

110

Aila-Leena Matthies

Epävirallisen sektorin ja  
hyvinvointivaltion suhteiden  
tarkastelua

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 1994

Aila-Leena Matthies

Epävirallisen sektorin ja  
hyvinvointivaltion suhteiden  
tarkastelua

Esitetään Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi yliopiston vanhassa juhlasalissa (S212)  
joulukuun 16. päivänä 1994 kello 12.



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 1994

Epävirallisen sektorin ja  
hyvinvointivaltion suhteiden  
tarkastelua

Aila-Leena Matthies

Epävirallisen sektorin ja  
hyvinvointivaltion suhteiden  
tarkastelua



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

JYVÄSKYLÄ 1994

URN:ISBN:978-951-39-8085-6  
ISBN 978-951-39-8085-6 (PDF)  
ISSN 0075-4625

ISBN 951-34-0410-2  
ISSN 0075-4625

Copyright © 1994, by Aila-Leena  
Matthies and University of Jyväskylä

Jyväskylä University Printing House  
and Sisäsuomi Oy, Jyväskylä 1994

# ABSTRACT

Matthies, Aila-Leena

Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden tarkastelua  
Jyväskylä: University of Jyväskylä, 1994, 63 p.

(Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research,  
ISSN 0075-4625;110)

ISBN 951-34-0410-2

Summary: The informal sector and the welfare state: contemporary  
relationships

Diss.

This research aims to discuss how the relationships between the informal sector and the welfare state vary in different welfare state constellations and in different stages of modernization. On the one hand I approach it from an international comparative perspective of informal (third, non-profit, non-governmental, voluntary) sector in various types of welfare states. On the other hand I analyze the research target on the level of activating citizens' participation, especially on the field of social work.

By analysing the Finnish 1980's debate on voluntary activities, I show that the expanding systems of public social services and social work do not necessarily reduce the scope but mould the contents of the voluntary sector. The special definition of the position and tasks of voluntary activities allowed for a consensus between the state-dominated Nordic system of social policy and a modern active civil society.

The different stages (or types) of relationships between the informal sector and the welfare state can be interpreted through ideal-typical categories of the premodern, modern and reflexive modern. The institutionally organised modern Finnish informal sector is closely integrated to public institutions through systematic cooperation.

Since the beginning of the 1990's, the economic depression influences the relationships and questions anew their stability. A more self-organised type of citizen's activities is emerging and the overloaded professionals are more pleased than reserved about it. The new, shared predicament gives way to a more egalitarian (reflexive) cooperation between the actors from both sectors. The combined resources in the intermediate area between the sectors seems to respond to the complex challenges at its best. However, due to uncertainty and shifts, the relationships can also develop in a more diffuse direction.

Keywords: informal sector, voluntary sector, welfare state, social work, modernization, intermediate area

## ESIPUHE

Mitä voisi tutkia opinnäytetyössään, jos on kiinnostunut epävirallisen sektorin toiminnoista, mutta opettaa sosiaalityötä; jos elää keskellä suomalaisen hyvinvointivaltion murrosta, mutta katselee myös saksalaisen järjestelmän suuntaan? Ehkä vaihtoehtoja olisi ollut muitakin – asetelmaltaan selkeämpiä ja vakiintuneempia. Minun oli pakko tarttua tähän aihepiiriin, koska törmäsin jatkuvasti sitä koskevaan epätietoisuuteeni. Onko Suomi erilainen kuin muut maat? Miksi vapaaehtoistyöstä ei tiedetä mitään? Mistä sosiaalityön muutoksissa on kysymys? Miten lama vaikuttaa kansalaisten aktiivisuuteen? Ja lopulta: Kuinka nämä kysymykset liittyvät yhteen?

Olen kiitollisuudenvelassa poikkeuksellisen laajalle joukolle sosiaalityöntekijöitä, opiskelijoita, Jyväskylän opetussosiaalikeskuksen ja muun kenttäyhteistyön vastuunkantajia, vapaaehtoistyöntekijöitä ja seminaariyleisöjä. He muodostavat paljolti sen sektoreita välittävän yhteysverkon, jonka pohjalta tämä työ on syntynyt.

Työni ohjaajat Risto Eräsaari ja Raija Julkunen ovat kannustaneet minua innostavalla tavalla sekä raivanneet joustavasti aikaa kaikkien käsi- kirjoitusteni lukemiseen. Parin viime vuoden ajan erittäin tiheään pitämämme ohjausistunnot ovat vieneet työtäni harppauksin eteenpäin. Jorma Sipilä on työni esitarkastajana antanut minulle hyödyllisiä neuvoja ja sopeutunut tiukkaankin aikatauluun.

Lisäksi työtäni ovat kannustaneet ja osittain kommentoineet sosiaalityön opettajista muodostunut kirjoittajakollegio Riitta Granfelt, Harri Jokiranta, Synnöve Karvinen ja Anneli Pohjola. Yhteisessä teoksessamme julkaistua artikkeliani ovat kommentoineet myös Antti Karisto, Kari Salavuo, Marjatta Eskola, Mirja Satka ja Esa Konttinen. Tutkimuspäiväkirjaani sain tärkeitä huomautuksia Raili Bäck-Kiianmaalta, Susanna Nirkkoselta ja Jorma Hänniseltä. Saksankielisenä kirjoittamaani artikkelia

ovat kommentoineet kahden anonyymin referentin lisäksi Holger Backhaus-Maul ja Christoph Sachße. Artikkelin kieliasua ovat korjanneet Berthold Fuchs ja Jürgen Matthies. Vesa Raiskila ja Peggy Tuomi varmistivat englanninkielisen tiivistelmän syntymisen. Olli Kalpio on ollut välttämätön julkaisujen, varsinkin kuvioiden, nopeassa teknisessä toteuttamisessa ja Marja-Leena Remola ja Jouko Nätti auttoivat viimevaiheen tarkistuksissa. Kiitos kaikille!

Kiitän työni osien ystävällisestä julkaisemisesta Hanki ja Jäätä, Sosiaaliturvan Keskusliittoa, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ehkäisevän sosiaali- ja terveystieteiden osastoa, European Centre for Social Welfare Policy and Research -keskusta, Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitosta sekä Jyväskylän yliopiston julkaisusarjaa.

Työni aikana minulle on tullut yhä merkittävämmäksi se epävirallinen verkostoni, joka on etäällä akateemisen tutkimuksen maailmasta. Sen kautta olen oppinut tärkeysjärjestysten ja saavutusten suhteellisuutta. Tästä lämmin kiitos rakkaille vanhemmilleni, sisaruksilleni puolisoineen ja sisarusteni lapsille. Siinä toivossa, että tämä palkkatyön ja vapaa-ajan rajat murskannut hanke joskus loppuu, Jürgen, Katri ja Johanna ovat sopeutuneet kärsivällisesti. Toivon, että voin nyt lunastaa lukemattomat "vasta sitten kun" -lupaukseni!

Jyväskylässä, marraskuussa 1994  
Aila-Leena Matthies



# EPÄVIRALLISEN SEKTORIN JA HYVINVOINTIVALTION SUHTEIDEN TARKASTELUA

Väitöskirjan osajulkaisut:

1. Matthies, Aila-Leena (1994) Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden tarkastelua. The Informal Sector and the Welfare State. Contemporary Relationships. University of Jyväskylä. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research, 110, 63s.
2. Matthies, Aila-Leena (1990) Kapinasta muutoksen malliksi. Vaihtoehtoinen sosiaalityö Suomessa. Helsinki. Hanki ja Jää, 137 s.
3. Matthies, Aila-Leena (1993) Epävirallinen ja virallinen sosiaalityön modernisaatiossa. Teoksessa Granfelt, Riitta, Jokiranta, Harri, Karvinen, Synnöve, Matthies, Aila-Leena, Pohjola, Anneli: Monisäräinen sosiaalityö. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto, 97-130.
4. Matthies, Aila-Leena (1994) Subsidiarität auf dem Kopf? Der Stellenwert des freiwilligen Sektors im Kontext finnischer Sozialpolitik. Journal für Sozialforschung 2 (34), 173-195.
5. Matthies, Aila-Leena (1994) Kansalaistoiminnan resurssit. Saksalaisen tutkimuksen näkökulma. Helsinki. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan osasto. Selvityksiä 8, 85 s.
6. Matthies, Aila-Leena (1994) Merkintöjä murroksesta 1990-1994. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita, 86, 57 s.

## SISÄLLYS

1.	KUINKA TUTKIA NÄIN LAAJAA JA AJANKOHTAISTA KYSYMYSTÄ ? .....	11
2.	HYVINVOINTIVALTIO JA EPÄVIRALLINEN SEKTORI – KANSAINVÄLINEN VERTAILEVA TUTKIMUS .....	14
3.	MODERNISAATIOTEOREETTINEN TULKINTAKEHYS .....	20
4.	KAPINASTA MUUTOKSEN MALLIKSI. VAIHTOEHTOINEN SOSIAALITYÖ SUOMESSA .....	27
5.	EPÄVIRALLINEN JA VIRALLINEN SOSIAALITYÖN MODERNISAATIOSSA .....	29
6.	SUBSIDIARITEETTI PÄÄLAELLAAN? VAPAAEHTOISSEKTORIN PAIKKA SUOMALAISESSA SOSIAALIPOLITIIKASSA .....	32
7.	KANSALAISTOIMINNAN RESURSSIT. SAKSALAISEN TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA .....	36
8.	MERKINTÖJÄ MURROKSESTA 1990-1994 .....	39
9.	JOHTOPÄÄTÖKSIEN MAHDOLLISUUDET .....	41
	ENGLISH SUMMARY .....	47
	KIRJALLISUUS .....	59

# 1 KUINKA TUTKIA NÄIN LAAJAA JA AJANKOHTAISTA KYSYMYSTÄ ?

Tutkimukseni kohteena ovat epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion väliset suhteet. Suomalaisen yhteiskunnan taloudellisessa murroksessa on kysymys julkisten järjestelmien ja kansalaisten oman toiminnan välisestä suhteesta noussut uudella tavalla esille. Kysymyksessä ei ehkä ole pelkkä päivänpoliittinen järjestelyongelma. Teollisuusyhteiskuntien tulevaisuudesta esitetään yleisemminkin visioita, joissa kansalaisten omat, paikalliset, tilanne- tai asiasidonnaiset ryhmittymät täyttäisivät keskitettyjen kansallisten järjestelmien murenevaa merkitystä yhteiskunnan kehityksen suuntaajina (esim. Allardt 1993, 1994, Beck 1994).

Epävirallisella sektorilla tarkoitan tässä valtion, markkinoiden ja kotitalouksien ulkopuolista kenttää, johon sijoittuvat esimerkiksi vapaaehtoistyö, järjestöt ja muu kansalaisten yhteisöllinen sosiaalipoliittisesti relevantti toiminta. Hyvinvointivaltion järjestelmistä painottuvat tutkimuksessani erityisesti sosiaalityö ja sosiaalipalvelut. Tutkimuksessani ei suoranaisesti arvioida suomalaisen epävirallisen sektorin hyvinvointiresursseja tai edellytyksiä vastata sosiaalipoliittisiin tarpeisiin. Sen sijaan keskityn siihen prosessiin, jossa hyvinvointivaltion suhtautuminen epäviralliseen sektoriin muotoutuu. Yhtäältä tarkastelen suhteita yleisellä, hyvinvointivaltioita vertailevalla, ideologis-periaatteellisella tasolla. Toisaalta havainnoin niitä konkreettisemmasta kansalaisten osallistumisen ja aktiivoinnin näkökulmasta erityisesti sosiaalityön kentillä.

Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteet ovat kehittyneet historiallisesti vaiherikkaassa ja ristiriitaisessakin vastavuoroisuudessa. Nyt 1990-luvun alkupuolella siinä on jälleen tapahtumassa jotain merkittävää uudelleenmuotoutumista, jota pyrin tutkimuksellani hahmotamaan. Pidän tutkimusaiheittani ajankohtaisuutensa vuoksi tärkeänä, mutta olen tietoinen tulkintoihin sisältyvistä riskeistä – ajankohtaisuuden

kääntöpuolesta. Tutkimuskohteeni kaikkia ulottuvuuksia ei voi vielä nähdä, saati sitten koota niitä koskevia tulkintoja yhdeksi totuudeksi. Käsitteet ovat vielä liikkeessä ja kuva on epätasmainen ja hajanainen. Kuinka se siis voidaan ottaa tutkimuksellisesti haltuun?

Tutkimuskohteeni edellyttääkin toisenlaista, keskustelemaa ja diagnosoivaa lähestymistapaa. Olisi mahdotonta pyrkiä vangitsemaan epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion välisten suhteiden koko prosessia alusta loppuun. Sitä vastoin esitän joukon pieniä tarkennettuja läpileikkauskuvia. En yritä määrittää suhteiden kehityksen lainalaisuuksia, vaan nostan pikemminkin esiin niiden ristiriitaisuuksia. Jäsentämällä epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteita valituilla kohdealueilla, erittelemällä niiden yksittäisilmiöiden ambivalenssia ja tekemällä niistä tulkintoja haluan osoittaa, että kysymys ei ole yksinkertaisista tai helposti säädeltävistä suhteista. Ehkä näitä suhteita tutkimalla voidaan tunnistaa uudelleenarvioinnin mahdollisuuksia tai saada tietoa toisenlaisten ratkaisujen pohjaksi. Tutkimukseni koostuu kuudesta erillisestä osasta:

"*Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden tarkastelua*" (1) on tämä yhteenvetoartikkeli, jossa pyrin kokoamaan osatutkimuksiini perustuen tulkintaa epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden määräytymisestä Suomessa. Lisäksi jäsenän käyttämäni teoreettiset lähtökohdat ja käsitteet sekä tiivistän kunkin osa-tutkimuksen olennaisimmat erityispiirteet. "*Kapinasta muutoksen malliksi. Vaihtoehtoinen sosiaalityö Suomessa*" (2) on empiiriseen kenttätutkimukseen perustuva tulkinta suomalaisesta vaihtoehtoisesta sosiaalityöstä 1980-luvulla. "*Epävirallinen ja virallinen sosiaalityön modernisaatiossa*" (3) on artikkeli, jossa tarkastelen teoreettisesti epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteen modernisoitumista sosiaalityön professionalisoitumisen ja institutionalisoitumisen kautta ja esitän "refleksiivisen sosiaalityön" normatiivisen idean. Neljäs, saksankielinen artikkelini "*Subsidiarität auf dem Kopf? Der Stellenwert des freiwilligen Sektors im Kontext finnischer Sozialpolitik*" (4) täsmentää grounded theory-lähestymistavalla tehdyn tekstianalyysin pohjalta, millainen paikka vapaaehtoiselle määriteltiin Suomessa aikana, jolloin myös julkiset palvelut laajentuivat. "*Kansalaistoiminnan resurssit. Saksalaisen tutkimuksen näkökulma*" (5) on tutkimus, jossa analysoin saksalaista tutkimusta ja jäsenän sen esiinnostamia kysymyksiä epävirallisen sektorin sisäisestä muutoksesta, umpikujista ja uusista mahdollisuuksista. Kuudenneksi väitöskirjani sisältää tutkimuspäiväkirjan kaltaisen "*Merkintöjä murroksesta 1990-1994*" (6) monografian, joka kattaa ajallisesti koko tutkimusperiodin ja välittää työni muita osia kommentoivia havaintoja kohteenaan muutokset hyvinvointivaltiossa, sosiaalityössä, epävirallisessa sektorissa ja myös omassa ajattelussani.

Kukin tutkimukseni heittää erilaisen valokeilan tutkimuskohteesseen: kussakin on erilainen aineisto ja metodinen lähestymistapa. Raportit 2, 4, 5 ja 6 perustuvat empiiriseen aineistoon ja kolmas artikkelini (3)

keskittyy teoreettisen tulkintamallin rakentamiseen. Tutkiessani eri näkökulmista epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteita en ole niinkään kiinnostunut niiden määrällisistä tai organisatorisista suhteista. Tarkasteluni painottuu siihen, kuinka epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltiollisten järjestelmien välisiä keskinäissuhteita määritellään, kuinka rajaa vedetään. En siis tutki ensisijaisesti, millainen epävirallinen sektori Suomessa on tai kuinka paljon vapaaehtoistyötä meillä esiintyy. Olen halunnut täsmentää, kuinka epävirallisen sektorin toimijoiden ja hyvinvointivaltion väliset suhteet ovat Suomessa asettuneet erityisellä tavalla ja kuinka nuo asetelmat voivat muuttua.

Olen kiinnostunut siitä, miten sektorit näkevät toisensa eri keskusteluissa, työnjaoissa tai yhteistoiminnassa. Jäljitän viestejä esimerkiksi keskinäisestä kilpailusta, täydentävyydestä, riippuvuudesta, kompensatiosta tai tasavertaisuudesta. Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion keskinäisiä suhteita koskevat ilmaisut ovat ennenkaikkea määrityksissä eläviä ihannetiloja, normatiivisesti asetettuja todellisuuksia tai järjestelmien tason sopimuksia. Niillä ei ole välttämättä suoranaisia seurauksia käytännön toiminnan tasolla, mutta ne luovat "sopimuksellista tilaa" ja siten ehkäisevät konflikteja ja epävakautta. Pyrin näin rajaamaan epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteista tutkimuskohteekseni ulottuvuuden, joka heijastaa vallitsevaa hyvinvointipolitiikan ilmapiiriä ja sen muutoksia.

## 2 HYVINVOINTIVALTIO JA EPÄVIRALLINEN SEKTORI – KANSAINVÄLINEN VERTAILEVA TUTKIMUS

### *Vertailun lähtökohtia*

Tutkimukseni kytkeytyvät viime vuosina vilkastuneeseen kansainväliseen ja poikkitieteelliseen epävirallista sektoria (informal sector, third sector, non-governmental sector) koskevaan tutkimukseen. Sosiaalipoliittisesti relevantissa tutkimuksessa epävirallista sektoria tarkastellaan hyvinvointiresurssina ja tutkimus onkin vilkastunut vasta hyvinvointivaltion kriisikeskustelujen seurauksena. Tutkimukseni liittyvät erityisesti keskusteluun, jossa vertaillaan epävirallista sektoria erilaisissa hyvinvointivaltiollisissa ympäristöissä. Hyvinvointivaltion keskeisinä elementteinä pidetään yleensä taloudellisia tulonsiirtoja ja sosiaaliturvan toteuttamista. Tässä tutkimuksessa ei puututa suoranaisesti näihin hyvinvointivaltion tehtäväkenttiin eikä niitä koskeviin uudelleenarviointeihin. Tosin pohjoismaisisakin, suhteellisen kattavan sosiaaliturvan järjestelmissä, toimeentulokysymykset koskevat ainakin epäsuorasti myös epävirallisen sektorin toimintaedellytyksiä. Omassa tarkastelussani nousevat keskeisemmiksi kuitenkin toiminnallis-ideologiset kuin taloudelliset kansalaisten oman toiminnan ja hyvinvointivaltion järjestelmien kohtaamisen tasot. Miellänkin tutkimuksessani hyvinvointivaltion ensinnäkin konkreettiseksi palvelujärjestelmien *toiminnaksi*, joka joutuu määrittelemään suhdettaan itsensä ulkopuolisiin epävirallisen sektorin toimijoihin. Toisaalta on olennaista hyvinvointivaltio *ideaalisena käsitteenä*, mallina yhteiskunnallisesta järjestyksestä, jossa valtiolla on vastuuta kansalaistensa avuntarpeista (Julkunen 1992, 12).

