

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Ruuskanen, Petri; Lind, Kimmo; Peltosalmi, Juha

Title: Järjestödemokratia ja ammatillinen johtaminen suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen myytteinä ja seremonioina

Year: 2023

Version: Published version

Copyright: © Yhteiskuntapolitiikka

Rights: CC BY-NC-ND 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Please cite the original version:

Ruuskanen, P., Lind, K., & Peltosalmi, J. (2023). Järjestödemokratia ja ammatillinen johtaminen suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen myytteinä ja seremonioina. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(2), 133-144. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023041937711>



Järjestödemokratia ja ammatillinen johtaminen suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen myytteinä ja seremonioina

PETRI RUUSKANEN & KIMMO LIND & JUHA PELTOSALMI

Yhdistyslaissa korostuu toiminnan jäsenvaltaisuus. Toimintaympäristön muutos on kuitenkin johtanut ammatillistumiseen, ja palkattujen toimihenkilöiden asema on korostunut. Artikkelissa pohditaan, onko jäsendemokratiasta muodostumassa ammatillistuvissa järjestöissä myytti, jota pidetään yllä seremoniaalisesti, kun järjestöjä käytännössä johtavat palkatut ammattilaiset.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävä rooli. Osana kansalaisyhteiskuntaa ja demokratiaa ne toimivat jäsentensä ja kohderyhmiensä äänen, kokemusten ja intressien esiintuojina ja tulkitsijoina. Keskeistä on ollut, että järjestöt ovat välittäneet näitä kokemuksia ja intressejä poliittiselle järjestelmälle (Siisiäinen 2015; Lind 2020). Edustustehtävän ohella monet järjestöt tuottavat jäsenille ja muille toimintansa kohderyhmille suunnattuja palveluja. Järjestöjen yhdistysmuotoisuus korostaa toiminnan demokraattista luonnetta. Yhdistyslain mukaan rekisteröidyssä yhdistyksessä päätösvalta kuuluu yhdistyksen jäsenille. Tämä toteutuu käytännössä siten, että yhdistyksissä jäsenten valitsema hallitus edustaa yhdistystä. Hallitus vastaa kollektiivina siitä, että yhdistyksen talous ja hallinto ovat asianmukaisesti järjestetty. Toisin kuin yrityksissä tai säätiöissä tätä hallituksen kollektiivista vastuuta ei voi delegoida erilliselle palkatulle toimihenkilölle, kuten toimitusjohtajalle tai toiminnanjohtajalle. (Yhdistyslaki 1989/503.)

Suomalaista kansalaisyhteiskuntaa ja kolmatta sektoria koskevassa keskustelussa on tuotu esiin kansalaistoimintaan ja yhdistystoimintaan liittyviä muutoksia. Vapaaehtois pohjalta toimivien yhdistysaktiivien määrä on vähentynyt, ja yhdistyksiin on entistä vaikeampaa saada mukaan sitoutuneita luottamushenkilöitä. (Kankainen ym. 2009; Peltosalmi ym. 2020.) Palkatun henkilöstön määrä kansalaisjärjestöissä on lisääntynyt. Samalla etenkin suurempien järjestöjen rahoitusmallit ovat muuttuneet. Erilaisten julkisten hankerahoitusten merkitys toiminnassa on kasvanut, rahoitukseen liittyvät tulokellisuus- ja raportointivoitteet ovat lisääntyneet. Yhdistykset kilpailevat rahoituksesta sekä keskenään että sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten kanssa. Tämän myötä yhdistyksiin kohdistuvat ammatillisuuden vaatimukset ovat lisääntyneet. (Ruuskanen ym. 2013; Selander 2018.)

Muutoksiin liittyen on alettu puhua kansalaisjärjestöjen ”hybridisaatiosta”. Käsitteellä on viitattu siihen, että järjestöt ovat toimintaympäristön muospaineen seurauksena omaksuneet toimintamalleja yrityksistä ja julkisista organisaati-

oista (Billis 2010; Krlev & Anheier 2020; Suomen osalta ks. esim. Laitinen 2018; Ruusuvirta 2019; Lind 2020; Huhtanen & Itkonen 2022). Samalla on tuotu esille, että hybridisaatio tuottaa potentiaalisesti jännitteitä vapaaehtoista kansalais-toimintaa korostavan yhdistysmuodon ja toimintaan liittyvien ammatillisuuden vaatimusten välille (Kreutzer & Jäger 2011). Keskeisesti hybridisaatioon liittyvä ammatillisuuden ja vapaaehtoisuuden jännite kiteytyy järjestöjen palkatun johdon ja vapaaehtoisuudelta toimivien hallitusten suhteeseen.

Tässä artikkelissa tarkastellaan valtakunnallisten sosiaali- ja terveysyhdistysten (sote-järjestöjen) institutionaalisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutuksia kansalaisjärjestöjen johtamiseen. Artikkelin teoreettinen viitekehys perustuu sosiologiseen uusinstitutionaaliseen teoriaan, joka korostaa organisaatioiden toimintaympäristön vaikutusta niiden sisäiseen toimintaan (Meyer & Rowan 1977; Strauss 1978; DiMaggio & Powell 1983). Aineistona ovat valtakunnallisten sote-järjestöjen johtaville toimihenkilöille suunnatut kysely- ja haastatteluaineistot.

Kysymme: millaiseksi järjestöjohtamisen asetelma muodostuu tilanteessa, jossa järjestöjen toiminta perustuu ammatillisuuteen, mutta yhdistysorganisaatioiden institutionaalinen logiikka korostaa jäsendemokratiaa yhdistyksen hallinnon keskeisenä periaatteena?

Artikkeli rakentuu seuraavasti: Aluksi hahmottelemme sote-järjestöjen asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tästä edetään tarkastelemaan kansalaisjärjestöihin kohdistuvia institutionaalisia odotuksia sekä erilaisia näkökulmia hallituksen ja toiminnanjohtajan suhteeseen yhdistyksissä. Sen jälkeen esittelemme aineistomme ja metodimme sekä artikkelin keskeiset tulokset, joiden mukaan yhdistystoiminnan muodolliset periaatteet ja johtamisen käytännöt ovat alkaneet jossain määrin irtautua toisistaan valtakunnallisissa sote-järjestöissä. Lopuksi pohdimme, millaisia kriittisiä kysymyksiä kehitys asettaa suomalaiselle kansalaisyhteiskuntapolitiikalle.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muuttuva asema

Suomessa on noin 10 000 rekisteröityä sosiaali- ja terveysalan yhdistystä, joissa on jäsenenä noin 1,3 miljoonaa suomalaista. Vapaaehtoisina kentällä toimii vuodessa noin 500 000 ihmistä, joiden työ-

panoksen on arvioitu vastaavan 21 000:ta henkilövuotta. Palkattua henkilöstöä sosiaali- ja terveysyhdistyksissä on yhteensä noin 50 000 henkilöä. Paikallisyhdistyksistä neljä viidestä toimii kokonaan vapaaehtoisvoimin. Yhdistyksistä yli 200 on valtakunnallisia. Suuri osa niistä toimii kattojärjestöinä piiri- ja paikallistason yhdistyksille. Valtakunnallisten ja piirijärjestöjen toiminta perustuu pääosin palkattuihin ammattilaisiin. Myös valtakunnallisissa järjestöissä yhdistysten hallintotyöskentely on kuitenkin pääosin vapaaehtoisuudesta. (SOSTE 2019; Peltosalmi ym. 2020.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen keskeiseksi rahoitajaksi perustettiin vuonna 1938 Raha-automaattiyhdistys ry (RAY), jolla haluttiin luoda edellytyksiä järjestöjen yleishyödylliselle toiminnalle (Myllymäki & Tetri 2001). Rahapelijärjestelmä synnytti valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen resurssiriippuvuuden puolivalttiolisesta RAY:stä ja sitä seuranneesta vuonna 2017 toimintansa aloittaneesta valtiolisesta Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta, STEAsta. Rahoitus kohdistetaan lähtökohtaisesti kansalaisyhteiskunnan logiikan mukaisesti toimiville yleishyödyllisille yhdistyksille (ja osin yleishyödyllisille säätiöille), joiden institutionaalinen logiikka perustuu vapaaehtoiseen kansalaistoimintaan ja jäsendemokratiaan.

