.

K: Eli aktivoi vähän niinku?

V: Aktivoi...

(Työvoimatoimi 6)

Kun sosiaali- ja työvoimatoimi kohtaavat hyvinvointipalveluiden kentällä, yhteistyössä on tutkitusti ongelmansa. Heikkilä & Keskitalo (2002) totesivat yhteistyön ongelmien olevan seurausta sosiaali- ja työvoimatoimen erilaisista missioista. Missiot ovatkin varmasti osasyy yhteistyön ongelmiin. Sosiaali- ja työvoimatoimi ovat tiettyjä yhteiskunnallisia tehtäviä varten olemassa olevia systeemeitä. Näiden systeemien tavoitteet (hyvinvointi ja työllisyys) eroavat toisistaan, mikä väistämättä vaikuttaa yhteistyöpyrkimyksiin. Erilaisten tavoitteiden toteamisen lisäksi tulisi kuitenkin kiinnittää huomio kommunikaatioon, koodeihin ja ohjelmiin sen kannalta, pystyvätkö eri viranomaiset ymmärtämään toisiaan kunnolla. Tätä kautta voidaan saada syvempi kuva tilanteesta. Seuraava haastattelusitaatti on esimerkki siitä, millaisena yhteistyön ongelmat saattavat ilmetä:

K: Sä sanoit tossa, että esimerkiksi tätä asiaa te ootte pyrkinyt keskustelemaan ja muuta... Niin onks sun mielestä tän projektin kanssa eri osapuolet saaneet hyvin sen äänen kuuluviin... Että tää foorumi on sitten toiminut ihan?

V: Kohtalaisen hyvin joo. Ja tietysti... nehan ovat ihmisiä, jotka edustavat eri tahoja elikkä eivät aina löydä sitä yhteistä säveltä. Ja voi olla että oman toimialan intressit eivät aina kohtaa toisiaan. Jonkun kolmannen sektorin intressi esimerkiksi saattaa olla että tietty työllistetään mahdollisimman paljon ihmisiä että päästään niihin tavoitteisiin mitä heille on asetettu. Ja joku työvoimatoimisto saattaa niinku mäkin olen joskus ääneen sanonut, että näitä volyymeita pikkasen enemmän, pitäis saada niitä ihmisiä mukaan. Joku kunta saattaa laskea toimeentulotukitilannetta ja toivoo että joku tietty ihminen sais työvoimapalveluja sen sijaan kun näitä palvelu... voi olla että joku yhteisesti sovittu tutkimus joka maksaa kohtuullisen paljon jollekin ihmiselle, et jonkun... Joku voi olla sitä mieltä, että tähän kannattaa satsata, joku toinen toteaa, että ei välttämättä. Näitä yksityiskohtia kyllä tulee, pystynkö tämän nyt selittämään. Eli kohtalaisen hyvin on päästy keskustelemaan, mutta ei tietysti semmosta sataprosenttista konsensusta koskaan. Et siinä on kyllä petraamisen varaa siinä mielessä. Et saattaa olla, että joku asia on ollut... mä oon kuvitellut et kaikki on kirkkaasti, selkeesti et nämä on yhteiset tavoitteet ja sitten taas joku arkipäivänen tilanne osottaa, ettei se ollutkaan kaikille niin itsestäänselvää.

(Työvoimatoimi 6)

Projektin kautta tapahtuneessa yhteistyössä eri toimijoiden välistä kommunikaatioyhteyttä ovat siis hankaloittaneet tahojen erilaiset tavoitteet. Hyvän keskusteluyhteyden esteenä on kuitenkin myös jotain muuta: vaikka työvoimatoimen edustaja on olettanut, että tietty asia on selvästi ja yhteisesti kommunikoiden sovittu, toinen osapuoli ei olekaan suhtautunut asiaan työvoimatoimen edustajan olettamalla tavalla. Tämä kertoo siitä, että eri systeemien edustajilla on vaikeuksia *ymmärtää* toisiaan. Vaikka toimijat puhuvat samaa kieltä, tuntevat saman paikkakunnan ongelmat ja toinen toistensa toimintaedellytykset, yhteisymmärrystä ei synny. Kuten Luhmann (1995, 137-175) huomauttaa, kommunikaatio ei ole niin yksinkertainen prosessi kun yleensä kuvitellaan, vaan yhteisymmärryksen vaikeudet ovat sille tyypillisiä. Systeemin koodit vaikuttavat siihen, että vaikka eri systeemit pyrkivät yhteistyöhön ja toimijat keskustelevat keskenään, yhteisymmärrystä ei synny. Arkikielellä ilmaistuna toisilleen vieraat systeemit eivät puhu keskenään samaa kieltä – oli keskustelevien yksilöiden puhekieli mikä tahansa.

Kommunikaation merkitys yhteistyökysymyksissä on tunnustettu myös yleisesti ja nousee voimakkaasti esiin tutkimuksissa viranomaisyhteistyöstä (Esim. Haapakorva ym. 2003; Ojuri 1996; Leino 1995; Isander & Laine 2001; Arnkil ym. 2003). Kommunikaatiolla näissä tutkimuksissa tarkoitetaan esimerkiksi avointa ja keskustelevaa kulttuuria, puhetapoja, termejä ja yhteydenpitomalleja. Itse asiassa yksi verkostoituneen toimintamallin perusajatuksista on eri ympäristöissä työskentelevien toimijoiden välinen kommunikaatio, joka luo pohjan useiden eri toimijoiden asiantuntemuksen samanaikaiselle käytölle (Lehtinen & Palonen 1997, 110). Näissä näkemyksissä kommunikaatioon

kuitenkin suhtaudutaan pääasiassa Luhmannin systeemiteoriaa optimistisemmin ja pelkistetään kommunikaatio Luhmannin käsitystä yksinkertaisemmaksi prosessiksi.

3.3. Projekti systeemien haltuun ottajana

Aiemmassa luvussa (2.3.4) totesin, että projekti nähdään kummallakin viranomaistaholla tuen positiosta käsin. Erityisen mielenkiintoisen tästä havainnosta teki se, että vaikka sosiaali- ja työvoimatoimi sinänsä pyrkivät eri tavoitteisiin, sekä sosiaali- että työvoimatoimessa projektin katsottiin toimivan omien tavoitteiden kanssa samansuuntaisesti ja tukevan omaa työtä:

K: Pidätsä niitä tavoitteita joita projektilla on niin, pidätkö sä niitäkin tärkeinä?

V: Ilman muuta, ilman muuta. Koska ne ovat melkein samanlaiset, kun...

K: Aivan.

V: Kun kutouttavassa sosiaalityössä, joo.

(Sosiaalitoimi 1)

K: No helpottaaks tää projekti millään tavalla sun omaa työtäs?

V: Ääh... Kyllä se toisaalta voi olla et se helpottaa koska siellä on just paljon näit nuoria. Ja jos he löytää heille työpaikat niin sillonhan he ovat jossain aktivointitoimenpiteessä. Et aktiivitoimenpiteessä niin... meidänhän ei tarvii niitä sitten hirveen useesti pyytää esimerkiks haastatteluun... koska meillähän on aina nää kaikki haastattelut, alkuhaastattelut, sit on viiden kuukauden päästä. Sit on kaikki maailman aktivointihaastattelut ja muut ni... Ni sillon me ei kutsuta niitä ollenkaan haastatteluun. Jos ne on jossakin toimenpitees niin sillon ne on siel niin kauan kun on ja sit.

(Työvoimatoimi 5)

Haastateltavat tulkitsivat tilanteen oman systeeminsä kautta. Sosiaalitoimen edustaja puhuu projektin toiminnasta kuntouttavana sosiaalityönä, työvoimatoimen edustaja taas työllisyyspoliittisena aktivointitoimenpiteenä. Projekti vaikuttaakin olevan alue, jolla eri systeemien toiminnat kohtaavat ilman voimakasta ristiriitaa. Lisäksi yhteistyön projektin kanssa katsottiin parantuneen sitä mukaa, mitä kauemmin se oli kestänyt ja mitä paremmin projektissa ymmärrettiin se, mitä ja miten viranomaistahossa tehdään. Toisin sanoen projekti toimi sitä paremmin, mitä enemmän se tunsu systeemien toimintaa – sen kieltä, toimintatapoja ja niin edelleen.

K: No mitä mieltä sä sitten oot siinä että ymmärretäänkö siellä projektin puolella näitä tavoitteita mitä teillä niinku täällä kunnan puolella sosiaalityössä...

V: No he ottavat tietenkin koko ajan selvää siitä, mitkä meidän tavoitteet ovat ja me yritämme sitten keskenämme löytää hyviä ratkaisuja, et se on hyvä että on monta ihmistä mukana niin sitten on helpompaa saavuttaa tavoitteet.

(Sosiaalitoimi 1)

K: No mites, onks täl projektilla ollu jotain vaikutuksii sun työmäärään?

V: Kyl se tavallaan on et joo, kyl aika tavalla kontakteja on sieltä puolelta. Tulee ja. Nyt se on ehkä vähän helpottunut, koska tää projektityöntekijä joka siellä on, niin hän jo tietää kaikki nää systeemit ja millä lomakkeella hakee mitäkin. Ja näin et aluks oli aika paljon semmosta että joutui moneen kertaan kertomaan nää kaikki asiat.

K: Niin sillan alkuun siitä tuli sitten...

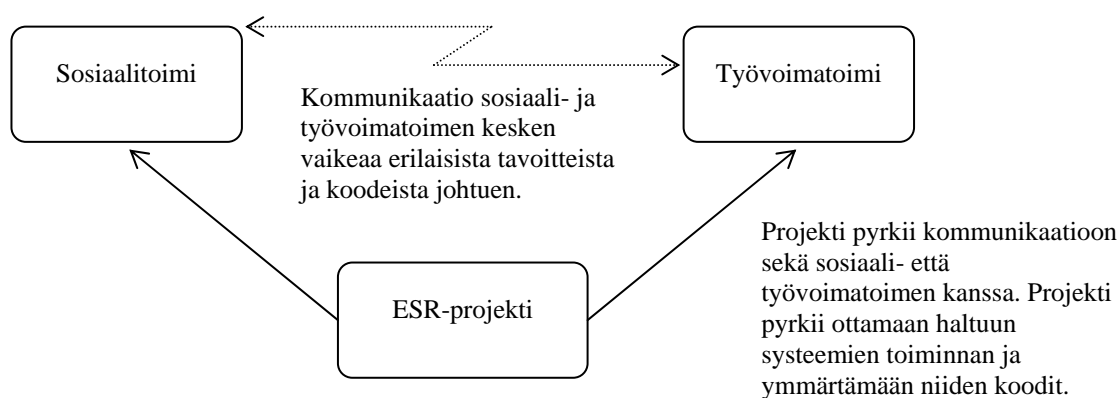
V: Joo, joo, mun mielest aika hyvin. Mut kyllä vieläkin on semmosta että he vielä tarkistaa sitten kun he tota jos on, jos tulee joku tämmönen työpaikka et onks se sit tosiaan nämä paperit ja näin.

K: Niin. Mut lähinnä se vaikutus siihen työhön tulee sit siitä että he kyselee sulta neuvoa ja näin edelleen.

V: Joo, on.