Kansainvälisissä keskusteluissa hyvinvointivaltiota pidettiin pitkään yhtenevänä ilmiönä. Viime vuosina vertaileva tutkimus on osoittanut, että siitä ei voida puhua kovin yleisellä tasolla erittelemättä kansallisia eroja tai täsmentämättä tarkastelutasoa. Vertailevassa tutkimuksessa onkin yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi noussut hyvinvointivaltion eri tyyppien (tai regiimien) paikantaminen (esim. Esping-Andersen 1990, Leibfried 1990). Tutkimus keskittyi aluksi lähinnä sosiaaliturvajärjestelmien vertailuun. Niinpä tutkimusta on täydennetty osoittamalla sosiaalipolitiikan mallien sukupuolistuminen (esim. Langan & Ostner 1991, Julkunen 1992). Äskettäin malleja on syvennetty sosiaalipalvelujen vertailulla (Anttonen & Sipilä 1994).

Epävirallisen sektorin merkitys kietoutuu monella tavalla näihin kaikkiin: kulloiseenkin sosiaaliturvajärjestelmään, sosiaalipalveluihin ja kysymykseen sukupuolten asemasta, vaikka typologisoinneissa ei ole eksplisiittisesti analysoitu epävirallista sektoria. Perusoletuksena on vallalla käsitys, että residuaalisessa (liberaalissa) sosiaalipolitiikassa (esim. USA) epävirallisen sektorin organisaatioilla on keskeinen, ansiosidonnaisessa (konservatiivisessa, esim. Saksa) suhteellisen laaja ja institutionaalisessa (sosiaalidemokraattisessa / pohjoismaisessa) vähäinen merkitys (Anheier & Seibel 1990, Julkunen 1992, 28-35, Langan & Ostner 1991, Mishra 1981).

Uusilla epävirallista sektoria koskevilla tutkimuksilla on pyritty täsmentämään näitä hyvinvointivaltioiden vertailun yleistä. Uudesta suuntauksesta on ilmestynyt äskettäin muutamia vertailevia kansainvälisiä raportteja (Anheier & Seibel 1990, Gidron, Kramer & Salamon 1992<sup>1</sup>, Evers & Svetlik 1993). Pyrin itse tuomaan tähän keskusteluun suomalaisen erityisyyden. Gidronin, Kramerin ja Salamonin (1992, 5) mukaan hyvinvointivaltion ja kolmannen sektorin suhteiden tutkimuksessa vallitsi pitkään *keskinäisen kilpailun* paradigma. Liberalismia lähellä olevan käsityksen mukaan valtion järjestelmien laajeneminen vähentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. On siis oletettu, että valtion ja kansalaisten toiminta olisi eräänlaisessa nolla-summa-pelin kaltaisessa, toisiaan poisulkevassa kilpailun ja konfliktin suhteessa toisiinsa (ks. Gidron, Kramer & Salamon 1992, 5). Sen mukaan esimerkiksi laajentuva julkinen sektori supistaa epävirallista sektoria ja päinvastoin. Teoriaa on väitetty riittämättömäksi tai jopa ideologiseksi vailla empiiristä näyttöä. On osoitettu, että sektoreiden väliset suhteet sisältävät useissa maissa konfliktin ohella monenlaisia *yhteistyön ja keskinäisen riippuvuuden elementtejä* (mt. 8). Vaikka vertailevaa tutkimusta ei ole tehty vielä kovin runsaasti, ja yhteiset käsitteet ovat vasta hataria, on kilpailuteorian rinnalle noussut teesi

<sup>1</sup> Tosin näissä anglosaksiseen kontekstiin painottuvissa tutkimuksissa käytetään pääasiallisesti kolmannen sektorin käsitettä, mutta katson sen sisällöllisesti tarkoittavan samaa kuin käyttämäni ja Suomessa yleisempi epävirallisen sektorin käsite.

kolmannen sektorin ja hyvinvointivaltioiden *suhteiden kompleksisuudesta*. Tutkimuksissa on myös kritisoitu ns. state and market failure -teoriaa, jonka mukaan epävirallinen sektori olisi vain valtion ja markkinoiden riittämättömyyttä kompensoiva ilmiö (esim. Anheier & Seibel 1990, Evers 1993). Uusissa tutkimuksissa osoitetaan esimerkiksi, että julkiset palvelut ja järjestösektori voivatkin laajentua samanaikaisesti, kuten esimerkiksi Pohjoismaissa on tapahtunut (Selle 1993, Siisiäinen 1992). Myös saman maan sisällä järjestöillä ja muilla epävirallisen sektorin yhteisöillä voi olla erilaisia suhteita valtioon tai suhteet muuttuvat niiden elinkaaren aikana.

Teoreettisia malleja epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteista ollaan vasta luomassa. Esimerkiksi Gidron, Kramer ja Salamon (1992, 18) hahmottavat siihen yksinkertaista luokittelua. Luokittelun kriteerinä he käyttävät palvelujen tuottajan ja rahoittajan kategorioita ja saavat niiden pohjalta suhteille neljä erilaista mallia. "Government dominant" ja "third sector dominant" -malleissa joko valtio tai järjestöt sekä rahoittaa että tuottaa palvelut. Duaalissa mallissa molemmat tahot osallistuvat kumpaankin toimintaan, mutta "collaborative" -mallissa valtio rahoittaa ja järjestöt tuottavat palvelut. Tämä luokittelu voi olla suuntaantava, mutta en pidä sitä esimerkiksi Suomen kannalta kovin kiinnostavana yksiulotteisuutensa vuoksi. Mielestäni epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion moniulotteiset suhteet, niiden eri variaatiot ja kombinaatiot eivät tyhjene näihin kategorioihin.

Norjalaiset Stein Kuhnle ja Per Selle (1992, 78) puolestaan typologisoivat epävirallisen sektorin toimijoita sen mukaan, minkä verran niillä on vuorovaikutus- ja kontaktisuhteita (integrated / separated) julkisen sektorin kanssa. Lisäksi he tutkivat, ovatko järjestöt rahoituksessaan ja ohjauksessaan riippuvaisia vai riippumattomia (dependence / autonomy) siitä. Näin muodostamaansa nelikenttää Kuhnle ja Selle käyttävät kuvatessaan eri järjestöjen historiallista kehitystä ja yhteisiä tendenssejä. Järjestöjen kesken voi olla yllättävän suuria eroja esimerkiksi sen mukaan, onko kysymys koko väestöä, erityisryhmiä, itseaiheutettuja ongelmia koskevista vai yleistä sympatiaa nauttivista kansalaisjärjestöistä (mt. 78-79). Heidän tuloksensa, jotka kertovat koko sotien jälkeisen ajan laajentuvasta yhteistyöstä, integraatiosta, riippuvuudesta ja konfliktien vähäisyydestä, kuvaavat yleisemminkin pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden erityispiirteitä (mt. 94). Samalla tulokset kumoavat oletuksen pohjoismaisen mallin kielteisestä suhteesta epävirallisen sektorin toimijoihin.

Useat tutkijat päätyvät toteamaan, ettei voida esittää kovin päteviä yleistyksiä siitä, millaisessa suhteessa tietyn tyyppiset hyvinvointivaltiot ovat epäviralliseen sektoriin. Päinvastoin on tunnistettu kansallisesti, historiallisesti tai tilannesidonnaisesti erilaisia suhteita. Tutkimusten edistytessä onkin kiinnostuttu yhä enemmän suhteiden monimuotoisuudesta eli diversiteetistä.



*Käsitteiden kirjo*<sup>2</sup>

Anneli Anttosen ja Jorma Sipilän (1994) mukaan sosiaalipalveluiden määrittelyt ja rajaukset ovat sitä hankalampia, mitä kansainvälisemmälle tasolle mennään. Vähintään sama havainto pätee epävirallisen sektorin tutkimukseen. Jo epävirallista sektoria koskevien käsitteiden kirjavuus kuvastaa tutkimuskohteen määrittelyn sopimuksenvaraisuutta ja tutkimuksen epäyhtenäisyyttä. Informal sector on ehkä yleistynein käsite, vaikka se on alunperin syntynyt kuvaamaan kehitysmaiden työmarkkinoiden ulkopuolista taloudellista toimintaa (Harth 1973, Sethuramanin 1976, 69 mukaan). Se on myös tarpeeksi väljä käsite siten, että se sisältää mm. perinteiset järjestöt, vapaaehtoistoiminnan, kansalais- ja vaihtoehtoliikkeet, kirkot, epäviralliset verkostot ja joissakin tapauksissa myös kotitaloudet. Third sector ja sen rinnakkaiskäsitteet non-governmental (NGO) tai non-profit -sector, joita käytetään varsinkin angloamerikkalaisessa tutkimuksessa, tarkoittavat periaatteessa samaa kohdetta, mutta eivät painota niinkään organisoimattomia epävirallisen sektorin alueita kuin vakiintuneita ja rekisteröityjä järjestelmiä. Näillä käsitteillä operoidaan järjestöjen, säätiöiden ja yleishyödyllisten yhteisöjen ekonomisesti painottuneessa tutkimuksessa (Backhaus-Maul 1992, Evers 1993).

Tutkimuksen edetessä koulukuntaerot eri sektorijohdannaisten käsitteiden käytössä ovat hälventyneet. Esimerkiksi alan kansainvälinen tiedeellinen aikakauslehti *Voluntas*<sup>3</sup> suhtautuu niihin väljästi ja käyttää rinnakkain termejä Non-profit-, NGO-, voluntary-, third- ja jopa "independent sector". Mielellään tutkijat tyytyisivät myös puhumaan vain "valtion ja markkinoiden tuonpuoleisista alueista", joista riittää tunnusmerkiksi ulkopuolisuus suhteessa julkiseen ja markkinasektoriin (Melkas 1992, Breitkopf & Wohlfahrt 1990).

Eurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa sektoreiden rajojen määrittelyä ei ole nähty yhtä kiinnostavana kuin erilaisia sekoituksia, saumakohtia ja ristiriitoja. Tästä kertovat myös mm. welfare pluralism ja welfare mix -käsitteet. Ne kuvaavat mielestäni kuitenkin lähinnä sosiaalipoliittisia tutkimustraditioita tai ohjelmia, joissa epävirallinen sektorikin on mukana. Varsinkin welfare mixin yhteydessä käytetään usein välittävän kentän tai ns. välitason käsitettä (intermediate area / bodies, intermediärer Bereich / Instanzen). Se hahmotetaan valtion, markkinoiden ja kotitalouksien väliin jäävien yhteenliittymien kentäksi, jossa kombinoidaan

<sup>2</sup> Teen perusteellisimman analyysin käsitehistoriasta raportissa 5.

<sup>3</sup> "...which aims to be the central forum for international research in the area between the state, market and household sectors" (*Voluntasin takakannen toistuva tiedote, kursiv. alm*)

näiden kaikkien resursseja ja periaatteita (Backhaus-Maul & Olk 1990, 94, Seibel & Anheier 1990, 7-8, Evers 1993, 5-6).

Non-governmental- ja non-profit- käsitteet kuvaavat mielestäni huonosti suomalaista epävirallisen sektorin todellisuutta, jossa yhteisenä nimittäjänä ei voi pitää välimatkaa valtioon tai voiton tavoitteluun. Kolmas sektorikaan ei ole meillä kovin yleistynyt käsite. Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä käyttävät termejä informaalin ja formaalin kuvatessaan erilaisia sosiaalipalvelujen toimijoita (1992). He luokittelevat valtion, kunnat, yritykset ja järjestöt formaalisiksi toimijoiksi. Vastaavasti informaaleja ovat perheet, sukulaiset, ystävät, naapurit ja "ns. kolmannen sektorin tai välitason toimijat kuten itseapuryhmät ja vaihtoehtoprojektit" (mt. 439). Tämä jako on paikallaan silloin, kun ollaan kiinnostuneita nimenomaan virallisuus- ja organisoitumisasteista. Kuitenkin kansainvälisissä tutkimuksissa lasketaan sekä vakiintuneet järjestöt että uudentyypiset kansalaisaktiviteetit osaksi kolmatta sektoria (esim. Gidron, Kramer & Salamon, 1992, 3-4).

Käytän itse kompromissinomaisesti tässä tutkimuksessa pääasiallisesti epävirallisen sektorin käsitettä, koska sillä on mielestäni suomenkielessä tarpeeksi vakiintunut ja kuitenkin väljä merkitys (esim. Matthies. 1991). Tarkoitin sillä organisoitua kansalaisten toimintaa valtion, markkinoiden ja kotitalouksien ulkopuolella. En pyri määrittelemään tarkkoja organisatorisia rajoja, mutta mielläni tässä epäviralliseen sektoriin kuuluviksi esimerkiksi Suomen tuhannet sosiaali- ja terveystalouden yhdistykset ja järjestöt (ks. Siisiäinen 1991), kirkkojen ja kristillisten järjestöjen sosiaalisen työn, vaihtoehtoisen sosiaalityön projektit, oman avun ryhmät ja uudet kansalaistoiminnan muodot (työttömien ryhmät, mummon kammarit, äitiryhmät jne.). En ota mukaan kulttuuri-, urheilu- ja harrastusjärjestöjä, vaikkei niiden sosiaalista merkitystä voi kieltää. Myöskään perhe ja ystävät eivät ole tarkastelussani mukana, vaikka ne usein lasketaan epäviralliseen sektoriin. Epävirallista sektoria ei silti pidä ymmärtää kovin kirjaimellisena kategoriana, vaan sektorirajat ovat ennenkaikkea teoreettisia ajattelumalleja. Käytän myös vapaaehtoissektorin käsitettä vastakohtana julkisen sektorin virallis-ammattillisille järjestelmille. Käyttämäni käsitteet elävät tutkimuksen edetessä ja puhuisin lopussa mieluiten väljästi vain välittävistä alueista (intermediate area) tai välitasosta, ellei ilmaisu olisi suomenkielessä niin uusi. Se kuvaa tilaa, jossa sektorirajat alkavat hämärtyä tai tulla epäolennaisiksi.

Sosiaalityön spesifissä yhteydessä puhun myös ei-institutionaalisista, deprofessionaalisista tai myöhemmin refleksiivisistä toimintatavoista halutessani kuvata sosiaalityön yhteistoimintaa sosiaalisten verkostojen, kansalaisjärjestöjen ja -liikkeiden kanssa. Kysymys on siis sosiaalityön omasta, yhteistoiminnallisesta suhteesta epäviralliseen sektoriin tai omasta toiminnasta siellä. Kansainvälisessä kontekstissa Suomen erityispiirteisiin kuuluu, että sosiaalityö sijoittuu nykyisin suurelta osalta julkiseksi viran-

omaistoinnaksi, kun se toisentyypisissä yhteiskunnissa voi painottua järjestöihin, kirkkoihin tai kansalaisliikkeisiin.

Tutkimusteni käsitteellinen ulottuvuus vastaa varioinnistaan huolimatta – tai ehkä sen vuoksi – lopullista intentiotani: rajojen ylittämisen ja sekoitusten mahdollisuuksien näkemistä. Haluan osoittaa, että ne voivat asettua hyvin monella tavalla. Katson, että tutkimissani suhteissa juuri käsitteet muokkaavat osaltaan todellisuutta ja siksi niihin tulee suhtautua tietyllä joustavuudella ja kriittisellä etäisyydellä.

### 3 MODERNISAATIOTEOREETTINEN TULKINTAKEHYS

*Jatkuvaa murrosta?*

Käytän tutkimuksessani modernisaatioteoreettista viitekehystä väljänä tulkinnan välineenä, enkä tukeudu mihinkään nimenomaiseen teoriaan<sup>4</sup>. Olen soveltanut modernisaatiokeskustelun teesejä vain sikäli, kun katson niiden auttavan tulkitsemaan tutkimiani ilmiöitä; mistä nyt ympärilläni tapahtuvissa asioissa voisi olla kysymys. Teoreetikot tulkitsevat modernisaation nykyvaihetta eri tavoin ja painottavat eri ilmiöitä. Luettelot kriisien ja murrosten kohteista ovat pitkiä: etääntyminen perinteisen teollisuusyhteiskunnan elämismalleista (Enttraditionalisierung, Entstandardisierung, Entnormalisierung, Beck 1986), hyvinvointivaltion uudelleenarviointi, sukupuolijärjestelmän murros, yksilöllistyminen ja arvojen muutokset (esim. Bauer & Herrmann 1992, 8-9). Puhutaan monikeskuksisiksi hajautuvista (Willke 1986, 467) tai fragmentoituvista yhteiskunnista (Mingione 1991). Ulrich Beckin (1986, 1994) riskiyhteiskunnan teoriassa poliittiset instituutiot voivat säilyä, mutta niiden merkitykset muuttuvat. Analyysin tekemistä hämmentävät havainnot samanaikaisista, mutta erisuuntaisista kehityksistä. Erik Allardt (1993, 9-10) kirjoittaakin seestymättömästä, epävarmuutta mutta myös liikkumavapautta sisältävästä tilasta, valinnan yhteiskunnasta.

Yhteistä eri teoreetikoilla on – ehkä enemmän visionaarinen kuin empiirinen – käsitys siitä, että erilaiset välittävät (intermediate) organisaatiot tulevat keskeisiksi samalla kun keskitetyt kansalliset järjestelmät

---

<sup>4</sup> Käyttämässäni saksalaisessa kirjallisuudessa modernisoitumisesta puhutaan ylipäänsä jo annettuna, yleisesti ymmärrettävänä ja määrittelyä kaipaamattomana, vähän samaan tapaan kuin Suomessa vaikkapa yhteiskunnallisesta rakennemuutoksesta.

