

KANSALAISTOIMIJAT JA KAUPUNKI KUMPPANEINA

Tapaustutkimus tamperelaisesta Järjestöedustamosta, hyvinvointipoliittisista intresseistä ja tiedostamisen merkityksestä

Noora Leppänen

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka, Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

kevät 2018

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta – Faculty Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta	Laitos – Department Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä – Author Noora Leppänen	
Työn nimi – Title Kansalaistoimijat ja kaupunki kumppaneina: Tapaustutkimus tamperelaisesta Järjestöedustamosta, hyvinvointipoliittisista intresseistä ja tiedostamisen merkityksestä	
Oppiaine – Subject Yhteiskuntapolitiikka	Työn laji – Level Pro gradu -tutkielma
Aika – Month and year huhtikuu 2018	Sivumäärä – Number of pages 96
<p>Tiivistelmä – Abstract</p> <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan Tampereen kaupungin ja paikallisesti toimivien hyvinvointialan järjestöjen välisen yhteistyön kehittämisprosessia ja kumppanuuden alkuvaiheita. Joulukuussa 2016 toimintansa aloitti uuteen rakenteeseen perustuva yhteistyöelin nimeltä Järjestöedustamo. Kumppanuusmalli on alun perin kehitetty 1990-luvulla tehokkaaksi tavaksi kasvattaa yritysten kilpailukykyä yhdistelemällä tietotaitoa ja resursseja. Sen jälkeen sitä on sovellettu myös julkishallinnon ja kolmannen sektorin välisessä yhteistyössä erilaisina versioina mm. brittiläisen Big Society -mallin toteutuksessa. Länsimaisissa yhteiskunnissa, julkisella sektorilla erilaisten verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntäminen on lisääntynyt voimakkaasti 2000-luvulla ja niitä on kansainvälisesti analysoitu foucault'laisen tutkimusperinteeseen kuuluvalla hallinnan analyysillä. Yhteiskuntatieteilijöiden näkökulmasta yritysten toimintaan suunnitellut mallit ovat sopineet melko heikosti julkisen ja kolmannen sektorin tavoitteiden saavuttamiseen. Byrokratian korvaaminen joustavammilla hallinnan mekanismeilla ei ole myöskään onnistunut korjaamaan demokraattiseen järjestelmään kohdistunutta epäluottamusta. Kansalaisyhteiskunnan perinteeseen rooliin kuuluvat vastademokraattiset mekanismit, kyky valvoa kansalaisoikeuksia ja etuja, ovat heikentyneet ja eriarvoisuus on lisääntynyt. Tässä tapaustutkimuksessa aineistona on käytetty teemahaastatteluja, tutkijan havaintoja tapausta kokevissa tilaisuuksissa ja Kumppanuus 2020 -ohjelman valmisteluvaiheeseen liittyviä dokumentteja. Aineisto on analysoitu käyttäen diskurssianalyysia ja poliittista prosessianalyysia, joiden avulla on nostettu esiin Järjestöedustamon rakenteeseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkimuskysymykset ovat: Miten Järjestöedustamossa mukana olevien toimijoiden väliset suhteet rakentuvat organisaatioiden välisen kumppanuuden ideaaliin verrattuna? Minkälaisia käsityksiä, kokemuksia ja intressejä tamperelaisten toimijoiden käyttämät diskurssit edustavat suhteessa Kumppanuus 2020 -ohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja Järjestöedustamon tehtäviin? Ja minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia kumppanuusmalli tarjoaa poliittisena rakenteena, kun sitä arvioidaan vastademokratian ja yhteiskunnallisen hallinnan käsitteiden näkökulmasta? Tutkimustulosten perusteella kumppanuus vaikuttaa tarjoavan julkiselle vallalle yhden hallinnan välineen. Kumppanuusrakenteella on mahdollista torjua tehokkaan vastademokraattisen vallan muodostumista, mutta se nähdään myös mahdollisuutena jakaa vastuuta kaupunkilaisten hyvinvoinnin tukemisessa. Sosiaali- ja terveysalalla toimivien järjestöjen intresseissä nousee vaikuttamishalu hyvinvointipoliittikan kysymyksiin ja vakaammat taloudelliset resurssit kaupungin kumppanina. Kumppanit ovat yhteiskunnallisesti jännitteisessä tilanteessa, joka ei todennäköisesti ratkea kuin yhteisellä vuoropuhelulla. Oleellisena ulottuvuutena strategisen verkoston työskentelyssä näyttäisi olevan kamppailu siitä tietoisuudesta, mikä ohjaa toimija-asemien muodostumista. Kumppanuus tarjoaa hyvän alustan yhtenäisemmän tietoisuuden muodostumiseen suhteessa ongelman diagnosoimiseen ja ratkaisuvaihtoehtojen löytämiseen, mutta valtasuhteiden ja luottamuksen kannalta rakenne vaatii työstämistä.</p>	
Asiasanat – Keywords kumppanuus, hallinta, vastademokratia, intressi	
Säilytyspaikka – Depository Jyväskylän yliopiston julkaisuarkisto JYX	
Muita tietoja – Additional information	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Paikallisen kumppanuuden tutkimisen lähtökohdat	1
1.2	Teoriaohjaava lähestyminen, tutkimusmenetelmät ja aineisto	4
2	TAPAUKSENA TAMPERELAINEN KUMPPANUUS.....	8
2.1	Kaupungin hallinto ja paikallinen hallinta.....	8
2.2	Järjestöjen muuttunut yhteiskunnallinen rooli.....	11
2.3	Tampereen hyvinvointipoliittinen tila ja järjestöjen välinen yhteistyö vuonna 2017.....	13
3	KUMPPANUUDEN SOVITTAMINEN DEMOKRAATTISEEN YHTEISKUNTAAN.....	16
3.1	Kumppanuusmallin juuret ja muodostuminen hallinnan välineeksi.....	16
3.2	Kumppanuuden käsite ja kokemuksia toteutuksesta	21
3.3	Demokratia ja hallinnan mekanismit.....	24
3.4	Kansalaisuuden hallinta kumppanuutena	27
3.5	Toiminnan kenttä ja intressit	32
4	TAPAUKSEN DISKURSIIVINEN TARKASTELU POLIITTISENA PROSESSINA.....	39
4.1	Tutkimisen eettisiä kysymyksiä.....	39
4.2	Poliittisen prosessin tutkimisesta.....	40
4.3	Hegemoniset diskurssit ja niiden vastavoimat analyysin kohteena.....	42
4.4	Aineiston keruu ja valinnat matkan varrella.....	44
4.5	Aineiston käsittely ja analysointi.....	47
5	DISKURSSIANALYYSIN PERUSTEELLA JOHDETUT TULOKSET.....	54
5.1	Mahdollisuusdiskurssi	54
5.2	Palveluntuottaja-tilaaja -diskurssi.....	56
5.3	Edunvalvonta- ja kansalaisoikeus -diskurssi	62
5.4	Riski- ja uhkadiskurssi.....	65
6	KUMPPANUUDEN RAKENTAMISEN HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET – JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	71
6.1	Kumppanuus poliittisena prosessina – tulkintoja kaupungin uusliberalistisesta linjasta.....	71
6.2	Järjestöjen identiteettikriisi kumppanina	76
6.3	Järjestöedustamolle asetetut tavoitteet ja hyvinvointipoliittisen vallan jakaantuminen	79
7	YHTEENVETO JA POHDINTOJA TULEVAISUUDEN SUUNNISTA	84
7.1	Paikallisen politiikan läpinäkyvyyden kysymykset.....	84
7.2	Intressiristiriitojen tunnustaminen	87