(Työvoimatoimi 5)

Kuten edellisistä sitaateista käy hyvin ilmi, että yhteistyö viranomaisten ja projektin välillä tapahtuu nimenomaan siten, että projekti on selvää ottava, aktiivinen osapuoli, jolle viranomaiset puolestaan avaavat systeeminsä toimintaa pikkuhiljaa. Mitä paremmin projekti on perillä sosiaali- ja työvoimatoimen systeemeistä, sen sujuvampaa projektin yhteistyö näiden kanssa on. Kommunikaatiota sosiaali- ja työvoimatoimen sekä projektin kesken selkeyttää seuraava kaavio. Siinä sosiaali- ja työvoimatoimen välinen suhde ja kommunikaatio on ongelmallista, joskin siihen pyritään. Projekti sen sijaan pystyy varsin hyvään kommunikaatioon osasysteemien kanssa, vaikkakin kommunikaatio on riippuvaista projektin aktiivisuudesta ja oppimishalusta:

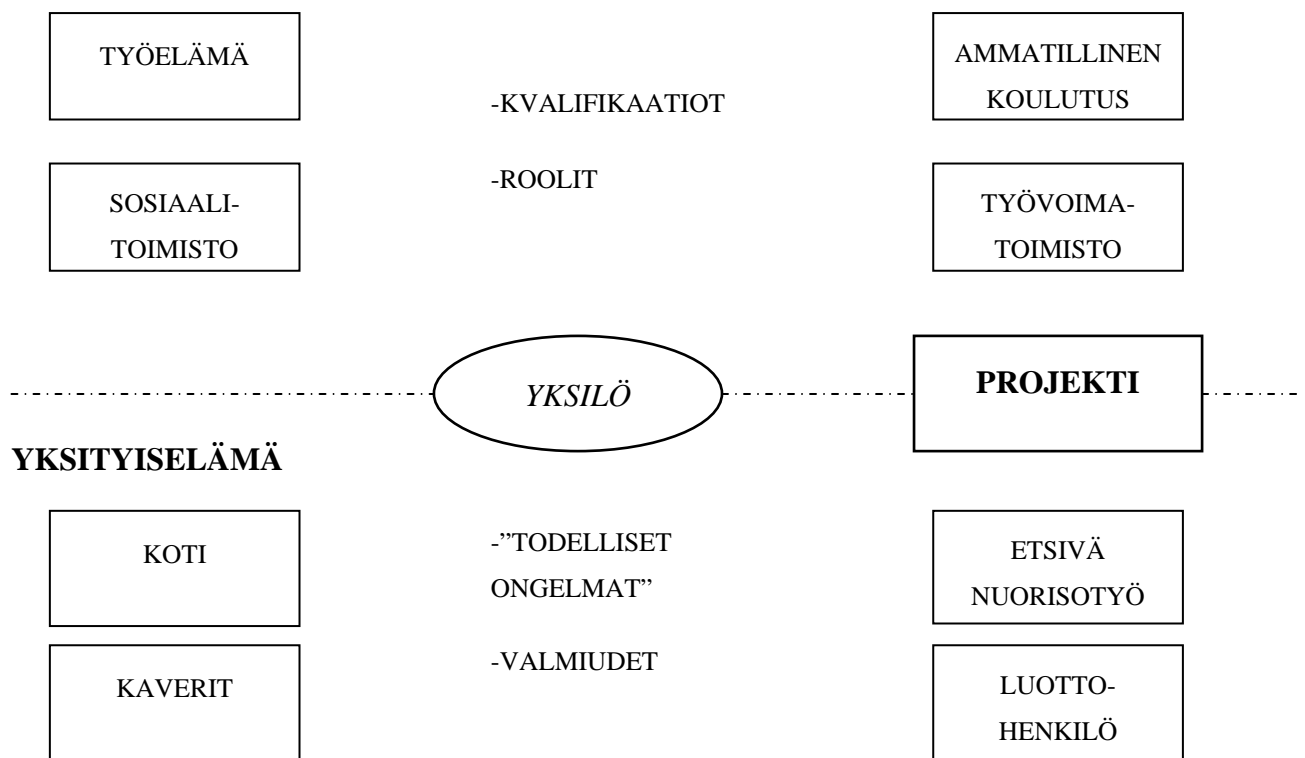


3Kuva Kommunikaatio sosiaali- ja työvoimatoimen sekä projektin kesken.

3.4. Projekti vapaana vyöhykkeenä

Paju ja Vehviläinen (2001, 120-121) ovat tutkimuksessaan asemoineet nuorisoprojektit nuorten yksityisen ja julkisen elämänalueen välille (kuva 4). Osa nuorta auttavista asiantuntijoista työskentelee selvästi julkisessa ja byrokraattisessa sfäärissä kun taas osa toimii enemmän tai vähemmän yksityisen alueen puolella. Katkoviivan yläpuolella ovat ne asiantuntijat, joiden toimenkuva on rajoittunut enemmän julkiselle alueelle maailmaan, jossa kansalaiset kohtaavat toisensa erilaisissa julkisen yhteiskunnan rooleissa, esimerkiksi työvoimatoimistossa asiakkaana. Tätä aluetta voi pitää hyvinvointipalveluiden kenttänä ja tämän alueen toimijoita katutason byrokraatteina. Katkoviivan alapuolella ovat ne toimijat, jotka tuntevat nuoren kokonaiselämäntilanteen sektoreista välittämättä ja toimivat asiakkaan yksityiselämän puolella. Tälle alueelle sijoittuvat uudenlaiset toimijat kuten etsivä nuorisotyö, jolla ei ole roolia perinteisessä sektoroituneessa hyvinvointivaltiossa.

KANSALAISUUS



4Kuva Nuoren julkinen ja yksityinen elämänsfääri (Paju & Vehviläinen 2001, 121)

Nuorisoprojektit on määritelty julkisen ja yksityisen elämänalueen välille. Tämä kuvastaa projektien roolia eräänlaisena välittäjänä: nuorisoprojektit tekevät kasvattavaa työtä ja pyrkivät olemaan nuorta lähellä. Samanaikaisesti projekti kuitenkin tähtää opettamaan nuorille julkisessa yhteiskunnassa, koulutuksessa ja työelämässä tarvittavia edellytyksiä.

(Emt., 128-129.) Projektin voi myös tämän tutkimuksen yhteydessä asemoida asiakkaan yksityisen ja julkisen alueen välille; vaikka esimerkiksi työelämästä pudonneelle kotiäidille ei erikseen tarvitsisi opettaa yhteiskunnassa tarvittavia edellytyksiä samassa määrin kuin nuorille, projektit pyrkivät ottamaan huomioon yksityiselämän asioita, jotka tavalla tai toisella voivat vaikuttaa projektin tavoitteisiin. Näin ollen projekti pyrkii syvempään tuntemukseen yksittäisen ihmisen koko ongelma- tai pätevyysarsenaalista kuin perinteinen katutason byrokraatti sektoroidussa työssään pystyy. Hyvinvointivaltiossa projektit ovat kuitenkin aseettomia ilman yhteistyötä katutason byrokraattien kanssa joten yhteistyö julkisen sektorin kanssa on välttämätöntä. Tämä yhteistyön pakko selittääkin sen, miksi projektit tutkittavilla paikkakunnilla tekevät aktiivisesti työtä systeemien haltuun ottamiseksi.

Asiakkaiden kannalta projektien voi katsoa pyrkivän sosiaali- ja työvoimatoimen edustajia syvempään suhteeseen asiakkaan kanssa. Kuten luvussa 2.3.3 kävi ilmi, myös tutkimukseen haastatellut katutason byrokraatit pitivät yhtenä projektin tärkeimmistä ominaisuuksista mahdollisuutta tukea asiakkaita henkilökohtaisesti:

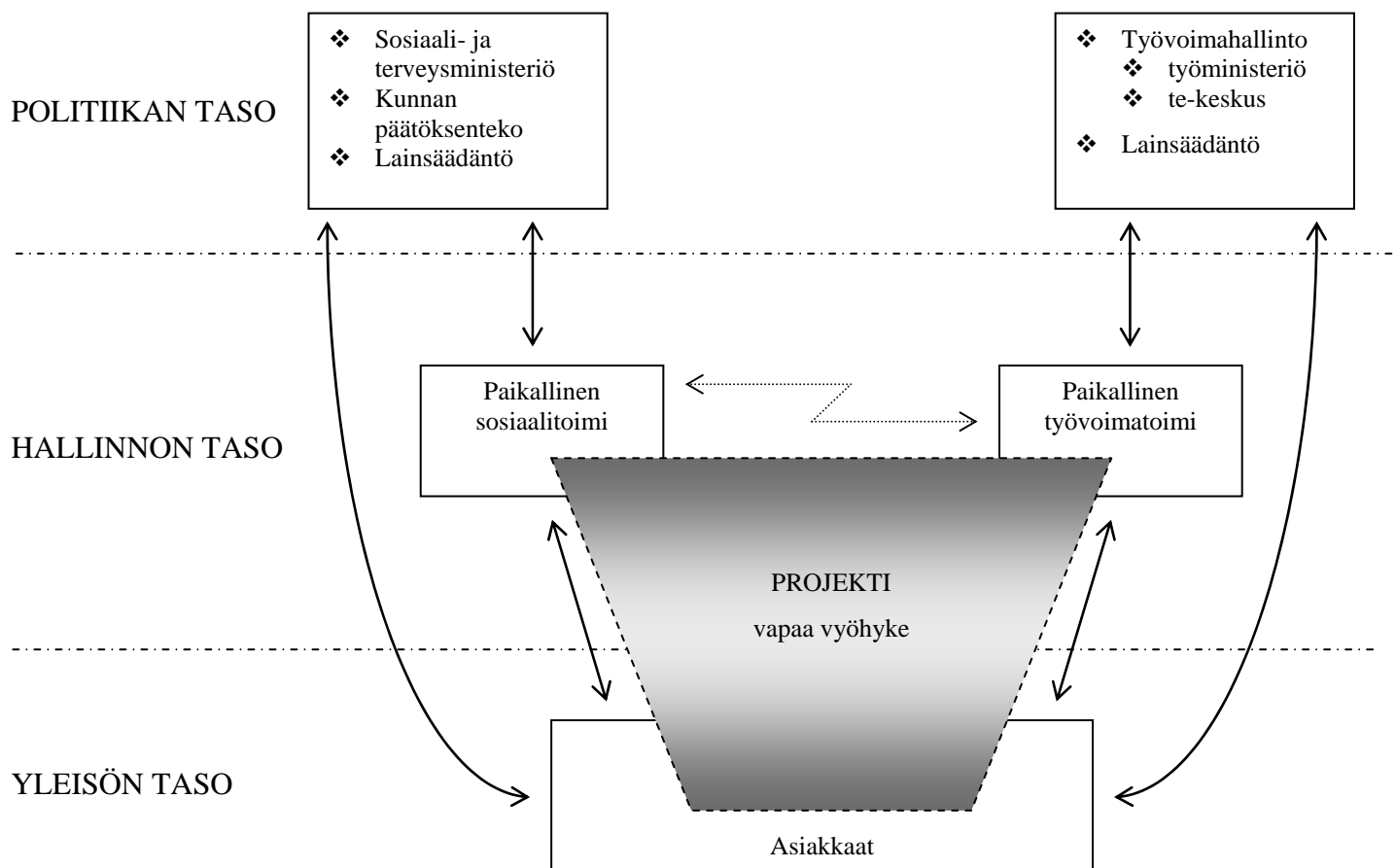
K: No onks jotain merkitystä sillä että sä työskentelet nimenomaan täs julkisella sektorilla etkä esimerkiks vaikkapa jossain kolmannen sektorin tai jonkun projektin puitteissa tavallaan tekemässä vastaavaa työtä, nimenomaan vaikka sitä syrjäytymistä ehkäisemässä... Onko se...

V: Asiakkaiden osalta siinä voi olla ero. Että jos on viranomainen tai sitten projektin puitteissa, koska viranomaiset kuiteskin tekevät päätöksiä... mutta että itse mä en tiedä... mä ainaskin yritän olla ajattelematta sillä tavalla että mä teen päätöksiä jotka sitten tietenkin vaikuttaa ihmisen elämään valtavasti ja kauan eteenpäin. Mutta kyllä siinä on ero että onko viranhaltija vai sitten projektityöntekijä. Että joskus se voikin olla helpompaa ihan puhua projektityöntekijän kanssa jos hän on ohjaaja. Että se näkyy just kun jos mennään eteenpäin. Kun että just tämmöset projektit ottaa just sen ohjaajan sinne niin hän on monien ihmisten osalta hirveen tärkeä ihminen. Että hän voi sitten tietenkin olla yhteistyössä viranomaisten kanssa mut se on ehkä helpompaa keskustella hänen kanssaan.

(Sosiaalitoimi 1)

Projekti on siis toisin sanoen lähempänä asiakkaan henkilökohtaista aluetta kuin katutason byrokraatti. Toisaalta sosiaali- ja työvoimatoimen haastateltavat kokivat projektin toimivan myös heidän tavoitteidensa kanssa yhteneväisesti. Projektilla onkin aktiivinen rooli: Se ottaa haltuun sosiaali- ja työvoimatoimen projektien koodit ja yhteistyö lähtee projektista käsin. Toisaalta se toimii myös asiakkaisiin päin eräänlaisena kannustajana ja aktivoijana näiden yksityiselämän alueella. Näin ollen projekti toimii paikallisesti hyvinvointipalveluiden keskellä eräänlaisena aktiivisena alueena, joka pyrkii laajentamaan

yhteistyötä niin viranomaissysteemeihin kuin asiakkaaseen päin. Kutsun sitä vapaaksi vyöhykkeeksi sillä se ei tunnu olevan systeemien lailla rajoilla erotettu ympäristöstään. Byrokraattisista piirteistään (luku 2.3.3) huolimatta sillä on myös suuremmat liikkumavapaudet kuin kummallakaan sisäisesti kompleksisella systeemillä. Projektin toiminta-alue on siis verrattain vapaa ja joustava. Seuraavassa kuviossa asemoin projektin hyvinvointipalveluiden kentän puitteisiin. Olen yhdistänyt kuvioon luvussa 2.2.1 esittelemäni hyvinvointivaltiollisen poliittisen systeemin eri tasot: politiikan, hallinnon ja yleisön:



5Kuva Tutkimusprojektin asema hyvinvointivaltiollisen politiikan kentällä.