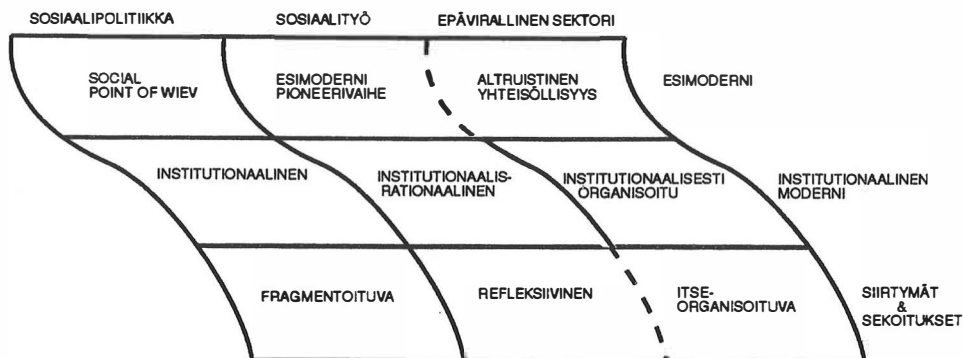
menettävät otettaan. Lyhyesti: tulkiten, että epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden uudelleenmuotoutuminen on osa yhteiskunnallista modernisoitumisprosessia. Mutta se ei ole väistämätön eikä yksioikoinen prosessi ja sen suunnasta vallitsee epätietoisuus. Myös eri maiden välillä on siinä suuria eroja.

Varsinkin saksalaista epävirallisen sektorin kehitystä kuvaavassa tutkimuksessa käytetään vahvoina tulkitsijoina modernisoitumiseen liittyviä tendessejä, joita erittelen viidennessä (5) raportissani. Esimerkiksi yksilöllistymisestä ja varsinkin naisten elämisorientaation modernisoitumisesta seuraa valmius osallistua mieluummin uudentyyppiseen itseaputoimintaan kuin perinteiseen vapaaehtoistyöhön. (mm. Evers, Ostner & Wiesenthal 1989, Effinger 1990, 1993). Toisaalta työelämän fragmentoituminen, talouden kiristyminen ja hyvinvointivaltion rakenteelliset muutokset heijastuvat epävirallisen sektorin muutoksina: sielläkin ollaan professionaalisia, markkinatietoisia ja yhteisöllisyydellä on yksilöllisempiä merkityksiä. Nämä oikeuttavat puhumaan myös epävirallisen sektorin modernisoitumisesta.

### *Tulkintoja modernisoitumisen vaiheista*

Olen käyttänyt modernisaatioteoreettisia termejä tulkitessani epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden vaiheita tai tyyppejä esimodernin, modernin ja toisen modernin ideaalityyppisillä jäsenyksillä (artikkeli 3). Typologisoinnin käyttökelpoisuuden oivalsin saksalaisilta Bernd Deweltä ja Wilfried Ferchhoffilta (1985). He käyttävät sitä sosiaaliryöön professionalisoitumisen jäsentämiseen. Risto Eräsaaren (1993) hahmottamasta sosiaalipolitiikan diskurssien typologisoinnista tunnistin samoja, joskaan ei aivan identtisiä ominaisuuksia. Vastaavankaltaisilla ideaalityypeillä pyrin tulkitsemaan epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltiollisten järjestelmien varioivia suhteita. Malli tosin yksinkertaistaa nykytilanteen kuvausta nimitessään sen fragmentoitumiseksi ja refleksiivisyydeksi, mikä on tietenkin vain yksi, modernisaatioteorian tarjoama tulkintamahdollisuus. Mutta käsitys fragmentoitumisesta useiden rinnakkaisten mallien lisääntymisenä tai refleksiivisyys monella tapaa tekemisen mahdollisuutena (Eräsaari 1993, 22) jäsentävät tutkimukseni eri osissa tekemiäni, ristiriitaisiakin havaintoja. Mielestäni kuvio selvittää tutkimieni suhteiden prosessoitumista teoreettisesti, vaikka kehitys ei toteudu käytännössä tällaisella vääjäämättömällä kaavamaisuudella. Taantumet, takapakit tai aivan uudet suunnat ovat myös mahdollisia; tulosvastuullisuuden ja refleksiivisyyden haasteet kumoavat toisiaan. Ne vahvistavat vaikutelmaa samanaikaisista mutta erisuuntaisista tendensseistä. Viimeisessä raportissani (6) kokoa-

kuviota, jossa sosiaalipolitiikan diskurssit, sosiaalityön kehitys ja epävirallinen sektori asettuvat rinnakkain:



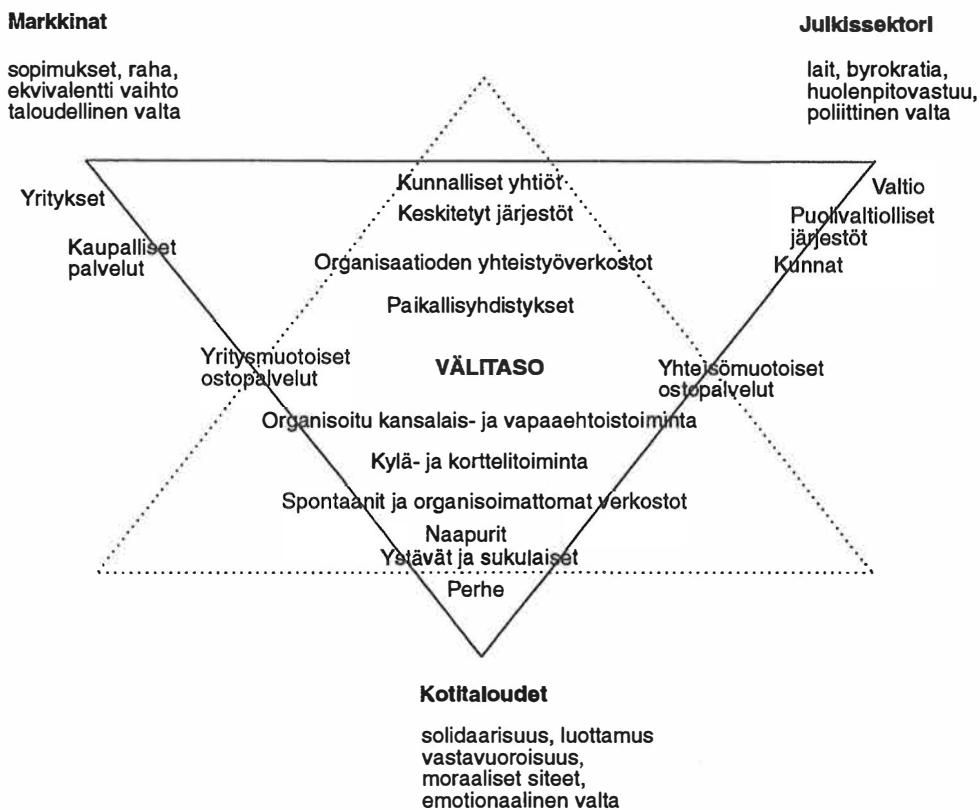
KUVIO 1 Modernisaation vaiheet

Mielestäni kuviolla voi tulkita myös erilaisia rinnakkain ilmeneviä suhteita. Olenkin käyttänyt sitä (artikkelissa 3) typologisoimaan nykyisiä sosiaalityön käytäntöjen erilaisia suhteita epäviralliseen sektoriin. Neljännessä artikkelissani (4) hahmotan alustavasti vapaaehtoistoiminnan vastaavaa typologisoimista, mutta keskityn vasta täsmentämään modernin suomalaisen hyvinvointivaltion laajentumiskauden määrittämää vapaaehtoistoimintaa. Vastaavasti saksalaisten tutkimusten analyysi (5) näyttää, millaisia mahdollisuuksia, rajoituksia ja murroksia välitasoksi avautuva epävirallinen sektori voi sisältää. Tutkimuspäiväkirjatyypisessä raportissani (6) havainnoin hyvinvointivaltiollisten järjestelmien – erityisesti sosiaalityön- ja epävirallisen sektorin suhteiden nykyistä sumeaa tilaa.

#### *Epävirallinen sektori modernisaatiossa*

Kuvion 1 ideaalityypisessä kolmannessa vaiheessa epävirallisen sektorin merkitys korostuu nimenomaan kombinoivana ja välittävänä alueena (intermediating). Mutta samalla sen ominaispiirteet voivat menettää terävyyttään. Rudolph Bauer ja Peter Herrmann (1992, 8-9) näkevät, että yhteiskunnan välittävät alueet voivat toimia modernien yhteiskuntien murrosten varaventtiilinä. Ne vastaavat modernisoitumisen haasteisiin juuri siksi, että ne kykenevät yhdistelemään markkinoiden, julkisen sektorin ja lähiyhteisöjen periaatteita, resursseja ja kompetensseja. Täsmennän mielikuvaani ideaalisesta välitasosta Effingeriä ja Körberiä (1994, 46) mu-

kaillen sijoittamalla sen suomalaisen epävirallisen sektorin organisatoriseen todellisuuteen:



KUVIO 2 Sektoreita välittävät organisaatiot (intermediate bodies)

Markkinoistuminen ja byrokratisoituminen voivat vahvistua myös välittävässä organisaatioissa, mistä kertovat esimerkiksi järjestöihin kohdistuvat taloushallinnolliset "social management"-vaatimukset (Effinger & Luthe 1993). Välitason hankkeissa kuten vaihtoehtokollektiiveissa yhdistetään erilaisia rahoituslähteitä yksityistalouksista sponsoreihin ja julkisiin tukiin. Niiden palvelujen kysyntä perustuu yksilöllisyyteen ja käyttäjien osallistumiseen. Myös työpaikkoina ne vastaavat joustavammin työorientaation laadullisiin muutoksiin (Effinger 1990). Herbert Effinger ja Klaus Körber (1994, 48) kiteyttävät, että tällaiset uudet elämänalueet kompensoivat modernisoitumisen vajeita ja puutteita, mutta myös optimalisoivat modernisoitumisen mahdollisuuksia (myös Effinger 1990, 36, Backhaus-

Maul & Olk 1992, 106) Kombinointikyky tekee niistä vähemmän haavoituvia erilaisissa epävarmuuden tiloissa, mutta toisaalta välittäviä alueita on yhä vaikeampi säädellä, edistää tai ennustaa. Sekä optiot että riskit lisääntyvät.

Myös havaintoni uusista suomalaisista epävirallisen sektorin toimintamuodoista vahvistaa käsitystä siitä, että hankkeen selviytymismahdollisuudet ja uusiutumiskyky voivat hyötyä monensuuntaisista yhteistyöverkostoista (esim. päihdeongelmaisten projektit, nuorisoverstaat, Kansalaisareena). Oletan, että tällaisissa ympäristöissä on enemmän pohjaa monenlaisille kohdittaisille toimintamalleille (fragmentoitumiselle) ja niiden "itsekorjaamiselle" (refleksiivisyys) kuin pitäytymisessä yhden sektorin rajoihin. Se edellyttää kuitenkin, että verkostot eivät ole byrokraattisia eikä raskaasti organisoituvia – joista myös on havaintoja (raportit 4 ja 6).

### *Sosiaalityön refleksiivisyyden haaste*

Tutkimukseni yhtenä alkuideana oli lähestyä hyvinvointivaltion ja epävirallisen sektorin välisiä suhteita puhtaasti sosiaalityöstä käsin, joka onkin oivallinen näköalapaikka. Perehtyessäni sosiaalityön ja epävirallisen sektorin välisten suhteiden teoretisointiin, löysin saksalaiselta Walter H. Asamilta (1988, 109) ajattelunani kirkastavan jäsenyyksen. Hän kuvaa, kuinka sosiaalityön moderni professionalisoituminen on hankkinut oikeutuksensa etäännyttä epävirallisesta sektorista. Tämä pätee sekä hallinnollis-institutionaaliseen että tieteellis-terapeuttiseen sosiaalityön traditioon. Vastaavasti asetan normatiivisen oletuksen, että refleksiivinen sosiaalityö (ks. kuvio 2) merkitsee, että suhdetta epäviralliseen sektoriin muotoillaan uudestaan.

Refleksiivisyyden käsite on ongelmallinen<sup>5</sup>. Olen käyttänyt sitä tavalla, johon olen saanut eniten vaikutteita Ulrich Beckin (1986, 1991, 9) teksteistä, joissa hänkin myöntää käsitteen normatiivisuuden. Siten ymmärrän refleksiivisen modernin "peiliin katsovaksi, itseään korjaavaksi ja omista virheistään oppivaksi moderniksi". Siinä ei luoteta standardimaisiin, kaikkialle sovellettaviin kehityksen malleihin, vaan etsitään niitä

<sup>5</sup> Yhdessä artikkelissani (3) käytän poikkeuksellisesti sanaa reflektiivinen noudattaakseni yhdenmukaista käytäntöä ko. julkaisun muiden kirjoittajien kanssa, jotka nojaavat minua enemmän englanninkieliseen lähdeaineistoon. Oletimme nimittäin, että kysymys on ilmeisesti englannin ja saksan kielen välisestä käännöserosta (reflective / reflexiv). Esimerkiksi Olk (1986, 211) kirjoittaa refleksiivisestä ammatillisuudesta vastaavassa mielessä kuin Karvinen (1993, 17-), joka myös lainaa Olkia. Tosin englanninkielisessäkin tekstissä näkyy muotoa reflexive (esim. Beck, Giddens, Lash 1994).



paikallisesti ja omaehtoisesti. Refleksiivisen modernin yksi perusajatus on itsensärajoittaminen ja kasvun jarruttaminen. Siinä tehdään vain niin pieniä projekteja, että niiden seuraukset ovat ennakoitavissa ja hallittavissa. Se juuri mahdollistaa jatkuvan itsekritiikin ja muuntumiskyvyn.

Mielestäni refleksiivisen modernin sisältämää ajattelua voi soveltaa sosiaalityön itsearviointiin myös suhteessa epävirallisen sektorin mahdollisuuksiin (vrt. Beck 1986, 256, 259). Ero tavanomaiseen institutionaaliseen modernisaatioon on siinä, että uusiin ongelmiin ei vastata laajentamalla sosiaalityön omaa toimintakapasiteettia, vaan pyrkimällä palauttamaan ihmiselle heidän omia elämänhallinnan kykyjään ja vahvistamaan omia selviytymisverkostoja. Siten sosiaalityö arvioi suhdetta epävirallisiin järjestelmiin uudelleen. Myös Thomas Olk (1986, 249-251) rakentaa refleksiivisen sosiaalityön mallia, jossa määritellään uudenlaista suhdetta ei-ammattilisiin sosiaalisiin systeemeihin. Hän korostaa sosiaalityön jatkuvan refleksiivisen itsekontrollin, itsensä rajoittamisen ja itsetematisoinnin prosessin tärkeyttä suhteessa asiakkaiden omiin elämiskäytäntöihin. Raija Julkunen (1994, 209) näkee refleksiivisyyden ylipäänsä professioiden omiana vastauksena epävarmaan aikaan.

Kolmannessa artikkelissani (s. 125-126) tiivistämäni refleksiivisen sosiaalityön malliin on yhdistynyt ajatuksia muistakin samansuuntaisista sosiaalityön normatiivisista keskusteluista (esim. Karvinen 1993), mutta pohdin mallia nimenomaan suhteessa epäviralliseen sektoriin. Siinä asiantuntijuus on kriittistä itsearviointikykyä, joka hyväksyy tasavertaiseksi rinnalleen myös maallikko- ja kokemustietämyksen "arjen asiantuntijuutena". Auktoriteetin status ei perustu pelkästään instituutioon ja tieteellisen koulutuksen arvovaltaan, vaan etsii oikeutustaan kansalaisten suorasta tuesta ja toiminnallisesta pätevyydestä. Hyvinvointivaltion normatiivisia tavoitteita tai toimintavälineitä ei tarvitse hylätä, mutta suhdetta sen itsetarkoituksellisiksi muodostuneisiin rakenteisiin arvioidaan kriittisesti. Myös kutsumuksellisuus ja sitoutuneisuus korostuu uudelleen ja näkyy esimerkiksi autonomisena siviilirohkeutena<sup>6</sup>. Tulkitsen refleksiivisyyden siis niin, että vastatakseen nykyisiin haasteisiin sosiaalityön tulee avautua uudelleen epävirallisen sektorin suuntaan ja kehittää toimintatapoja, jotka tukevat ei-institutionaalisia ja ei-professionaalisia selviytymiskeinoja.

Sosiaalityön näkökulma on kuitenkin liian suppea lähtökohta kytkeytyä esimerkiksi kansainväliseen epävirallista sektoria ja hyvinvointivaltioita koskevaan vertailevaan tutkimukseen. Sosiaalityö asettuikin tutkimukseni yhdeksi tärkeäksi juoneksi, mutta ei sen pääjuoneksi.

6

Hieman samansisältöisillä normatiivisilla odotuksilla on jo vuoden 1972 sosiaalityön koulutuskomitea perustellut sosiaalityön tieteellistä koulutusta, mutta esitän väitteen, että liian instrumentaalisesti ymmärretty tieteellisyys ei ole välttämättä tuonut sosiaalityölle professionaalista autonomiaa suhteessa instituutioihin (Matthies 1993, 107).

Ammatillisen sosiaalityön ja vapaaehtoistoiminnan suhteen spesifi havainnointi on yksi rajattu näkökulma tutkiini epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteisiin. Käsittelen näitä suhteita sosiaalityön kautta kolmannen artikkelin ohella laajemmin myös raporteissani 2 ja 6. Vaihtoehtoisessa sosiaalityössä (2) hahmotan ideaalia sosiaalityöstä, joka aktiivisesti tukee omaehtoisia toimintoja ja reflektoi itseään niiden kautta. Viimeisessä raportissani (6) kuvaan konkreettisesti sosiaalityön refleksiivisyyden kivistä tietä mutta myös menestyskertomuksia.