Vuonna 2022 STEA rahoitti sote-järjestöjen kenttää yhteensä 362,4 miljoonalla eurolla. Yli puolet sosiaali- ja terveysjärjestöille suunnatuista julkisista avustuksista on suunnattu valtakunnallisille järjestöille. Valtakunnallisten sote-järjestöjen rahoituksesta jo kaksi kolmasosaa on tätä nykyä peräisin STEAlta. (Peltosalmi ym. 2020, 105; STEA 2021.) Yhteisten historiallisten, rakenteellisten ja rahoituksellisten kytkentöjen takia valtakunnalliset sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat monin tavoin yhteistyöllisessä ja rahoituksensa suhteen riippuvaisessakin suhteessa valtioon.

Kentän toimijoiden suhteiden muotoutuminen siihen liittyvine rahoitusjärjestelmineen vakiinnutti sosiaali- ja terveysalan järjestökentän toimijoita ja mahdollisti osaltaan niiden institutionaalisen aseman vahvistumista. Valtion ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen suhteen voi ymmärtää kahdensuuntaisena. Kummatkin tahot ovat hyötynneet suhteesta ja ovat voineet suhteen avulla vahvistaa oman toimintansa legitimitettiin. (Ks. Lind 2020.) Järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan tehtävien on aiemmin nähty Pohjoismaissa liittyvän ennen kaikkea erilaisten politiikkaan ja yhteis-

kuntaan liittyvien intressien ja agendojen ilmaise-
miseen. Tämä on ollut yhteydessä pohjoismaiseen
hyvinvointijärjestelmään, jossa julkisella sektorilla
on päävastuu hyvinvointi- ja terveyspalveluista.
(Salamon & Anheier 1998.)

1990-luvulla valtion ja järjestöjen suhteessa ta-
pahtui siirtymä hyvinvointivaltiollisesta ajattelusta
markkinalähtöiseen ajatteluun. Järjestöjen kannalta
keskeinen muutos 1990-luvun puolivälissä oli
Suomen EU-jäsenyys. Palvelutuottajina sosiaali- ja
terveysjärjestöt asetettiin julkisen vallan toimesta
kilpailemaan yritysmaailman toimijoiden kans-
sa. EU:n rakennerahastot ja yhteisöaloitteet tar-
josivat samalla uutta hankerahaa järjestöjen haeta-
vaksi. Palveluja tuottavat järjestöt ajautuivat kil-
pailuasetelmaan sekä keskenään että markkinoille
pyrkivien yritysten kanssa. (Rantamäki 2016; Sär-
kelä 2016.) Samalla kentän keskeisen rahoittajan,
RAY:n, strategiassa alkoi entistä enemmän koros-
tua terveyden ja sosiaaliseen hyvinvointiin kyt-
keytyvän palvelujärjestelmän tulkintakehitys, jossa
korostui järjestöjohtamisen ammattimaisuus ja tu-
loshakuisuus (Harju ym. 2022).

Palvelujen kysyntä ja uudet rahoitusmahdollis-
uudet heijastuivat erityisesti sosiaalialan järjes-
töihin, joissa palkkatyön volyyymi kasvoi nopeasti.
Muutosten seurauksena sosiaali- ja terveysjär-
jestöissä tehdyn palkkatyön määrä kaksinkertaistui
kymmenessä vuodessa 1990-luvun puolivälis-
tä lähtien. (Selander 2018.) Samalla järjestökenttä
omaksui toimintamalleja yritys- ja julkissektorilta.
Tämä kehityskulku on vaikuttanut myös sosiaali- ja
terveysjärjestöjen poliittisuuteen. Niiden toimi-
nta on ammattimaistunut, asiantuntijaistunut, ja myös
keskeiset rahoittajat ovat valtiolliseen hyvinvointi-
politiikkaan keskittyneellä ohjauksellaan osaltaan
purkaneet kentän poliittisuutta. (Ruuskanen ym. 2020.)

Myytit ja isomorfiset tendenssit kansalaisjärjestöissä

Sosiologisen uusinstitutionaalisen teorian mu-
kaan organisaatioilla on taipumus heijastella toi-
mintaympäristönsä institutionalisoituneita käy-
täntöjä, jotka tuottavat organisaatioille legitimi-
teettiä. Yleensä organisaatioteoriassa ajatellaan, et-
tä organisaatioille legitimizeettiä tuottavat ratio-
naaliset muodolliset organisaatorakenteet, jollai-
sina moderneissa yhteiskunnissa on pidetty tyy-
pillisesti jatkuvaan voittoon pyrkiviä yritysorgani-

saatioita ja byrokraattista hallintoa (Weber 1978).
John Meyer ja Brian Rowan (1977) ovat kuitenkin
tuoneet esiin, että usein organisaatioilla ei niin-
kään ole taipumus toimia rationaalisesti vaan mu-
kautua institutionalisoituneen toimintaympäris-
tönsä odotuksiin. Sen sijaan, että ne toimsivat ra-
tionaalisen tehokkaasti, ne toteuttavat toiminnas-
saan toimintaympäristönsä institutionalisoituneita
elementtejä ja ”myyttejä”. Myynteillä Meyer ja
Rowan tarkoittavat itsestään selvinä otettavia in-
stitutionalisoituneita sääntöjä ja odotuksia. Ympä-
ristön myyttien omaksuminen lisää organisaatioi-
den legitimizeettiä, mahdollisuuksia hankkia re-
sursseja ja selviytymismahdollisuuksia.

Keskustelussa on myös tuotu esiin, että orga-
nisaatioiden toimintamalleilla on taipumus sa-
mankaltaistua, mikäli ne toimivat samankaltaisia
odotuksia tai myyttejä ylläpitävissä toimintaym-
päristöissä ja kilpailevat keskenään. Tätä on kut-
suttu organisationaaliseksi isomorfiaksi (DiMaggio
& Powell 1983). Eräs keskeinen samankal-
taistumispaineita aiheuttava mekanismi on orga-
nisaatioiden riippuvuus ulkopuolisista organisaati-
oista ja siihen liittyvä suora ja epäsuora valta. Ra-
hoittajat voivat kohdistaa organisaatioon painet-
ta toimintakäytäntöjen muovaamiseksi. Esimer-
kiksi vapaaehtoispuolelta toimivat kansalaisjär-
jestöt voivat joutua palkkamaan taloushallinnon
ammattilaisia, jotta kykenevät täyttämään rahoit-
ukseensa liittyvät viranomaisten raportointivaat-
imukset. Epävarmassa toimintaympäristössä or-
ganisaatioilla on myös taipumus matkia muita ja
omaksua muilta erilaisia ”hyviä käytäntöjä”, jotka
välittyvät organisaatioihin esimerkiksi erilaisten
organisaatiokonsulttien välityksellä. (Mt.)

Samankaltaistumiseen voi johtaa myös organi-
saatiossa toimivien palkattujen ammattilaisten,
erityisesti organisaation johdon, halu tuoda joh-
tamiinsa organisaatioihin omasta ammatillisesta
ja koulutustaustastaan nousevia normatiivisia käy-
täntöjä. Näillä he usein myös pyrkivät legitimoimaan
omaa ammatillista autonomiaansa. Eräänä
esimerkinä Paul DiMaggio ja Walter Powell
(1983) tuovat esiin yleishyödyllisten organisaatioiden
verkostot ja keskusjärjestöt. Näissä järjestöjen
palkkajohtajat toimivat usein muiden vastaavien
organisaatioiden hallituksissa tai muihin niihin
kytkettyissä toimielimissä, joiden välityksellä
samankaltaiset toimintamallit ja normit leviävät
kentällä nopeasti. Toimiva johto on usein myös
altis omaksumaan toimintaa rahoittavilta tahoilta
peräisin olevia näkökulmia.