Kuvion voi purkaa seuraavasti: Paikallinen sosiaalitoimi toimii kunnallisen päätöksenteon ja Sosiaali- ja terveysministeriön asettamissa puitteissa toteuttaen näiden poliittisia linjauksia asiakkaille. Paikallinen työvoimatoimi taas työskentelee osana työvoimahallintoa työministeriön alaisuudessa ja yhteistyössä alueellisten te-keskusten kanssa ja osoittaa näiden linjaukset asiakkaille työllisyyspoliittisina toimenpiteinä. Lisäksi paikallisten sosiaali- ja työvoimatointen toimintaan vaikuttaa erilainen lainsäädäntö. Asiakkaat puolestaan äänestävät valtaan poliitikot ja näin ollen vaikuttavat politiikan tason

toimintaan. Kehät toimivat myös toiseen suuntaan, kuten luvussa 2.2.1 esitän. Luhmannin (1990, 46-51) teoria ei tosin ota huomioon esimerkiksi virkamiesten valtaa politiikan muodostumisessa eikä näin ollen ole yksityiskohtaisesti sovellettavissa. Sosiaali- ja työvoimatoimella on ongelmia keskinäisessä yhteistyössään, sillä systeemien kommunikaatio ontuu erilaisista koodeista johtuen. Projekti toimii hallinnon ja yleisön tasoilla sekoittaen sekä perinteisesti muodostuneen erottelun viranomaisten ja asiakkaiden että eri systeemien välillä: Projektissa pyritään tukemaan asiakkaita myös näiden yksityisen elämän tasolla tavalla, jolla virkamiehet eivät perinteisesti toimi. Lisäksi projekti pyrkii ottamaan haltuun sekä sosiaali- että työvoimatoimen koodit ja ymmärtämään ja tukemaan kummankin toiminnan tavoitteita. Projektin toimintavapauden eri rajoista piittaamatta mahdollistaa sen vakiintumaton ja kokeiluluontoinen asema hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. Jokainen projekti on erikseen suunniteltu ja kykenee näin ollen reagoimaan paikallisiin olosuhteisiin, asiakkaiden ongelmiin ja muuttuviin tekijöihin vakiintunutta julkista sektoria hienovaraisemmin ja vapaammin. Projektien ei myöskään tarvitse kiinnittää huomiota laissa määrättyihin virkamiesvelvollisuuksiin.

Projektin asema vapaana vyöhykkeenä tarjoaa mielenkiintoisia mahdollisuuksia niiden toiminnalle. Koska projekti toimii jossain viranomaissysteemien ja asiakkaiden välimaastossa nämä kaikki huomioon ottaen, sillä on hyvät mahdollisuudet edistää paikallista yhteistyötä ja toimia eräänlaisena tulkkina näiden välillä. Projektihenkilökunta tuntee asiakkaat läheisesti sekä sosiaali- ja työvoimatoimien systeemien toiminnan ja koodit. Näin ollen projektilla on edellytykset hahmottaa näiden kolmikantayhteistyön edellytykset muita toimijoita paremmin. Kahdenkeskisestä viranomaisyhteistyöstä puhuttaessa projekti, joka ymmärtää sekä sosiaali- että työvoimatoimintaa, voi myös pehmentää näiden kahden vastakkaisuutta. Launis (1997, 125) on todennut, että moniammatillisuus edellyttää asiantuntijoiden rajoja ylittävän näkökulman nostamista tärkeäksi kehittämisen perustaksi. Näiden näkökulmien muodostamisessa ja kehittämisessä projekti voikin olla oiva väline ja toimia eräänlaisena paikallisen kehittämisen konsulttina. Haastatteluiden perusteella projekti onkin paikkakunnilla pystynyt toimimaan eräänlaisena yhteistyön jäsentäjänä, jonka etuna on myös konkreettinen tapaamisten sopiminen:

K: [...] ... ku aiemmin jo puhuit ylipäänsä tästä kaikesta yhteistyöstä, mitä tulee poikkihallinnollisesti eri viranomaisten välille ja niin edelleen... Ni erooks tämmönen projektin kanssa tehtävä yhteistyö nyt jotenkin sitten tällasesta yhteistyöstä?

V: No tää on... ajallisesti hassu tilanne siinä mielessä että [...] sen yhteistyökuvion rakentaminen on ajottunu samanaikaisesti tän projektin kanssa ja siinä projektissa on mukana kaikki nää yhteistyötahot, et se on aika pitkälti kanavoitunut... et kun on asioita, joissa mä jo aiemmin aikaisemmissa

työpaikoissa oisin ottanut johonkin toiseen virkamieheen yhteyttä näin kahden tahon yhteistyönä, niin nyt se on tavallaan aina pystytty linkittämään siihen et nytkin kun kävin kunnantalolla [...] niin juttelin sosiaalityöntekijän kanssa ja sovittiin että tästä puhutaan sitten seuraavassa palaverissa. Et täst on tullut foorumi..

K: Eli voi niinku katoo et tää projekti on tietyllä tavalla helpottanu yhteistyötä...

V: On!

K: Tai lisännyt sitä...

V: On, on selvästi! Ja se on antanut sille foorumin.

(Työvoimatoimi 6)

3.5. Vapaan vyöhykkeen rajoitukset

Vaikka projektin vaikutuksia sosiaali- ja työvoimatoimen väliseen viranomaisyhteistyöhön ja asiakassuhteisiin voi pitää positiivisina, tilanteessa ilmeni myös ongelmia. Projekti on julkisen sektorin toimijoihin verrattuna vapaa eikä sillä ole systeemin selviä rajoja, mutta silti se ei ole vapaa kaikista rajoitteista. Haastateltavat kummallakaan paikkakunnalla eivät olleet täysin tyytyväisiä projektin toimintaan yritysten parissa:

K: No tota... Semmostakin kysyisin, että tuleeko mieleen semmosia tilanteita missä työvoimatoimisto on selvästi projektia kykenevämpi hoitamaan näitä ongelmia. Eli siis tota... missä te ootte parempia? Mimmosis tilanteis?

V: No kyllä me just työllistettäessä me pystytään neuvomaan paremmin. Työnantajia.

K: Mites asiak... Näille siis työnhakija-asiakkaiden suhteen?

V: No tota... Mä en osaa sanoo, et miten heidän suhteen... En mä työnhakijoiden suhteen osaa sanoo, mutta työnantajille mun mielestä ehkä pystytään paremmin neuvomaan.

(Työvoimatoimi 5)

Vaikka projekti on ottanut aktiivisen roolin suhteessa sekä systeemeihin ja asiakkaisiin, tämä sinänsä positiivinen asia voi aiheuttaa myös ongelmia yritysmaailman suhteen: koska projektissa saattaa pienimmillä paikkakunnalla olla töissä vain yksi tai muutama henkilö, systeemien opettelu kuormittaa projektia paljon. Kompleksisten systeemien ja niiden koodien opiskelu viranomaisyhteistyön rakentamiseksi ei ole vaivatonta. Tämän seurauksena projekteilla ei välttämättä – hyvistä resursseistaan huolimatta – ole ollut kapasiteettia panostaa riittävästi yritys yhteistyöhön:

K: No mitä mieltä sä oot siitä et miten projekti on toiminut? Ihan mielipide nyt tästä projektista.

V: Mä nään sen tietysti taas täältä sosiaalitoimen näkökulmasta [...] mutta musta se on toiminut tosi, tosi hyvin näihin... mä katon sosiaalitoimen tarpeista... Mutta sitten kyllä heti sanon tähän että oon ottanut esille ja on tullu esille että varmaan yrittäjät ja muut... että yrittäjän edustaja, edustus on ollut huonoo meidän ohjausryhmän kokoukseen. Olis noita yrittäjiä pitäny enempi raahata mukana. Sitä työtä varmaan olis pitänyt tehdä. No, en mä tiedä, pitääkö tää nyt kiteyttää sitten, että onko tää nyt sitten tullu liian sosiaalitoimen näköseks...

(Sosiaalitoimi 4)

Samalla kun projekti panostaa asiakkaisiin ja viranomaisiin, yritysyhteistyö saattaa jäädä paitsioon. Kun projekti ottaa haltuun sosiaali- ja työvoimatoimien systeemejä ja koodeja, se myös muuttuu vähä vähältä niiden kaltaiseksi. Kuten haastateltava epäili, projekti on saattanut tulla liian paljon sosiaalitoimen kaltaiseksi. Eräs työvoimatoimen edustaja puolestaan kutsui projektia ”pikku-työvoimatoimistoksi”. Projektien hienolla saavutuksella – asemalla sekä sosiaali- että työvoimatoimen systeemit hallitsevana tahona ja näiden välisen yhteistyön parantajana – on myös käänköpuolensa. Vapaallakin vyöhykkeellä on rajansa ainakin tutkittavissa projekteissa. Koska tutkimus on suoritettu viranomaisnäkökulmasta, on vaikea ottaa tämän tarkemmin kantaa projektin ja viranomaisyhteistyön suhteisiin eikä pitkälle meneviä johtopäätöksiä kannata tehdä. Lisätutkimus aiheesta olisi kuitenkin tarpeen.

4. Systeminen asiantuntijuus ja projekti

Viranomaisyhteistyön problematiikkaan liittyy kommunikaation lisäksi olennaisesti myös keskustelu asiantuntijuudesta. Julkisen sektorin toimintaan liittyy laki (luku 2.2.2), joka toisaalta tekee siitä jäykän, toisaalta takaa sen toiminnan. Saariston (2000, 82-89) mukaan laki on asiantuntijuuden lähtökohta, takaaja ja rajoittaja. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että samalla kun laissa määritellään sosiaalitoimi oman alueensa ongelmien asiantuntijaksi ja työvoimatoimi asiantuntijaksi työllisyyttä koskevissa kysymyksissä, näiden välistä eroa rakennetaan. Sosiaali- ja työvoimatoimella on myös yhteisasiakkaiden suhteen omat reviiirinsä. Lainsäädäntö tukee systeemien rajojen muodostumista ja vakiintuneisuutta ja näin ollen vaikeuttaa systeemien kommunikaatiota. Asiantuntijuus voi tätä kautta toimia siis myös viranomaisyhteistyön esteenä.

Asiantuntijuutta voikin tarkastella syvemmin myös systeemiteoreettisesta näkökulmasta. Seuraavassa luvussa esittelen keskustelua asiantuntijuudesta, oman systeemiteoreettisen näkökulmani asiaan ja Kimmo Saariston näkemyksen avoimesta asiantuntijuudesta. Lisäksi pohdiskelen sosiaali- ja työvoimatoimien systeemien sekä projektin vapaan vyöhykkeen mahdollisuuksia asiantuntijuuden ja monisektorisen yhteistyön kannalta. Luvun tarkoitus on syventää aiempaa näkemystä projektin mahdollisuuksista.

4.1. Mitä asiantuntijuus on?

4.1.1. Keskustelua asiantuntijuudesta

Asiantuntijuuden tutkiminen yhteiskunnallisena ilmiönä alkoi professioiden sosiologiasta, missä asiantuntijoita ja asiantuntemusta tulkittiin suhteellisen selväpiirteinä ilmiönä. Profession katsottiin tarkoittavan yhteiskunnallisesti vakiintunutta ja sulkeutunutta asiantuntijakuntaa omine toimintareviireineen. (Pirttilä 2002, 12.) Tämän tradition mukaisesti profession on määritelty ammattikunniksi, joiden edustajat soveltavat erikoistunutta tieteellistä tietoa omiin työtehtäviinsä. Heille on ominaista myös se, että työ on yleisön palvelua. Tyypillisiä professionia edustavat muun muassa lakimiehet, lääkärit, sosiaalityöntekijät, papit, arkkitehdit ja terveydenhoitajat. (Konttinen 1997, 48.) Perinteisesti professionaalinen järjestelmä on edellyttänyt tiukasti standardoidun koulutuksen läpikäymistä sekä ohjatun työkokemuksen hankkimista (Kirjonen 1997, 38). Siihen on myös kuulunut selvä rajanveto asiantuntijan ja maallikon välille; kommunikaatio on esimerkiksi kulkenut ylhäältä alaspäin, tyypillisimpänä esimerkkinä lääkärin ja asiakkaan suhde, mutta esimerkiksi kelpaa myös sosiaalityöntekijän poliittisia linjauksia toteuttava lähestymistapa asiakkaisiin. Professionaalinen asiantuntijuus on tiukasti sidottu yhteiskunnan vakaisiin instituutioihin, joissa asiantuntijat työskentelevät. Asiantuntijuus pitää yllä kyseisten instituutioiden vakautta, toisaalta instituutioiden vakaus puolestaan pitää yllä asiantuntijuutta. (Saaristo 2000, 17.)