## 4 KAPINASTA MUUTOKSEN MALLIKSI. VAIHTOEHTOINEN SOSIAALITYÖ SUOMESSA

Tutkimuksessani vaihtoehtoisesta sosiaalityöstä käsittelen hyvinvointivaltiollisten järjestelmien ja epävirallisen sektorin suhdetta yhdestä rajatusta näkökulmasta käsin. Tutkimuskohteena ovat uudet, vaihtoehtoliikkeiden orientaatioita demonstroivat liikkeet ja yhteisöt. Asetin tutkimuskohteeni kylläkin jo käsitteellisesti kolmannelle sektorille ja osaksi "kolmatta tietä", yhteiskunnallistamisen ja yksityistämisen vaihtoehdoksi hahmotellun yhteisöllisen sosiaalipolitiikan yhdeksi konkretisoitumismuodoksi. Tutkimuksen ajankohtaisena kontekstina oli juuri virinnyt suomalainen vaihtoehtoisen sosiaalipolitiikan liike, sosiaalityön kritiikki ja keskustelu yhteisöllisestä sosiaalipolitiikasta (Anttonen 1989). Näille etsin empiiristä evidenssiä laajalla suomalaisella aineistolla. 1980-luvun toisella puoliskolla koottu empiirinen aineistoni kertoo vielä kohtuullisen hyvinvoivasta Suomesta ja sen kriittisistä, vaihtoehtoisista sosiaalipolitiikan keskusteluista. Tyypillisiä vaihtoehtoisia projekteja olivat asuin- ja hoitoyhteisöt, työttömien nuorten verstaat sekä päihdeongelmaisten tai muiden marginaaliryhmien päiväkeskukset.

Luokittelin vaihtoehtoisten hankkeiden suhteita virallisiin järjestelmiin kategorioilla irtisanoutuminen, kriittinen yhteistyö, sopeutuva yhteistyö ja viralliset reformit (s. 99). Kun esimerkiksi saksalaisissa liikkeissä irtisanoutuminen (aussteigen) oli tyypillistä, olivat suomalaisissa liikkeissä tyypillisempiä yhteistyön versiot, jossa kriittisyys pragmatisoitui vähitellen sopeutumiseksi, mutta ei sulautumiseksi.

Tutkimukseni lopputuloksena esittämäni vaihtoehtoisen sosiaalityön "Suomen malli" sisältää jo pääpiirteet myöhemmin syventämistäni epävirallisen ja virallisen sektorin ideaalisista suhteista, jossa itseorganisoinnin ja omaehtoisuuden taustatakaajana ovat mukautumiskykyiset julkiset tukijärjestelmät. Sosiaalityöntekijöille hahmotan siinä paikkaa kansa-

laisten omaehtoisten toimintojen resurssihenkilöinä virallisen järjestelmän sisällä.

Vaikka 1980-luvun hyvinvointivaltiollinen tilanne oli hyvin erilainen, tutkimani liikkeet raivasivat tietä toiminnoille, joita nyt 1990-luvulla yritetään myös hyvinvointivaltion taholta voimakkaasti edistää. Suuri osa hankkeista on joko institutionalisoitunut hyvinkin tavanomaiseksi toiminnaksi (asuin- ja hoitoyhteisöt, nuorisoverstaat, päiväkeskukset) ja osa on näivettynyt aktivistien vähyyteen. Kuitenkin muutamat tutkimistani yhteisöistä ovat yhä innovatiivisia edelläkävijöitä ja ovat jopa laajentuneet (esim. eräät päihdeongelmaisten projektit, nuorisoverstaat ja legendaarinen kuopiolainen Sirkkulanpuisto). Niiden elinvoimaisuus perustuu arvioni mukaan ominaisuuksiin, joita edellä kuvasin saksalaisen tutkimuksen toteamiksi välittävien alueiden hankkeiden eduksi (Effinger & Körber 1994): kyky yhdistellä eri sektoreiden resursseja ja muuttaa toiminnallista ohjelmaa ollen aina hieman "ajasta edellä" (esim. kierrätystoiminnan laajentuminen, työllistämisvarojen räätälöinti, koulutus- tai kuntoutuspoliittiset kytkennät). Talous perustuu sekä eri tukimuotojen joustavaan soveltamiseen että pienimuotoiseen yritystoimintaan. Menestyneet hankkeet ovat ulospäinsuuntautuneita tutustumiskohteita ja oppilaitosten harjoittelupaikkoja. Niissä on myös laaja viranomais- ja yritys yhteistyö mukana. Professionaalinen hyvinvointivaltiollinen sosiaalityökin on vähitellen mieltänyt vaihtoehtoisen sosiaalityön kaltaiset toimintamuodot mielekkäiksi ja on valmis yhteistyöhön niiden kanssa.

## 5 EPÄVIRALLINEN JA VIRALLINEN SOSIAALITYÖN MODERNISAATIOSSA

Myös tutkimukseni kolmannessa osassa (3) tarkastelen hyvinvointivaltion ja epävirallisen sektorin välistä suhdetta sosiaalityön kautta. Tulkitsen vaiheittain, kuinka sosiaalityön institutionalisoituminen ja professionalisoituminen ovat merkinneet sitä, että sosiaalityö on alkanut irrottautua maallikkomaisesta ja yhteisöllisestä epävirallisesta auttamisesta kohti omaa instituutiota ja professiota. Pääteesini on, että nykyisessä hyvinvointivaltion murroksessa ja eri elämänalueiden modernisaatioissa myös sosiaalityön on määriteltävä tuota suhdetta uudelleen. Jäsennän sosiaalityön kehitystä kahden murroksen tematisoinnilla Dewen ja Ferchhoffin (1985) professioteoreettisen tulkinnan pohjalta. Ensimmäisessä professionalisoitumisen vaiheessaan sosiaalityö kehittyy esimodernista altruistisesta ja klassisesta professionaalisuudesta moderniksi, institutionaalisesti funktionaaliseksi sosiaalityöksi. Toisessa, parhaillaan käsillä olevassa tilanteessa yhtenä mahdollisuutena on kehittyä vaihtoehtoiseksi tai refleksiiviseksi professioksi.

Dewen ja Ferchhoffin tulkinnassa minua ei niinkään kiinnosta professioteoreettinen keskustelu, vaan sen analysoiminen, kuinka molemmissa sosiaalityön kehityksen murrosvaiheissa sen suhde epäviralliseen sektoriin muotoutuu uudelleen. Modernin sosiaalityön syntyessä ja sen identiteetin muotoutuessa vedettiin rajaa perinteisiin auttamismuotoihin: erkaannuttiin "mistä tahansa ja kenen tahansa" suorittamasta auttamisesta tiettyihin instituutioihin ja koulutukseen sidotuksi toiminnaksi. Tämä ei ole ollut kuitenkaan sosiaalityön itsetarkoituksellinen tavoite, vaan tyypillinen modernien ammattien muotoutumisprosessin piirre. Kehitys on ollut aikalaismuotokontekstissaan funktionaalista myös asiakkaiden kannalta. Mutta sen kyseenalaistaminen voi auttaa selviytymään ja sopeutumaan nykyisessä murroksessa.

Sosiaalityön vaiheiden tulkinnassa on tarpeen nähdä yhtäältä instituutioiden ja epävirallisten yhteisöjen eriytyminen sekä toisaalta am-

matillisuuden ja maallikkouden eriytyminen osin omina prosesseinaan. Suomalaisessa sosiaalityössä modernisoituminen on ollut pitkällistä ja monivaiheista, jossa virallistuminen, ammatillistuminen ja tieteellistyminen eivät tapahdu yhtäaikaan. Pyrin osoittamaan, mitä lupauksia maallikkoudesta ja epävirallisesta erkaantumisiin sisältyi sekä mihin ongelmiin niillä haettiin ratkaisua<sup>7</sup>.

Virallistumiselta odotettiin luotettavaa ja sujuvaa asioiden hoitoa, sillä kehittyvä lainsäädäntö toi paikallistasolle monimutkaistuvia hallinnollisia tehtäviä, josta luottamusmiehet eivät enää selvinneet. Kysymys oli siis virallisen auktoriteetin ja byrokraattisen sujuvuuden etsimisestä. Sen sijaan vapaaehtoiselta alkanut ammatillisuuteen suuntautuva sosiaalityö pyrki pelkkää viranomaistoimintaa humanimpaan asiakkaiden kohteluun ja pelkkää maallikkoauttamista asiantuntevampaan, tietoiseen metodiin perustuvaan auttamiseen. Näillä haluttiin kohdata modernin yhteiskunnan uudet sosiaaliset ongelmat. Sosiaalityön ammatillisuus kytkettiin vasta myöhemmin julkisen sektorin viranomaistoimintaan. Vasta suhteellisen myöhäisessä vaiheessa alkavaan tieteelliseen koulutukseen puolestaan liittyi lupaus siitä, että tieteellistä tietoa soveltamalla voidaan ratkaista monisyisiä sosiaalisia ongelmia, että tieteellisyys takaa oikeat arvot ja ennenkaikkea että sosiaalityöntekijöiden yhtenäinen koulutus pohja takaa asiakkaiden yhdenmukaisen ja tasavertaisen kohtelun (esim. Komiteamietintö 1972, 11-12). Tieteellisen tutkimuksen uskottiin antavan avaimia ongelmien ymmärtämiseen ja tieteellisesti perusteltuihin ratkaisuihin. Täsmennän auttamisjärjestelmiä kuvaavaa ideologista keskustelua kaksivaiheisella vastakkainasettelulla. Ensimmäinen kuvaa argumentointia virallisen auttamisjärjestelmän kehittämisen puolesta asettamalla vastakkain epävirallisessa auttamisessa koettavia rajoitteita ja niitä kompensoivia viralliseen liitettyjä lupauksia:

#### **Virallisen lupaukset**

- ammatillisuus
- julkisesti kontrolloidut käyttäytymisnormit
- naisten työn palkkatyöläistyminen
- alueellinen ja sosiaalinen universaalisuus
- tieteellinen asiantuntemus
- rationaalinen organisaatio
- jatkuvuus ja laatuvaatimukset
- julkinen takaus

#### **Epävirallisen rajoitteet**

- maallikkomaisuus
- sosiaaliset ja paikalliset alistussuhteet
- naisten ilmaistyön hyväksikäyttö
- alueellinen epätasaisuus
- asiantuntemuksen puuttuminen
- mielivallan mahdollisuus
- ei jatkuvuus- ja laatuakeita
- epävarmuus

<sup>7</sup> Historiallisissa analyyseissä olen nojannut Mirja Satkan sosiaalityön historiaa koskeviin käsikirjoituksiin (julk. 1994).

Vastaavasti argumentointi esimerkiksi vapaaehtoistyön puolesta nostaa esiin virallisen rajoitteita ja kuvaa kuinka epävirallinen kompensoi niitä:

**Epävirallisen lupaukset**

- kutsumuksellisuus
- henkilökohtainen sitoutuminen
- aatteellinen energia
- omakohtainen kokemus
- ongelman ja kokemuksen jakaminen
- henkilökohtaisuus
- moraalinen arvoyhteisö
- arjen yhteisyys

**Virallisen rajoitteet**

- palkkatyöläisyysmotivaatio
- sulautuminen organisaatioon
- ei aatteellista intoa
- ulkokohtainen näkemys
- institutionaalinen etäisyys
- henkilön vaihdettavuus
- ei yhteistä arvomaailmaa
- luokka- ja kulttuurikiilut

Tällä enemmänkin retorisella kuin empiirisellä erittelyllä pyrin argumentoimaan refleksiivisen sosiaalityön puolesta. Siinä nähdään kummankin osapuolen erityisyydet ja kehitetään yhteistoimintaa niiden pohjalta. Toisaalta on nähtävissä, että nykyisessä epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden uudelleenmuotoutumisessa juuri nämä ideaalittyypiset ominaispiirteet sumenevat ja sekoittuvat, kuten raportissa 6 osoitan.

## 6 SUBSIDIARITEETTI PÄÄLAELLAAN? VAPAAEHTOISSEKTORIN PAIKKA SUOMALAISESSA SOSIAALIPOLITIIKASSA

Saksankielisessä artikkelissani halusin osallistua kansainväliseen keskusteluun erilaisten hyvinvointivaltiotyyppien suhteesta epäviralliseen sektoriin. Subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti saksalaisessa sosiaalipalveluiden järjestelmässä julkisilla palveluilla on järjestöjen toimintaa täydentävä rooli, kun tilanne Suomessa on päinvastainen. Mutta halusin kyseenalaistaa kansainvälisessä keskustelussa usein esiintyvää (Anheier & Seibel 1990, ks. myös Selle 1993, 2) oletusta, että pohjoismainen hyvinvointivaltio olisi tukahduttanut vapaaehtoissektorin. Arkihavaintoni mukaan Suomesakin oli vapaaehtoissektori, mutta se oli toisenlainen kuin mitä sillä usein kansainvälisesti ymmärrettiin. Kattavaa empiiristä tutkimusta vapaaehtoissektorista ei ollut Suomesta juurikaan saatavilla (paitsi Siisiäinen 1991), mutta sensijaan normatiivista aineistoa siitä, mitä vapaaehtoistyön odotetaan Suomessa olevan (vuosikirjat, koulutusaineistot, seminaariraportit, työryhmä- ja komiteamietinnöt). Niinpä päädyin tekemään tekstianalyttisen vapaaehtoistyön retoriikan tutkimuksen tästä aineistosta. Rajasin tarkastelun ajanjaksoksi suomalaisen hyvinvointivaltion ekspansiokauden 1970-luvun lopulta 1980-luvun loppupuolelle saakka. Grounded theory-lähestymistapaa soveltaen koodasin ja kategorisoin teksteistä kaikki lauseet, joista saattoi tulkita vastausta kysymykseen, millaiseksi vapaaehtoissektorin ja hyvinvointivaltion suhde määritellään. Vapaaehtoissektorilla tarkoitan kokonaisuutta, johon sisältyvät aineistossani käytetyt termit vapaaehtoisjärjestö, vapaaehtoistoiminta ja vapaaehtoistyö. Tekstuaalisessa tutkimuksessa epävirallinen sektori olisi ollut liian väljä käsite, joten oli paikallaan rajata aineisto eksaktisti "vapaaehtois"-alkuisia sosiaalisia toimintoja ja organisaatioita koskeviin lähteisiin.

Toisena teoreettisena kontekstina artikkelilleni on vapaachtoistoinnin typologisointi. Vapaaehtoistoimintaa ei juurikaan ole typologisoitu sen mukaan, millaisessa yhteydessä se on hyvinvointivaltioon,



vaan useimmiten sen sisäisten tekijöiden kuten esimerkiksi motivaatioiden tai toimintatapojen mukaan. Nojaan lähinnä saksalaiseen kirjallisuuteen, jossa vapaaehtoistoimintaa on karkeasti jaoteltu joko perinteiseksi *altruistiseksi yhteisöllis-ideologisesti sitoutuvaksi* tai *itseorganisoituvaksi individualistiseksi* vapaaehtoistoinnaksi. Hahmotan suomalaisen aineiston pohjalta näiden väliin kolmannen vapaaehtoistyön tyyppin, jonka kontekstina on moderni institutionaalinen ja järjestelmiltään laaja hyvinvointivaltio. Se poikkeaa ominaisuuksiltaan sekä perinteisestä että itseorganisoituvasta vapaaehtoistoinnasta. Tulkintani mukaan suomalainen hyvinvointivaltio pyrki tuolloin soveltamaan kansainvälisen "hyvinvointivaltion kriisi"-keskustelun aineksia oman järjestelmänsä laajentamisessa, jolloin myös vapaaehtoissektori huomioitiin uudella tavalla. Sekä vapaaehtoissektorin että hyvinvointivaltion edustajat ovat yksimielisiä vapaaehtoissektorin paikanmäärittelyssä ja kirjoittavatkin yleensä samoissa julkaisuissa.

Tekstianalyysini tuotti käsiteapparaatin, jossa on kolme suomalaista vapaaehtoissektoria keskeisesti kuvaavaa ulottuvuutta: *täydentävyys, erityisyys ja yhteistyö*. Tulkintani mukaan kaikkien ulottuvuuksien funktiona on legitimoida vapaaehtoissektorin paikka huolimatta siitä, että hyvinvointivaltioillisia järjestelmillä on dominoiva asema.

Täydentävyyden korostaminen ja jatkuva vapaaehtoissektorin rajan tarkistaminen suhteessa virallisiin järjestelmiin oli teksteissä silmiinpistävä<sup>8</sup>. Vapaaehtoissektorille annettiin marginaalinen paikka ja vain täydentäviä, ei-välttämättömiä tehtäviä, joiden kautta sille selkiintyi funktionaalinen asema osana kokonaisuutta ja joilla voitiin retorisisella tasolla välttää vastakkainasettelu. Organisoitun vapaaehtoistyön tyyppillisiä alueita ovat Suomessa *ihimillisen kontaktin tarjoaminen yksilötasolla* (ystävä- ja tukihenkilötoiminta, neuvontapalvelut, palveleva puhelin, saatto- ja ulkoiluapu, henkilökohtainen avustaja) sekä *ryhmämuotoinen tuki- ja virkistystoiminta* (tuki- ja keskusteluryhmät, retket, yhdessäolo, yhdistystoiminta) sekä *tempausluontoiset toimintamuodot* (varojen keräys, tiedottaminen) (Hakkarainen 1989). Kysymys ei ole siis periaatteesta välttämättömistä peruspalveluista, vaan niiden laadullisesta täydentämisestä.

Vapaaehtoissektorin erityisyyden korostamisessa näkyy jo hyvinvointivaltion itsekritiikki, jossa se myöntää oman rajallisuutensa ja osoittaa vapaaehtoissektorin tehtäväksi kompensoida "erilaisuudellaan" näitä puutteita tai virhetrendejä. Vapaaehtoistoiminta nähdä urbanisoituvan ja modernisoituvan suomalaisen yhteiskunnan retorisisena "yhteisöllisyyskittinä". Niinpä vapaaehtoistoimintaa glorifioidaan ja sille annetaan pelkääntään positiivisia ominaisuuksia – juuri niitä, mitä viralliselta järjestelmältä katsotaan puuttuvan. Väitän, että tämä on epäsuorassa ristiriidassa

<sup>8</sup> Esimerkiksi ilmaus, että vapaaehtoistoiminta ei ole julkista ammatillista apua korvaavaa vaan täydentävää, toistuu teksteissä lähes liturgisesti kymmeniä kertoja, yleensä sekä tekstien alussa että lopussa.

ammattilaisten itseymmärryksen kanssa, koska vapaaehtoistyöntekijöille rajataan auttamisen myyttinen inhimillinen puoli, ikäänkuin ammatillinen auttaminen ei sisältäisi sitä (esim. Sovala 1990, 12-13, STM & YTY ry. 1981, 15). Toisaalta institutionaalis-byrokraattinen tapa edistää ja organisoida vapaaehtoissectoria on vahvassa ristiriidassa "erilaisuuden" odotusten kanssa.