Organisaatioiden samankaltaistumisen mekanismit eivät useinkaan ole toisistaan erillisiä, vaan ne limittyvät toisiinsa (ks. myös Beckert 2010). Tämä näkyy hyvin suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kentässä. EU-jäsenyyden myötä järjestöjen institutionaalinen toimintaympäristö lisäsi kentän kilpailua ja ammatillistumista. Samalla järjestöjen keskeinen rahoittaja RAY ja sen seuraaja STEA alkoivat entistä enemmän edellyttää toiminnalta tavoitteellisuutta, tuloksellisuutta, hyödyllisyyttä ja arvioitavuutta, jotka korostavat ammattimaisuutta. (Harju ym. 2022; STEA 2022.)

Hallituksen ja toiminnanjohtajan neuvoteltava suhde

Institutionaalisten muutosten myötä monet järjestöt ovat omaksuneet ammatillisia ja managerialistisia käytäntöjä. Yhdistysten johtavan toimihenkilön ja hallituksen suhde on muuttunut entistä kompleksisemmaksi: Rahoittajien vaatimukset edellyttävät ammatillista lähestymistapaa. Samalla legitiimi organisaatiomuoto on kansalaisjärjestö, jonka institutionaaliseen toimintalogiikkaan liittyvät omaehtoisuus, palkattomuus, aatteellisuus ja jäsenmokratia (ks. Billis 2010).

Mikäli ympäristön myytteihin ja odotuksiin sopeutuminen tuottaa ongelmia organisaation sisäiselle toiminnalle, voi jännite johtaa siihen, että organisaatioiden muodolliset rakenteet ja käytännöt alkavat irtautua toisistaan (*decouple*) tai niiden välille muodostuu vain ”löyhä kytkentä” (*loosely coupled*). Organisaatioiden voi kuitenkin olla rationaalista pitää seremoniaalisesti kiinni myytinmukaisesta organisaatiomallista, sillä se tarjoaa niille yleistä luottamusta ja hyväntahtoisuutta esimerkiksi rahoitusta myöntäviltä tahoilta. (Meyer & Rowan 1977.)

Kansalaisjärjestö voidaan sekä RAY:n että STEAn rahoituksen yhteydessä nähdä organisaationa, jolla on korkea seremoniaalinen arvo. Rahoitus on suunnattu erityisesti kansalaisyhteiskunnan logiikan mukaisesti toimiville yleishyödyllisille yhdistyksille. Yhdistysmuoto ja siihen liittyvä demokraattinen päätöksentekojärjestelmä vuosikokouksineen ja äänestyskäsineen tuottavat järjestöille legitimitettä ja arvostusta ulkoisen rahoittajan silmissä. Erilaisten raportointi- ja toimintamallien, ohjeistusten, avustusohjelmien ja rahoituksen painotusten kautta valtioon kytkeytynyt rahoittaja samalla tuottaa kentälle ammatillistu-

misen painetta. Tämä on tuonut yritystoiminnan ja julkisen sektorin toiminnalle ominaisia rationaalisuuden ja tehokkuuden vaatimuksia osaksi kansalaisjärjestöjen kenttää.

Järjestöt voivat pyrkiä tulemaan toimeen jännitteen kanssa eri tavoin. Keskeistä tässä on järjestön palkatun toiminnanjohtajan ja vapaaehtoisohjalta toimivan hallituksen suhde. Esimerkiksi Karin Kreutzer ja Urs Jacobs (2011) erottavat toiminnanjohtajan ja hallituksen suhteessa neljä erilaista tyyppiä: *Kontrolloiva hallitus* ohjeistaa toiminnanjohtajaa toimimaan haluamallaan tavalla. *Asian tuntijahallitus* ohjaa valmentamalla toiminnanjohtajaa. *Konsultoiva hallitus* keskustelemalla ja toiminnanjohtajaa ”sparraamalla” auttaa toiminnanjohtajaa löytämään ratkaisuja itse. *Apaattinen hallitus* puolestaan luovuttaa toimivaltansa implisiitisti toiminnanjohtajalle ja vetäytyy vastuusta.

Yleishyödyllisten organisaatioiden hallituksen on vaikea valvoa tehokkaasti palkattua johtoa, sillä ne toimivat yleensä vapaaehtoisohjalta ja ovat usein varsin kaukana järjestöjen operatiivisesta toiminnasta, mikä antaa toiminnanjohtajalle pelitilaa toimia omista lähtökohdistaan. (Caers ym. 2006.) Toiminnanjohtajan ja luottamusjohdon välinen suhde voidaankin ymmärtää dynaamisena vuorovaikutuksena, jossa ihmiset pyrkivät saamaan asioita aikaan neuvottelemalla niistä keskenään. Toiminnanjohtajan ja puheenjohtajan välinen suhde muuttuu, ja siitä neuvotellaan käytännössä jatkuvasti. (Cornforth & Macmillan 2016.)

Selvimmillään neuvottelut ovat eksplisiittisiä neuvotteluasetelmia. On kuitenkin olemassa myös implisiittisiä neuvotteluja. Tällöin osapuolet ovat tietoisia toistensa näkemyksistä, joiden pohjalta he muodostavat käsityksensä suhteen luonteesta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hiljaista ymmärrystä ja hyväksymistä organisaation muodollisiin sääntöihin ja normeihin liittyvistä poikkeuksista. (Strauss 1978, 224–225.)

Neuvottelut ovat yhteydessä niitä rakenteistaviin ja mahdollistaviin olosuhteisiin ja konteksteihin. Neuvottelun konteksti (*negotiation context*) asettaa neuvottelulle kehysten, jonka neuvottelijoiden voi edellyttää tunnistavan. Neuvottelun kontekstia asettavat esimerkiksi organisaation luonne, henkilöiden asema ja valtasuhde. Rakenteellinen konteksti (*structural context*) tarkoittaa puolestaan niitä laajempia organisaation toimintaympäristöön liittyviä tekijöitä, jotka kehystävät koko neuvotteluasetelmaa. Ne voivat olla organisatorisia, taloudellisia, sosiaalisia, teknologisia tai poliit-

tisia. (Mt.) Näihin liittyvät institutionalisoituneet odotukset voivat toimia myös myytin kaltaisesti Meyerin ja Rowanin (1977) tarkoittamassa mielessä.

Järjestöjen ammattimaistuminen vaikuttaa järjestön palkatun johtavan toimihenkilön ja yhdistyksen hallituksen suhteeseen. Mitä ammattimaisempaa toimintaa esimerkiksi rahoittajat yhdistykseltä edellyttävät, sitä vahvemmaksi käy palkatun toimihenkilön asema suhteessa vapaaehtoispuolelta toimivaan hallitukseen. Tämä voi johtaa siihen, että yhdistyslaista juontuvat muodolliset säännöt ja järjestöjen käytännöt asetuvat jännitteiseen asetelmaan.

Tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat:

- Millaiseksi palkattuna toimivan johtavan toimihenkilön ja yhdistyksen hallituksen suhde on muodostunut valtakunnallisissa sosiaali- ja terveysjärjestöissä?
- Miten toiminnanjohtajan asema suhteessa yhdistyksen hallitukseen muodostuu järjestöjen nykyisessä institutionaalisessa neuvottelukontekstissa, joka yhtäältä ylläpitää formaalille organisaatiolle odotusta toimia yhdistysmuotoisesti, mutta samalla asettaa organisaation käytännön toiminnalle odotuksen toimia ammatillisesti?
- Miten yhdistysdemokratian ja ammatillisen johtamisen välinen jännite järjestöissä ratkaistaan?

Aineistot ja metodi

Artikkelissa yhdistetään määrällistä ja laadullista analyysiä. Vuonna 2015 kerättiin järjestöjohtamista käsittelevää tutkimusta varten kuudentoista valtakunnallisen sosiaali- ja terveysyhdistyksen toiminnanjohtajan teemahaastatteluaineisto. Haastateltavat edustavat erikokoisia sosiaali- ja terveysalan yleis- ja erityisjärjestöjä. Haastattelut pitivät sisällään laajoja temaattisia kokonaisuuksia muun muassa toiminnanjohtajan työtehtävistä, toimintaympäristön muutoksista, toiminnanjohtajan suhteesta luottamusjohtoon sekä järjestön arvoista ja johtamisesta. Haastattelujen kekipituus oli noin kaksi tuntia. Tässä artikkelissa keskitymme toiminnanjohtajien kokemuksiin toimintaympäristön muutoksesta ja heidän suhteestaan järjestön luottamusjohtoon.