7.3	Tulevaisuuden näkymiä ja kehittämistarpeita	91
LÄHTEET	93
LIITTEET	96

1 JOHDANTO

1.1 Paikallisen kumppanuuden tutkimisen lähtökohdat

Tässä maisterintutkielmassa lähtökohtana on tarkastella kumppanuuden rakentamisen prosessia tamperelaisella hyvinvointipoliittisella kentällä julkisen ja kolmannen sektorin välillä. Paikallispoliittiset suhteet muodostavat nykymaailmassa entistä moniulotteisemman kentän, kun globaaleilla talousmarkkinoilla ja kansainvälisillä hallintorakenteilla ja organisaatioilla on omat vaikutusmekanisminsa yli kansallisvaltioiden rajojen. Tutkimuksen toteutuksen aikana eletään vuotta 2017 ja suomalainen hyvinvointipalvelujärjestelmä on harvinaisen isojen rakenneuudistusten kynnyksellä. Näistä puhutaan maakuntauudistuksena ja sosiaali- ja terveystalouden uudistuksena, joiden tavoitteena tämän tutkielman toteutuksen hetkellä on luoda uusi kolmas hallinnon taso valtion ja kuntien väliin päättämään mm. sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä nykyistä laajempien hallintoalueiden osalta. Erityisesti halusin lähteä selvittämään laadullisen aineiston ja menetelmien avulla, miten kaupungin hallinnon ja hyvinvointialalla toimivien järjestöjen yhteistyösuhteita pyritään muokkaamaan uudenlaisen kumppanuusrakenteen avulla tässä yhteiskuntapoliittisessa tilassa. Aika pian huomasin tekeväni tutkimusta toimijoiden tietoisuudesta, niistä käsityksistä ja kokemuksista, mitkä ohjaavat erilaisten kansainvälisten valtamekanismien ja rakenteellisten mallien toteutusta paikallistasolla. (Valtioneuvosto 2017.)

Yle-uutisten mukaan 2017 aloittanut uusi kaupungin valtuusto sai Tampereella eteensä budjettiesityksen, jolla haetaan 35 milj. euron säästöjä koko kaupungin budjetista ja hyvinvointia tukevat sosiaali- ja terveystaloudet olisivat suurimpien leikkausten kohteena (Nurmi 2017, YLE Uutiset 13.11.2017). Kun julkisen hallinnon rakenteita muokataan ylhäältä käsin, se aiheuttaa myös erilaisia ilmiöitä ja toimija-asetusta kamppailua julkisen hallinnon ulkopuolisissa toimijoissa. Tämän tutkimuksen kohteena oleva uusi yhteistyöelin, Tampereella joulukuussa 2016 vaaleilla valittu Järjestöedustamo, on yksi versio paikallisesta kumppanuusrakenteesta keskellä hyvinvointipoliittista muutostilaa. Hyvinvointialan järjestöjen roolista ja asemasta keskellä näitä keskeneräisiä rakenneuudistuksia käydään julkisuudessa ja toimijoiden kesken melko hajanaista keskustelua. Tästä syystä halusin lähteä tutki-
maan, miten kaikki tämä konkretisoituu järjestöjen ja Tampereen kaupungin välisessä

yhteistyössä strategisella tasolla. Tutkielman toteuttamisesta on sovittu alun perin Kumppanuustalo Artteli ry:n kanssa, joka on paikallinen hyvinvointialan järjestöjen välinen kumppanuusyhdistys. Kaksi henkilöä on ollut Artteli ry:n puolesta kommentoimassa alkuvaiheen tutkimussuunnitelmaa, mutta prosessin edetessä tavoitteena oli tuottaa mahdollisimman objektiivista tietoa molempien kumppanosapuolten näkökulmasta.

Uuden rakenteen ensisijaisena tavoitteena on ajaa järjestöjen etua hyvinvointialan toimijoina, kehittää uusia palveluita järjestöjen ja kaupungin yhteistyönä sekä edustaa järjestöjen näkemystä hyvinvointia tukevien palveluiden asiakkaiden tarpeista (Kumppanuus 2020 -ohjelma, 2016). Mielenkiintoisin ulottuvuus tämän tutkielman aiheessa muodostuu siitä, miten valtakunnalliset spekulatiot ja valmisteluvaiheen esitykset saavat ihmiset ja yhteisöt myös julkishallinnon ulkopuolella muuttamaan toimintaansa. Lisäksi uutiset Tampereen kaupungin budjettiesityksen leikkaustarpeesta julkisiin palveluihin asettelee myös muiden toimijoiden kenttää uudelleen. Aihe ja valitsemani näkökulma kytkeytyy hallinnan analyysiin ja kysymyksiin demokraattisten instituutioiden tilasta, kun pelkkä tietoisuus mahdollisista tulevista muutoksista saa aikaan muutoksia paikallistason hyvinvointipoliitikassa ja yhteistyörakenteiden kehittämisessä.

Vallan rakenteita on toki uudistettu valtakunnallisesti jo pidemmän aikaa ja teoreettisessa viitekehyksessä tarkastellaankin muutaman vuosikymmenen taakse ulottuvaa historiaa suomalaisten kuntien ja hyvinvointialan järjestöjen osalta (Anttiroiko ym. 2007; Siisiäinen ym. 2009; Ruuskanen ym. 2013). Maisterintutkielmassa keskeisiä toimijoita ovat eri kokoiset sosiaali- ja terveysalan järjestöt ja Tampereen kaupungin Hyvinvoinnin palvelualueen hallinnon ala. Yhteistyötä on tietysti tehty kautta historian, mutta se on ollut järjestökohtaisempaa. Uuden rakenteen mukana tuotu kumppanuuden terminologia tuo myös uusia odotuksia ja uusia tapoja hahmottaa toimijoiden asemia suhteessa toisiinsa. Kansainvälisissä toteutuksissa kumppanuuden muodostamisessa eri lainalaisuuksilla toimivien sektoreiden välillä on ilmennyt paljon erilaisia haasteita, joiden vuoksi kaikkia tavoitteita on ollut mahdotonta saavuttaa. Toimijoiden taloudelliset suhteet ja vaikuttamisen mekanismit luovat jännitteisiä kysymyksiä, joiden ratkaiseminen on osoittautunut melko moniulotteiseksi poliittiseksi prosessiksi. (Ks. Laffin & Liddle 2006).