Kolmas teksteistä tulkittava ominaisuus on yhteistoiminnan välttämättömyyden korostus. Oikeastaan syntyy kuva, että järkevää vapaaehtoistytöä ei ole mahdollista tehdä järjestöjen tai virallisen järjestelmän yhteistyön ulkopuolella. Yhteistoiminnalle luodaan yhdenmukaisia ja yksityiskohtaisia malleja (mm. lomake yhteistyösopimukselle), joita en kylläkään usko kaikkialla toteutetun. Mutta tarkoitus onkin ehkä vain legitimoida vapaaehtoistoimintaa: kun sitä tehdään tiiviissä yhteistyössä virallisen järjestelmän kanssa, sen kielteiset ominaisuudet (itseriisto, riippuvuus, hyväksikäyttö jne.) voidaan kontrolloida, sitä voidaan ohjata tarkoituksenmukaiseen suuntaan ja välttää päällekkäisyyttä. Yhteistyön korostaminen on aikakaudelle tyypillinen pragmaattinen ratkaisu, jolla varmistetaan vapaaehtoissectorin modernisoituminen. Muissakin maissa on toki yhteistyö tärkeää ("separated dependence" tai "integrated autonomy", Kuhnle & Selle 1992, 78), mutta suomalaisissa teksteissä korostuu poikkeuksellisesti vapaaehtoissectorin epä-autonomisuus ja virallisen ehdoilla tapahtuva yhteistyö.

Retoriikan tarkoitus on ollut käsittääkseni todistaa, että vapaaehtoissectori ei uhkaa hyvinvointivaltiollista järjestelmää. Toiseksi sillä on pyritty tekemään vapaaehtoistoiminta houkuttelevammaksi tai ylipäänsä mahdollisemmaksi modernissa palkkatyön yhteiskunnassa eläville suomalaisille. Suomalaisessa laajenevassa ja responsiivisessa hyvinvointivaltiossa määriteltiin sen spesifejä tarpeita vastaava vapaaehtoissectorin käsite.

Verrattuna kansainvälisiin vapaaehtoissectorista vallitseviin käsitteisiin suomalaisessa määrittelyssä korostuu siis hyvinvointivaltion järjestelmien määrittelemiä tarpeita ja modernisoitunutta elämäntapaa heijastavat ominaisuudet. Tulkitsen esimerkiksi, että keski-eurooppalaisen laaja, vastuullinen ja itsenäinen palkaton vapaaehtoissectori ei ollut Suomessa mahdollinen eikä tarpeellinen jo pelkästään julkisten sosiaalipalvelujen kattavuuden ja naisten poikkeuksellisen laajan työmarkkinoille osallistumisen vuoksi. Tosin teksteissä käsitellään vapaaehtoistyöntekijöiden sukupuolta hämmästyttävän vähän verrattuna nykyiseen hyvinvointivaltion muuttuneessa tilanteessa käytävään keskusteluun.

Tulokseni herättävät kuitenkin suurimpana kysymyksenä sen, kuinka vapaaehtoissectori sidottiin tietynlaiseen, menestyvään hyvinvointivaltioon. Lähes kaikki kasvun aikana vapaaehtoissectorille annetut ominaisuudet voivat käydä mahdottomaksi muuttuneessa hyvinvointivaltiollisessa tilanteessa. Toissijaiseksi täydentävyydeksi rajaamisesta ei enää

juuri puhuta ja vapaaehtoissektori joutuu tyydyttämään jo aivan primaareja tarpeita (esim. leipäjonot). Yhteistoiminta ei voi olla vapaaehtoistoinnin edellytys, jos julkisen sektorin työntekijöillä ei ole aikaa paneutua siihen (raportti 6). Vapaaehtoissektorin toisenlaisuus murenee sitä mukaa, kun se professionalisoituu, kaupallistuu tai kun sille siirtyy tehtäviä julkiselta sektorilta. Kärjistäen Suomessa luotiin sellainen retorinen vapaaehtoissektorin sisältö tai malli, joka ei toimi silloin kun sitä eniten tarvittaisiin. Nykyisessä murroksessa Suomessa onkin alkanut muodostua uudenlaista vapaaehtoistoimintaa, joka etäännyy tästä mallista ja lähentyy keski-eurooppalaista autonomisempaa vapaaehtoistoimintaa.

## 7 KANSALAISTOIMINNAN RESURSSIT. SAKSALAISEN TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA

Vaikka viidennen raporttini kohteena on Saksa, en tee tutkimuksessani systemaattista Suomi-Saksa vertailua. Pyrin täsmentämään empiiristen saksalaisten epävirallisen sektorin tutkimusten pohjalta, millä ehdoilla sektorin katsotaan sisältävän sosiaalipoliittisesti relevantteja ratkaisuja ja mihin erityisyyksiin ne perustuvat. Saksa<sup>9</sup> onkin kovin erilainen kuin Suomi, eikä tarkoitus ole nostaa sitä malliksi. Saksan nostamista tutkimuskohteeksi voin perustella sillä, että välitaso on siellä vahva, sitä on tutkittu jo melko runsaasti ja sen dynamiikka paljastaa myös monia uusia ongelmia. Epävirallinen sektori on Saksassa poikkeuksellisen laaja ja kompleksinen, jonka kansainvälisinä erityisyyksinä mainitaan (subsidiariteetin mukainen) kuuden keskusjärjestön<sup>10</sup> julkistakin sektoria vahvempi sosiaalipoliittinen asema ja ruohonjuuritason pienten autonomisten projektien laaja kenttä (Anheier 1992). Esimerkiksi järjestöjen tarjoamat peruspalvelut (kuten sairaanhoito, vanhus- ja vammaispalvelut, neuvontapalvelut ja lasten päivähoito) ovat nojanneet paikoitellen vahvasti vapaaehtoistyöntekijöihin. Uudet itseorganisoidut toimintamuodot voivat tarjota osin samoja peruspalveluita, mutta tyypillisiä ovat lisäksi työllistämisen, kulttuuri-, kommunikaatio- ja neuvontatoiminta (esim. Effinger 1990).

Tässä raportissa päädyn käymäni laajemman käsittekeskustelun pohjalta käyttämään välitason käsitettä, koska se kuvaa mielestäni kaik-

---

<sup>9</sup> Saksa on tässä Länsi-Saksa, sillä valitettavasti tiedossani olleet Saksojen yhdenytymistä ja entisen Itä-Saksan aluetta koskevat tutkimukset eivät olleet vielä päättyneet.

<sup>10</sup> Caritas (katolinen kirkko), Diakonisches Werk (DKW, evankelinen kirkko), Arbeiterwohlfahrt (AWO, työväenliike), Punainen Risti (DRK), juutalaisten keskusjärjestö (ZJD) sekä ideologisesti sitoutumaton keskusjärjestö DPWV (deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband).

kein kattavimmin sitä kirjavaa aluetta, jota Saksassa tutkitaan, eikä se edellytä selväreunaisia sektoreita. Mielestäni se vastaa myös parhaiten tutkimukseni asetelmaa, jossa keskeistä on eri elämänalueiden joustava kombinointi ja liikkuminen erilaisissa sfääreissä.

Otan saksalaisesta tutkimuksesta esimerkiksi neljä yksittäistä tutkimusta, mutta käytän niiden rinnalla myös laajempaa kirjallista aineistoa. Valintakriteereinäni olivat tutkimusten uutuus, empiirisyys, keskinäinen erilaisuus, kiinnostavuus sekä asiantuntijoiden arvioima (esim. alan lehdet) merkittävyys. Claus Offen ja Rolf G. Heinzen (1990) tutkimus "*Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring*" hahmottaa uudenlaisia, epävirallisen sektorin paikallisia vaihtotalouden muotoja. Adalbert Eversin, Ilona Ostnerin ja Helmut Wiesenthalin (1989) tutkimus "*Arbeit und Engagement im intermediären Bereich*" arvioi Hampurissa ja Berliinissä toteutettuja huolenpitotyöhön ja työllisyyteen liittyviä kokeiluja. Herbert Effinger (1990) on väitöskirjassaan "*Individualisierung und neue Formen der Kooperation. Bedingungen und Wandel alternativer Arbeits- und Angebotsformen*" analysoinut ns. vaihtoehtoprojektien kehittymistä yksilöllistyvien työllistymis- ja palvelutarpeiden kannalta. Gisela Jakobin väitöskirja "*Zwischen Dienst und Selbstbezug*" (1993) on uudenlainen vapaaehtoistyön tutkimus, jossa vapaaehtoistyötä tutkitaan sen tekijöiden yksilöllisten elämänkertojen kautta.

Tutkimukset välittävät empiiristen havaintojen pohjalta realistista kuvaa välitason konkreettisista mahdollisuuksista. Saksalainen hyvinvointipolitiikka onkin osaltaan kriisissä epävirallisen sektorin sisäisen muutoksen vuoksi, mutta toisaalta siellä hahmottuvat välitason organisaatiomuodot nähdään tietyn ehdoin uusina mahdollisuuksina. Perinteisen vapaaehtoistoiminnan varaan ei voida enää rakentaa, sillä se on radikaalisti vähentymässä. Naiset luottavat enemmän työuran ja ansiosidonnaisen sosiaaliturvan etuihin kuin perinteiseen mieselättäjyyteen. Erilaiset vapaaehtoistyön rekrytointikampanjat ovat olleet tuloksiltaan laihoja. Järjestöt ovat muuttumassa yhä kaupallisemmiksi ja niiden status "kansalaisyhteiskunnan eliminä" on kyseenalaistettu. Myöskään vaihtoehtoprojektit eivät elä enää pelkällä idealismilla, vaan professionalisoituvat ja vaativat toimintansa tunnustamista kunnollisella julkisella tuella. Lähiyhteisöjen huolenpito-kapasiteettia ei voida lisätä tukematta sitä huomattavasti tukipalveluilla. Huolenpitotehtäviä ei myöskään voida tai haluta muuttaa yksioikoisesti palkkatyöksi. Ylipäänsä on havaittu, että ylhäältäpäin on vaikea edistää tietynlaista kehitystä, ellei olla sensitiivisiä kansalaisten muuttuneille elämisintresseille.

Ilmiöt kuvastavatkin laajempia yhteiskunnallisia muutoksia, joista keskeisimmiksi nousevat kaikissa tutkimuksissa elämänmuotojen pluralisoituminen ja varsinkin naisten pyrkimys suunnata elämänkulkuaan aikaisempaa riippumattomampana perinteisistä velvoitteista. Työelämän fragmentoitumisen seuraukset heijastuvat monin tavoin myös välitasolle. Ne

murtavat perinteisen vapaaehtoistoiminnan pohjaa, muuttavat vaihtoehtoprojektien luonnetta, mutta vievät myös perinteiset suuret järjestöt uusien kysymysten eteen. Epävirallisen sektorin toiminta on yhä professionaalisempaa ja palkkatyön muodot yhä moninaisempia. Epävirallisen sektorin ja virallisen järjestelmien välinen raja on hämärtyneessä. Saksalaisen työyhteiskunnan molemmat ääripäät – täysipäiväinen vakaa palkkatyöläisura ja kotona tehtävä palkaton huolenpitotyö – ovat vähenemässä, mutta näiden välimuodot laajentumassa (esim. Evers, Ostner & Wiesenthal 1989).

Esimerkiksi Jakobin tekemä elämänkertatutkimus vapaaehtoistyöstä paljastaa, kuinka vapaaehtoistyöhön osallistuminen määräytyy ensisijaisesti yksilöiden biografisista tilanteista eikä hyvinvointipolitiikan toiveista käsin. Offe ja Heinze (1990, 337-345) puolestaan päätyvät suosittamaan vahvoja hyvinvointivaltiollisia takeita ja koordinoitua paikallisille vaihtotalouden malleille ja vaativat helpotuksia yksilöiden siirtymiseen palkkatyön ja muun yhteisöllisen toiminnan välillä. Tutkimuksilla on myös keskenään ristiriitaisia tendenssejä: kun Offen ja Heinzen malli lisäisi kotitalouksien keskinäistä avuntarjontaa, niin Eversin, Ostnerin ja Wiesenthalin (1989) malli keventäisi kotitalouksien vastuuta. Varsinkin Eversin, Ostnerin ja Wiesenthalin tutkimuksessa kritisoidaan julkisia toimenpiteitä, joissa pyritään siirtämään huolenpitotehtäviä joko täyspäiväiseksi palkkatöiksi, kotitöiksi tai vapaaehtoistöiksi. Heidän ohjelmansa on yksilölliset intressit huomioon ottava, joustava sekamalli: esimerkiksi korttelikohtaiset vanhustenhuollon tukipisteet, jotka yhdistävät julkista vastuuta, kotitalouksien panosta, ammatillista työtä, vapaaehtoistyötä ja sosiaalisia verkostoja. Myöskään Effinger (1990) ei mielellään näkisi projektien integroituvan suoraan osaksi julkista sektoria tai perinteisiä järjestöjä, vaan vahvistaisi niille omat, erityispiirteet ja autonomian huomioonottavat julkiset toimintaehdot.

Tutkimusten johtopäätöksenä on hankala haaste vahvistaa julkisilla toimenpiteillä välitason rakenteita, mutta varmistaa samalla niiden autonomiaa. Se edellyttää uudenlaista sosiaalipolitiikkaa, joka mahdollistaisi ja kannustaisi itsevastuullisuuteen, keskinäiseen huolenpitoon ja osallistuvaan kansalaistoimintaan. Samanaikaisesti valtion tulisi tarjota oikeudenmukaista turvaa riskitilanteissa ja varmistaa optioiden tasa-arvoiset hyödyntämismahdollisuudet. Peter Großin (1990, 99, 102) sanoin välitason ja sosiaaliturvajärjestelmän yhteensovittamiselta ei puutukaan perusteluita, vaan kestäviä toteuttamismalleja. Edellisessä artikkelissa totesin, että suomalainen uusi vapaaehtoistoiminta on lähentymässä keski-eurooppalaista uutta vapaaehtoistoimintaa. Mutta tässä raportissa paljastuikin, että myös saksalaiset uudet välitason toiminnat ja perinteinen vapaaehtoistyö kaipaavat hyvinvointivaltiolta konkreettisempia taloudellisia edellytyksiä. Pelkkä ideologinen sympatia ei riitä.

## 8 MERKINTÖJÄ MURROKSESTA 1990-1994

Tutkimukseni viides raportti poikkeaa metodiltaan ja lähestymistavaltaan huomattavasti muista osista. Se on tutkimuspäiväkirjamainen pitkittäisleikkaus koko tutkimusprosessista ja tutkimuskohteena olevien suhteiden murroksesta. Asetun itse peiliksi epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion välisen suhteen muotoutumisprosesseille: kuvaan vaikeuksia rajata ja määritellä tutkimuskohdettani sekä raportoin prosessia, jossa tutkimuskohteen käsitteellistäminen lopulta jäsentyy. Aineistonani ovat siis oma-kohtaiset havaintoni, kokemukseni ja ajatukseni tutkimuskohteesta vuosina 1990-1994, joita olen dokumentoinut tutkimuspäiväkirjoihini. Pääasialliset havainnointikohteeni ovat sosiaalityön uudistumispyrkimykset suhteessa epäviralliseen sektoriin, vähitellen syvenevä näkemys suomalaisen epävirallisen sektorin monimuotoisuudesta sekä yleisempi yhteiskunnallinen keskustelu, jossa tutkimiini suhteiden murros tematisoituu. Kirjoittamistyöni loppuvaiheessa koodasin tekemäni muistiinpanot temaattisesti uudelleen ja raportoin ne omakohtaisena aikalaiskuvauksena hyvinvointivaltion murroksen vuosista.

Kun aloitin väitöskirjani, olin juuri saanut vaivoin määriteltyä "vaihtoehtoisen sosiaalityön". Ryhdyin samaan aikaan opettamaan professionaalista sosiaalityötä tavalla, jossa halusin korostaa ja kokeilla yhteistoimintaa kansalaistoiminnan suuntaan. Opiskelijani kokeilivat yhteistyössä jyväskyläläisten sosiaalityöntekijöiden kanssa ei-institutionaalisen sosiaalityön muotoja, kuten asukastoiminnan käynnistämistä, perhekahvilaa, työttömien ruokailua, kansainvälisen kohtaustilan toimintaa, asiakkaiden kokkikursseja tai nuorten toimitilojen kehittämistä. Järjestöt tai seurakunta olivat myös yhteistyökumppaneita. Rekisteröin muualtakin Suomesta vastaavia "refleksiivisen sosiaalityön" menestyskertomuksia. Sosiaalityöntekijät ovat ottaneet itselleen autonomiaa instituutioista ja muuttaneet rutiinejaan esimerkiksi siirtämällä vastaanotot asuinalueen yhteistiloihin, pitämällä toritempauksia, viikonloppupäivystyksiä yhdessä vapaaehtoisten kanssa tai organisoimalla asiakkaiden omia ryhmiä. Tunistaessani näistä sosiaalityön moninaisia suhteita epävirallisen sektorin

toimintoihin, aloin hahmottaa lisäevidenssiä kolmannessa artikkelissa tyypologisoimilleni esimodernille (pienetpaikkakunnat), institutionaalis-rationaaliselle (tavanomainen professionaalinen) ja refleksiiviselle (menestyskertomukset) sosiaalityölle.

Aloin tehdä havaintoja lisäksi sellaisista epävirallisen sektorin kentistä, jotka eivät juurikaan ole yhteydessä sosiaalityöhön, vaan käynnistyvät ja kehittyvät omalla dynamiikallaan tai hakevat tukensa muualta. Koko epävirallinen sektori avautui eteeni ennakkokäsityksiäni paljon moninaisempana ja epäyhtenäisempänä. Esimerkiksi potilas- ja vammaisyhdistysten paikallistoiminta, lastensuojelujärjestöjen verkostotyö asuinalueilla, kristillisten päihdejärjestöjen arjenläheinen tuki tai työttömien toiminnan innovatiivisuus yllättivät minut. Toisaalla järjestöjen yhteistyön kankeus, korporatiiviset sidonnaisuudet, hierarkkis-poliittiset valtapelit tai uusien toimintamuotojen käynnistämistä aiheuttavat tekivät kokonaiskuvan säröiseksi. Jopa läpeensä organisoitunut järjestösektori on käytännössä kovin moniulotteinen ja ristiriitainen kenttä. Epävirallisen sektorin raja virallisiin järjestelmiin on epäselvä eikä niinkään yhteiseksi koettu nimittäjä, vaikka tätä rajaa on retorisesti korostettu (artikkeli 4).