Haastattelujen alustavia tuloksia hyödynnettiin osana Järjestöbarometri 2020 -aineistonkeruu-

ta. Tuolloin kerättiin valtakunnallisilta sosiaali- ja terveysjärjestöiltä kyselyaineisto, jossa yhdistysten palkatuilta toiminnanjohtajilta tiedusteltiin heidän kokemustaan yhdistysten hallitustyöskentelestä. Kyselyyn vastasi yhteensä 92 valtakunnallisen sote-yhdistyksen toiminnanjohtajaa, vastausprosentti oli 54.

Kyselyssä toiminnanjohtajilta tiedusteltiin kokemuksista järjestönsä hallituksen aktiivisuudesta ja asiantuntemuksesta sekä arviota omasta autonomiastaan toimia järjestönsä operatiivisena johtajana. Arvioitavana oli toiminnanjohtajan ja hallituksen välisen suhteen ja työnjaon eri puolia (ks. taulukko 1).

Määrällisen analyysin tehtävä on tuottaa yleiskuva toiminnanjohtajien käsityksestä siitä, miten he kokivat hallituksen aktiivisuuden ja asiantuntemuksen ja miten he arvioivat omaa toimintatilaansa toimia järjestönsä johtajana. Tältä osin määrällistä aineistoa käsitellään kuvailevasti. Menetelminä käytetään toiminnanjohtajien vastausten suoria jakaumia, ristiintaulukointia ja K-means-ryhmittelyanalyysiä. Ryhmittelyanalyysin tarkoituksena on tunnistaa aineistosta sisäisesti mahdollisimman homogeenisia, mutta toisistaan eroavia alaryhmiä. Ryhmittelyn pohjana käytettiin kymmentä muuttujaa, joilla toiminnanjohtajat arvioivat asemaansa ja suhdettaan järjestön hallitukseen seitsemänportaisella Likert-asteikolla (1 = täysin samaa mieltä ... 7 = täysin eri mieltä). Analyysissä testattiin erilaisia ryhmittelyvaihtoehtoja, joiden pohjalta valittiin tutkittavan ilmiön kannalta sisällöllisesti mielekkäät ryhmät. (Toivonen 1999, 341–342.) Tässä tapauksessa analyysi ryhmittelee vastaajia sen perusteella, millaisena vastaaja näkee toiminnanjohtajan ja hallituksen suhteen omassa järjestössään.

Laadullisen aineiston analyysissa sovellamme neuvotellun järjestyksen teoriaa (Strauss 1978). Analyysissä aineistosta koodattiin 1) esiin haastateltavien järjestöjohtajien toimintaympäristön rakenteellisen kontekstin muutoksen kuvauksia sekä 2) tarkasteltiin järjestöjen sisäisiin neuvottelukonteksteihin kytkeytyviä ilmaisuja, joilla toiminnanjohtajat kuvasivat yhdistysten hallitusten kanssa käymiään neuvotteluja. Analyysillä vastaamme siihen, millaisen aseman toiminnanjohtajat itsellään näiden neuvotteluiden kautta tulkitsevat olevan.

Metodien yhteiskäytöllä voidaan tarkastella hybridisaation yleisyyttä sosiaali- ja terveysjärjestöissä ja samalla löytää niitä sosiaalisia mekanismeja, jotka selittävät ilmiön kehitystä. Metodissa ko-

rostuu teorian ja empirian vuoropuhelu, erilaisten aineistojen yhdistäminen sekä tutkimuksen kuluessa täsmennyvien käsitteiden kehittäminen (Layder 1998). Tässä tutkimuksessa keskeisiä teoreettisia näkökulmia ja käsitteitä on muodostettu hybridisaatioon liittyvästä keskustelusta (Billis 2010), institutionaalista teoriasta (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983) sekä toiminnanjohtajan ja hallituksen välistä suhdetta typologisoivasta esityksestä (Kreutzer & Jacobs 2011). Analyysin kuluessa huomio on kiinnittynyt toimintaympäristön muutosten vaikutuksiin palkatun toiminnanjohtajan asemaan, mikä samalla vaikuttaa demokraattisesti valittujen yhdistysten hallitusten toimintamahdollisuuksiin.

Toiminnanjohtajan ja hallituksen suhteen muodostuminen sote-järjestöissä

Toiminnanjohtajan asema suhteessa hallitukseen

Kyselyaineiston perusteella valtaosa toiminnanjohtajista kokee asemansa hyvin itsenäiseksi (taulukko 1). Yhdeksän kymmenestä kokee, että heil-

lä on riittävät valtuudet ja itsenäisyys. Yli 90 prosenttia kokee, että heidän roolinsa järjestössä pitää sisällään järjestön strategisten linjojen muotoilu. Edelleen neljä viidestä vastaajasta kokee, että hänen asiantuntemuksensa ohjaa vapaaehtoisohjalta toimivan järjestöhallituksen työtä. Neljä viidestä vastaajasta myös kokee, että järjestön operatiivinen johtaminen keskittyy toiminnanjohtajan vastuulle.

Kaikki tämä viittaa siihen, että palkatut toiminnanjohtajat kokevat toimivansa hyvin laajalla mandaatilla kansalaisjärjestöjen strategisina ja operatiivisina johtajina, vaikka yhdistyslain mukaan vastuu toiminnasta on järjestön hallituksella.

Hallitus toimii vastaajien arvion mukaan lähinnä toiminnanjohtajan tukena. Lähes neljä viidestä (77 %) vastaajasta kokee, että hänen on mahdollista testata järjestön johtamista koskevia ajatuksiaan hallituksella. Toisaalta enää alle kaksi kolmesta kokee, että hallitus asettaa toiminnanjohtajana toimimiselle selkeät tavoitteet. Lähes puolet kokee, että kokonaisvastuu järjestön toiminnasta kasaantuu palkatulle toiminnanjohtajalle. Kolmannes vastaajista kokee hallituksen jossain määrin passiiviseksi, ja vain viisitoista prosenttia

Taulukko 1. Toiminnanjohtajien käsitys yhdistyksen hallituksen ja toiminnanjohtajan suhteesta

	Täysin samaa / samaa / melko samaa mieltä %	Ei samaa eikä eri mieltä %	Täysin eri / eri / melko eri mieltä %
Tehtäväni toiminnanjohtajana on tehdä järjestömme strategiaa koskevia aloitteita hallitukselle	92	8	0
Minulla on toiminnanjohtajana mielestäni riittävät valtuudet ja itsenäisyys toimia tehtävässäni operatiivisena johtajana	90	3	7
Oma tehtäväkenttäni toiminnanjohtajana on selkeästi määritelty	82	9	9
Järjestömme hallitus ei puutu järjestömme operatiiviseen johtamiseen	78	11	10
Minulla on mahdollisuus testata järjestömme johtamista koskevia ajatuksiani hallituksella	77	11	11
Asiantuntijuuteni järjestömme toiminnasta ohjaa hallituksen työtä	80	12	8
Hallitus asettaa toiminnalleni toiminnanjohtajana selkeät tavoitteet	64	12	24
Kokonaisvastuu järjestömme toiminnasta kasaantuu liiaksi minulle toiminnanjohtajana	49	9	42
Hallitus on passiivinen suhteessa toimintaani toiminnanjohtajana	32	24	44
Hallitus kontrolloi yksityiskohtaisesti työtäni toiminnanjohtajana	15	9	76

kokee, että hallitus yksityiskohtaisesti kontrolloi toiminnanjohtajan työtä.

Kaikki edellä kuvattu tuo esiin sitä, että valtakunnallisten sote-järjestöjen johtajat ovat oman tulkintansa mukaan yhdistysorganisaatioiden keskeisiä toimijoita.