Toisessa luvussa keskityn kuvaamaan kumppanuuden osapuolia ja teoretisointia julkisen hallinnon ja valtainsstituutioiden periaatteista sekä kolmannen sektorin ja hyvinvointialan järjestöjen muuttunutta yhteiskunnallista roolia. Lähihistorian perusteella pyrin hahmottamaan tutkimuksen kontekstia. Kyseessä on tapaustutkimus, jonka tavoitteena on arvioida paikallisesti toimivien järjestöjen kumppanuutta poliittisena prosessina suhteessa sille

asetettuihin tavoitteisiin. Oleellisessa osassa ovat erityisesti uudessa yhteistyömallissa rakentuvat toimija-asetat ja työnjaolliset roolit keskellä valtakunnallista sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteellista uudistusta.

Suomen hyvinvointivaltiorakennetta on yhteiskuntatieteellisten tutkijoiden mukaan monella eri sektorilla purettu jo 1980-luvun lopusta lähtien vedoten kustannuksiin, liialliseen byrokraatiaan ja jäykkyyteen. Hallintorakenteiden keventämisellä on ollut merkittäviä vaikutuksia myös vallan ja vastuun jakaantumisessa. Erityisesti hyvinvointialalla toimivien järjestöjen toiminnan sisältö on ammatillistunut voimakkaasti ja vaikuttamisen suunta on osittain muuttunut. Yhteiskunnallisen edunvalvonnan, alhaalta ylöspäin vaikuttamisen sijaan järjestöjen ammattilaiset keskittyvät yhä laaja-alaisemmin auttamaan ihmisiä ylhäältä alaspäin ja tuottamaan palveluita julkisin varoin. Osa hyvinvointialan järjestöistä on myös syntynyt 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun vaihteessa vain tätä tavoitetta varten. Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin rajojen katsotaan monella tavalla hämärtyneen erilaisten hallinnan mekanismien seurauksena. (Anttiroiko ym. 2007; Dean 2010; Ruuskanen ym. 2013; ks. myös Kaisto & Pyykkönen toim. 2010.)

Järjestöedustamon ensimmäisen toimintakauden aikana, marraskuussa 2017 Tampereella järjestettiin kaupungin päihdepalvelulinjauksia kritisoiva mielenosoitus. Tästä uutisoitiin YLE:n verkkosivuilla 22.11.2017 ja toimittaja Anna Sirénin kirjoittamassa artikkelissa oli nostettu esiin eri tahojen näkökulmia aiheeseen. Mielenosoituksessa oli artikkelin perusteella mukana itse päihdekuntoutusta, laadukkaampaa laitoshoidtoa ja nopeampaa saatavuutta toivovia päihdepalveluiden asiakkaita ja heidän läheisiään. Päihdepalveluiden asiakaskunnan omia näkökulmia ja kokemusasiantuntijoiden kannanottoa puolusti uutista kommentoinut Vasemmistoliiton kunnanvaltuutettu Minna Minkkinen ja Avominne Oy:n eli päihdepalveluja tuottavan yrityksen perustaja Mika Arramies. Artikkelin perusteella mukana ei tainnut olla ainakaan julkisesti yhtään ainoata kansalaisjärjestöä, vaikka päihdealan järjestöjen huoli palveluiden tilasta on saman suuntainen Järjestöedustamon kokouksissa tekemieni havaintojen perusteella. Tämä herättääkin siis kysymyksen siitä, että onko kaupungin kumppaneiden sopivaa esiintyä vastademokraattisessa passiivista valtaa käyttävän joukon kanssa mielenilmauksessa. Mielenilmauksen tavoitteena oli saada aiemmin tehdyt päihdepalveluita koskevat päätökset torjutuksi. (Sirén 2017, YLE Uutiset 22.11.2017; Järjestöedustamon kokous 6.6.2017.)

1.2 Teoriaohjaava lähestyminen, tutkimusmenetelmät ja aineisto

Kolmannessa luvussa lähestyn tutkimusongelmaa yhteiskuntapolitiikan ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta kumppanuuden, hallintavallan, vastademokratian ja intressin käsitteiden avulla. Paikallistason toimintaan ja yrityssectorille organisaatioiden välistä kumppanuutta on istutettu jo 1990-luvun laman jälkeen myös Suomessa, mutta mallin toimivuudesta on ristiriitaisia kokemuksia (Carley 2006; Enwistle 2006; Diamond 2006; Heino & Orrainen 2003; Hyyryläinen & Luostarinen 1997). Vuosituhannen vaihteessa briteissä kehitetty Big Society- tai Suuri Yhteiskunta -malli perustuu laajalti kumppanuussuhteille sekä toimijasektoreiden välillä että julkisen hallinnon ja kansalaisten välillä. Brittien jalanjäljissä kumppanuutta on otettu uudelleen kokeiltavaksi myös muualla Euroopassa julkisenhallinnon eri sektoreilla ja Tampereen kaupungin uuteen strategiaan se on kirjattu yhtenä toimintaa ohjaavana periaatteena (Gramberger 2001; Koskiahho 2014; Tampereen kaupunki 2017). Keskeisiksi näkökulmiksi kumppanuusprosessin arvioinnissa olen nostanut foucault’laisen valtatutkimuksen perinteen jalanjäljissä jatkavia nykyteoretisointeja, jotka ovat ohjanneet myös empiirisen tutkimuksen toteutusta koskevia valintoja. Tästä viitekehuksesta katsoen kumppanuus on yksi ideologinen malli toteuttaa hyvinvointipolitiikkaa ja muodostaa valtarakenteita.

Kun julkisen hallinnon rakenteita uudistetaan, niin merkityksellistä on tarkastella prosessin demokraattisia ulottuvuuksia ja uuden julkisen hallinnan mekanismeja. Hallinnan analyysi on osoittautunut tutkimuskohteen kannalta relevantiksi, mutta se ei välttämättä ota huomioon sitä arvoa, mitä toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisääntyminen kumppanuusverkostoissa tuo paikallisdemokratialle. Pierre Rosanvallonin (2008; 2013) mukaan demokraattisista järjestelmistä on erilaisia variaatioita ympäri maailman. Demokratian voi nähdä poliittisesti jatkuvana prosessina, joka asettaa sekä organisaatiotason toimijat että yksittäiset kansalaiset kulloinkin eri intressiryhminä erilaisiin asemiin suhteessa toisiinsa. Erityisesti hän kantaa huolta vastademokraattisena voimana toimineen kansalaisyhteiskunnan pirstoutumisesta ja tietoisuuden hajaantumisesta koskien yhteisen tasapainoisen yhteiskunnan rakentamista.