Havainnointiaikani hyvinvointivaltion taloudellisen pohjan murtumisen vaikutukset alkoivat näkyä sosiaalityössä, koko virallisessa järjestelmässä ja epävirallisessa sektorissa. Havainnot ovat ristiriitaisia. Pessimistisenä voi nähdä, kuinka kansalaistoiminnan toimintamahdollisuuksia karsitaan ja sen taloudellisia edellytyksiä puretaan ja kuinka viralliset järjestelmät muurautuvat yhä tiukemmin instituutioihinsa, pitävät kiinni toimintatavoistaan. Ammatillaiset ovat niin näännyksissä, että uutta innovatiivisuutta epävirallisen suuntaan ei jakseta kehittää. Optimistisenä sitä vastoin voi tulkita toisen kuvan. Epävirallisen sektorin on pakko alkaa itsekin aktivoitua riippumatta siitä, osaavatko professionalistit ja viralliset järjestelmät sitä oikealla tavalla tukea. Syntyivät työttömien keskuksia, kirpputorit, velkaneuvonnat, tulivat pakolaiset – kaikki haasteita, joista on lähes mahdoton selvitä ilman epävirallisen sektorin ja julkisten järjestelmien innovatiivista yhteistoimintaa. Myös virallisten järjestelmien on pakko nöyryä tasavertaisemmin pyytämään avukseen kansalaisten omia resursseja. Aloinkin tunnistaa myös virallisessa politiikassa "uusavuttomuutta": ei tiedetä, miten ihmisten oma-aloitteellisuutta lopulta on tuettava. Arvioinkin, että eri kentillä tapahtuvat samanaikaiset, mutta erisuuntaiset muutokset voivat edistää itsessään sektoreiden uudenlaista keskinäistä avautumista. Mutta olen tullut yhä varovaisemmaksi väittämään, että nämä muutokset olisivat joidenkin toimenpiteiden tuloksia tai että muutoksia voitaisiin jotenkin edistää tai niiden suuntaa kontrolloida. Merkinäni viittaavat kokonaisuudessaan kuitenkin samaan kuin saksalaisen välitason tutkimus: sektoreiden väliset rajat alkavat sumentua ja niillä on yhä vähemmän merkitystä.



## 9 JOHTOPÄÄTÖSTEN MAHDOLLISUUDET

### *Vertailun mahdollisuuksista*

Tutkimukseni kytkeytyy epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteita vertailevaan kansainväliseen tutkimukseen. Oman tutkimukseni kansainväliset vertailuaspektit rajoittuvat yhtäältä kokoavan kansainvälisen tutkimuksen teeseihin (Anheier & Seibel 1990, Gidron, Kramer & Salamon 1992 ja Evers & Svetlik 1993) ja toisaalta alan saksalaisen tutkimuksen seurantaan. Lisäksi olen tutkimuspäiväkirjassani esittänyt joitakin huomioita pohjoismaisesta vapaaehtoistyön tutkimuksesta. Asetelma, jossa tutkimuskohdettani ei systemaattisesti rinnasteta toisen tyyppisiin hyvinvointivaltioihin, ei oikeuta puhumaan suoranaisesta vertailevasta tutkimuksesta. Mutta käyttämäni fragmentaarisesikin vertaileva asetelma on mahdollistanut tutkimuskohteeni suomalaisten erityispiirteiden tarkentamisen. Saksalaisen välitason kuva (raportti 5) toimii tässä parhaiten, koska se edustaa monessa mielessä vastakohtaa. Päinvastoin kuin Suomessa, sosiaalipoliittisten järjestelmien periaatteet korostavat Saksassa valtion viimesijaisuutta. Vertailuun houkuttelee myös alhaalta päin nouseva kansalaisten aktiivisuus. Silti ei voida yksioikoisesti sanoa, että Saksa olisi Suomea "edellä", vaan juuri epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion kohdalla kysymys on monimutkaisempi. Uudet saksalaiset välitason toimintamuodot ovat kadehdittavia. Sensijaan niiden konfliktiherkät ja vakiintumattomat suhteet hyvinvointivaltioon eivät sitä ole, ainakaan verrattuna suomalaisen hyvinvointivaltion avoimen integroivaan ja yhteistyöhakuiseen suhteeseen omaehtoiseen toimintamuotoihin. Saksalaisvertailun kautta suomalaisiksi erityispiirteiksi hahmottuvat hyvinvointivaltion järjestelmien aktiiviset, vaihtoehtohankkeista kiinnostuneet työntekijät, ja toisaalta kansalaisten omaehtoisen sosiaalisen aktivoitumisen rajoittuneisuus. Ehkä sosiaalipoliittisessa (teoreettisessa) ihannetilassa yhdistyisivätkin saksalainen aktiivinen ja autonominen kansalaisten osallistuminen sekä suomalainen

turvaa ja kattavuutta varmistava hyvinvointivaltiollinen vastuu.

Tosin kansainvälisessä tutkimuksessa käsitteiden epäyhtenäinen käyttö ja sektoreiden vertaileminen niillä on minusta edelleen ongelmallista. Rinnakkain käytettävät epävirallisen sektorin, vapaaehtoissektorin tai kolmannen sektorin käsitteet eivät ole kovin vertailukelpoisia, jos on kysymys määrällisistä tai organisatorisista ulottuvuuksista. On ainakin voitava varmistaa, ovatko käsitteiden merkitykset yhtenevät. Toiseksi sektoreiden rajaamista suhteellistavat sisällölliset muutokset: epävirallisen professionalisoituminen tai kaupallistuminen, julkisen fragmentoituminen sekä tietoinen responsiivisuus suhteessa epäviralliseen sektoriin (raportit 5 ja 6).

Käsitteiden epäselvyyden vuoksi ei kuitenkaan voida jättää tutkimatta monimutkaisia, mutta ilmeisen merkittäviä yhteiskunnallisia ilmiöitä. Siksi epävirallista sektoria tai vastaavia käsitteitä on mielestäni edelleen voitava käyttää yhteisenä teoreettisena nimittäjänä erilaisille ilmiöille. Käsitteet on vain ymmärrettävä enemmänkin teoreettista jäsenystä kuin eksaktia empiiristä kategorisointia edistäviksi välineiksi. Tavallaan se on palaamista epävirallisen ja kolmannen sektorin käsitteiden alkuperäiseen tarkoitukseen, jossa niiden tehtävänä olikin "löytää" eli tuoda tutkittavaksi aikaisemmin näkymättömiä toiminta-alueita (raportti 5). Tälläkin tasolla käsitteillä voidaan kuvata kehityksen suuntaviivoja ja painopisteiden muutoksia. Sitäpaitsi vain eri sektoreita kuvaavat käsitteet tekevät mahdolliseksi hahmottaa niiden välisiä alueita, joihin viittaa tutkimuksessani. Pidänkin sekä teoretisoinnin että toiminnallisen tason dynamiikan tarkastelun kannalta tärkeänä käsitteellistä kehitystä välittävien alueiden (intermediate area) eli välitason suuntaan. Ymmärrettynä eri sektoreiden resurssien yhdistelyn, yhteistyön ja uusien kombinaatioiden alueena se kuvaa minusta käyttökelpoisesti myös tutkimuskohteeni suomalaista todellisuutta.

### *Suomalaisten suhteiden määräytymiset*

Tutkimusprosessin aikana hahmottuu kuva paremminkin moniulotteisesti limittyvistä kuin toisiaan vastaan muurautuneista epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion toimintafoorumeista. Kuten Pohjoismaisessa institutionaalisen sosiaalipolitiikan mallissa yleensäkin, hyvinvointivaltiollisten järjestelmien ensisijaisuus on Suomessa kiistaton ja epävirallisen sektorin toiminta-alueet on sovitettu siihen – ei niinkään määrällisesti kuin sisällöllisesti. Tämä järjestys ei estä keskinäistä yhteistoimintaa, täydentävyyttä eikä riippuvuuttakaan. Sensijaan nykymurroksessa on mahdollista, että suhteissa tapahtuu pysyvämpiä muutoksia, jotka voivat hälventää croja paitsi sektoreiden myös hyvinvointivaltioiden välillä.

Tulokseni tukevat enemmänkin teoriaa epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden kompleksisuudesta kuin yksioikoisesta kilpailusta (Gidron, Kramer & Salamon 1992, Selle 1993). *Keskinäistä kilpailua* sektoreiden kesken on vähän. Suomalaisissa suhteissa on selkeä hyvinvointivaltion dominanssi, mutta se perustuu konsensushenkiselle rinnakkaisuudelle ja toisiaan *täydentävälle yhteistyölle* epävirallisen sektorin kanssa. Päätän tutkimukseni havaintojeni pohjalta nousevaan teesiin, jossa vallitseva tilanne on muuttumassa *diffuusimmaksi*. Tähän asti vallinnut tapa määrittellä epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteita ei näytä enää toimivan, työnjaon selkeys on sumenemassa, mutta on syntymässä myös yhteistyötä *uudeltaiselta tasa-arvoisemmalta* pohjalta (raportti 6). Osoitan siis, että modernissa institutionaalisessa mallissa eli vakiintuvassa ja laajenevassa pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa on luotu tilaa epävirallisen sektorin toiminnoille. Mutta se on tehty tavalla, joka ehkäisee avointa kilpailua ja määrittää julkisten ja epävirallisten sektorin työnjaon niiden oletetusta funktionaalisesta erilaisuudesta käsin. Nykyinen hyvinvointivaltion murros ei näytä muuttavan tätä perusoletusta. Katson nimittäin, että suhteiden meneillään olevassa uudelleenarvioinnissa ja diffuusissa tilanteessakin on kysymys ensisijaisesti suhteiden laadullisesta ja sisällöllisestä muutoksesta eikä niinkään rajuista määrällisistä tai organisatorisista heilahduksista.

Vaihtoehtoisesta sosiaalityöstä tekemäni tutkimus (2) osoittaa, että jo 1980-luvulla Suomessa oli – hyvinvointivaltiollisen palveluiden nopeasta kehityksestä huolimatta – tilaa kriittisille sosiaalipoliittisille liikkeille. Liikkeiden herättämässä keskustelussa oli konfliktin ja ainakin teoreettisen kilpailun (tai vaihtoehdon) elementtejä (Matthies 1990, 39-32, 48). Silti liikkeet eivät marginaalisuudessaan mitenkään uhanneet hyvinvointivaltiollisia järjestelmiä. Verrattuna ulkomaisiin esikuviansa suomalaisten vaihtoehtoprojektien erityispiirteinä oli monipuolinen yhteistyösuhde tai vähintään henkilöllinen taustatukisuhde hyvinvointivaltiollisiin järjestelmiin. Olen nimennyt ne kriittisiksi tai sopeutuviksi yhteistyösuhdeiksi (mt, 99). Jo tässä tutkimuksessa alkoi hahmottua suomalaisen hyvinvointivaltiollisten järjestelmien periaatteellinen myötämielisyys jopa kriittistä epävirallisen sektorin toimintaa kohtaan.

Kansalaistoiminnan merkitystä uudistusvoimana tai järjestöjä innovaatiolaboratoriona on korostettu aina 1970-luvun lopulta lähtien. Mutta vapaaehtoistoiminta, järjestöt ja yhteistoiminta niiden kanssa institutionalisoituivat ikäänkuin yhdeksi hallinnonalaksi muiden joukossa, johon panostetaan joskus enemmän, joskus vähemmän. Molemmat tahot ovat olleet yhteistyöhakuisia ja konfliktit ovat vähäisiä, kuten tekemästäni tekstianalyttisestä tutkimuksesta (4) voi tulkita. Hahmottamani retorinen suomalainen *moderni hyvinvointivaltiollinen vapaaehtoistoiminnan tyyppi* eroaa esimerkiksi saksalaisissa tutkimuksissa (esim. Müller & Rauschenbach 1988, Sachße 1988) esiintyvissä perinteisestä altruistisesta vapaaeh-

toistyyöstä tai uudesta itseorganisoituvasta vapaaehtoistoiminnasta juuri suhteessaan hyvinvointivaltioon.

Olen jäsentänyt epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltiollisten järjestelmien (erityisesti sosiaalityön) välisten suhteiden muotoutumista kolmella modernisaation vaiheella. Osoitan niillä sekä suhteiden historiallista että rinnakkaista vaihtelevuutta. Argumentointini painopisteeksi haluan kuitenkin nostaa parhaillaan haasteena olevan modernisaation murroksen. Siinä refleksiivinen sosiaalityö etsiytyy tasavertaiseen yhteistyöhön epävirallisen sektorin toimijoiden kanssa. Kysymys on sellaisista suhteista, jotka toteutuivat parhaimmillaan vaihtoehtoisen sosiaalityön hankkeiden ja hyvinvointivaltiollisten resurssikoordinaattoreiden välillä. Taloudellisen laman aktualisoimat sosiaaliset riskit ja hyvinvointivaltion auttamisjärjestelmien horjuminen vain korostavat tällaisen uudelleenorientaation välttämättömyyttä.

Analyysini epävirallisen sektorin saksalaisesta tutkimuksesta (5) kuvaa tutkimuskohteen sisällöllistä monimuotoisuutta ja tuo lisäulottuvuuden vertaileviin luokituksiin. Vaikka saksalaiset epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion väliset suhteet ovat monessa mielessä Suomen vastakohta, sielläkään ei ole kysymys kilpailusta. Saksassa on merkkejä sekä vakiintuneiden järjestelmien horjumisesta (perinteiset järjestöt) että tarpeesta vakiinnuttaa vaihtoehtoprojektien kaltaisten toimintamuotojen hyvinvointivaltiosuhteet uudelta pohjalta. Tutkijoiden (esim. Effinger 1990, Evers, Ostner & Wiesenthal 1989) suosittelemat toimenpiteet tähtäävät eri sektoreiden välittävien alueiden (välitason) vahvistamiseen, koska sen katsotaan lisäävän hyvinvointiresursseja enemmän kuin pelkkä siirtely sektoreiden välillä.

Tutkimuspäiväkirjassani dokumentoin konkreettisimmin muissa raporteissani (3, 4) teoretisoimiani murroksia ja osoitan merkkejä epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden uudelleenmuotoutumisesta. Esimerkiksi muutos suhtautumisessa vapaaehtoistyöhön on ollut nopeaa. Vielä 1980-luvun lopulla vapaaehtoistyö määriteltiin täydentäväksi ja julkista ohjausta edellyttäväksi ja vielä 1990-luvun alussa ammattilaiset pelkäsivät vapaaehtoistoiminnan uhkaavan omia työpaikkojaan. Nyt sensijaan hyvinvointivaltiolliset järjestelmät – keskushallinnosta kuntiin – odottavat kansalaistoiminnalta oma-aloitteellisuutta. Kyvystä käynnistää vapaaehtoistyötä on tulossa yksi hyvän professionaalisuuden mitta. Yhteinen hätä on muuttamassa hierarkkisesti määriteltyä ja keinoitekoista yhteistyötä tasavertaisemmaksi ja konkreettisemmaksi. Mutta en väitä, että näissä olisi välttämättä kaikkialla kysymys syvällisestä refleksiivisestä modernisaatiosta, vaan karusta olosuhteiden pakosta. Paremmiin kuin modernisaation tendensseillä, äkillisiä muutoksia voi selittää yksinkertaisesti taloudellisen laman seurannaisvaikutuksilla.

*Näköaloja*

Seestymättömyyden tilassa monet tulevaisuudet ovat mahdollisia. Auttamisjärjestelmien jo hieman lipsuvasta otteesta huolimatta hyvinvointivaltion dominanssia suhteessa epävirallisen sektorin toimijoihin ei – joitakin poikkeuksia lukuunottamatta – ole eksplisiittisesti kyseenalaistettu. Toisaalta julkinen sektori on jo siirtänyt perinteisille vapaaehtoisjärjestöille uusia ja vaikeampia tehtäviä, samalla kun rahoitusta ja ohjausta on vähennetty (raportti 6). Nyt jos koskaan kaikki myöntävät vapaaehtoistoiminnan tarpeen, mutta sen rahoittamiseen ei ole enää varaa. Myös kilpailutilanteet ovat mahdollisia, koska omia kenttiä ei ole enää tarkasti rajattu. Suomen kohdalla tilannetta kärjistää se, että samalla kun julkisen sektorin säästöjen kurjistavista seurauksista on merkkejä, tilalle ei ole länsi-eurooppalaistyyppistä, vahvojen ei-julkisten toimijoiden verkostoa. Kansalaisten toimintakentillä ei ole yhtäkkiä mahdollisuutta lisätä toimintaansa omin voimin, jos ne ovat aikaisemmin olleet riippuvaisia valtiosta. Vaikka kysymys ei olekaan valtion suoranaisesta vetäytymisestä, ovat hyvinvointivaltiota kohdanneet haasteet kasvaneet sen voimavaroja suuremmiksi (vrt. Svetlik 1993, 35-36).

Tunnistan yhtenä mahdollisena kehityssuuntana Suomestakin epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion uudenlaisten välittävien organisaatioiden muotoutumisen. Oppi hyvinvointivaltion uudelleenmuotoutumisesta welfare mixin suuntaan on lyönyt itsensä läpi suomalaisessakin keskustelussa (Anttonen & Sipilä 1992, Julkunen 1992, Raunio 1992), vaikka sen toteutuminen on ollut haparoivaa. Silti viime aikoina syntyneissä uusissa toimintamuodoissa en ole tavannut täysin puhdasta joko julkisen, järjestöjen tai riippumattomien kansalaisten tuottamaa toimintaa. Esimerkiksi työttömien toiminnassa on usein ainakin käynnistysvaiheessa mukana kunnan eri hallintokuntien vastuunkantajia, seurakunnan työntekijöitä, vakiintuneiden järjestöjen edustajia ja aktiivisia organisoitumattomia kansalaisia. Ammattilaisten ja maallikoiden toimintakentillä ei ole enää selkeitä eroja. Kunnan virkanainen voi toimia myös kansalaisjärjestön aktivistina. Omaehtoisuudelle ei ole enää ideologisia esteitä ja koulutettuja ihmisiä on vapautunut työelämästä. Refleksiivisen sosiaalityön menestystarinat, murroksen myötä syntyneet uudet toiminnot tai pienten paikkakuntien joustavat verkostot kombinoivat sekä julkisia, markkinoiden, järjestöjen että lähiyhteisöjen resursseja uudella vakavuudella. Se on usein ainoa toimiva tapa vastata yhteisesti koettuihin kompleksisiin haasteisiin. Ehkä welfare mix ei ole tämän juhlallisempaa.