Siinä missä traditioiden jäsentämissä yhteiskunnissa on katsottu vallinneen tilanne, jossa asiantuntijoista voidaan puhua tiedon vartijoina, professionaalista traditiota pidetään modernin yhteiskunnan tuotteena, joka edustaa tieteen maailman rationaalisuutta ja totuutta ja tulkitsee sitä muille. Tämä asema on etuoikeutettu ja heijastuu niin instituutioihin kuin käytännöllisiin toimijoihin. (Eräsaari, R. 1996, 7-8.) Profession harjoittaja on tavallista työläistä vahvemmassa valta-asemassa sekä tietojensa että profession ideologian kautta, jonka mukaan vain profession edustajat saavat tehdä tiettyjä toimenpiteitä (Mäntysaari 1991, 136).

Professioiden uudistumiselle esitetään jatkuvasti vaatimuksia. Niitä on muun muassa syytetty liiallisesta reviirikeskeisyydestä ja vähäisestä kiinnostuksesta niiden ulkopuolisiin alueisiin (Konttinen 1997, 56). Tietotyötä tekevien ihmisten osuus kaikista työllisistä kasvaa koko ajan ja koko ammatillinen työ on siirtynyt abstraktimpaan suuntaan (Kirjonen 1997, 31). Tieto ja eksperttiys on ollut tapana liittää yhteiskunnan kaikkein vaativimpiin

teknologisiin, intellektuaalisiin tai poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Kirjosen (emt., 38) mukaan tämä ei kuitenkaan toimi nykyaikana kuten ei myöskään se, jos ajatellaan että kaikki korkean asteen koulutus tuottaa asiantuntijoita. Viime vuosikymmenien aikana trendinä on ollut asiantuntijatyön yhä suurempi erikoistuminen. Tämä on kasvattanut yksilöiden tietoa rajatuista ongelmista. Samalla on kuitenkin menetetty kykyä ymmärtää ihmiselämän kokonaisuuksia. Erikoistunut asiantuntijuus pyrkii kaventamaan ihmiselämän kirjon asiantuntijan oman näkökulman mukaiseksi. Samalla kuitenkin yhteiskunnan ongelmat ovat monimutkaistuneet, mikä johtaa rajoittuneeseen osaamiseen. Sellainen organisaatio, jossa valtaosa työntekijöistä on nimetty kokeneiksi eksperteiksi tai senioriasiantuntijoiksi, on helposti toimintatavoiltaan jähmettynyt ja uudistamaton, vaikka tietoa yksittäisistä ongelmista olisikin. Yksilösuoritukset eivät nykyään riitä loputtomiin, olivat ne kuinka mestarillisia hyvänsä. (Launis 1997, 123-125.)

Vaikka sosiaalityöntekijöiden professionaalisuudesta on eriäviä mielipiteitä (esim. Mäntysaari 1991, 138-139), sosiaalialaan liittyy tiukasti asiantuntijuuden käsite. Tällä tarkoitetaan rajattua ammatillista ryhmää, joka soveltaa jossain määrin abstraktia tietoa ongelmien ratkaisuun (esim. Karvinen 1996, 31). Työvoimatoimen henkilökunnan kohdalla ei ole vastaavia muodollisia pätevyysvaatimuksia kuin sosiaalityöntekijöillä. Tästä johtuen kysymys sen professionaalisuudesta on sosiaalitointa monimutkaisempi. Professionaalisuuden ehtojen analysointia ei kuitenkaan kannata viedä liian pitkälle vaan on hyvä muistaa, että käytännössä julkisen alan asiantuntijoilla on valtiollisesti taattu erikoisasema esimerkiksi yksityisen sektorin suunnalta tuleviin kilpailijoihin nähden (Eräsaari, R. 1997, 66-67).

Kaikenlaisen yhteistyön lisääntyminen haastaa perinteisen käsityksen professioista. Asiantuntijatyö ei ole vain erityisosaamista vaativien tehtävien toistamista, vaan asiantuntijan tulee hallita toiminta monien erilaisten välineiden, sääntöjen, yhteistyökumppaneiden ja organisaatioiden rajapinnoilla (Vähäaho 2002, 71). Vanhat toimintatavat ja tiukat tehtävien rajaukset eivät toimi muuttuneissa olosuhteissa. Esimerkiksi verkostoon kuuluvan työvoimaneuvojan on hyvin vaikea vastata kysymykseen *mitä teet työksesi?* Verkostoitumisen myötä asiantuntijat ovat pyrkineet antamaan arvoa toisten erilaisille ajattelutavoille ja tulkinnoille. Asiantuntijoiden mustasukkaisuus omasta työstä on kuitenkin osoittautunut ongelmaksi: perinteisen sektoriajattelun mukaan toisten vastuualueille ei saa mennä sekaantumaan. (Paju & Vehviläinen 2001, 150-154.)

Jotta moniammatillinen yhteistyö voisi onnistua, asiantuntijoiden täytyy ylittää erilaisia rajoja. Näitä rajoja pitää yllä juuri toisten asiantuntijuuden ja reviirirajojen liiallinen kunnioittaminen. Asiantuntijatyössä voidaan erottaa kolme erilaista rajapintaa. Ensinnäkin asiantuntijan ja asiakkaan rajat, toisekseen sisällöllisen asiantuntemuksen reviirirajat ja kolmanneksi organisaatioiden hierarkkiset rajat. Rajojen ylittäminen edellyttää kokousten ja palavereiden lisäksi ennen kaikkea konkreettista toimintaa, yhteisiä kokeiluita, yhteisiin tilanteisiin menoa ja niin edelleen. Nämä tilanteet ovat asiantuntijalle uusia ja myös epävarmuutta herättäviä, sillä vanhaan auktoriteettiin ei voi itsestään selvästi vedota. Näistä tilanteista selviäminen edellyttää uusia, yhteisiä käsitteenmuodostusprosesseja. (Launis 1997, 129-132.) Eri rajat ja niiden ylittäminen voidaan ajatella myös systeemiteoreettisesti: Asiantuntijat työskentelevät eri systeemeissä, joiden välinen yhteistyö on hankalaa niiden sisäisen rakenteen takia. Yksittäinen systeemi pyrkii erottautumaan toisista korostamalla erityisyytään ja monimutkaisuuttaan. Tämä muodostaa rajoja, joiden ylittäminen voi osoittautua hyvinkin hankalaksi, sillä rajojen ylitys toimii systeemien logiikan vastaisesti. Launin (emt., 123) mukaan yksittäinen asiantuntija tunnistaa arkisessa työssään usein ristiriidan yksilösuorituksen ja yhteisöllisyyden vaatimusten välillä. Asiantuntija on kuitenkin ikään kuin kahden vaiheilla: toisaalta hän haluaa pitää kiinni yksilöllisestä, erikoistuvasta asiantuntijuudesta, mutta pitää samalla tärkeänä asiantuntijoiden yhteistyön kehittämistä.

On hyvä kuitenkin muistaa, että vaikka asiantuntijat menettäisivät muuttuvan yhteiskunnan myötä asemansa tietojen, kykyjen ja osaajien määrääjinä tai vartioina, ei tämä kuitenkaan tarkoita, että asiantuntijuus itsessään menetettäisiin samalla. (Eräsaari, R. 1997, 64.) Epävarmuus ja muutos eivät poista tarvetta saada vastauksia, mahdollisesti jopa päinvastoin. ”Oikea ammatillisuus” tai asiantuntijuus ei vain yksinkertaisesti ole enää yksittäisen asiantuntijamonopolin hallinnassa, vaan sitä on luotava muutoksessa ja muuttuvissa, moniammatillisissa yhteistyösuhteissa (Karvinen 1996, 42). Asiantuntijuuden lisäksi asiantuntijatutkijuus on murroksessa, sillä yksilöllisestä lähestymistavasta ollaan siirrytty kohti laajempien asiantuntijakulttuurien kuvausta (Lehtinen & Palonen 1997, 113).

Näin ollen lieneekin tärkeämpää korostaa tässä yhteydessä joustavampaa asiantuntijakäsitettä hieman luutuneelta vaikuttavan professionaalisuuden sijaan. Uudet käsitteet, kuten *avoin* tai *refleksiivinen* asiantuntijuus sekä *uudet ekspertit* on nostettu esiin myös viime aikojen keskusteluissa. Nykyään asiantuntijuuden ei katsota olevan yhtä tiukasti

koulutuksen tulosta kuin ennen vaan keskustelussa myös kokemus ja toimintakulttuurit ovat saaneet tilaa. Ajankohtaisessa keskustelussa asiantuntijatiedon päämuotoina on pidetty praktista, formaalista ja metakognitiivista tietämystä, jotka edustavat välttämättömiä ja toisiaan täydentäviä tietämyksen ja osaamisen puolia. *Praktinen* tieto on kokemuspohjaista, tilannesidonnaista, äänetöntä ja epämuodollista. Sen voi katsoa olevan niin sanotun tuntumatiedon kaltaista. Praktista tietoa käytetään monimutkaisissa arviointitilanteissa, joissa joudutaan yhdistämään asiakasta koskevaa tietoa oletuksiin hänen mahdollisista tarpeistaan ja odotuksistaan. *Formaalina* tietoa voi pitää praktisen tiedon vastakohtana. Se on perinteistä oppikirjatietoa, julkista, näkyvää ja helposti kommunikoitavaa. Kommunikaatio asiantuntijuudesta tapahtuu tämän tiedon varassa. Se on myös pohja praktisen tietämyksen kehittymiselle. *Metakognitiivisen* tiedon varassa toteutetaan itsesääätelyprosesseja, jotka suodattavat praktisen ja formaalin tiedon käyttöä eri yhteyksissä. (Eteläpelto 1997, 97-99.)

4.1.2. Asiantuntijuus systeemisestä näkökulmasta

Nykykeskustelussa asiantuntemuksen katsotaan olevan yhdistelmä opittua tietoa, jonka päälle asiantuntija rakentaa kokemukseen pohjautuvaa osaamista. Näiden kahden käyttöä säädellään metakognitiivisesti. Tämä käsitys poikkeaa vanhasta opista siitä, mistä professionaalisuudessa on kyse, sillä käytännön kokemuksen osuus asiantuntijuudessa on saanut uuden, arvostetun aseman. Nämä uudet käsitykset ovat kuitenkin yhdessä suhteessa samanlaisia kuin professiokeskustelussa: asiantuntemus perustuu rajanvetoihin. Jotta voi olla asiantuntijuutta, pitää olla myös maallikoita. Ja jotta asiantuntemus voi kehittyä – praktisen tai formaalin tiedon varaan – tiedon tulee olla jollain tavalla suljettua ei-asiantuntijoilta.

Tämä piirre auttaa ymmärtämään sen, mistä asiantuntijuudessa oman näkemykseni mukaan on kyse. Kärjistäen väitän, ettei asiantuntija ole vain yksilö, jolla on tietty legitimiinä pidetty tieto tai osaaminen vaan ennen kaikkea ihminen, joka tuntee oman systeeminsä toiminnan. Jotta henkilö voi vilpittömästi kutsua itseään asiantuntijaksi esimerkiksi työvoimatoimen saralla, hänen on hallittava koko työvoimatoimen systeemin kompleksi arsenaali: erilaisten koulutusten, säädösten, lomakkeiden, työllistämiskeinojen ynnä muun tulee olla hyvin hallussa, jotta on aihealueen asiantuntija. Sama pätee sosiaalitoimeen. Jotta on asiantuntija alallaan, pitää olla formaalin pohjakoulutuksen lisäksi kokemuksen kautta opittua tietoa systeemistä ja pysyä ajan tasalla säädösten ja asetusten muutoksissa.