Pierre Bourdieun (1998) teoria toimijoiden valintoja ja toimintaa ohjaavista intresseistä pyrkii tuomaan esiin erilaisia asetelmia ja suhteita kaikkia koskettavalla vallan kentällä. Hän tekee näkyväksi, kuinka myös ihmisistä muodostuvat kollektiivit kamppailevat niiden intressien ohjaamina, joiden ajatellaan kulloinkin olevan olemassa olon ehtona ja liittyy siten jälleen tietoisuuden rakenteisiin. Käytännössä esimerkiksi järjestöt kamppailevat taloudellisista resursseista palvelutuotantoon liittyvissä kilpailutuksissa, jos palveluiden

tuottaminen on asetettu kansalaisjärjestön olemassa olon muodoksi ja taloudelliset resurssit sen olemassa olon ehdoksi.

Kumppanuus käsitteenä ja yhteistyön muotona hämärtää aiemman tutkimuksen perusteella helposti tietoisuutta erilaisten poliittisten ja taloudellisten intressien olemassa olosta ja vallan käytöstä. Näin sekä järjestöjen että kaupungin hallinnon toimintojen keskiössä olevien kansalaisten tai kaupunkilaisten asema saattaa jäädä epämääräiseksi ja jopa toissijaiseksi päätöksenteossa. Aktiivisen osallistumisen ja kansalaisuuden eetos on vahvasti läsnä kaikilla tasoilla toimivien ihmisten puheissa ja nämä käsitykset ideaalikansalaisesta vaikuttavat myös päätöksentekoon. Poliittiset prosessit ja uudet rakenteelliset sovellukset ohjaavat siten myös ruohonjuuritasolla konkretisoituvien kansalaisoikeuksien toteutumista ja erilaisiin intressiryhmiin jakaantuvien kansalaisten yhteiskunnallista asemaa. Siten kaupunkilaisille suunnattujen odotusten ja heidän asemaansa kuvaavien näkökulmien tarkastelu on oleellista myös tämän tutkimuksen kontekstissa. (Ks. Saastamoinen 2010.)

Neljännessä luvussa käyn tarkemmin läpi tutkimuksessa käytetyt metodit, aineiston keruun ja analyysin toteutuksen. Uuden yhteistyöelimen rakennus on alkanut Tampereella jo vuoden 2016 alussa erilaisina työpajoina ja verkoston välisinä keskusteluina. Samanlaista työryhmätyöskentelyä hyödynnetään nykyajan politiikan kaikilla tasoilla laajalti. Näiden tilaisuuksien pohjalta valmistelussa mukana ollut Ajatustalo Oy:n konsultti on laatinut Kumppanuus 2020 -ohjelman (Tampereen kaupunki 2016). Uusi rakenne on saatu aikaan toimijoiden välisissä keskusteluissa, joten päätin tutkia Järjestöedustamossa ja sen valmisteluvaiheessa mukana olevien toimijoiden käyttämiä diskursseja todellisuutta ja sosiaalisia suhteita rakentavina tekijöinä (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016).

Pääasiallinen tutkimusaineisto koostuu Kumppanuus 2020 -ohjelman laatimisessa ja Järjestöedustamon toiminnassa mukana olevien henkilöiden yksilöhaastatteluista. Yhdeksän haastattelun lisäksi olen tutkijan roolissa ollut tekemässä havaintoja ja muistiinpanoja prosessiin liittyvissä kokouksissa ja tulevaisuustyöpajassa. Lisäksi tapaukseen liittyy Tampereen kaupungin verkkosivuilla julkaistuja dokumentteja Kumppanuus 2020 -ohjelman valmisteluvaiheesta ja Järjestöedustamon kokousten pöytäkirjat, jotka otin mukaan täydentäväksi aineistoksi. Yhteistyöelimenä toimivaan Järjestöedustamoon on vaaleilla valittu Tampereella toimivista hyvinvointialan järjestöistä 15 edustajaa ja kolme varaedustajaa. Tampereen kaupunki on nimennyt omiksi edustajikseen kolme virkamiestä ja lisäksi molemmilta kumppaniosapuolilta on nimetty koordinaattorit työpariksi. Tutkimuksen toteutuksen eettiset kysymykset koskevat lähinnä haastateltujen henkilöiden anonymiteettiä ja tutkimustulosten vaikutusta eri toimijoiden asemiin.

Yhteiskunnallisen tutkimuksen keskeisenä ohjaavana näkökulmana on oleellista tehdä näkyväksi sellaisia rakenteita ja ilmiöitä, jotka asettavat yksittäisiä ihmisiä tai intressiryhmiä eettisesti ja moraalisesti arvioituna epätasa-arvoiseen asemaan. Tämän tutkielman tutkimuskohteena olevat instituutiot ovat merkittävässä asemassa, kun pyritään vaikuttamaan kaupunkilaisten hyvinvointiin. Siten eettisten kysymysten arviointi ja peräänkuuluttaminen strategisen tason yhteistyössä nousee keskeiseksi näkökulmaksi (Tuori 1993). Erilaisia intressejä toimijoiden väliselle yhteistyölle ja kumppanuusmallille on eritelty teemahaastatteluista ja muista tapauskohtaisista dokumenteista diskurssianalyysin avulla. Viides luku esittelee aineistosta löytyneitä diskursseja eli vakiintuneita tapoja puhua ja hahmottaa ja rakentaa sosiaalista todellisuutta. Näitä kutsutaan foucault’laisessa hallinnan analyysissä hegemonisen aseman saavuttaneiksi käsityksiksi yhteisten asioiden järjestämisestä, joita ei juuri kyseenalaisteta toimijan organisaatiotaustasta riippumatta. Toiseksi tarkastellaan niin sanottuja vastadiskursseja, jotka edustavat vaihtoehtoisia näkökulmia ja pyrkivät rikkomaan sosiaalisia suhteita ja olemassa olevia asemia. (Jokinen ym. 2016, 74-76; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 40-43.)