Voimistumisesta huolimatta ainakaan vielä ei ole riittävästi merkkejä siitä, että suomalaiset välittävät organisaatiot voisivat olla valmiita edes vaatimaan itselleen laajempaa vastuuta kansalaisten hyvinvointia takaavista toiminnoista. Hyvinvointivaltion roolin uudelleenmuotoutumi-

selle näen suurimpana operatiivisena esteenä Ivan Svetlikin esiinnostaman kysymyksen (1993, 30-41). On eri asia, jättääkö valtio ylhäältäpäin ei-julkisille toimijoille vastuun niin, että voi syntyä pitkäksikin ajaksi koordinoimattomia tyhjiöitä ja huolenpidon vajetta vai painostavatko kansalaisten paikalliset toimijatahot alhaaltapäin valtiota jakamaan heille ohjausvastuutaan. Samoin kuin Svetlik (mt. 40), pidän kyseenalaisena rajoittaa hyvinvointivaltion järjestelmien keskeisyyttä ja ohjausvaltaa, ellei voida osoittaa, että se kompensoituisi universaalisuutta vastaavilla, paikallisilla ja omaehtoisuutta tukevilla järjestelmillä. Se edellyttää myös sosiaaliturvajärjestelmää, joka takaa taloudellisesti pluralisoituvia elämismalleja. Suomalaisen epävirallisen sektorin nykyiset – useimmiten vielä hyvinvointivaltiosta riippuvaiset – resurssit eivät siihen riitä. Se edellyttäisi myös aikamoista kulttuurista muutosta ja vastuuseen kykeneviä ei-julkisia välitason toimintaverkostoja. Svetlik puhuu tasa-arvoisten toimijoiden kumppanuudesta (concept of partnership) ja paikallistason toimijoiden kommunikaatiosta, jossa kompromissit standardeista ja säännöistä neuvotellaan (mt. 39).

Suomessakin epävirallisen sektorin aktivistit korostavat uudella tavalla autonomisuutta nimenomaan toiminnan sisällön määrittelyssä, vaikkakaan ei rahoituksessa (esim. työttömien ryhmät, Kansalaisareena). Tasavertainen neuvottelusuhde syntyy siitä, että myös hyvinvointivaltio tietää nyt erityisesti tarvitsevansa näitä aktivisteja. Hyvinvointivaltion järjestelmät tunnistavat uudella vakavuudella ja nöyryydellä epävirallisen sektorin toimintojen tarpeen, mutta toisaalta myös epätietoisuuden siitä, kuinka niitä lopulta voidaan edistää. Sektorin toiminnat näyttävät onnistuvan tai epäonnistuvan omalakisella tavalla, jonka syy-seuraussuhteita on vaikea jäljittää. Yhtäkkiä työttömien ruokalaan riittää vapaaehtoisia, mutta liikuntarajoitteinen vanhus odottaa edelleen turhaan ulkoiluttajaa. Toisella paikkakunnalla tilanne voi olla päinvastainen. Epävirallisen sektorin tukemisesta sen itseohjautuvuuden oivaltavalla tavalla voikin tulla yksi suomalaisen hyvinvointivaltion kompleksisista haasteista. Epätietoisuus ja siirtymät sektoreiden välisten suhteiden määrittymisessä heijastavat hyvinvointipolitiikan epävakautta, mutta avaavat tietä uusille sopimuksellisille tiloille.

# THE INFORMAL SECTOR AND THE WELFARE STATE: CONTEMPORARY RELATIONSHIPS

## 1 INTRODUCTION

The economic, structural and ideological transformation of the Finnish welfare state during the 1990's has influenced also the relationships between the welfare state and the informal sector. In my research I attempt to outline this development especially from the perspective of the relationships between the public system of social services and the field of citizens' own activity. As the dimensions of my research target are still in open-ended processing, an atypical – "conversational" and "diagnostic" – approach is required. This means, that I do not try to capture the entire process of the relationships between the two spheres. Instead, I draw focused cross-sectioned pictures in the form of six separate studies. Thus, I do not aim at establishing the lines of development of the relationships between the welfare state and the informal sector; rather, I will bring up their tensions and confrontations.

In each of my five studies, the research target is revealed in a different light, as every study is based on different material and a distinct methodological approach. The first of the studies (Matthies 1990) is a mapping, based on empirical field work, of Finnish "alternative social work" projects in the 1980's. According to the results, the self-help based activities in Finland can hardly survive without co-operation with some of the welfare state authorities, like social workers. In the second study (Matthies 1993), I analyze theoretically the modernization of the relationships between the informal sector and the welfare state as revealed in the professionalization and institutionalization of social work. Building on the preceding study, I aim at delineating a normative ideal of "reflexive social work", in which the social worker is developing new egalitarian forms of co-operation with non-professional and non-institutional courses

of action. In the third report (Matthies 1994a), which is based on the method of "grounded theory", I analyze text documents to find out what position the voluntary sector was accorded during the expansion of the public system of social services in the 1980's. In the fourth report (Matthies 1994b) I analyze German empiric research on the so-called "intermediate area" (*intermediärer Bereich*) and discuss the questions this research has raised about the internal change and the new possibilities of the informal sector. The material of the fifth report – a diary – , (Matthies 1994c) consists of my own observations as a social work teacher, as a researcher of the voluntary sector and as a citizen of the Finnish welfare state. So it conveys an experiential picture of the changes in social political atmosphere as well as in my own views. Altogether, I approach the relationships between the informal sector and the welfare state on two main levels: on comparing ideological of welfare states and on the more practical level of activating citizens' participation.

## 2 THE WELFARE STATE AND THE INFORMAL SECTOR IN INTERNATIONAL COMPARATIVE RESEARCH

The research comparing and classifying welfare states (e.g. Esping-Andersen 1990, Leibfried 1990) has usually concentrated on social security systems. More recently this orientation has been complemented by comparative research on women's position (e.g. Langan & Ostner 1991, Julkunen 1992) and social service systems (Anttonen & Sipilä 1994). My research falls within an orientation that complements or questions the established typologies by comparing the relationships between the welfare state and the informal sector in various countries.

A few articles and reports have recently been published on this orientation (Anheier & Seibel 1990, Gidron et al 1992, Evers & Svetlik 1993). The new research has tried to disprove the prevailing theoretical generalizations about the informal sector, which have simplistically assumed that the activities of the public sector and citizens organisations are in a competitive and conflictual relation to each other, as in a zero-sum game (Gidron & al. 5).

In the contrast, the new studies show that e.g. public services and the sector of voluntary organizations can expand simultaneously, as has been the case in the Nordic countries (Selle 1993, Siisiäinen 1992). Similarly, the new research challenges the so-called "state and market failure theory" according to which the informal sector has only the function of compensating for the deficits in the functioning of the state and markets (e.g. Evers 1993, 5). For example, the studies by Norwegian researchers Stein Kuhle and Per Selle (1992, 78) provide evidence of



increasing cooperation, integration, mutual dependence, and infrequency of conflicts during the entire postwar period. These results describe even more generally the relationships between the Nordic welfare states and the citizens' organisations (ibid., p. 94). At the same time the results disprove the assumption that the Nordic welfare model has a negative relation to the actors in the informal sector. With the advances made in this area of research, more and more attention has been paid to the differentiation and pluralism of the relationships of the state and the informal sector (Anheier & Seibel 1990).

By examining the Finnish sector of voluntary organizations I attempt to show that it is especially the qualitative characteristics and functions of voluntary activity that vary in different welfare state constellations (Matthies 1994a). By analyzing the Finnish 1980's debate on voluntary activities I will show that the expanding systems of public welfare services do not necessarily reduce the scope but mould the contents of the voluntary sector.

The international conceptual discussion of the informal sector has not yet come to a conclusion. According to Anneli Anttonen and Jorma Sipilä (1994), the higher the international level of analysis, the more difficult it is to define even social services. So the same ought to be true especially for the defining of informal sector. The conceptual difficulties reflect the sociocultural contextuality of the definitions of the research targets as well as the heterogeneity of the research itself. The concepts of third sector, non-governmental (NGO) sector, and non-profit sector, mainly used in American studies, fit poorly into the Finnish reality of the informal sector. In Finland it is not the distance to the state or a lack of profit motive, that could serve as a defining characteristic of the informal sector. On the other hand, third sector is as a term and as a research tradition quite unknown in Finland. The term "intermediate area" referring the area between the state, markets and households and used in the European discussion on "welfare pluralism" and "welfare mix" do not emphasize boundaries as much as different combinations, joints and contradictions. (Backhaus-Maul & Olk 1990, 94, Seibel & Anheier 1990, 7-8, Evers 1993, 5-6.). Thus, it could be more suitable in Finnish research. However, as the term "intermediate area" (*välitaso*) sounds somewhat strange in Finnish, I decided to use the more common and wide term "informal sector". By it I mean organized citizens' activity outside the state, markets *and* households. Thus such communities as family, friends and neighbours are not the focus of my analysis. Within the context of these relationships, concepts are particularly important formers of reality; hence they must be manipulated flexibly and with critical distance.

The focus of my research was not so much the concretely functional, let alone quantifiable relationships between the informal sector and systems of the welfare state. Rather, I am interested in the *definitions* of

their relationships. The way the state–informal sector relationships are defined does not necessarily have direct consequences on the level of practical activity, but it reflects the prevailing atmosphere and contributes to the creation of a "contractual space". The definitions serve as means of preventing conflicts and instability. Especially in Finnish society the relationship between the informal sector and the welfare state has for a long time been defined in favour of the welfare state and its needs. In the present situation both the target of definition – the mutual relations – and the hierarchies embedded in the definitions are in a state of uncertainty.

### 3 THE MODERNIZATION FRAMEWORK

The shifts in the relationships between the informal sector and the welfare state can be interpreted as reflecting the same tendencies by which the conditions of modern societies are generally described. Erik Allardt (1993, 9-10) writes about "a choice society", a society characterized by uncertainty and confused views, but also by freedom. Modernization theorists write about polycentric or fragmented societies. According to Beck's (1986, 1994) theory of risk society, political institutions may persist, but their meanings will change. Common to various theorists is the idea that with the decline of centralized national systems, citizens' own independent groupings will become increasingly necessary. Especially individualization of life orientation and de-normalizations of work will subject the social service systems to powerful pressures of change (e.g. Evers et al 1989, Effinger 1990, 1993). On the other hand, the informal sector will be internally modernized e.g. through professionalization.

In Finland, the current economic recession and the highest unemployment figures in Finnish history constitute a more central and actual shift than the general and fairly constant modernization tendencies. The present crisis has increased the pressures on public social services in particular: now that they are needed most, their supply is being reduced and their financing cut. At the same time the welfare state concept as a whole has had to be re-evaluated.

It is my interpretation that the internal changes of both the informal and the public sector reinforce the intermediate area between them. Rudolf Bauer and Peter Herrmann (1992, 8-9) argue that the intermediating areas of society can serve as a kind of safety valve for the crises of modern societies. At the same time, however, both the options and the risks increase. Herbert Effinger and Klaus Körber (1994, 48) maintain that these new life spheres such as the intermediate area compensate for the modernization deficits, but also optimize the opportunities opened up by modernization (Effinger & Körber 1994, 48). They respond to the

challenges of modernization precisely through their ability to combine, to mix the principles, resources and competencies of different domains (Effinger 1990, 36, Backhaus-Maul & Olk 1992, 106). This ability to mix and combine makes them less vulnerable in different conditions of insecurity. On the other hand it is increasingly difficult to regulate, advance, or predict new directions of the intermediating areas.

#### 4 THE MODERNIZATION OF SOCIAL WORK'S RELATIONSHIPS TO THE INFORMAL SECTOR

The different stages (or types) of the relationship between the informal sector and the welfare state can be interpreted through ideal-typical categories of the "premodern", "modern" and "second modern" (Beck 1986). The same kind of model has been used in the analysis of the professionalization of social work (Dewe & Ferchhoff 1985) and social-political discourses (Eräsaari 1993). Figure 1 (Matthies 1993, 1994a and 1994c) shows the relationships between social-political discourses and the developments in social work and the informal sector:

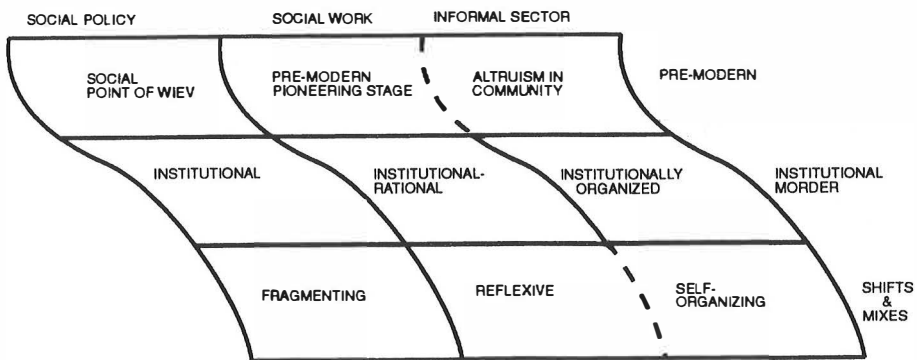


Figure 1

What is essential in this figure is that the distinction between the informal sector and public systems is emphasized only in the institutions of modern society. In my opinion the figure can be used not only in unders-

tanding historical stages but also as a framework within which to interpret current social work in its various parallel relationships with the informal sector (Matthies 1993). As documented in my research diary, I have discovered in both social work and the informal sector further evidence of this diversity.

Altruistic social work of the pioneering stage was not yet differentiated from the informal communities' relief activities. In the same way, in many tight rural communities of today, the informal sector and public social work are not perceived as highly distinct institutions, and their interaction can be quite straightforward. The professionalization of social work into an institutional and rational occupation implies the precisely opposite: an increasing distance from lay participation and informal communities. The cooperation with the informal sector becomes a specifically organized and formalized field. This development is accentuated in Finland, where professional social work is primarily the domain of municipal authorities.

I make the normative assumption that in the "second modern" or reflexive social work (see table) the public institutions' relationships with the informal sector is being reshaped. Professional expertise becomes increasingly reflexive in that it has to accept lay knowledge as the "expertise of everyday life". Authority and trust are thereby no longer bound up with formal status alone but also with the legitimation conferred by civil society. It presupposes not only commitment to the interests of the target group, but also to the general goals of the welfare state, leading to the utilization of institutions in realizing these goals.

Thus, in order to respond to the present challenges, social work opens out to the informal sector and develops strategies of interventions that support non-institutional and non-professional ways of survival. In my research diary I document some practical experiences of reflexive social work: my students together with some social workers carried out new kind of short field projects in this directions: e.g. cooking courses for young unemployed men, meeting points for housemothers and their children, holiday camps for client families. I documented also from elsewhere in Finland references to such "success stories" in which social workers have changed their routines and assumed more autonomy from institutionalized ways of action. I estimate, however, that it is the ongoing crisis of the welfare state that may finally bring about internal change in social work and other public services and promote genuine and substantial cooperation.

## 5 THE MODERNIZATION OF THE INFORMAL SECTOR

The specific relationships between the Finnish welfare state and informal sector – both in the cases of the new alternative projects and the more traditional voluntary sector – revealed itself most clearly in the 1980's. At that time, the Finnish public welfare services were still expanding, but the theses of the critical international discussion on the welfare state were already being applied. Most of the alternative social work projects that I studied cooperated in an adaptable or in a critical spirit with the public professionals, and there was little emphasis on autonomy (Matthies 1990).

In international discussion voluntary activities are often typified in a dualistic manner either to traditional altruistic voluntary work or to the new self-help type activities. In the text analysis (Matthies 1994a) I recognized a Finnish type of voluntary work that differs from both. The specific role of voluntary work in Finland is based on extensive public welfare services and adjusted to the exceptionally high labour market participation of Finnish women. In Finland the function of voluntary work is indeed to serve as a kind of social cement: it is expected to be "different"; it has to compensate for the qualitative inadequacy of the welfare state and the alienating effects of the rapidly urbanizing Finnish society. The third characteristic of Finnish voluntary work is the strategy of integrating it into the welfare state through systematic and institutionalized cooperation. Although cooperation is important in other societies too (cf. "separated dependence" or "integrated autonomy"; Kuhle & Selle 1992, 78), the Finnish discourse emphasizes the exceptional non-autonomy of the voluntary sector and cooperation under the direction of the public authorities. In Finland the cooperation with the professionals has also had the purpose of preventing the potential negative qualities of voluntary work (like self-exploitation, personal dependence, helpless self-help, unegalitarian charity).

The greatest problem in the Finnish concept of voluntary work is its dependence on a well-running welfare state. When the latter fares poorly, the conditions for voluntary actions also deteriorate, as the traditions of spontaneous and independent citizens' action are weak. However, during the present crisis of the welfare state, a new kind of voluntary activity has appeared that draws away from the model centred around the welfare state and comes closer to more autonomous Central European patterns of voluntary action (activities of unemployed people, self help groups, local meeting points for various groups, volunteer action centre).

In my fourth study I analyze the German research on the so-called intermediate area to show its sociocultural conditions, which can be far removed from Finnish reality. Typical of the exceptionally complex

informal sector of Germany are the strong position of voluntary organizations (according the principle of subsidiarity) and the large number of small autonomous grass-roots projects (Anheier 1992). As cases I analyze four German studies, dealing with networks of local mutual help of households (Offen & Heinze 1990), caregiving and employment experiments (Evers, Ostner & Wiesenthal 1989), professionalisation and individualisation in the alternative projects (Effinger 1990) and links between voluntary work and individual biography (Jakob 1993).

The studies do not provide an unambiguous picture of the intermediate area but bring up its many contradictions as well as its opportunities. While the new Finnish citizens' voluntary activities are coming closer to the new type of that in Germany, are the latter correspondingly trying to establish itself under the protective canopy of the welfare state - like they are in the Nordic welfare states. Thus, these tendencies are not necessarily far apart. Everywhere the challenge is to create social policies that would encourage people to responsible action, mutual aid and citizens' participatory activity. At the same time the welfare state should impartially regulate the necessary risks of self-organisation and guarantee equal chances of utilizing options.

## 6 CONCLUSION: CHANGING RELATIONSHIPS

As a social policy and social work researcher I was fairly unacquainted with the Finnish informal sector, which turned out to be much more complex and multidimensional than I had expected. Even the highly organized field of associations is in practice very incoherent and contents contradictory phenomena: innovations and stagnations, participation and hierarchies. In particular, the boundary separating the informal sector from the public systems is unclear and subject to disagreement. Furthermore, individuals do not always identify themselves as representatives of either one or the other field, but often move between them.