Toiminnanjohtajan ja hallituksen välistä suhdetta ja työnjakoa kuvaavista seitsemänluokkaisista muuttujista tehtiin ryhmittelyanalyysi, jonka avulla pyrittiin löytämään toimintatapojen mukaan toisistaan eroavia hallitustyöskentelyn tyyppejä. Analyysin perusteella hallitusten toimintatavat jaettiin kolmeen toisistaan eroavaan tyyppiin.

Suurimman ryhmän muodostivat *passiiviset hallitukset*, jollainen oli 41 prosentissa järjestöissä. Niissä toiminnanjohtajat arvioivat hallituksen roolin jäävän passiiviseksi, jolloin kokonaisvastuu järjestön toiminnasta siirtyy toiminnanjohtajalle, jonka asiantuntemus ohjaa hallituksen työtä. Toiseksi suurimman ryhmän muodostivat *konsultoitavat hallitukset*. Ne tiedostivat laajan vastuunsa järjestön toiminnasta, ja niillä oli yhteinen näkemys järjestön kehittämisestä. Hallitukset tarjosivat toiminnanjohtajalle asiantuntijatukea mutta antoivat toiminnanjohtajalle valtuudet johtaa järjestön operatiivista toimintaa. Näitä oli toiminnanjohtajien kokemusten mukaan 39 prosentissa valtakunnallisista järjestöistä. Kolmannen ryhmän muodostivat *kontrolloivat hallitukset*, jollainen oli joka viidennessä (20 %) aineiston järjestöistä. Näissä toiminnanjohtaja tyyppillisesti koki, että hallitus ei ollut tehtäviensä tasalla, mutta pyrki yksityiskohtaisesti kontrolloimaan järjestön operatiivista johtamista. Siksi toiminnanjohtajat kokivat omat valtuutensa ja tehtäväkenttensä epäselväksi.

Kyselyaineiston perusteella sote-järjestöjen toiminnanjohtajilla on laaja toiminnallinen ja strateginen asema. Voidaankin kysyä, millaisessa rakenteellisessa toimintaympäristössä syntyy tilanne, jossa palkatut toimihenkilöt johtavat kansalaisjärjestöjä laajalla mandaatilla ja millaisen neuvotteluprosessin myötä toiminnanjohtajan asema muodostuu hyvin itsenäiseksi.

Toiminnanjohtajan ja hallituksen rakenteellinen neuvottelukonteksti

Rakenteellinen konteksti tarkoittaa laajempia organisaation toimintaympäristöön liittyviä tekijöitä, jotka kehystävät koko neuvotteluasetelmaa (Strauss 1978, 98–99). Sote-järjestöjen kannalta keskeisiä ovat erityisesti rahoituskriteerit, jotka kytkevät järjestöt julkiseen palvelujärjestel-

mään sekä korostavat toiminnan tuloksellisuutta ja arvioitavuutta (Harju ym. 2022; STEA 2022).

Haastateltavat korostivat yleisesti toiminnan tuloksellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta järjestöjohtamisen keskeisinä periaatteina ja käytäntöinä.

Tehokas toiminta on mun mielestä – riippumatta siitä, et oot sä bisneksessä tai järjestöorganisaatiossa – niin kyllähän se on kaikille tärkeää, et asiat tehdään tehokkaasti ja hyvin. (H11)

Tehokkuutta ja tulosvastuullista korostava ajattelu tiivistyy managerialistiseksi eetoskaksi. Eetos painottaa ammatillisten toimintamallien ja identiteetin vahvistamista sekä toiminnan ennustettavuutta (ks. myös Eikenberry & Kluver 2004; Meyer ym. 2013). Se tuo esiin järjestöjen ja muunlaisten organisaatioiden johtamisen samankaltaisuutta. Ammattimaisella johtamisella voidaan lisätä toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta, ja näin vastata rahoittajan odotuksiin. Taustalla on ajatus, että järjestötoiminnassa on huomioitava muuttuva toimintaympäristö, joka edellyttää liiketoiminnallisten periaatteiden omaksumista. Managerialismi korostaa johtamisen rationaalisuutta. Järjestön hyvä toimintakyky edellyttää ammattimaisesti johdettua toimihenkilöorganisaatiota, kuten seuraavassa lainauksessa tulee esille.

Organisaatiojohtamisen hyvät ja huonot asiat on ihan samoja järjestössä kun yritysmaailmassa tai julkishallinnon organisaatiossa. Mä oon työskennelly kaikilla niillä sektoreilla, et mun mielestä se mikä toimii yhdellä sektorilla, niin todennäköisesti toimii myös toisella sektorilla. (H1)

Edellisessä haastattelusitaatissa tulee hyvin esille DiMaggion ja Powellin (1983) ajatus siitä, että johtamisen ammatillistuminen tuottaa geneeristen johtamiskäytäntöjen leviämistä, mikä samankaltaistaa erilaisista lähtökohdista peräisin olevien organisaatioiden toimintamalleja. Ammatillisen toiminnan tulkitaan olevan keskeistä myös vapaaehtoisorganisaatioiden kanssa toimittaessa:

Tietty haaste tulee sit siitä, että miten tämmönen ammattimaisesti johdettu ja organisoitu organisaatio sitten tekee vuoropuhelua vapaaehtoisorganisaatioiden kanssa. Mut musta tämä ristiriita tai tää haaste oikeestaan vaa alleviivaa sitä, että tän meidän toimisto-organisaation täytyy olla hyvin johdettu ja ammattimaisesti johdettu, jotta klaarataan tää tilanne. (H1)

Valtakunnallisten sote-järjestöjen toiminta on suurelta osin riippuvaista julkisesta rahoituksesta. Samalla ne ovat selonteko- ja tilivelvollisia rahoittajalle siitä, että käyttävät avustuksia avustusehto-

jen mukaisesti ja siten, että rahoitus tuottaa mitattavissa olevia tuloksia. Tilivelvollisuuteen on viime vuosien aikana liittynyt velvollisuus osoittaa rahoituksen kohdentuminen yksityiskohtaisilla arviointi- ja raportointikäytännöillä. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kertoo, kuinka hän joutuu ohjaamaan hallitusta siitä, miten juuri vastuullisuuden rahoittajan suuntaan täytyy ohjata järjestön toimintaa.

Ni mul on tossa kuitenkin hyvin tarkka raportointivelvollisuus ja vielä nykyisin entistä tarkempi talousseuranta, eli erillinen raportointi tuli tän vuoden aikana niin, että se raha käytetään juuri siihen tarkoitukseen [mihin rahoitus on myönnetty]. (...) Et mun täytyy kuitenkin rahottajan ehdoilla tehdä... et nyt pitää katsoa, et jokainen pysyy lestissään. Ja katsoo, ettei hallitus puutu sellasiin, niinko [hallitus] mieltää sen, et mistä meidän rahoitus tulee, ja mihin meidän pitää kumartaa, eikä lähtee ihan visioimaan nyt mitä tahansa. (H5)

Järjestöjen kohdennettuihin avustuksiin ja projektivastuksiin liittyy Valtionavustuslain mukainen vaatimus, että rahat on käytettävä juuri siihen toimintaan, johon ne on avustuspäätöksessä myönnetty. Valtionavustusten ehtojen noudattaminen sitoo lain mukaan järjestöä. (Ruuskanen ym. 2020.) Yhdistyslain mukaan hallitus vastaa siitä, että yhdistyksen talous ja hallinto on asianmukaisesti järjestetty. Toiminnanjohtaja kuitenkin korostaa, että juuri hänen on pidettävä huolta siitä, että hallituksen tavoitteet ja visiot sopivat rahoituksen ehtoihin. Rahoittajan vaatimukset näyttäytyvät toimintaa ohjaavina normeina, joihin verrattuna hallituksen näkemykset esitetään liian ”villinä ideoimisena”. Toiminnanjohtaja esittää itsensä keskeisenä toimijana, jonka tehtävä on huomioida kansalaisjärjestön toiminnan rakenteellinen konteksti ja huolehtia ulkopuolisen rahoituksen ehtojen toteutumisesta. Tapaus on hyvä esimerkki siitä, miten rahoitusriippuvuuteen liittyvä ulkopuolinen valta ja ammatillisuuteen liittyvät normit syrjäyttävät kansalaistoiminnan tilaa järjestöissä. Samalla ne vahvistavat johtavan toimihenkilön neuvotteluasemaa suhteessa järjestön luottamusjohtoon.