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa laadullista tietoa tamperelaisten hyvinvointialan toimijoiden kumppanuussuhteista valtakunnallisen ja paikallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa. Haastattelujen perusteella keskiöön on noussut myös niiden moninaisten kirjaviiden käsitysten esiin nostaminen, miten kumppanuus yhteistyömallina on ymmärretty ja minkälaisia toiveita siihen liitetään. Tämän maisterintutkielman avulla olen analysoinut joitain ajankohtaisia ilmiöitä paikallisen kansalaistoiminnan tilasta ja tulevaisuuden epävarmuuden synnyttämistä toimintamalleista. Tutkimuskysymykseni ovat: Miten Järjestöedustamossa mukana olevien toimijoiden väliset suhteet rakentuvat organisaatioiden välisen kumppanuuden ideaaliin verrattuna? Minkälaisia käsityksiä, kokemuksia ja intressejä tamperelaisten toimijoiden käyttämät diskurssit edustavat suhteessa Kumppanuus 2020 -ohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja Järjestöedustamon tehtäviin? Ja minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia kumppanuusmalli tarjoaa poliittisena rakenteena, kun sitä arvioidaan vastademokratian ja yhteiskunnallisen hallinnan käsitteiden näkökulmasta? Näihin pyrin vastaamaan 6. luvussa, joka avaa myös poliittisen prosessin analyysin tuloksia.

Tutkimuskohteena on paikallisen kumppanuuden valmistelu- ja rakentamisvaihe, joten viimeisen luvun pohdintoissa tarkastelen sitä, että tuottaako uusi rakenne jotain sellaista arvoa, että se on perusteltu tapa jatkaa kaupungin ja järjestöjen välistä yhteistyötä. Omalta osaltaan tämän kaltainen tutkimus ottaa tietenkin myös osaa meneillään olevaan pro-

sessiin tämän tutkimusraportin muodossa. Nostamalla esiin malliin liittyviä ideologisia taustoja ja kumppanien yhteiskunnallisen toiminnan lainalaisuuksiin liittyviä ristiriitoja, pyrin tämän tutkielman avulla myös tuomaan paikallistason politiikkaan moniulotteisempia näkökulmia sen toteuttamisen tueksi. Jos todelliset valtarakenteet jäävät kumppanosapuolille ja kaupunkilaisille epämääräisiksi, niin siitä seuraa helposti perusteettomia käsityksiä ja odotuksia sekä epäluottamusta, joita toimijoiden välillä on tutkimusaineiston perusteella tuntunut olevan jo pidemmän aikaa. Jos epämääräisyyden hypoteesi osoittautuu todeksi, niin on kyseenalaista, että autetaanko tällöin kenenkään toimijan yhteiskunnallista asemaa eteenpäin sen enempää kuin yksittäisten kaupunkilaisten hyvinvointiakaan. Oleelliseksi tehtäväksi muodostui sen tarkasteleminen, miten kumppanuusajattelu jäsentää tätä paikallispoliittista kenttää ja toimijoiden tietoisuutta vallankäytöstä empiirisessä todellisuudessa Tampereen tapauksessa.

Tällä tutkielmalla on mahdollisuus myös laajentaa tuota tietoisuutta ja herättää toivottavasti yhä moniulotteisempaa ja avoimempaa keskustelua rakenteen todellisista mahdollisuuksista ja haasteista. Järjestöedustamon asema ei ole vielä ehtinyt ensimmäisen toimintakauden aikana vakiintua kovin vaikutusvaltaiseksi myöskään suhteessa kaupungin hallinnon päätöksentekoon, joten kehittämistyötä on mahdollista jatkaa melko joustavasti. Vuoropuhelu tutkimuskohteena olevien toimijoiden kesken ja olemassa olevan tutkimustiedon sekä tapauskohtaisen arvioinnin tuominen mukaan keskusteluun, tuottavat toivottavasti omalta osaltaan jotain lisäarvoa paikallistason poliittisen tietoisuuden rakentumisessa.

2 TAPAUKSENA TAMPERELAINEN KUMPPANUUS

2.1 Kaupungin hallinto ja paikallinen hallinta

Lähestyn tutkimuksen kohdetta tapauksena ja yhtenä tutkimusta ohjaavana näkökulmana toimii teoretisointi tulkitsevasta politiikka-analyysistä. Tarkasteltavina olevat toimijat, kunta ja hyvinvointialan järjestöt, voi nähdä tiettyyn poliittiseen prosessiin osallistuvina osapuolina ja näkökulman valinta on tutkijan osalta aina normatiivinen. Liisa Häikiö ja Helena Leino kirjoittavat poliittisista ja hallinnollisista instituutioista, että demokraattisessa prosessissa yksi oleellisimmista tavoitteista on sosiaalisen tasapainon säilyttäminen julkisen hyväksynnän, legitimaation saavuttamiseksi. (Häikiö & Leino 2014, 18-26.) Julkinen hallinto rakenteineen on kuitenkin jatkuvassa muutoksessa ja julkisen keskustelun perusteella legitimaation saavuttaminen muuttuu jatkuvasti haasteellisemmaksi. Pyrin seuraavaksi hahmotamaan julkisen hallinnon toiminnan lainalaisuuksia, hyvinvointiin liittyviä tehtäviä demokraattisessa yhteiskunnassa ja siihen tehtyjä muutoksia viimeisten muutaman vuosikymmenen aikana. Lisäksi pohjustan muutosten merkitystä julkisen sektorin ja hyvinvointialan järjestöjen yhteistyösuhteille.

Frank Fischer (2000) kirjoittaa demokraattisen valtion kriisistä ja julkisen hallinnon instituutioiden reformista, että yksi keskeinen strategia varsinkin Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa on ollut voimakas julkisten virastojen ja hallinnon instituutioiden vähentäminen, minkä on todettu myös uhkaavan hallinnon tehtävien hoitamista. Samaa linjaa on otettu käyttöön myös laajalti Euroopassa liberaalin ajattelun pohjalta. Hallinnon muokkaamisen ja hajauttamisen tarve on johtanut sellaisten poliittisten ohjelmien laatimiseen, joiden tavoitteena on osallistaa vapaat kansalaiset itsensä hallitsemisen prosessiin ja korostaa osapuolten välistä keskustelua yhteisten huolten ja yleisen edun nimissä. (Fischer 2000, 219-227)

Suomalaisen kunnan rooli on tähän asti ollut julkisen vallan ja vastuun jakaantumisen näkökulmasta erittäin vahva perustuslaillisen asemansa perusteella. Valtion ohjaus hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella on ollut keskeinen ja sentralisoidusta mallista on 1980-luvun lopulta lähtien siirrytty taloudellisesti desentralisoidumpaan malliin ja kuntien itsehallinnollinen vastuu on laajentunut erityisesti hyvinvointipalveluiden osalta. Kehitys noudattelee globaalilla tasollakin tunnustettavaa liberaalimpaa poliittista ja taloudellista kehitystä hierarkkisesta keskitetystä hallinnosta verkostomaiseen paikallisempaan hallintaan. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2007; Möttönen & Niemelä 2005.)