Kuka tahansa voi väittää olevansa asiantuntija esimerkiksi työllisyyskysymyksissä ja toimivansa vakuuttavasti työllisyysasioiden parissa. Tämä tuskin kuitenkaan vakuuttaa, ellei tällä asiantuntijaksi itseään kutsuvalla ole takanaan työhallinnon tukea eli jollei tämä hallitse työvoimatoimen systeemiä ja sen toimintamuotoja, puhetapaa ja niin edelleen. Koska yhteiskunta on jakautunut systeemeihin, joilla kaikilla on oma erikoinen tehtävänsä, systeemin ulkopuolisten on vaikeaa väittää olevansa uskottavia asiantuntijoita aihealueella. Jos työllisyyskysymyksistä esimerkiksi puhuu arkikielellä ja ilman viittauksia työllisyyspoliittisiin toimenpiteisiin, vaikutelma on asiantuntijuuden sijaan asiasta kiinnostuneen maallikon. Näin ollen asiantuntijuuden voi määritellä systeemin hallinnaksi. Asiantuntija on henkilö, joka hallitsee jonkun yhteiskunnallisesti legitiimin toiminnallisen systeemin. Systeemin hallinta erottaa toisistaan asiantuntijat ja maallikot eli systeemin ympäristön. Tältä kannalta ajateltuna sosiaalitoimen työntekijät ovat *ainoita legitimejä asiantuntijoita* sosiaalitoimen alueella ja työvoimatoimen työntekijät työvoimahallinnollisissa kysymyksissä. Sen sijaan työvoimatoimen edustajat eivät ole uskottavia, jos he pyrkivät puhumaan sosiaalitoiminta koskevista kysymyksistä asiantuntijastatuksella tai päinvastoin, sillä sosiaali- ja työvoimatoimen systeemit ovat toisilleen vierasta ympäristöä. Seuraavassa haastattelusitaatissa sosiaalitoimen edustaja puhuu projektin osaamisesta ja siitä, mitä ammattitaito hänen mielestään on:

K: Kun miettii tällasta projektii niin voisko sun mielestä projekti oppia niissä toimintatavoissaan jotain siitä, miten teillä tääl kunnan sosiaalipuolella hoidetaan asioita?

V: Kyllä varmaan tällasta yksilökohtasta... työtä ja... semmosta niinku ammattitaitoo mitä on niinku tämmösessä asiakkaiden kanssa työskentelyssä ja tämmöstä, niin ainakin sosiaalityöstä vois...

K: Minkä tyyppisii juttui sul tulee mieleen?

V: No en mä osaa sitä eritellä mutta tuntus niin että tuota että kuitenkin sosiaalityössä täytyy... täytyy niinku hallita monia asioita ja laaja-alasesti. Et jos projektissa on vetäjä joka hallitsee vaan jonkun tietyn, tietyn jutun, niin se ei välttämättä nää sitä kokonaisuutta ja ihmisen tilannetta siinä elinympäristössä. Että sosiaalityössä joutuu kuitenkin ottamaan niin monipuolisesti muitakin. Muittenkin hallintokuntien toimia ja muitakin lakeja ja tämmösii ettei voi tuijottaa vaan yhteen...

K: Yhteen juttuun, niin...

(*Sosiaalitoimi 3*)

Kun asiantuntijuutta ajattelee systeemin hallintana, on helppo ymmärtää, miksi sosiaali- ja työvoimatoimen yhteisasiakkaiden parissa toimiminen on ollut ongelmallista. Tämä selventää entisestään myös sitä, miksi projektien on tärkeää opetella systeemien koodeja ja toimintaa: Projekti toimii pitkälti nimenomaan sosiaali- ja työvoimatoimen yhteisasiakkaiden kanssa. Näiden asiakkaiden ongelmien kohdalla kuitenkin vain legitiimien systeemien edustajat pitävät hallussaan asiantuntijuutta. Jos projekti siis haluaa

(kuten voi syystä olettaa) vakuuttaa sekä asiakkaat että muut kentän toimijat, sen pitää oppia ainoiden virallisten toimijoiden eli sosiaali- ja työvoimatoimen systeemien hallintaa ainakin riittävässä määrin. Projektissa on suorastaan pakko oppia puhumaan esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta tai erilaisista työllisyyspoliittisista toimenpiteistä sujuvasti, jotta toiminta hyvinvointipalveluiden kentällä on vakuuttavaa. Haastatteluissa esiin nousut projektien asema vapaana vyöhykkeenä ei siis ole sattumaa tai edes tutkittavan projektin erityispiirre vaan uskallan väittää, että jokaisen paikallisesti hyvin toimivan projektin on opeteltava asiantuntijaksi kentällä. Tähän pääsee vain opiskelemalla niiden systeemien toimintaa, joilla on hallussaan asiantuntijamonopoli aihealueella. Jos projekti pyrkisi esimerkiksi parantamaan hyväksikäytettyjen lasten kuntoutumista, sen täytyisi opetella sosiaalitoimen koodit ja toiminta erityisesti lastensuojelun osalta sekä terveydenhuollon koodit ja toiminta lastenpsykiatrian osalta. Ainoa tapa, jolla myös projekti voi olla vakuuttava asiantuntija, on systeemin koodien ja toiminnan haltuunotto. Julkisen sektorin systeemit sen sijaan ovat asiantuntijaorganisaatioita luonnostaan ja yhteiskunnan tukemana, sillä tietyn alueen asiantuntijuus on syy koko niiden olemassaoloon. Asiantuntijuus on eriytyneessä yhteiskunnassa se tehtävä, mitä varten systeemit ovat olemassa. Ja jotta projekti voi olla asiantunteva, sen on oltava myös hieman kuin systeemi:

K: No mitä projektit sit taas vois oppii teidän käytännöistä?

V: No se niinku tulee ehkä tällasen ohjaus... ammattitaidon puolelle et tää on ollut semmonen asia et kovasti tässä projektissa on just keskusteltu myös tästä ihmisen kohtaamisesta, siitä että ollaan läsnä ihmisenä ja ollaan käytettävissä ja kuunnellaan ja musta ne tietysti ois hyviä juttuja ja tosi tärkeitä mut sitten jos mennään ajassa eteenpäin et jos et ihan oikeesti niinku on monta palloa ilmassa ja samalla projekti-ihmisellä... projekti-ihmisellä on niinku ihmisiä jotka rupeevat asettamaan jo odotuksii tähän ohjauspalveluun, niin sitten tarvitaan vähän työkalujakin. Ja se, sitä mä oon ehkä vähän ääneenkin joskus kritisoinu että hyvällä tahdolla ja innostuneella otteella niin tietysti pääsee pitkälle, mutta tää ammattimaisuus ehkä voi pikkasen kärsiä et oisko ehkä syytä kuiteski vähän... mä oon yrittänyt joskus esimerkiks ehdottaa, että he benchmarkais meidän ammatinvalinnanohjaajan eri haastattelumenetelmiä- ja tapoja et siinä vois ehkä pikkasen... Ehkä... varsinkin näissä muissa projekteissa niin mä oon törmännyt siihen... vähän semmoseen naiiviin näkökulmaan, että minä kuuntelen tämän ihmisten murheita ja sitten minä menen itseeni ja sitten minä esitän ratkaisun. Elikä vähän semmonen hirvittää niinku tämmösenä ammatti-ihmisenä kuiteskin... et otetaan semmosii... se on vähän vaarallista kuitenkin ruveta niinku tekemään muitten ihmisten puolesta tulkintoja, ratkaisuja ku ei tiedä ihan mitä tekee.

(Työvoimatoimi 6)

4.2. Avoimen asiantuntijuuden idea

Yksi mahdollisuus hahmottaa uutta asiantuntijuutta on avoin asiantuntijuus. Saaristo (2000) on kuvannut asiantuntijuutta ympäristöongelmia koskevassa työssä. Tällöin ympäristöviranomaisten legitimoidun asiantuntemuksen *vasta-asiantuntijoina* toimivat esimerkiksi ympäristöliikkeet. Saariston (emt., 118-119) mukaan monimutkaistuva ja eriytyvä yhteiskunta antaa tilaa näille vasta-asiantuntijoille, jotka eroavat professionaalista asiantuntijuudesta nimenomaan vahvan institutionaalisen rakenteen puuttumisena. Vasta-asiantuntijuus voi myös nousta jollain lailla alistetusta asemasta haastamaan hallitsevan asiantuntijamonopolin. Vasta-asiantuntijuus kuitenkin pyrkii institutionalisoitumaan ja joissain tapauksissa vasta-asiantuntijat ovatkin saaneet professionaalisia tai semiprofessionaalisia piirteitä. Ympäristöongelmien ollessa kyseessä vasta-asiantuntijoita ovat siis esimerkiksi ympäristöliikkeet. Ihmisen terveyden hoitamisen kohdalla perinteistä asiantuntijuutta edustaa ns. koululääketiede ja vasta-asiantuntijuutta esimerkiksi monenlaiset luontaishoidot tai muu vaihtoehtoinen lääketiede. Hyvinvointipalveluita koskevan asiantuntemuksen kohdalla vasta-asiantuntijuutta voisivat edustaa esimerkiksi erilaiset kolmannen sektorin toimijat tai jotkut projektit, jotka toimivat vallitsevan yhteiskunnallisesti institutionalisoidun toiminnan, kuten sosiaali- ja työvoimatoimen systemisen asiantuntijuuden kanssa samojen asioiden parissa.

Professionaalisen asiantuntemuksen ja vasta-asiantuntemuksen vastakkainasettelu on vallitseva tilanne, mutta tämä kamppailu kentän hallinnasta tai systeemien rajojen pönkittäminen ei ole rakentavaa. Sen sijaan olisikin hyvä pohtia avoimen asiantuntijuuden mahdollisuutta. Avoimen asiantuntijuuden kannalta tavoitteena olisi saada erilaiset tietovarannot hyödyntämään ja tukemaan toisiaan niin, että muodostuisi moniulotteista asiantuntijuutta. Yksinkertaista mallia tai polkua avoimeen asiantuntijuuteen ei ole, lähinnä ajatuksen avoimesta asiantuntijuudesta on tarkoitus mahdollistaa useampien toimijoiden toiminnasta koitua maksimaalinen hyöty. Tällöin tulisi hylätä lukkoon lyödyt ekspertiisin muodot. Asiantuntijuutta ei siis saisi pitää tietyistä ammatista, koulutuksesta tai asemasta suoraan johdettavissa olevana, sillä mikä tahansa olennainen tieto – esitti sen sitten kuka tahansa – on periaatteessa tärkeää. Avoimen asiantuntijuuden pitäisi olla myös kontekstuaalista siinä mielessä, että vain yksittäisissä tilanteissa voitaisiin sanoa, mikä on asiantuntemusta. Avoin asiantuntijuus onkin lähtökohtaisesti enemmän paikallista kuin universaalista. (Emt., 147-148.)

Avoimien asiantuntijuuksien toimii vain silloin, kun hierarkkiset ja institutionalisoidut asiantuntijuuden rakenteet eivät hallitse, vaan kommunikaatiolle ja neuvotteluille annetaan tilaa. Sen etu toteutuessaan on se, että sen kautta voi syntyä uutta tietoa ja uudenlaista asiantuntijuutta, joka ei enää palaudu kommunikaation osapuoliin vaan on mahdollinen ainoastaan yhteisesti tuotettuna. Tällöin ei enää olisi selvää, kenen puheenvuoro on olennaisin ja millainen asiantuntijuus on ratkaisevaa. (Emt., 156.) Yhteistyötä koskevien edellytysten ja ongelmien takaa löytää asiantuntijuuteen liittyviä kysymyksiä. Esimerkkejä näistä ovat kyvyttömyys ymmärtää toisten toimijoiden panosta ja toimintatapoja yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi tai kommunikaatio-ongelmiin liittyvä omien näkökulmien korostaminen ja niiden kautta asioiden tarkastelu. Perinteinen professionaalisuus on rajoittanut ja painottanut systeemin näkökulmaa ja taitoja; siinä missä lääkäri pohtii, mikä yksilössä on vialla, sosiaalityöntekijä hakee vastausta ympäröivästä yhteisöstä (Ojuri 1996, 119). Kenties Saariston (2000) ehdottama avoin asiantuntijuus voisi olla vastaus yhteistyöhön liittyviin ongelmiin, keskittyhän se tilannekohtaisten tekijöiden huomioonottamiseen ja pyrkii irrottautumaan vanhoista professionaalisuuden ja institutionalisoitumiseen liittyvistä siteistä.