Ammatillisuuden ohella asiantuntijuuden katsotaan muodostavan järjestön keskeisen menestystekijän. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaympäristö on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana voimakkaassa muutoksessa, mikä on tuonut järjestökentälle uudenlaista epävarmuutta. Järjestöt myös kilpailevat keskenään asemastaan sote-järjestöjen kentässä, jaossa olevasta rahoituksesta ja legitimizeerustaan tietyn erityisryh-

män tai laajemman väestöosan hyvinvoinnin tukijana ja edistäjänä.

Järjestöjohtajat korostavat asiantuntemuksen merkitystä resurssina tässä kilpailussa. Pelkän asiantuntijuuden lisääminen ei kuitenkaan järjestökentällä riitä. Kuten aiemmin tuotiin esille, ovat järjestöjen keskeiset rahoittajat vuosituhanen vaihteesta lähtien korostaneet rahoittavansa nimenomaan tavoitteellista ja tuloksellista *kansalaisjärjestötoimintaa*. Yhteys kansalaistoimintaan tuo siten sekin legitimizeerustaa toiminnalle.

Jos me olisimme vaan kansalaisjärjestö, niin emme pystyisi tekemään sitä työtä mitä me nyt teemme. Mä näkisin et meillä ei olis riittävästi tietopohjaa siitä, että mistä tän kentän ongelmissa on kysymys, miten niihin voidaan vaikuttaa. Meillä ei olisi riittävästi kompetenssia ottaa niihin kantaa ja työskennellä siinä. Meidän jäsenjärjestöjen haasteena on se, että ne toimii usein hyvin suppeella alueella, tekevät jotain pientä osaa siitä työstä ja niillä ei oo kokonaiskuvaa eikä riittävästi tietopohjaa toimia tällä koko alueella. Mut sitten taas, jos me olisimme pelkkä asiantuntijajärjestö ilman tätä kansalaisjärjestöluottuvuutta, niin aika norsunluutonissa sillon olisimme. (H1)

Vaikuttamisen nähdään tapahtuvan ennen kaikkea luotettavan asiapohjaisen tiedon ja siitä viestimisen kautta. Rakenteellisen neuvottelukontekstin näkökulmasta on olennaista, että haastavissa ja vaikeissa elämäntilanteissa olevien ihmisten kokemusten esiintuonti ei sinänsä riitä, vaan havaintojen hyödyntäminen edellyttää asiantuntijapohjaista muokkaamista.

Toiminnanjohtajan ja hallituksen yhdistystason neuvottelukonteksti

Managerialististen ajattelu- ja toimintatapojen sekä asiantuntijuuden ja ammattimaisen toiminnan painottuminen konkretisoituu yhdistysorganisaation neuvottelukontekstissa. Toiminnanjohtajat tunnustavat yleisesti luottamusjohtoon esimiesaseman ja aloiteoikeuden. Luottamusjohtoon ohittamattomuus on tyypillisesti yhdistystasojen neuvotteluiden lähtökohta, mutta erilaiset käytännön seikat johtavat toiminnanjohtajien neuvotteluaseman korostumiseen. Keskeisiä tekijöitä on kaksi: toiminnanjohtajan palkkatyön kautta muodostunut *tiedollis-toiminnallinen asiantuntemus* sekä *järjestöjen luonne intresseiltään monimutkaisina organisaatioina*.

Toiminnanjohtajan palkkatyöasema korostaa hänelle asettuvaa toimijuutta juuri siksi, että hän tekee työtä päätoimisesti:

Kyl se on sellanen sovittu juttu, että kun minä teen tätä työkseni ja hallituksen puheenjohtaja taas tekee niinku omaa [palkka]työtään ja tekee tätä vapaaehtosena, ni kyllä se semmosista ihan käytännön jutuista... Että kyllä hän jotenki sen tyyppisesti sen varmaan ajattee, tai on sanonutkin ääneen, että ”sinähän se tiedät tämän käytännön jutun”. Nii ei hän halua sitten ehkä sille tonille sillein lähteeekään, koska kokee, että sit kuitenkin tän käytännön työn, minä oon sit se parempi sen sisälön tietäjä, mitä tehään. (H4)

Lainaus ilmentää aineistossa tyyppillistä asetelmaa: Toiminnanjohtajan asiantuntijuus ja päätömisuus vahvistavat hänen neuvotteluasemaansa. Puheenjohtajalla on tunnustettu aloiteasema toiminnanjohtajan ja puheenjohtajan välisessä työnsuhteessa. Samalla järjestön käytännön toiminta edellyttää, että puheenjohtaja luottaa toiminnanjohtajaan ja antaa hänelle laajan mandaatin järjestön asioiden hoitamiseen. Näin asiantuntijuus yhdistysorganisaation käytännön toiminnasta vahvistaa toiminnanjohtajaan kohdistuvaa luottamusta. Luottamusjohto voi ”luottaa siihen, et ammattitaito on takana siinä tekemisessä” (H10). Tällaisen yhdistystasoisien asiantuntemuksen kyseenalaistaminen on haastatteluaineiston perusteella hyvin harvinaista.

Toiminnanjohtajan neuvotteluasemaa vahvistaa myös se, että kansalaisjärjestöissä jäsenten intressit eivät useinkaan ole kovin yksiselitteisiä (Anheier 2005, 229–230). Tällainen moniselitteisyys ja -tulkintaisuus muodostaa toiminnanjohtajalle aseman, jossa erilaisten intressien muotoileminen ja niihin liittyvien valintojen perustelu on paitsi luontevaa myös arjen toiminnan kannalta välttämätöntä. Toiminnanjohtajalle hänen oma asemansa määrittäyty siten hyvinkin strategisena, kuten seuraavat lainaukset ilmentävät.

Se keskeisin johtamisjuttu on minun osalta se, et mä valmistelen sen hallituksen tahtoa ja tietysti viime kädessä liittokokouksessa jäsenten tahtostrategiaa. (H7)

Mä syötän ja niin kun valmistelen ja tuotan erilaisia vaihtoehtoja heidän valittavakseen (...). Kyllä mun mielestä se palkka velvoittaa siihen, että täytyy olla sillä tavalla aktiivinen, että täytyy pystyä esittämään erilaisia polkuja, mahdollisuuksia... näyttää mihin me pystytään rahoituksella ja näillä työvoimilla tekemään. (H2)

Mä tykkään et mun organisaatio toimii aktiivisesti ja innokkaasti. Ja on sillä tavalla omaehtosesti asioitansa niinko kuntoon laittava, et pitkällä aikajänteellä myös haistella missä mennään. (...) Mut mä nään vuos kaks kolme eteenpäin kokonaisuudessaan. Et en katso olevani operatiivinen toimija, et varsin strateginen. (H5)

Lainaukset osoittavat, kuinka toiminnanjohtajat tyyppillisesti joutuvat käytännön työssään valmistelemaan strategisesti merkittäviä ja samalla järjestön toimintaa määrittäviä asioita. Työ on sidosryhmien näkemysten kuulemista, yhteensovittamista, konstruktivista tahtojen muotoilua yhdistettynä järjestön käytännön realismiin. Strategiset tavoitteet on yhdistettävä järjestön taloudellisiin ja osaamisen resursseihin sekä rahoittajan asettamiin reunaehtoihin. Toiminnanjohtajilla on siten merkittävästi heidän muodollista asemaansa ylittävää strategista valtaa. (Ks. myös taulukko 1.)