Kunnan nykyisiin tehtäviin kuuluu laaja palveluiden järjestämisvastuu, vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista huolehtimisesta ja paikallisen yhdyskunnan edunvalvonnasta suhteessa esimerkiksi valtiovallan toteuttamaan politiikkaan. Edunvalvontavastuu pohjautuu demokraattisiin periaatteisiin siitä, että jokaisella kansalaisella pitäisi olla mahdollisuus vaikuttaa ja ottaa osaa omaa elämäänsä ja ympäristöään koskevaan päätöksen tekoon. Parhaiten hyvinvoinnin varmistamisen katsotaan toteutuvan lähellä kansalaista eli paikallisissa yhteisöissä kuten suomalaisten kohdalla kunnissa. Toisaalta 1990-luvun rajun inflaation jälkeen kuntien taloudellisia resursseja ei ole vahvistettu samassa suhteessa kuin itsehallinnollista vastuuta palveluiden järjestämisestä. Paikallisella tasolla on jouduttu ristiriitaiseen tilanteeseen ja paikallista hallintaa suhteessa julkisen vallan lakiin kirjattuihin velvollisuuksiin on pyritty ratkaisemaan kunnissa erilaisilla uusilla hallinnan malleilla. Näitä malleja on kopioitu kansainvälisiltä poliittisilta ja taloudellisilta toimijoilta ja ne perustuvat pääasiassa yritysjohtamisen oppeihin, minne myös kumppanuusmallin juuret ulottuvat. (Anttiroiko ym. 2007, 19-20, 104-105.)

Tampereen kaupunki on 2000-luvun alkupuolella siirtynyt ns. prosessiorganisaatiomalliin, jolloin kaupungin organisaatio jakaantuu palveluiden tilaajaan, eli hallinnollisiin osiin ja palveluiden tuottajiin, eli toteuttaviin osiin. Julkisen sektorin oman palvelutuotannon lisäksi mm. sosiaalipalveluissa ja vanhusten palveluissa on otettu laajasti käyttöön myös yksityisiä palvelun tuottajia eli yrityksiä ja järjestöjä. Oman osuutensa tässä muutoksessa näyttelee myös EU:n kilpailulainsäädäntö, joka ohjaa tilaajan ja yksityisen palvelun tuottajan välistä sopimusten laadintaa ja jättää toisaalta vähemmän tilaa paikalliselle päätöksenteolle. (Anttiroiko ym. 2007, 17-18.)

Muutokset organisaatiomallissa ovat asettaneet myös julkisen sektorin kanssa yhteistyötä tekevät järjestöt rooliin, jossa heistä on tullut palvelun tuottajia kapeammin rajatun ongelman ratkaisemiseksi ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden perinteinen edunvalvonta-tehtävä on jäänyt vähemmälle. EU:n hankerahoitusten voimakas lisääntyminen on lisännyt ammatillisen palvelutuotannon osuutta erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla toimivien järjestöjen toiminnassa. Siten palkkatyöntekijöiden hyödyntäminen myös perinteisemmän kansalaistoiminnan organisoinnissa on lisääntynyt voimakkaasti ja niillä on paikattu kuntien omiin palveluihin kohdistuneita leikkauksia.

Kehitys kuntien ja järjestöjen välisestä yhteistyöstä on kuitenkin kääntynyt uudelleen 2000-luvulla suuntaan, jossa järjestöjen jäsenistön tilanne on vaatinut uudelleen panostamista edunvalvontaan, sillä hyvinvointi jakaantuu suhteellisesti koko ajan epätasaisemmin. Toisaalta myös järjestöjen kyky kilpailla suurempien kansainvälisten sosiaali- ja terveysalan

yri­tysten kanssa on käynyt hankalammaksi ja järjestöt ovat osittain luopuneet palvelutuotannostaan tai yhtiöittäneet palvelut, jolloin vapaa, tasa-arvoisempi kilpailu yritysten rinnalla on mahdollista. Vaikka järjestösektori on kansantaloudellisesti erittäin merkittävä, erilaisten ennaltaehkäisevien toimintojen ja palveluiden tarjoaja, niin kunnilla ei juurikaan ole palvelustrategioita koskien palveluiden hankintaa järjestöiltä, mikä aiheuttaa tietysti lyhytjänteisyyttä ja epävarmuutta kaikkien toimijoiden näkökulmasta. (Möttönen & Niemelä 2005, 79-93; Särkelä, 2016)

Julkisen sektorin desentralisaatio ja byrokraattisen hallinto-instituution keventäminen ja sen osittainen korvaaminen paikallisen hallinnan (local governance) malleilla on siis automaattisesti vaikuttanut sekä järjestöjen keskinäisiin, että järjestösektorin ja kunnan välisiin suhteisiin ja rooleihin työnjaollisesta näkökulmasta. Kehitys ei voi olla vaikuttamatta myöskään julkisen sektorin ja yksittäisten kansalaisen välisiin suhteisiin ja aseisiin, jos heidän välillään olevien järjestötoimijoiden asema ja kenttä ovat epävakaat ja ailahtelevat. Tämän tutkielman kokoamisen aikana valtakunnallisesti valmisteluvaiheessa olevat maakuntaudistus ja sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteellinen uudistus tarkoittaisivat toteutuessaan sitä, että Suomeen ollaan muodostamassa kaksiportaisen julkisen hallinnon väliin uutta maakunnallista tasoa. Uudelle maakuntahallinnolle siirtyisi noin puolet kuntien koko organisaation taloudellisesta ja palvelujen järjestämisen vastuusta. Tällä hetkellä kuntien taloudesta noin 51% prosenttia koskee nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluita ja rakennemuutosten toteutuessa suunnitellussa aikataulussa 2019 vuoden alusta suhteet julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välillä muuttuvat ehkä jälleen hyvin perusteellisesti. (Möttönen & Niemelä 2005; Valtioneuvosto 2017.)