Avoimeen asiantuntijuuteen on matkaa yhteiskunnan kaikilla toiminta-areenoilla, mutta ajatus siitä on kiehtova. Olisiko mahdollista, että asiantuntijat – esimerkiksi katutason byrokraatit – pystyisivät jakamaan työkenttäänsä myös muiden toimijoiden kuten projektien tai toisten viranomaisten vasta-asiantuntijuuden tuottamille ideoille ja toimintatavoille vai onko institutionalisoitunut asiantuntemus liian jäykkää moiseen? On tarpeen myös muistaa, että katutason byrokraatit työskentelevät tiukasti eri rajoitusten ja lakien ympäröimänä, jolloin muutos ei voi toteutua vain systeemin pyrkimyksestä, vaan se vaatii tuekseen myös rakenteellisia uudistuksia. Avoimen asiantuntijuuden idea on kuitenkin mielenkiintoinen, sillä paitsi uuden tavan rakentaa asiantuntijuutta, se paljastaa myös niitä ongelmakohtia, joista hankaluudet yhteistyössä voivat olla kiinni.

4.3. Projektin mahdollisuudet

4.3.1. Projekti - vasta-asiantuntijuutta vai avainavoimeen asiantuntijuuteen?

Aineiston perusteella tutkimusprojekti ei paikkakunnilla ollut vasta-asiantuntijan roolissa, vaan sen voi katsoa toimivan vallitseviin käytäntöihin sopeutuen ja perinteistä asiantuntijuutta – toisin sanoen viranomaissysteemien hallintaa – opetellen. Siinä missä

esimerkiksi vaihtoehtoinen lääketiede vasta-asiantuntijana selvästi kyseenalaistaa ns. koululääketieteen asiantuntemuksen, projekti ei tee samaa sosiaali- ja työvoimatoimen systeemeille. Sen sijaan projekti tunnustaa omalla toiminnallaan viranomaisten asiantuntemuksen ja pyrkii saamaan siitä osansa: jos projekti olisi todellinen haaste sosiaali- ja työvoimatoimelle, se pyrkisi luomaan jotain todella uutta, eikä toimimaan ”liian sosiaalitoimen näköisenä” tai ”varjotyövoimatoimistona”, kuten haastateltavat asian ilmaisivat. Vasta-asiantuntijuus ei siis ole se ominaisuus, jonka liitän projekteihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö projekteilla voisi olla merkitystä avoimessa asiantuntijuudessa.

Avoimeen asiantuntijuuteen liittyy ajatus siitä, että eri asiantuntijoiden erikoistuneet tiedot pitäisi saada tukemaan toinen toisiaan niin, että asiantuntijuus muodostuisi moniulotteisemmaksi ja vapaaksi lukkoon lyödyistä erityisosaamisista. Olennaisen tiedon tulisi olla sen esittäjästä riippumatta tärkeää. Toisin sanoen kyse on sosiaali- ja työvoimatoimen kohdalla siitä, että näiden systeemien rajoja tulisi murtaa ja mahdollistaa systeemien kommunikaatio ympäristöönsä eli myös toisiin viranomaisiin. Koska systeemit ovat olemassa tiettyä yhteiskunnallista tarkoitusta varten, ne edustavat asiantuntijuutta aihealueella. Jos systeemien kommunikaatiota ympäristöään kohtaan saadaan avattua, samalla avautuu asiantuntijuus. Olisiko siis mahdollista, että rajoilla eristetyt systeemit voisivat madaltaa rajojaan ja avata omaa asiantuntijuuttaan? Voisiko projekti joka toimii vapaana kenttänä ja systeemien haltuun ottajana samalla toimia systeemisten rakenteiden rajoja murtavana asiantuntijuuden avaajana?

4.3.2. Projektin keinot

Aineiston perusteella projektilla todella tuntuu olevan mahdollisuuksia toimia avaimena avoimeen asiantuntijuuteen. Tämä mahdollisuus pohjautuu ennen kaikkea projektiin systeemisten rajojen murtajana. Samalla kun projekti opettelee sosiaali- tai työvoimatoimen systeemejä, se opettelee monenlaisia asioita, joihin kuuluvat abstraktimman tason koodit, missio ja maailmankuva. Toisaalta se opettelee myös hyvin konkreettista käytännön asiantuntijuutta ja systeemin toimintaa esimerkiksi eri työllisyyspoliittisten työkalujen hallinnan kautta. Useamman asiantuntijasyntymisen toimintaa opettelemalla ne muodostavat uutta asiantuntijuutta, joka pohjaa sekä sosiaali- että työvoimatoimen systeemeihin. Projekti on ikään kuin fuusioitunut, tarpeen mukaan valikoitunut versio kahdesta systeemistä. Projekti ei silti vakiintumattomuudestaan johtuen

muodosta omaa systeemiään, vaan pysyy muutoksille avoimena. Vaikka projektimaailma on tullut jäädäkseen yksittäiset projektit ovat (tai niiden tulisi olla) kontekstisidonnaisia.

Sillä, että projektit opettelevat systeemit, on myös kääntöpuolensa: prosessin vaikutukset eivät ulotu yksinomaan projektiin ja sen osaamiseen, vaan myös systeemeihin itseensä:

V: [...] Toinen juttu on tietysti ollut se, että tää koko oppimisprosessi on vaikuttanut siihen että me ollaan tavallaan avattu meidän palveluvalikoimaa aika paljon ulkopuoliselle ihmiselle että me niinku ollaan selkeemmin kerrottu mitä me tehdään, miksi me tehdään ja tää on tuonut avoimuutta joka on oikeestaan ollut aika hyvä. Me ollaan jouduttu tottumaan siihen, kehittymään sillä tavoin et niinku puetaan sanoiksi semmoset... itsestäänselvät asiat. Eri työvoimapolitiittiset toimenpiteet, joudutaan selittämään uudestaan ja uudestaan ja uudestaan et miten tää toimii ja miks tää toimii näin. Ja se on tuonut semmosta, se on kehittänyt meidänkin ammattitaitoo mun mielestä että...

K: Eli selkeyttänyt ehkä sitä, että mitä tehdään ja miksi ja näin edelleen...

V: Kyllä. Ja on helppoa, varsinkin jos on tehnyt samaa työtä vuosikausia toisensa jälkeen niin tietyt asiat tehdään vaan koska niin on aina tehty. Sit tulee joku ihminen ja kaikenlisäks vielä joskus jonkun asiakkaan kanssa kysymään miksi. Niin se on ollut tämmönen ihan oppimistilanne.

(Työvoimatoimi 6)

Kun systeemit opettavat konkreettisella tavalla projekteille sitä toimintatapojaan, joutuvat ne varsin uuden tilanteen eteen, jossa vakiintunut, institutionalisoitunut viranomaistaho kertoo ympäristölleen mitä tekee ja miksi. Systeemi, joka on kehittynyt monimutkaiseksi verkoksi avaa tätä monimutkaisuuttaan myös itselleen. Asiat, jotka monimutkaisuudestaan huolimatta tai juuri siitä johtuen on viranomaistaholla otettu ennen itsestäänselvyytenä joutuvat kohtaamaan ympäristön ja resonoimaan sen kanssa. Tämä on sektoroituneessa järjestelmässä uusi ilmiö. Haastatteluissa kävi ilmi, että systeemeissä oli ollut myös etenkin projektin alkuaikoina eräänlaista muutosvastarintaa projektiyhteistyötä kohtaan. Tähän lienee kaksi syytä: Ensinnäkin projektien opettaminen vie aikaa varsinaisesta työltä. Toisekseen systeemille ei ole luontaista kommunikoida ympäristön kanssa. Projektit kuitenkin tekevät tärkeää, resursseja korvaavaa ja myös systeemeille lisäarvoa tuottavaa työtä. Tästä johtuen pienillä paikkakunnilla viranomaissysteemit ovat halunneet sitoutua projektiin, jolloin ne ovat olleet ikään kuin avautumisen pakon edessä.

Avoimen asiantuntijuuden kannalta julkisen sektorin resurssipula voi siis olla myös hyvä ilmiö. Koska asiantuntijasysteemit eivät selviä ongelmistaan yksin, niiden on välttämätöntä pyrkiä yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa. Kun kaksi systeemiä (kuten sosiaali- ja työvoimatoimi) kohtaavat yhteistyön merkeissä eri systeemeiden erilaiset sisäiset logiikat ja koodit aiheuttavat ongelmia. Kun kyseessä sen sijaan on yhteistyö eri systeemeiden ja projektin vapaan kentän kesken tilanne on toinen. Samalla kun projekti tarjoaa

konkreettisen areenan yhteistyölle, se myös lieventää eri systeemien vastakkaisuutta ja pakottaa ne ymmärtämään myös omaa toimintaansa paremmin. Jos projekti ideaalisti onnistuu tekemään kompleksisen viranomaisyhteistyön toimintaa läpinäkyvämmäksi, se edesauttaa viranomaisten kykyä avata omaa asiantuntemustaan ja myös ymmärtää muiden toimijoiden näkemyksiä entistä paremmin.

5. Systeemien tunnustamiseen

Tutkimusta aloittaessani lähdin liikkeelle yksinkertaistetusta kysymyksestä siitä, miten viranomaiset ESR-projektin työssään kokevat. Oman sosiaalityöntekijäkokemukseni takia minulla oli halu antaa viranomaisille ääni projekteista käydyssä keskustelussa ja esimerkkiprojektin kohdalla. Oletin, että projektin vaikutukset viranomaistyöhön näkyisivät lähinnä työn kuormittavuuden lisääntymisessä, projektin kanssa käydyn yhteistyön ongelmina ja yleisenä epäluulona periodimaista projektityötä kohtaan. Kuten luvussa 1 toin esiin, nämä oletukseni ja lähtökohtaiset kysymykseni ovat muokkautuneet tutkimuksen teon myötä – jälkikäteen katsottuna onneksi. Ilman Niklas Luhmannin ajatuksia ja myös omaa valmiuttani muuttaa asenteitani työstäni olisi voinut tulla tarkoitushakuinen ja kysymyksenasettelultaan ennakkoluuloinen manifesti pienen viranomaisen puolesta kuormittavan viranomaistyön keskellä. Pro gradun tekeminen kesti kuitenkin puolitoista vuotta, joiden aikana ehdin irrota aiemmista ennakkoasenteistani ja antaa sekä tutkimuskysymysten että tutkimuksen kulun elää omaa elämäänsä. Näin siitä huolimatta, että aina aika ajoin olen edelleen tehnyt sosiaalityöntekijän sijaisuuksia. Eräänlainen kiireettömyys on siis ollut työn kannalta olennaista, sillä koen lopputuloksen olevan tulosta rauhallisesta ajatusten hautomisesta ja eräänlaisesta oman ajatteluni kasvusta. Pro gradu onkin omalla kohdallani todella tuntunut opinnäytteeltä sekä haastavimmalta ja ajattelua kehittävimältä yksittäiseltä opiskelun osalta.

Tutkimukseni voi katsoa liittyvän olennaisesti kolmenlaisiin tieteellisiin keskusteluihin; niihin, joita on käyty viranomaisyhteistyöstä, projektitoiminnasta ja asiantuntijuudesta. Aiempi tutkimus koskien sosiaali- ja työvoimatoimien yhteistyötä sekä moniammatillista työtettä on nostanut esiin ongelmakohtia: kulttuurierojen, kommunikaatio-ongelmien ja resurssikysymysten kaltaiset yhteistyöhön vaikuttavat tekijät on todettu monesti kriittisiksi paikoiksi yhteistyön kannalta. (Ks. luku 2.1.5.) Projekteja koskevassa tutkimuksessa puolestaan on havaittu niiden suurimmaksi ongelmaksi hyvien käytäntöjen juurruttaminen paikkakunnille projektien loppumisen jälkeen (ks. luku 3.3.3). Oma tutkimukseni tukee

näitä aiempia näkemyksiä. Lähestymistapani eroaa näistä monesti arviointitutkimuksiin perustuvista analyyseistä sen vahvasti teoreettisen lähestymistavan takia. Yhteistyökysymyksistä ja yhteistyön ongelmista puhuttaessa keskustelu on pyörinyt varsin pinnallisella tasolla – esimerkiksi silloin kun puhutaan toimintakulttuureiden eroista yhteistyön hankaloittajina. Sen sijaan että keskustelu ulottuisi tasolle, jolla mietitään, mitä ongelmien takana on, turhan usein todetaan lakonisesti, ettei organisaatiokulttuuri tue yhteistyötä tai että kommunikaatio on ongelmallista. Koska tavoitteeni ei ole ollut arvioida koko projektia ja sen toteutuksen kaikkia puolia, on ollut mahdollista keskittyä viranomaissysteemeihin niiden rajojen ylittämisen, kommunikaation ja viranomaisten systeemisen asiantuntijuuden kautta. Tästä johtuen olen saanut tutkimuksessani esiin systeemin piirteitä, joiden avulla niin viranomaisyhteistyön ongelmat kuin projektien juurtumattomuus osaltaan avautuvat.