Järjestötoiminnan luonne ulkopuolisesta rahoituksesta riippuvana tuloksellisena toimintana edellyttää toiminnanjohtajalta aktiivista, strategista, ennakoivaa ja itsenäistä toimintaa. Siinä missä hallituksen jäsenten intressit esitetään usein heterogeenisina ja emotionaalisina, operatiivisen johdon toimet ja intressit nähdään rationaalisina. Kokonaisvastuun ottaminen järjestöstä edellyttää rationaalisia, perusteltuja ja harkittuja päätöksiä. Näiden tekeminen on mahdollista operatiiviselle johdolle, jolla on laajempi tieto ja ymmärrys toiminnan organisoinnista, päätösten luonteesta ja vaikutuksista. Monien yhdistysten toiminnanjohtajat omaksuvatkin hyvin yritysmäisen ja ”toimitusjohtajamaisen” identiteetin. Heillä on voimakas halu löytää järjestön tavoitteiden toteuttamisen kannalta parhaita mahdollisia toimintatapoja ja sovittaa yhteen erilaisia näkökulmia ja intressejä.

Toiminnanjohtajien ymmärryksessä omasta asemastaan korostuu myös heidän kokemansa kokonaisvaltainen vastuu. Vastuullisuuden kokemus liittyy paitsi toiminnanjohtajien työtehtävien laajuuteen myös aiemmin tarkasteltuun toiminnan tulostulovuuteen sekä vastuuseen järjestön tulevaisuudesta. Laaja vastuu ja mandaatti ovat samalla ristiriidassa yhdistyksen toiminnanjohtajan varsin rajatun muodollisen aseman kanssa. Tämä johtaa yhdistysorganisaatioiden muodollisten sääntöjen (järjestödemokratia, luottamusjohdon kollektiivinen vastuu talouden ja hallinnon järjestämisessä) ja käytäntöjen (toiminnanjohtajan laaja mandaatti yhdistyksen strategian ja talouden hoitamisessa) välisen kytkennän löyhymiseen (ks. myös Meyer & Rowan 1977).

Pohdinta

Tarkastelumme on tuonut esille, että valtakunnallisissa sosiaali- ja terveysjärjestöissä johtavien toimihenkilöiden asema on muodostunut hyvin itsenäiseksi. Toiminnanjohtajien aseman korostuminen ja siihen liittyvä hybridisäätiö on suurelta osin johtunut sosiaali- ja terveysjärjestöjen institutionaalisen toimintaympäristön kehityksestä. Järjestöjen keskeiset rahoittajat ovat suunnanneet rahoituksensa *kansalaisjärjestöille* mutta samalla edellyttäneet näiltä *ammattillisuutta ja tuloksellisuutta*. Näin myös järjestöt hakevat toimintansa legitimeettiä kahdesta toisilleen jännitteisestä suunnasta: kansalaistoiminnasta ja managerialismista.

Tämä on jännitteisessä asemassa nykyisen yhdistyslain kanssa. Suomessa yhdistyslaki korostaa yhdistystoiminnan jäsen- tai kansanvaltaista luonnetta. Rekisteröidyssä yhdistyksessä päätösvalta kuuluu sen jäsenille, jota edustaa jäsenten valitsema hallitus. Yhdistyksen johtavalle toimihenkilölle ei lain mukaan ei voida antaa sellaista asemaa, joka esimerkiksi osakeyhtiössä on toimitusjohtajalla. (Yhdistyslaki 1989.) Ammatillisesti toimivien valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen johtamisen käytännöt ovat kuitenkin irtautuneet yhdistyslain normiperustasta.

Kuten hybridisäätiötä koskevassa keskustelussa on tuotu esiin, toimintamallien omaksuminen muilta sektoreilta on kansalaisjärjestöille keino tulla toimeen ympäristön institutionaalisten vaatimusten kanssa (Křlev & Anheier 2020). Sotejärjestöjen osalta näitä ovat erityisesti rahoitusriippuvuus julkisesta sektorista ja rahoittajan strategiset painotukset, joissa korostuvat toiminnan hyvinvointipoliittiset tavoitteet, hyöty ja tuloksellisuus. Tämä järjestötoiminnan rakenteellinen neuvottelukonteksti tuottaa tilanteen, jossa valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen johtaminen ei tapahdu niinkään kansalaistoiminnallisten vaan ammatillisten ja asiantuntijuutta korostavien periaatteiden mukaan. Järjestöjen kansalaistoiminnallinen ja poliittinen ulottuvuus ovat tässä kehityksessä liudentuneet. Toisaalta STEA rahoittaa nimenomaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Näin toimintaympäristön myyrit institutionalisoituneina sääntöinä ja odotuksina ohjaavat järjestöjä *toimihenkilökeskeiseen kansalais-toimintaan*, mikä vahvistaa järjestöjen hybridisäätiöitä. Kehitys voi johtaa siihen, että yhdistysdemokratiaa ylläpidetään valtakunnallisissa sotejärjestöissä toimintaympäristön vaatimuksesta il-

man, että se juurikaan kytkeytyy organisaatioiden käytännön toimintaan.

Järjestöjen toimihenkilökeskeisyydellä on monen tasoisia vaikutuksia. Yhdistystasolla on tärkeää miettiä, miten saada yhdistysten jäsenet ja heitä edustavat hallitukset tiedostamaan kollektiivisen valtansa ja vastuunsa yhdistyksissä. Kyse on siitä, luovuttavatko jäsenperusteiset hallitukset *toimijuutensa* palkatuille toimihenkilöille, jotka ovat alttiita mukautumaan ulkopuolisen rahoittajan ohjaukselle. Toisaalta voidaan kysyä, pitäisikö operatiivisen johdon keskeinen asema tunnustaa nykyistä selvemmin. Yhdistyslakia on ehdotettu muutettavaksi siten, että yhdistys voisi halutessaan muuttaa sääntöjään niin, että sillä olisi erilliseksi vastuunalaiseksi elimeksi nimetty toimitusjohtaja (OM 2021). Muutoksella on nähty kevennettävän vapaaehtoisten luottamushenkilöiden vastuuta sekä mahdollistettavan yhdistyksille yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä samalla toimialalla toimivien yhtiöiden ja säätiöiden kanssa. Ottamatta enempiä kantaa tähän uudistusehdotukseen voidaan tutkimuksemme perusteella sanoa, että toimitusjohtaja-toimielin todentaisi ja tekisi näkyväksi monissa järjestöissä nykyisen tilanteen.

Tutkimuksen rajoitteena on huomioitava, että aineistomme on kerätty toiminnanjohtajien keskuudesta, eikä hallitusten jäsenten näkökulmaa ole huomioitu. Samalla tutkimus tuo esiin sen, kuinka RAY:n ja sitä seuranneen STEAn rahoitus ovat toimineet ambivalentisti suhteessa sosiaali- ja terveysjärjestöihin kansalaisyhteiskunnan organisaatioina. Artikkelimme keskeinen kansalaisyhteiskuntapoliittinen näkökulma liittyy juuri julkisen rahoituksen ohjaavaan vaikutukseen. Kansalaistoiminnan näkökulma alistuu hyvinvointipoliitikalle, kansalaisyhteiskunta managerialisoituu ja jäsenten intressien esiintuonti näyttää emotionaaliselta ja ei-rationaaliselta. Järjestöjen toiminnan vastuullisuus ja legitimeetti kohdistuu nykyisessä institutionaalisessa toimintaympäristössä vahvasti julkiseen sektoriin ja sen kansalliseen hyvinvointipoliittikkaan.

Voimme kysyä, pitäisikö osa sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtiollisesta rahoituksesta jakaa selkeämmin kansalaistoiminnan tukemiseksi? Nykyinen rahoitusmalli ei tue kansalaistoiminnan edistämistä, vaan järjestöjen toiminnassa korostuu samankaltaisuus muiden sektoreiden kanssa. Yhdistystoiminnan demokraattiset ulottuvuudet ovat jääneet enemmän tai vähemmän myyteiksi

ja seremonioiksi, kun managerialistiset käytännöt ovat enää löyhästi kiinni järjestöjen edustuksellisisissa poliittisissa lähtökohdissa. Ammatillisesta johtamisesta ja toiminnan tuloksellisuuden osoit-

tamisesta voikin olla muodostumassa Meyerin ja Rowanin (1977) tarkoittamassa mielessä uusi järjestötoimintaa ohjaava myytti ja seremonia.