Kriittisen yhteiskunnallisen tutkimuksen yksi oleellinen tehtävä on pyrkiä vahvistamaan ensisijaisesti kansalaisten toimijuutta ja mahdollisuuksia osallisuuteen omaa elämäänsä koskevassa päätöksenteossa, ja ottaa siten osaa myös erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden välisten suhteiden politisoimiseen (Häikiö & Leino 2014, 18-22). Tämän ajatuksen pohjalta on edennyt myös tämä maisterintutkielma. Pierre Rosanvallonin (2008, 197-226) kuvaus politiikan epäpolitisoitumisesta yhdistettynä näkökulmaan, jonka mukaan julkista hallintoinstituutiota muokataan yhä yritysmäisemmiksi ja kansalaisyhteiskunnan ko­keillessa erilaisia rooleja, eri intressiryhmien väliset erot helposti unohtuvat ja hämärtyvät. Tällä kehityssuunnalla on useiden yhteiskuntatieteilijöiden näkökulmasta epäoikeudenmukaisia seurauksia nimenomaan demokratian päähahmon, eli kansan elinolosuhteille ja alimpien sosiaaliryhmien kansalaisyhteiskunnalle. Julkisten valtaa käyttävien instituutioiden toiminnan pitäisi perustua ensisijaisesti kollektiivisen päätöksenteon ja tahdonmuodostuksen

moraaliseen ulottuvuuteen. Tällöin yhteiskunnallisen tasapainon säilymistä on mahdollista turvata ottamalla tasa-arvoisemmin kaikkien intressiryhmien etu huomioon päätöksenteossa. (Dean 2010; Tuori 1993.)

Yrityssektorin lainalaisuuksiin kehitetyt toiminnan mallit, joita on omaksuttu laajasti myös julkiseen hallintoon, eivät automaattisesti takaa moraalisen ulottuvuuden toteutumista poliittisten kysymysten ratkaisuisissa ja intressiryhmien tasavertainen huomioiminen saattaa olla vaikea saavuttaa. Kumppanuusmalli, jonka sovellusta tässä tutkielmassa tarkastelen, kuuluu myös ensisijaisesti yritysmaailman tarpeisiin kehitettyihin ratkaisuihin (luku 3.2). Vuonna 2016 käytyjen kunnallisvaalien jälkeen Tampereen kaupungin uusi valtuusto ja hallitus ovat työstäneet uutta, vuoteen 2030 ulottuvaa strategiaa, jossa toimialasta riippumatta painotetaan vahvasti kumppanuuksia eri toimijoiden kanssa ja kansalaisten aktiivista osallistumista (Tampereen kaupunki 2017).

2.2 Järjestöjen muuttunut yhteiskunnallinen rooli

Rekisteröityneet yhdistykset eli kansalaisjärjestöt ovat suomalaisessa yhteiskunnassa olleet hyvin vaikutusvaltainen toimija erityisesti hyvinvointivaltion rakentamisen aikana 1960-luvulta lähtien. Kansalaisyhteiskunnan ajaminen ja edunvalvonta on kuulunut niiden perinteiseen rooliin. Suhde demokraattiseen julkiseen päätöksentekoon on ollut läheinen ja monet yhteiskuntatieteilijät nostavat vahvan järjestäytymisasteen oleelliseksi tekijäksi, millä demokraattista legitimitettiin on ollut mahdollista ylläpitää. Tämä tasapainottaa yleistä luottamusta yhteiskunnan osapuolten välillä verrattuna muihin demokraattisiin valtioihin pohjoismaiden ulkopuolella. Oikeusministeriön selvityksessä suomalaisen kansalaisvaikutuksen tilasta on arvioitu järjestöjen yhteiskunnallista funktiota ja sosiaali- ja terveysalan järjestöjen roolista kirjoitetaan, että ”monet taiteilevat järjestelmäautonomiansa (autopoiesinsa) ja ulkoa määräytyvyyden välisellä jännitteellä: markkinaistumisen ja taloudellisen alajärjestelmän logiikan (koodin) ja jäsenistön, kohderyhmän monialaisten kysymysten välistä suhdetta ei ole helppo ratkaista” (Siisiäinen & Kankainen 2009, 129).

Osa tamperelaisista hyvinvointialan järjestöistä on lähtenyt tilaaja-tuottajamallin mukaisesti toteuttamaan palvelutuotantoa laaja-alaisesti. Ajan hengen mukaan monikanavainen rahoitusjärjestelmä on ohjannut järjestöjen toimintaa pikkuhiljaa eri suuntaan 1990-luvulta lähtien. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa Ruuskasen, Selanderin ja Anttilan (2013; 14-21) mukaan kolmannen sektorin roolin muutoksen taustalla on erilaisia tekijöitä,

kuten kansalaisosallistumisen luonteen muutos ja järjestöjen haasteet löytää vapaaehtoisia ja luottamustehtäviin halukkaita kansalaisia.

EU:n sosiaalirahaston (ESR) hankerahoitusten ohjautuminen paikallisen kehitystyön tueksi ei-julkisille toimijoille ja kunnan organisaatiomuutos ovat vaikuttaneet osaltaan järjestöjen roolin hämärtymiseen. Järjestöjä on myös hyödynnetty työpoliittisissa ratkaisuissa työttömyyden vähentämiseksi, mikä ei ole kuulunut yhdistyslaitoksen perinteiseen toimintaan. Palkkatyön ja palvelutuotannon lisääminen on ollut yksi keino turvata järjestöjen taloudellista resurssia ja toimintaedellytyksiä, mutta toisaalta myös kuntien näkökulmasta kustannustehokas ja joustava tapa paikata ja täydentää julkisten hyvinvointia ja työllisyyttä tukevien palveluiden vajetta. (Ruuskanen & Selander & Anttila 2013, 14-21; ks. myös Särkelä 2016.)

Tilaja-tuottajamallin myötä osa järjestöistä on myös ajautunut kilpailemaan julkisesta rahoituksesta, EU-hankerahoista sekä entisen Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) nykyisen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) rahoituksista. Kilpailijoiksi asettuvat samalla alalla toimivien järjestöjen lisäksi sosiaali- ja terveysalan yritykset. Tämän seurauksena selkeämmän hyvinvointivaltion rakenteen, kolmijakoisen sektoriasettelun (julkinen, yksityinen ja kolmas/järjestö) rajat ovat pikkuhiljaa 1990-luvulta lähtien hämärtyneet.

Kehitys jatkuu edelleen 2010-luvulla, kun kansallisvaltioiden rooli ja rajat hämärtyvät markkinoiden globalisoitumisen myötä. Haastatteluaineistossa tämä nousi esiin myös ihmettelynä, kuinka Tampereen kaupunki on alkanut rekrytoida vapaaehtoisia perinteisten järjestöjen tapaan ja järjestöt taas ovat lähteneet perustamaan yrityksiä vastoin oman sektorinsa lainalaisuuksia. Järjestöjen roolia ja sen muutoksia on oleellista tarkastella osana demokraattista valtiomuotoa, jota ranskalainen yhteiskuntatieteilijä Pierre Rosanvallon (2008) on teoretisoinut vastademokratian käsitteen avulla. Demokraattisena tavoitteena on yhteisen maailman rakentaminen ja yhteisestä hyvästä huolehtiminen, mihin liittyy tietysti myös hyvinvointivaltion ratkaisematon ongelma, kuinka huolehtia kaikkien ja jokaisen hyvinvoinnista.