Sosiaali- ja työvoimatoimien vastakkainasettelu eli näiden osajärjestelmien erottautuminen rajoilla ympäristöstään eli myös toisistaan selittää yhteistyön vaikeutta. Kummallekin viranomaistaholle on luontaista pyrkiä lisäämään omaa kompleksisuuttaan. Ne ovat kehittyneet monimutkaisiksi järjestelmiksi, joiden hallinta vaatii viranomaisilta paljon – niin paljon, että oman systeemin toiminnan takia on hyvin hankalaa toimia yhdessä toisten viranomaisten kanssa. Kun systeemin toiminta keskittyy yhteen tavoitteeseen ja se perustuu kaksiarvoiseen koodiin, toisen systeemin toimintaa on vaikea ymmärtää. Yhteistyöstä voidaan periaatteellisissa kysymyksissä olla yhtä mieltä, mutta käytännön tasolla yhteisymmärrystä on vaikea löytää. Sekä sosiaali- että työvoimatoimien haastateltavat esimerkiksi toivovat esimerkkiprojektista apua heikossa työllisyystilanteessa tai syrjäytymisuhan alla oleville asiakkaille. Periaatteessa yhteistyön tavoite siis on sama. Sosiaalitoimessa kuitenkin toivotaan, että projekti tarttuisi niihin asiakkaisiin, ”joilla vielä on jotain” eli asiakkaisiin, jotka eivät vielä ole syrjäytyneitä ja joiden kohdalla sosiaalitoimen kannalta tarvitaan ennen kaikkea työtä. Työvoimatoimessa projektiin ladattiin toiveita erityisesti sen suhteen, että asiakkaat joilla syrjäytymisprosessi on jo käynnissä, saisivat projektista apua. Kumpikin viranomaistaho siis toivoi projektin toimivan niiden asiakkaiden kanssa, joiden kohdalla oma kompetenssi ei riitä. Käytännössä sosiaalitoimessa toivottiin projektilta tehokasta työvoimapalvelua ja työvoimatoimessa hyvää sosiaalityötä. Tämä on yksi, konkreettinen esimerkki siitä, millaisissa kysymyksissä kommunikaatio ei toimi, vaikka siltä vaikuttaakin. Sosiaali- ja työvoimatoimien yhteisasiakkaiden parissa työskennellessä tämä ero koodeissa hyvinvointi/syrjäytyminen ja työllisyys/työttömyys olisi hyvä tiedostaa.

Tutkimustulokseni kyseenalaistavat jossain määrin nykyisen projektitoiminnan ja sen arvioinnin sekä tutkimuksen. Aineiston perusteella ajatus projektista systeemin rajojen lieventäjänä ja asiantuntijuuden avaajana on mahdollinen. Tutkimani projektit kahdella pienellä paikkakunnalla saivat osakseen paljon kehuja, mutta kuten myös haastattelusitaateista käy ilmi, kritisoitavaakin löytyy. Täytyy myös muistaa, että haastattelut on toteutettu pienillä paikkakunnilla, joilla julkisen sektorin projektiyhteistyö on tiivistä. Suuremmilla paikkakunnilla jo pelkästään projektien paljous todennäköisesti estää projektin yhtä suuren vaikutuksen katutasen byrokraatteihin. En siis niinkään ole projektin mahdollisuuksia kartoittaessani arvioinut sitä, miten projekti todellisuudessa on toteutunut, vaan kiinnittänyt huomioni siihen, millä *logiikalla* ja *tekniikalla* projekti toimii ja millaisia mahdollisuuksia projektitoiminnalla voisi olla. Yhteistyö eri asiantuntijoiden kesken on välttämättömyys muuttuvassa maailmassa ja projektitoiminta itsessään on vakiintunut eri muodoissaan osaksi hyvinvointipalveluiden kenttää. Näin ollen onkin hyvin mielenkiintoista pohtia sitä, millaiseksi projektimaailma voisi muodostua, jos systeeminen näkökulma (eri hyvinvointivaltiollisten systeemien pyrkimys erottautumiseen ja kommunikaation vaikeus) ja projektin asema vapaana vyöhykkeenä huomioitaisiin toiminnassa.

Paitsi projektimaailman, tutkimustulokseni haastaa osan Niklas Luhmannin käsityksistä. Koska Luhmann on ennen kaikkea teoreetikko ja tutkimukseni empiirinen, loppupäätelmäni eivät kuitenkaan ole kaikilta osin vertailtavissa. Luhmannin mukaan systeemit eivät juuri kykene kommunikoimaan ulkomaailman kanssa, vaan kaikki niiden tarvitsema löytyy niistä itsestään. Väitän, että huolimatta siitä, että systeemit pyrkivät kompleksisuuteen ja ympäristönsä yksinkertaistamiseen, ne kykenevät myös kommunikoimaan olosuhteiden ollessa tätä tukevia ja asian vaikeudet huomioivia. Vaikka olen samaa mieltä siitä, että systeemeillä on niille luontainen taipumus eristäytyä ympäristöstään, en pidä tätä välttämättömyytenä tai ehtona, johon on pakko alistua. Uskon, että jos asiaan – siis systeemien kommunikaatioon ulkopuolisten kanssa – kiinnitetään tietoisesti huomiota, myös kommunikaatio-ongelmia voidaan helpottaa. Tämä helpottaminen lähtee systeemin itsensä toteuttamasta toimintansa avaamisesta, johon pitäisi suhtautua käytännön työssä kannustavasti. Systeemille tämä avautuminen ei ole helppoa, mutta voi johtaa hedelmälliseen kommunikaatioon ulkomaailman kanssa ja viranomaisyhteistyön parantumiseen.

Arnkil ym. (2003, 142-147) tutkivat projekteja, joissa kiinnitettiin erityinen huomio viranomaisten ja luottamushenkilöiden väliseen kommunikaatioon julkisen sektorin eri hierarkioissa ja erikoistuneissa asiantuntijaryhmissä. Projekteissa havaittiin, että systeemin rajoja ylittävä kommunikointi oli luhmannlaisittain tarkasteltuna mahdollista sillä edellytyksellä, että pystyttiin muodostamaan erityisiä rajanylitysvälineitä. Näitä rajanylitysvälineitä voidaan luonnehtia eräänlaisiksi yhteisesti sovituiksi ohjeiksi tai pelisäännöiksi siitä, miten tuli missäkin etukäteen määritellyssä yhteistoimintaa vaativassa tilanteessa toimia. Rajanylitysvälineelle oli olennaista se, että se oli riittävän spesifi siinä mielessä, että eri toimijoiden yhteinen toimintakenttä oli kiteytetty. Toisaalta sen tuli olla myös tarpeeksi yleinen siinä mielessä, ettei se ollut kenenkään asiantuntijan omaa erikoisalaa. Rajanylitysvälineen kielen täytyi myös olla tarpeeksi yleistä, jotta kommunikaatio ei tapahtunut vain toisen osapuolen koodeilla. Toisaalta kieli ei saanut olla myöskään liian yleistä. Tärkeäksi rajanylitysvälineessä osoittautui siis se, että systeemit pystyivät löytämään tavan yhteiseen kommunikaatioon. Arnkilin ym. (emt, 142-147) tutkimuksen perusteella sellaiset välineet, jotka mahdollistivat osapuolten asettumisen osaksi kokonaisuutta uudella, muttei omalle asiantuntemukselle vieraalla tavalla, edistivät resonanssia yli systemirajojen.

Arnkil ym. (emt.) löysivät omassa tutkimuksessaan tavan, jonka he katsoivat mahdollistavan systeemien välisen kommunikaation. Ongelmallista tässä yhteydessä on kuitenkin se, miten löydetään näitä rajanylitysvälineitä, jotka mahdollistavat osapuolten asettumisen osaksi kokonaisuutta uudella, muttei omalle asiantuntemukselle vieraalla tavalla. Jos viranomaiset pyrkivät itse löytämään välineet, vastaan tulevat systeemien kommunikaation esteet. Tässä prosessissa tarvitaan projektia tai muuta ulkopuolista toimijaa, joka pystyy velvoittamaan systeemit avaamaan asiantuntemustaan. Projektin tehtävänä viranomaisyhteistyön kannalta voikin pitää viranomaissysteemien tuntemuksen kasvattamista – niin muissa toimijoissa kuin systeemissä itsessään. Se toimii ikään kuin konsulttina, joka mahdollistaa viranomaissysteemin toiminnan kehittymisen. Kuten tutkimuksessani on todettu, tämä tuntuu olevan projektille mahdollista sen toimiessa systeemin rajojen lieventäjänä ja asiantuntijuuden avaajana.

Projektimaailman mielenkiintoinen ominaisuus vakiintuneiden, yhteiskunnallisesti erikoistuneiden systeemien joukossa on se, että vaikka ilmiönä projektitoiminta on vakiintunutta, tapauskohtaisesti se on epävarmaa. Jokainen projekti - sen rahoitus, tarkoitusperät, henkilökunta, kesto ja niin edelleen - eroaa toisistaan ja valinnat näissä

asioissa tehdään kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden. Tällöin projektien toimintaa yleisemmin tutkittaessa pitäisi kiinnittää huomio vakiintuneeseen toimintaympäristöön eli systeemeihin. Systeminen näkökulma voisi huolimatta siitä, että kuulostaa abstraktilta ja teoreettiselta, todella helpottaa käytännön yhteistyökysymyksissä. Se, miten projekti kulloinkin systeemien asiantuntemusta opettelee ja miten tämä vaikuttaa asiantuntijaorganisaatioihin, on käytännöllinen kysymys, jonka soveltamiseen ei tarvitse välttämättä olla lukenut sosiologiaa. Projektin rooli vapaana vyöhykkeenä ja sektoreita rikkovan yhteistyön konsulttina tulisi tiedostaa projekteja suunniteltaessa ja paikallisia yhteistyökumppaneita toimintaan sitoutettaessa. Jos lähtökohtaisena oletuksena pidettäisiin vakiintuneiden systeemien luonnollista etäisyyttä toisilleen ja voitaisiin keskittyä todelliseen haasteeseen eli systeemirajojen avaamiseen ja madaltamiseen projektitoiminnan avulla, tulokset saattaisivat olla mielenkiintoisia. Parhaimmillaan seurauksena voisi olla voimakkaita uudistuksia vakiintuneisiin rakenteisiin ja projektin aikaansaama pysyvä, juurtunut vaikutus paikallisessa yhteistyössä myös projektin loputtua. Juurtuneisuuden ei siis tarvitse koskea vain projektin mukanaan tuomia käytäntöjä tai yhteistyöverkkoja, vaan muutos voi keskittyä viranomaissysteemien yleisiin suhteisiin. Tässä tuhansien projektien maassa olisikin mielenkiintoista toteuttaa sellainen projekti, jossa olisi alusta asti kiinnitetty huomio systeemeiden erilaisuuteen luonnollisena, rakenteellisena asiana sen sijaan että huonoon yhteistyöhön haettaisiin yksinkertaistettua selitystä tai pahimmassa tapauksessa syyllistä.

Lähteet

Ala-Kauhaluoma, Mika & Laamanen, Elina & Nouko-Juvonen Susanna. 2002a: Kuntien ja kolmannen sektorin projektityhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kokemuksia ja kehittämisajatuksia. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Ala-Kauhaluoma Mika, Keskitalo Elsa, Lindqvist Tuija ja Parpo Antti. 2002b: Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta-lain kohdentumisesta ja tuloksista. Stakes työpapereita 4, Helsinki.

Arnkil, Robert & Arnkil Tom Erik & Eriksson Esa. 2003: Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes, raportteja 253, Helsinki.

Bourdieu, Pierre. 1999: Vastatulet. Ohjeita uusliberalismin vastaiseen taisteluun. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.

Cavén Outi. 1999: Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Painosalama Oy, Turku.

Eco, Umberto. 1990: Oppineisuuden osoittaminen eli miten tutkielma tehdään. Vastapaino, Tampere.

Eräsaari Leena. 1990: Nilkin naamio: sosiaaliraportti. Tutkijaliitto, Helsinki.

Eräsaari Leena. 1995: Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Gaudeamus, Helsinki.

Eräsaari, Risto. 1996: Keskustelua asiantuntijaposition muodostumisesta. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan työpapereita No. 94, Jyväskylä.