Saapunut 22.6.2022
Hyväksytty 17.1.2023

KIRJALLISUUS

- Anheier, Helmut K. (2005) *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*. London & New York: Routledge.
- Beckert, Jens (2010) Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory* 28 (2), 150–166.
- Billis, David (ed.) (2010) *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*. Basingstoke, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Caers, Ralf & Du Bois, Cindy & Jegers, Marc & De Gieter, Sara & Schepers, Catherine & Pepermans, Roland (2006) Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management & Leadership* 17 (1), 25–47.
- Cornforth, Chris & Macmillan, Rob (2016) Evolution in Board Chair-CEO Relationships: A Negotiated Order Perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 45 (5), 949–970.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2), 147–160.
- Eikenberry, Angela M. & Kluser, Jodie Drapal (2004) The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? *Public Administration Review* 64 (2), 132–140.
- Harju, Henna & Alitalo, Erna & Kohonen, Petra & Vilhunen, Tuuli (2022) Järjestöjen arvioinnin ja seurannan kehitys. Selvitys STEA-rahoitteisten järjestöjen arviointivalmiuksista sekä RAY- ja STEA-seurannan kehityksestä vuosina 1995–2022. *Kuntoutussäätiön työselosteita* 66/2022. Helsinki.
- Huhtanen, Kerkko & Itkonen, Hannu (2022) Julkiset palvelutuotantotehtävät suomalaisten liikuntaseurojen muodonmuutosten lähteenä. *Liikunta & Tiede* 59 (4), 91–102.
- Kankainen, Tomi & Pessala, Heli & Siisiäinen, Martti & Stranius, Leo & Wass, Hanna & Wilhelmsson, Niklas (2009) *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Oikeusministeriön julkaisuja 5. Helsinki.
- Kreutzer, Karin & Jacobs, Claus (2011) Balancing Control and Coaching in CSO Governance. A Paradox Perspective on Board Behavior. *Voluntas* 22 (4), 613–638.
- Kreutzer, Karin & Jäger, Urs (2011) *Volunteering Versus Managerialism: Conflict Over Organizational Identity in Voluntary Associations*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40 (4), 634–661.
- Krlev, Gorgi & Anheier, Helmut K. (2020) Hybridity. Origins and effects. In Helmut K. Anheier & Stefan Toepler (eds.): *The Routledge Companion to Nonprofit Management*. Abingdon & New York: Routledge, 494–512.
- Laitinen, Hanna (2018) *Nuorten, valtion vai markkinoiden asialla? Nuorisjärjestöjen hybridit toimintalogiikat*. JYU Dissertations 31. Jyväskylän yliopisto.
- Layder, Derek (1998) *Sociological practice. Linking theory and social research*. London & Thousand Oaks & New Delhi: SAGE Publications.
- Lind, Kimmo (2020) *Kenen äänellä, millä asialla? Sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustuksellisuus, toimintaympäristön muutokset ja operatiivisen johdon toimijuus*. JYU Dissertations 252. Jyväskylän yliopisto.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2), 340–363.
- Meyer, Michael & Buber, Renate & Aghamanoukjan, Anahid (2013) In Search of Legitimacy: Managerialism and Legitimation in Civil Society Organizations. *Voluntas* 24 (1), 167–193.
- Myllymäki, Arvo & Tetri, Eija (2001) *Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämssäätiön tutkimusjulkaisu, nro 32.
- OM (2021) *Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla. Luonnon hallituksen esitykseksi yhdistyslain muuttamiseksi ja toimintaryhmälainsäädännön muuttamiseksi*. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:8. OM 2021:8 Mietintöjä ja lausuntoja (valtioneuvosto.fi) (luettu 20.6.2022)
- Peltosalmi, Juha & Eronen, Anne & Haikari, Janne & Laukkanen, Matti & Litmanen, Tapio & Londen, Pia & Ruuskanen, Petri (2020) *Järjestöbarometri 2020*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Rantamäki, Niina (2016) *Onko enää kolmatta vaihtoehtoa? Kolmannen sektorin erityisyys ja ammatillinen sosiaalipalvelujen tuottaminen*. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (6), 632–643.

- Ruuskanen, Petri & Selander, Kirsikka & Anttila, Timo (2013) Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 20/2013.
- Ruuskanen, Petri & Jousilahti, Julia & Faehnle, Maija & Kuusikko, Kirsi & Kuittinen, Outi & Virtanen, Johanna & Strömberg, Lisbeth (2020) Kansalaisyhdistyksen tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47. Helsinki.
- Ruusuvirta, Minna (2019) Does Sector Matter? Plural Characteristics and Logics in Third Sector Festival Organisations. JYU Dissertations 60. Jyväskylän yliopisto.
- Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K. (1998) Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-Nationally. *Voluntas* 9 (3), 213–247.
- Selander, Kirsikka (2018) Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä. JYU Dissertations 13. Jyväskylän yliopisto.
- Siisiäinen, Martti (2015) Late-modern Hegemony and the Changing Role of Voluntary Associations in Finland. *Alternatives: Global, Local, Political* 40 (3–4), 264–280.
- SOSTE (2019) Sosiaali- ja terveysjärjestöt Suomessa. <https://www.soste.fi/sotejarjestot/sosiaali-ja-terveysjarjestot-suomessa/> (luettu 14.6.2022)
- STEA (2022) Maailman parasta kansalaisjärjestötoimintaa. STEAn strategia <https://www.stea.fi/tietoa-steasta/stean-strategia/> (luettu 14.6.2022)
- STEA (2021) Avustusehdotus 2022. <https://www.stea.fi/avustusehdotus-2022/> (luettu 17.5.2022)
- Strauss, Anselm (1978) *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*. San Francisco & Washington & London: Jossey-Bass Publishers.
- Särkelä, Riitta (2016) Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990–2010. Helsinki: Ensi- ja turvakotien liiton julkaisuja 40.
- Toivonen, Timo (1999) *Empiirinen sosiaalitutkimus. Filosofia ja metodologia*. Helsinki: WSOY.
- Weber, Max (1978) *Economy and society. An outline of interpretive sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Vol. 1. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Yhdistyslaki 1989/503. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1989/19890503#L6P35> (luettu 14.6.2022)

ENGLISH SUMMARY

Petri Ruuskanen & Kimmo Lind & Juha Peltosalmi: Organisational democracy and professional management as myths and ceremonies in Finnish social and health associations (Järjestödemokratia ja ammatillinen johtaminen suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen myytteinä ja seremonioina)

The article examines the role of social and health associations as civil society organisations (CSOs) in Finnish society. In recent decades the main sources of public funding of social and health associations in Finland have called for a stronger managerial and professional orientation, with a welfare policy guidance focus. CSOs have thus found themselves under isomorphic pressure to adapt to the requirements of rationality and efficiency inherent in business and in the public sector. The article asks: How is the tension between the democratic nature of voluntary associations and their professional management resolved? Both quantitative and qualitative data are applied to answer the research question.

According to our results, CSOs' formal policies and managerial practices have begun to diverge. The decoupling between policies and practices is epitomised in the relation between senior officials and boards of associations. Senior officials have seen the scope of their responsibilities expand with the development of social and health associations' institutional environment. Organisations have sought legitimacy for their activities from two conflicting directions: civic engagement and managerialism. One of the ways for organizations to cope with institutional change and uncertainty has been to adopt policies from other sectors. In many cases, civic engagement has become a myth and ceremony that is ritually maintained. At the same time, this development is at odds with current legislation on associations, which emphasizes the democratic nature of associations' activities.

Keywords: social and health associations, resource dependency, managerialism, democracy, sociological neoinstitutionalism, hybridization.

KIRJOITTAJAT

Ruuskanen, Petri, YTT, KTM, yliopistonlehtori, Jyväskylän yliopisto (petri.ruuskanen[at]jyu.fi)

Lind, Kimmo, YTT, lehtori, Humanistinen ammattikorkeakoulu (kimmo.lind[at]humak.fi)

Peltosalmi, Juha, KM, tutkija, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry (juha.peltosalmi[at]soste.fi)