During the observation period the consequences of the fragmentation of the economic basis of the welfare state started to become visible both in the public system as a whole and in the informal sector. The observations warrant both optimism and pessimism. Pessimism is evoked by the fact that citizens' opportunities of action are being restricted, for example through weakening their economic conditions, and that the public systems partly withdraw back into their institutions and stick to their habitualized courses of action: the professionals are so worn out that they do not have the strength to be innovative in relation to the informal sector. Public policy is permeated by uncertainty as to how people's initiatives should be supported and encouraged.

Optimism could spring from the fact that the informal sector is forced to activate itself quite irrespective of whether the professionals and public systems are capable of supporting it. There are already signs of this: centres for the unemployed, food distribution for the poor, flea markets, and debt counselling. In this situation also the public systems must become humbler, approach citizens' organizations in more egalitarian terms, and utilize people's own resources. These new activities of the 1990's distance themselves from the ready-made models of action assigned to voluntary activity by the welfare state during its expansion period. The changes start to be visible at the latest in my research diary's pages dealing with the years 1993 and 1994, although the direction of the events is still open. There are signs of a self-defining and increasingly self-guiding informal sector. Divergent changes are taking place, some of which may promote a mutual opening up of the sectors. However, I have become increasingly hesitant to say that these changes are the results of some social-political measures, or that they could be somehow promoted or directed. However, as a whole my observations point towards the same phenomenon as the German research on the intermediate area: the boundaries between the sectors become blurred and are less and less important.

## 7 FINNISH PROSPECTS OF A PLURALISTIC INTERMEDIATE AREA

Ivan Svetlik (1993, 35) has delineated four different regulation policies that affect pluralization, i.e. the conditions of non-state (informal, voluntary and commercial) actors. I apply his analysis to the present conditions of the welfare state and the informal sector in Finland. The four strategies analyzed by Svetlik are: the attempt to preserve the status quo, general disengagement of the state, reorganization of the state (in terms of its selective disengagement as service provider and its new engagement as central regulator), and plural regulation.

Until recently, the relationship between the Finnish welfare state and the informal sector contributed to the preservation of the *status quo* (cf. Svetlik 1993, 36-37). It was characterized by consensual coexistence, the primary position of the welfare state, and both parties' willingness to cooperate. Although the importance of citizens' activity had been given new emphasis ever since the end of the 1970's, the welfare state gave guidelines – on the basis of its own needs and limitations – concerning the place, functions and modes of citizens' activity. Voluntary activity, organizations, and cooperation with them were like one administrative

branch among others in which sometimes more, sometimes less attention was invested.

Following Svetlik (1993, 37), we could ask if in a welfare system like this it is necessary to talk about the encouragement of pluralism in the first place. Indeed, only during the present crisis of economy has the Finnish welfare state recognized that its real challenge lies in the limited amount of initiatives on the part of citizens and broken traditions of self-organised activities in the informal sector. The dominating definitions of the relations between the institutions of the welfare state and the informal sector do not seem to work any longer. However, it is difficult to make definite conclusions here, since a number of diffuse observations provide contradictory evidence on this issue.

The Finnish welfare state has, interestingly, once again reached a "half-way house" between east and west. There are light signs of a *retreat of the public sphere* with its pauperizing consequences, a development typical of East Europe (Svetlik 1993, 35-36), without the West-European type of network of strong non-public actors that would compensate for the declining involvement of the public sector. The continuous economic growth during the last decades makes understandable the intensity of people's bewilderment at the unforeseen and unprecedentedly deep recession and their unpreparedness for the changes it has brought about. The recession and the government's thrift policies have produced a paradoxical situation: now that everyone agrees that voluntary activity is needed, its coordination and other necessary conditions simply cannot be financed any longer.

Also In Finland there have already been demands that the welfare state should be *reorganized* in a way that would limit its tasks to regulation, channelling and financing, and strengthen the role of citizens as actors and producers of services (see Julkunen 1992, 115-, 142-, cf. Svetlik 1993, 37-38, cf. Gidron et al 1993, 18). The legitimacy of the welfare state systems is becoming dependent on how they succeed in generating voluntary activity, activating the unemployed, and producing private care, mutual responsibility and other meaningful forms of citizens' action. Recognition of this situation on the part of the actors in the informal sector can lead to subtle changes in the definitions of the public-informal sector relationship and, accordingly, in power relations.

The professionals are grateful for all spontaneous initiatives, which the systems have so much difficulty in promoting. Almost without exception, new ways of action call for, at least in the beginning, support from the public systems. Lack of support or a half-hearted attitude on the part of the authorities can discourage. Thus, not even under these kinds of reshaping tendencies does distance to the welfare state system seem to be an end in itself in Finland. It is not so much the system in itself as its politics of defining that are challenged. Citizens' organizations still seek



refuge in public institutions and need their support, but they increasingly define the forms of activity themselves. We are dealing here less with ideological autonomy than with self-organisation induced by practical pressures.

The fourth alternative discussed by Svetlik, in which even *regulation is pluralized* (Svetlik 1993, 38-41), is based on a theory of polycentric societies (Wilke 1986) or societies with functionally differentiated subsystems (Luhmann). Some argue that a shift from a state-coordinated to a self-coordinating society is taking place also in welfare policies (Svetlik 1993, 39). In addition to public actors, also voluntary organizations, consumers' movements and private enterprises can direct the production of welfare. Although Svetlik does not give up the implicit coordinating role of the state, he nevertheless emphasizes the partnership of equal actors. This entails the assumption of the centrality of the local level actors' communication, in which the compromises over standards and rules are negotiated.

At least in the case of Finland, I question the idea of limiting the central role and control functions of the welfare state systems, unless it can be shown that they could be replaced by universal, encompassing and initiative-producing local systems; for example, by giving municipalities a new kind of role. Here one can outline two highly different paths of development (Svetlik 1993, 40). The welfare responsibility can be forcefully shifted *from above*, by the state, to the local level and informal actors, with the result that uncoordinated vacuums and deficits in caregiving may arise, as in some East-European countries. In the other case intermediating social institutions and strong local actors pressure the state *from below* to share some of the control responsibility with them. In the latter case there are guarantees that new carriers of responsibility will emerge.

Possibly the rapprochement and mixing take place simultaneously and from both directions: the changes and dead ends of both the informal sector and the welfare state drive them closer to each other. Also in Finland new opportunities are emerging on the intermediate level. The Finns' (now faltering) reliance on the overall responsibility of the welfare state prevents a whole-hearted plunge outside the public sector. The new shared predicament gives way to a more egalitarian, almost partnership-like cooperation between the actors from both sectors. The target of heavily organized cooperation is no longer artificially the cooperation itself, the thematization of boundaries or overlapping areas, but genuinely concrete and practical challenges. In the success stories of reflexive social work, in the new practices brought about by the current crisis, and in the flexible networks of small communes different resources are combined. There are no longer ideological hindrances to citizens' self-help activities, and educated people are potentially available due to high unemployment.

The institutional "marching order" is ignored on an unprecedented scale, and institutions seem to silently accept this.

At the same time it should be mentioned that these arguments are easy to question on the basis of opposite observations of the truly Finnish inflexibility and hierarchical orientation. Indeed, it would take a long time before the Finnish intermediating organizations were ready to take, let alone demand, more responsibility for people's welfare. Nevertheless, the cards are being shuffled, and they can be dealt again. Although not everywhere or concurrently, relations of mutual dependence, dominance and cooperation are clearly taking new forms.

## KIRJALLISUUS

- Abrahamson, Peter (1985) Hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan. Helsinki. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusosasto. Ajankoh- taista nro 6.
- Allardt, Erik (1993) Suomi 2020: Valinnan ja seestymättömyyden yhteis- kunta. Teoksessa Suomi 2020 – visioita kansakunnan tulevaisuu- desta. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 4.
- Allardt, Erik (1994) Makrosociala förändringar och politik i dagens Euro- pa. *Sociologia* 1 (31), 1-10
- Anheier, Helmut K. (1992) An Elaborative Network: Profiling the Third Sector in Germany. Teoksessa Gidron, Benjamin, Kramer, Ralph & Salamon Lester M. (Ed.) *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers. ss. 31-56.
- Anheier, Helmut & Seibel Wolfgang (1990) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. New York. Walter de Gruyter.
- Anttonen, Anneli (1989) Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (1993) Julkinen, yhteisöllinen ja yksityi- nen sosiaalipolitiikassa – sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) (1992) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskun- nan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Juva. WSOY.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (1994) Viisi sosiaalipalvelumallia. Eu- rooppalaisten hyvinvointivaltioiden vertailua sosiaalipalveluiden näkökulmasta. *Janus* 3 (2), 225-247.
- Asam, Walter, Heck, Michael & Krings, Michael (1988) Partnerschaftliche Sozialarbeit – Zum Einfluß der Selbsthilfegruppen auf die beru- fliche Sozialarbeit. Teoksessa Mühlfeld, Claus, Oppl, Hubert, We-

- ber-Falkensammer, Harmut, Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) Brennpunkte Sozialer Arbeit. Frankfurt am Main. Diesterweg Verlag.
- Backhaus-Maul, Holger (1992) Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern. Teoksessa Eichner, Volker & al (Hrsg.) Organisierte Interessen in Ostdeutschland. Probleme der Einheit. Band 12. Marburg. Metropolis-Verlag.
- Backhaus-Maul, Holger & Olk, Thomas (1992) Intermediäre Organisationen als Gegenstand sozialwissenschaftliche Forschung. Teoksessa Schmähl, Winfried (Hrsg.) Sozialpolitik im Prozess der deutschen Vereinigung. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik. Band 1. Frankfurt am Main. Campus.
- Bauer, Rudolph & Herrmann, Peter (1992) Soziale Dienstleistungen und "Dritter Sektor". Literaturbericht. Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau 25 (14), 7-25.
- Beck, Ulrich (1986) Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main. Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1991) Der Konflikt zwei Modernen. Teoksessa Aittola, Tapio, Matthies, Jürgen (Hrsg.) (1991) Philosophie, Soziologie und Erziehungswissenschaft in der Postmoderne. Jyväskylän yliopisto. Nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisu, 26.
- Beck, Ulrich (1994) Reinvention of Politics in Reflexive Modernization. Luento Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen kesäkoulussa 23. 6. 1994
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony & Lash, Scott (1994) Reflexive Modernization. Cambridge. Polity Press.
- Breitkopf, Helmut & Wohlfahrt, Norbert (Hg.) (1990) Sozialpolitik jenseits von Markt und Staat? Bielefeld. Kleine Verlag.
- Dewe, Bernd & Ferchhoff, Wilfried (1985) Die Krise des Wohlfahrtsstaates – Niedergang oder neue Chance für die Idee des Professionalismus. Teoksessa Olk, Thomas, Otto, Hans-Uwe (Hrsg.) Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Weinheim. Juventa.
- Effinger, Herbert (1990) Individualisierung und neue Formen der Kooperation. Bedingungen und Wandel alternativer Arbeits- und Angebotsformen. Dissertation. Wiesbaden. Deutscher Universitätsverlag.
- Effinger, Herbert (1993) Von der politischen zur professionellen Identität. Journal für Sozialforschung 1 (33), 31-48
- Effinger, Herbert & Körber, Klaus (1994) Sozialunternehmer, Freiberufler oder Bedienstete: Professionalisierung im intermediären Bereich. Neue Praxis 1 (24), 46-56
- Effinger, Herbert & Luthe, Detlef (Hrsg.) (1993) Sozialmärkte und Management. Universität Bremen. Forschungsreihe des Forschungsschwerpunkts "Arbeit und Bildung", Band 26.

- Eräsaari, Risto (1993) *Social Policy: The End of One Long Argument and the Achievement of Ambivalence*. University of Jyväskylä. Department of Social Policy. Workingpapers, 75.
- Esping-Andersen, Goesta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton. University Press.
- Evers, Adalbert, Ostner, Ilona & Wiesenthal, Helmut (1989) *Arbeit und Engagement im intermediären Bereich*. Maro-Verlag. Augsburg.
- Evers, Adalbert (1993) *The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare Systems*. Teoksessa Evers, Adalbert, Svetlik, Ivan (Ed.) *Balancing Pluralism*. Averbury. European Centre Vienna.
- Evers, Adalbert & Svetlik, Ivan (Ed.) (1993) *Balancing Pluralism*. Averbury European Centre Vienna.
- Gidron, Benjamin, Kramer, Ralph & Salamon Lester M. (Ed.) (1992) *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- Granfelt, Riitta, Jokiranta, Harri, Karvinen, Synnöve, Matthies, Aila-Leena & Pohjola, Anneli (1993) *Monisärmäinen sosiaalityö*. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Groß, Peter (1990) *Selbsthilfe und Selbstverantwortung als normative Leitideen der Sozialpolitik*. Teoksessa Sachße, Christoph & Engelhardt, Tristram. H. (Hrsg.) *Sicherheit und Freiheit*. Frankfurt am Main. Suhrkamp.
- Hakkarainen, Pirkko (1989) *Social and Health Organisations and Voluntary Activities in Finland*. Working Paper.
- Jakob, Gisela (1993) *Zwischen Dienst und Selbstbezug*. Dissertation. Opladen. Leske+Budrich.
- Julkunen, Raija (1992) *Hyvinvointivaltio käännekohtassa*. Tampere. Vastapaino.
- Julkunen, Raija (1994a) *Hyvinvointivaltio moraaliyhteisönä*. Käsikirjoitus.
- Julkunen, Raija (1994b) *Hyvinvointivaltiollisen professioprojektin katkos*. *Tiede & Edistys* 3 (19), 200-213
- Karvinen, Synnöve (1993) *Reflektiivinen ammatillisuus sosiaalityössä*. Teoksessa Granfelt, Riitta, Jokiranta, Harri, Karvinen, Synnöve, Matthies, Aila-Leena, Pohjola, Anneli: *Monisärmäinen sosiaalityö*. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto. ss. 17-54.
- Komiteamietintö (1972) *Sosiaalityön koulutuskomitean mietintö*. Komiteamietintö 1972: A 7. Helsinki.
- Langan, Mary & Ostner, Ilona (1991) *Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework*. Workingpaper. Center for Social Policy Research. University of Bremen.
- Kuhnle, Stein & Selle, Per (1992) *The Historical Precedent for Government-Nonprofit Cooperation in Norway*. Teoksessa Gidron, Benjamin, Kramer, Ralph & Salamon, Lester M. (Ed.) *Government and*

- the Third Sector. *Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- Leibfried, Stefan (1990) *Towards an European Welfare State ?* Workingpaper. Center for Social Policy Research. University of Bremen.
- Matthies, Aila-Leena (1990) *Kapinasta muutoksen malliksi. Vaihtoehtoinen sosiaalityö Suomessa*. Helsinki. Hanki ja Jää.
- Matthies, Aila-Leena (toim.) (1991) *Valtion varjossa. Katsaus epävirallisen sektorin tutkimukseen*. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Matthies, Aila-Leena (1993) *Epävirallinen ja virallinen sosiaalityön modernisaatiossa*. Teoksessa Granfelt, Riitta, Jokiranta, Harri, Karvinen, Synnöve, Matthies, Aila-Leena & Pohjola, Anneli: *Monisärmäinen sosiaalityö*. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto. ss. 97-130.
- Matthies, Aila-Leena (1994a) *Subsidiarität auf dem Kopf? Der Stellenwert des freiwilligen Sektors im Kontext finnischer Sozialpolitik*. *Journal für Sozialforschung* 2 (34), 173-195.
- Matthies, Aila-Leena (1994b) *Kansalaistoiminnan resurssit. Saksalaisen tutkimuksen näkökulma*. Helsinki. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan osasto. *Selvityksiä*, 8.
- Matthies, Aila-Leena (1994c) *Merkintöjä murroksesta 1990-1994*. Jyväskylän yliopisto. *Yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita*, 86.
- Melkas, Tuula (1992) *Valtion ja markkinoiden tuolla puolen: kanssaihmiten apu Suomessa 1980-luvun lopulla*. Helsinki. Tilastokeskus.
- Mingione, Enzo (1991) *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford and Cambridge.
- Mishra, Ramesh (1981) *Society and Social Policy. Theoretical Perspectives on Welfare*. London
- Offe, Claus & Heinze, Rolf G. (1990) *Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring*. Frankfurt. Campus.
- Olk, Thomas (1986) *Abschied vom Experten*. München. Juventa.
- Raunio, Kyösti (1992) *Palvelujärjestelmien haasteet tulevaisuudessa*. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) *Sosiaalipolitiikka 2017. Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. WSOY. Juva
- Sachße, Christoph (1988) *Ehrenamtlichkeit, Selbsthilfe und Professionalität. Eine historische Skizze*. Teoksessa Müller, Siegfried, Rauschenbach, Thomas (Hrsg.) *Das soziale Ehrenamt*. Weinheim. Juventa.
- Satka, Mirja (1994) *Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi*. Teoksessa Jaakkola, Jouko, Pulma, Panu, Satka, Mirja & Urponen, Kyösti *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva*. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Selle, Per (1993) *Voluntary Organisations and the Welfare State: the Case of Norway*. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations* 1 (4), 1-15.

- Sethuraman, S.V. (1976) The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy. *International Labour Review*. 1 (114) ss. 69-81.
- Siisiäinen, Martti (1991) Järjestöt. Teoksessa Suomen Kartasto. Vihko 321-323. Yhteisöt ja kansalaistoiminta. Helsinki. Karttakeskus, Maanmittaushallitus ja Suomen maantieteellinen Seura.
- Siisiäinen, Martti (1992) Social Movements, Voluntary Associations and Cycles of Protest in Finland 1905-1991. Lehdessä: *Scandinavian Political Studies* 1 (15), 21-40.
- STM & YTY ry. (Sosiaali- ja terveysministeriö & sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys) (1981) Vapaaehtoistyön seminaari 09-10. 02.1981 Vierumäellä. Seminaarimoniste.
- Sovala, Anni (1990) Toimimme yhdessä. Käynnistämme vapaaehtoistoimintaa. Helsinki. Sosiaaliturvan Keskusliitto & Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto.
- Svetlik, Ivan (1993) Regulation of the Plural and Mixed Welfare System. Teoksessa Evers, Adalbert, Svetlik, Ivan (Ed.) (1993) *Balancing Pluralism*. Averbury. European Centre Vienna.
- Willke, Helmut (1986) The Tragedy of the State. Prolegomena to a Theory of the State in Polycentric Society. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* (LXX11), 455-467