Eräsaari, Risto. 1997: Mistä asiantuntijuus on kotoisin? Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Eteläpelto, Anneli. 1997: Asiantuntijuuden muuttuvat määritykset. Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Eskola Jari & Suoranta Juha. 1999: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Euroopan sosiaalirahasto. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.esr.fi>>. Luettu 18.11.2003.

Haapakorva, Arja & Häggman-Laitila, Arja & Pietilä, Anna-Maija & Saastamoinen, Hanna-Mari. 2003: *Moniammatillinen projektityö perhepalvelujen kehittämisessä*. Hallinnon tutkimus. Vol.22, n:o 3, 2003.

Heikkilä Matti & Keskitalo Elsa. 2002: Aktivointipolitiikka ja työvoima- ja sosiaalihuollon yhteistyö. Poliitiikan murros ja paikalliset käytännöt. Stakes, julkaisuja 8/2002, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. 2000: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Isander Anneli & Laine, Arto (toim.). 2001: Yhteistyöllä työkykyä. Kehittämishankkeiden loppuraportit. Kansaneläkelaitos. Terveys- ja toimeentuloturva-aosto.

Jalava Urpo & Virtanen Pertti. 1995: Moniammatillinen projektitoiminta. Avain hyvinvointipalveluiden tulevaisuuteen. Kirjayhtymä, Helsinki.

Karhunen Sirkka-Liisa. 1996: Työttömyys, työllistäminen ja toimeentulo. Teoksessa Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Karjalainen, Vappu & Vahtera, Eeva (toim.). 2000: Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. Katsaus hyviin käytäntöihin. STM, Työministeriö, Stakes, Helsinki.

Karvinen, Synnöve. 1996: Sosiaalityön ammatillisuus. Modernista professionaalisuudesta refleksiiviseen asiantuntijuuteen. Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 34, Kuopio.

Kietäväinen Timo. 1996: Kunnat ja työllisyys. Teoksessa Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Kirjonen, Juhani. 1997: Asiantuntijaksi työelämään. Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Konttinen, Esa. 1997: Proffessionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Koppinen Marja-Leena ja Pollari Jorma. 1993: Yhteistoiminnallinen oppiminen. Tietuloksiin. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva.

Kuitunen, Soile & Oksanen, Juha. 2001: *Muuttaako EU:n rakennerahasto-ohjelmien toimeenpano suomalaista teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa?* Hallinnon tutkimus, vol. 20, n:o 4, 2001.

Kuusela, Kirsti. 1996: Ohjauksen idea sosiaalityössä. Kokemuksia moniammatillisesti toteutetuista työhön ja koulutukseen valmentavista kursseista. Teoksessa Metteri, Anna (toim.). Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Oy Edita Ab, Helsinki.

Launis, K. 1997: Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä. Teoksessa Kirjonen, J. & Remes, P. & Eteläpelto, A. (toim.) 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Leino, Satu. 1995: Yhteistä mömmöä vai jäsentynyttä yhteistyötä. Teoksessa Arnkil, Tom Erik & Eriksson, Esa (toim.). 1995: Ammatilliset arvailevat toisiaan. Tulkintaverkostot psykososiaalisessa työssä. Stakes, raportteja 184, Helsinki.

Lipsky, Michael. 1980: Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Russel Sage Foundation, New York.

Lehtinen, Erno & Palonen, Tuire. 1997: Tiedon verkostoituminen – haaste asiantuntijuudelle. Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.). 1997: Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Luhmann, Niklas. 1989: Ecological Communication. Polity Press, Cambridge.

Luhmann, Niklas. 1990: Political Theory in the Welfare State. Walter de Gruyter, Berlin.

Luhmann, Niklas. 1995: Social Systems. Stanford University Press, Stanford.

Luhmann, Niklas. 2004: Ekologinen kommunikaatio. Gaudeamus, Helsinki.

Mannila, Simo. & Ala-Kauhaluoma, Mika & Valjakka, Sari. 1999: Työelämäkynnysten ylittäminen. ESR-projektien hyvät käytännöt. Stakes, Helsinki.

Matkalla tasa-arvon ja kumppanuuden Eurooppaan 2003: Equal-yhteisöaloite 2000-2006. Työministeriö. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.esr.fi>>. Luettu 18.11.2003.

Mäntysaari, Mikko. 1991: Sosiaalibyrokraatia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51. Vastapaino, Tampere.

Ojuri, Auli. 1996: Moniammatillinen yhteistyö ja organisaatiokulttuuri. Teoksessa Metteri, A (toim.) 1996: Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Oy Edita Ab, Helsinki.

Paatero, Pekka. 1999: Vain yhteistyö turvaa pienten kuntien sosiaalipalvelut. Teoksessa On tässä lääniä! Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisusarja No. 6/1999.

Paju, Petri & Vehviläinen, Jukka. 2001: Valtavirran tuolla puolen. Nuorten yhteiskuntaan kiinnittymisen kikat 1990-luvulla. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisotutkimusseura julkaisuja 18, Sitra 241, Helsinki.

Peltonen, Irkka. 1995: Hiekkaan piirretty. Teoksessa Arnkil, T.E. & Eriksson, E. (toim.) 1995: Ammatillaiset arvailevat toisiaan. Tulkintaverkostot psykososiaalisessa työssä. Stakes raportteja 184, Helsinki.

Pirkkala, Sari. 1997: Kunnat ja päättäjät. Kuntasuomi 2004-tutkimuksia n:o 9 n:o 85. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Pirttilä, Ilkka. 2002: Mistä asiantuntemuksen sosiologiassa on kyse? Teoksessa Pirttilä, Ilkka & Eriksson Susan (toim.). 2002: Asiantuntijoiden areenat. SoPhi 66, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Saaristo, Kimmo. 2000: Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Salonen, Mirja. 1996: Sosiaali- ja terveydenhuollon työllistämisvastuu. Teoksessa Kunnat työllisyyden edistäjinä – yhteistyön rakentajina. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Skog Harri & Räisänen Heikki. Toimivampiin työmarkkinoihin: selvitysmiesten raportti työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö. Helsinki, 1997.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2004: Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.stm.fi/Resource.phx.vastt/sospa/shtyo/index.htx> > Luettu 28.10.2004.

Stakes 2004: Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.stakes.fi/oske/luokitukset/sosiaalityo/esittely.htm> > Luettu 28.10.2004.

Työministeriö 2004a: Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.mol.fi/tyoministerio/tmorganisaatio.html> > Luettu 28.10.2004.

Työministeriö 2004b: Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.mol.fi> > Luettu 28.10.2004.

Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyöryhmän muistio. 1999: Työ- ja sosiaalihallinnon aktiiviyhteistyö. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:24. Työministeriö työhallinnon julkaisu 246, Helsinki.

Vanderstraeten, Raf. 2000: *Autopoiesis and socialization: on Luhmann's reconceptualization of communication and socialization*. British Journal of Sociology, vol. 51, No. 3. Ss. 581-598.

Vähäaho, Tarja. 2002: Asiantuntijuus ja rajanylitykset. Teoksessa Pirttilä, I. & Eriksson S. (toim.) 2002: Asiantuntijoiden areenat. SoPhi 66, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Yhteispalvelun kehittämisohjelma 2004: Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.yhteispalvelu.fi> > Luettu 17.11.2004.

Liitteet

Liite 1: Teemahaastattelurunko (2 sivua)

OMA TYÖ

TAUSTATIETOA

- Mitä teet työkseesi? Mitä työsi sisältää?
- Miten olet päätenyt nykyisiin tehtäviisi? Mikä on koulutustaustasi?
- Kuinka kauan olet ollut nykyisissä tehtävissäsi? Entä julkisella sektorilla?
- Onko työssäsi tai alallasi tapahtunut merkittäviä muutoksia? Millaisia?
- Kuinka tuttu osahanke on sinulle? Millaista yhteistyötä teet? Millaisia aiempia kokemuksia projekteista?

TYÖN SISÄLTÖ JA MERKITYS

- Mitä pidät työsi perimmäisenä tavoitteena? Pystytkö saavuttamaan tavoitteesi?
- Mikä on työsi yhteiskunnallinen merkitys?
- Kuinka tärkeänä pidät omaa työtäsi?
- Miten näet asiakkaiden roolin työsi kohteena?
 - Poliitiikan kohde?
 - Omaan asiaansa vaikuttava neuvottelija?
 - Yhteiskunnallistettava yksilö?
- Onko sinulle erityistä merkitystä sillä, että toimit nimenomaan julkisella sektorilla etkä esimerkiksi kolmannella sektorilla tai projektissa samojen ongelmien parissa?
 - Tavoitteiden toteutumisen kannalta?
 - Oman asiantuntijuuden kannalta

PROJEKTIT

YLEINEN MIELIPIDE PROJEKTISTA/PROJEKTEISTA

- Mitä pidät projektien yhteiskunnallisena merkityksenä?
- Mitä mieltä olet paikkakunnan osahankkeesta?
- Minkä katsot olevan projektin pääasiallinen tehtävä kunnassasi?
- Mitä tavoitteita projektilla mielestäsi on?
 - Kuinka todennäköisenä pidät näiden tavoitteiden toteutumista?
- Miten projektit mielestäsi vaikuttavat?
 - Paikkakuntaan?
 - Asiakkaaseen?
- Onko projekteissa mielestäsi hyvää osaamista?
- Onko projektien arvostus kohdallaan?
- Voisivatko projektit oppia jotain siitä, miten teillä hoidetaan asioita?
- Voisitteko te puolestanne oppia jotain projekteilta?

PROJEKTIN/PROJEKTIEIN VAIKUTUS OMAAN TYÖHÖN?

- Miten vertailisit omia ja projektin tavoitteita?
 - Erot / yhtäläisyydet?
- Ymmärrätkö projektin tavoitteet?
- Ymmärretäänkö projektissa teidän tavoitteitanne?

- Pidätkö projektin tavoitteita tärkeinä?
- Onko jotain, mitä et ymmärrä projektien toiminnassa?
- Koetko projektin haastavan oman toimintasi tai oman tahosi toiminnan?
- Millaisia vaikutuksia paikkakunnalla toimivalla projektilla on omaan työhösi vai onko niitä?
 - Työmäärä?
 - Resurssit?
 - Helpotus?
 - Auttaako projekti esimerkiksi asiakkaiden yhteiskunnallistamisessa?
 - Häiriö?
 - Ovatko projektit rasitteita oman työsi kannalta?

VIRANOMAISTEN JA PROJEKTIEEN SUHTEET?

- Koetko jonkinlaista ristiriitaa projektin ja oman toimintasi välillä?
 - Resurssien jako?
 - Kilpailuasetelma?
 - Tavoitteiden erilaisuus?
 - Suhde asiakkaisiin?
 - Kunnian saaminen?
- Tuleeko mieleesi tilanteita, joissa oma tahosi on selvästi projektia kykenevämpi hoitamaan ongelmia?
 - Esimerkiksi toimintatavat, laillinen asema, kontaktit, auktoriteetti teidän etunanne?
- Tuleeko mieleesi tilanteita, joissa projekti on selvästi omaa tahoasi kykenevämpi hoitamaan ongelmia?
 - Esimerkiksi toimintatavat, byrokratian ulkopuolisuus, kontaktit projektin etuna?
- Missä tehtävissä projektit toimivat mielestäsi parhaiten?
- Voisiko julkinen sektori vastata myös projekteiden toiminnasta?
- Jos voisit päättää, miten uudistaisit projektitoimintaa vai uudistaisitko sitä lainkaan?

YHTEISTYÖ

Tällä hetkellä julkisessa keskustelussa on noussut esiin paljon erilaisia vaateita yhteistyön ja dialogisuuden lisäämisestä sekä moniammatillisuuden tarpeesta hyvinvointipalveluiden järjestämisen suhteen.

- Mitä mieltä olet näistä ajatuksista? Onko yhteistyö tarpeen?
- Onko kunnassanne yhteistyötä paljon? Ovatko vastuurajat eri toimijoiden välillä selkeät?
- Mitkä ovat tärkeimmät yhteistyökumppaninne?
- Miten yhteistyön vaatimus vaikuttaa työhösi?
- Vaikuttaako kunnan koko mielestäsi yhteistyön tarpeeseen?
- Eroaako yhteistyö projektin kanssa jotenkin muusta yhteistyöstä?
- Millaista yhteistyö projektin kanssa on?
 - Mikä hyvää, mikä huonoa?
 - Miten vaikuttaa omaan työhösi?
 - Onko yhteistyössä pystytty neuvottelevuuteen niin, että eri osapuolet ovat saaneet ajatuksensa kuuluviin?