Demokratian oleellinen muoto on vaaleilla valittu edustuksellinen julkinen hallinto, mutta legitimitetti ja luottamus eivät rakennu niin yksinkertaisesti pelkästään vaali-instituutiosta. Kaikissa demokraattisissa valtioissa on törmätty samankaltaisiin ongelmiin (Rosanvallon 2013). Oleellinen osa toimivaa demokraattista prosessia onkin kansan epäluulo ja siitä muotoutuvat julkisen institutionaalisen vallan vastavoimat, joista yhdistyslaitos on epäluulon organisoitu muoto. Vastavallan päämuotoja Rosanvallon kuvaa valvomiseksi, torjunnaksi ja arvostelulle alistamiseksi ja tämän ilmiön hän nimeää vastademokratiaksi. (2008,

21-36.) Hierarkkiset järjestörakenteet (valtakunnallinen kattojärjestö tai liitto-taso, piirikunnat ja paikallisjärjestöt) eivät välttämättä muodostu yhtä vahvoiksi paikallisten pienten ja itsenäisten järjestöjen lisääntyessä paikkaamaan kuntien palveluvajeita. Näin myös tietoisuuden eri tasot, eli käsitykset yhteiskunnan ja kansalaisten tilasta paikallisella ja valtakunnallisella tasolla, muodostuvat heikosti yhtenäisiksi. Vastademokraattisen vaikutusvallan hyödyntäminen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kentällä saattaa olla vaikea tässä tilanteessa organisoida.

Vastademokraattiseksi toimijaksi voi ryhtyä epäluuloinen suvereeni kansa, pienempi yhteisö tai valtainsstituution sisällä toimiva yksittäinen ”toisinajattelija”. Poliittinen filosofia käsittää kansan yhtenä hahmona ja sosiologisessa näkökulmassa se taas hajoaa yksilöiksi, jotka muodostavat ja identifioituvat tiettyihin yhteisöihin. Kuitenkaan yksinään ilman yleistä mielipidettä ja kansalaistietoisuutta yksilöt eivät pysty käyttämään vallan vastavoimia kovin tehokkaasti. (emt. 105-138.)

Yleisen mielipiteen ja kansalaistietoisuuden muodostamisessa yhdistyslaitoksella onkin ollut oleellinen rooli toimivan tasa-arvoisen demokraattisen prosessin näkökulmasta. Jos ja kun yhdistyslaitoksen rooli edunvalvojana ja vastademokraattisen vallan käyttäjänä on kärsinyt roolin muuttuessa, niin myös demokraattinen päätöksenteko ja eri intressiryhmien tasa-arvoisen edustuksen heikentyminen on johtanut koko ajan epätasaisemmin jakaantuvaan hyvinvointiin ja epävakaampaan yhteiskuntaan.

2.3 Tampereen hyvinvointipoliittinen tila ja järjestöjen välinen yhteistyö vuonna 2017

Tampereella toimivien hyvinvointialan järjestöjen välillä on kehitetty kumppanuutta jo muutamia vuosia. Tällä on yritetty vastata hyvinvointipolitiikan muutoksiin ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseen. Vuonna 2013 perustettua Kumppanuustalo Artteli ry:tä on kehitetty RAY:n hankerahoituksella ja jäsenenä on 30 paikallisesti toimivaa hyvinvointialan järjestöä. Kumppanuus tiivistyneen järjestökentän ja Tampereen kaupungin välillä taas on aloitettu Artteli ry:n aloitteesta vuonna 2016 suunnitteleamalla Kumppanuus 2020 -ohjelmaa. Valmisteluvaiheen prosessissa on ollut tiiviisti mukana konsulttiyritys Ajatustalo Oy. Artteli ry:n jäsenten lisäksi mukaan on ilmoittautunut yhteensä noin 70 Tampereella paikallisesti toimivaa hyvinvointialan järjestöä. Toimintamalli kyseisten osapuolten välillä Tampereella on suhteellisen tuore eikä tapauksesta ole vielä tutkimustietoa.

Ohjelman toteutus alkoi Järjestöedustamon perustamiskokouksella 14.12.2016, jolloin valittiin 15 edustajaa järjestöistä ja kaupunki nimitti 3 edustajaa omasta puolestaan. Myöhemmin mahdollisesti toteutuvan maakuntauudistuksen jälkeen on tarkoitus saada mukaan myös maakunnan edustus. Järjestöedustamolle on kumppanuusohjelmassa määritelty tehtävät tai tavoitteet, joiden perusteella kaupungin ja järjestöjen välisen yhteistyön odotetaan tehostuvan ja selkiytyvän, järjestöjen paikallisten toimintamahdollisuuksien vahvistuvan ja ihmisten vaikutusmahdollisuuksien parantuvan suhteessa hyvinvointipalveluiden kehittämiseen. (Tampereen kaupunki ja Järjestöedustamon pöytäkirjat 2017.)

Järjestöt ovat pitkään tuottaneet ns. ad hoc -tyyppisesti oman ydinosaamisensa mukaisia, hyvinvointia tukevia toimintoja ja palveluita erillisillä yhteistyösopimuksilla kaupungin kanssa. Tällä yhteistyömallilla jokainen toimija pyrkii tietysti myös vahvistamaan oman jäsenistönsä tai asiakaskuntansa yhteiskunnallista asemaa ja lisäämään julkisen hallinnon tietoa palvelutarpeista. Tavoitteena on taata palveluita myös niille, jotka kuuluvat erilaisen ongelman asetteluun mukaan johonkin pienempään erityisryhmään. Marginaaliset ryhmät eivät tule aina huomioiduksi lakisääteisessä palvelutuotannossa tarpeidensa mukaisesti, mitä varten osa järjestöistä on alun perin perustettu. Määräaikaisten sopimusten, kilpailutuslain säädännön ja projektiluontoisen toiminnan myötä niiden toimintaedellytykset ja asema yksittäisinä järjestöinä on käynyt koko ajan epävakaammaksi. Huoli paikallistoimijoiden tulevaisuudesta sekä järjestöjen roolista sote- ja maakuntauudistusten toteutuessa on vahvasti kumppanuuteen hakeutumisen taustalla. Yhteiskunnallisten muutosten myötä toimintaedellytysten säilymistä pyritään nyt vahvistamaan laajemman yhteistyön ja kumppanuuden keinoin. Kun asiantuntijuutta ja resursseja yhdistetään järjestökentällä ja pyritään huomioimaan yksilöiden palvelutarpeita joustavammin, toimijoilta vaaditaan myös uudenlaisia organisaatiotason yhteistyötaitoja. (Kumppanuus 2020 -ohjelman loppuraportti 2016.)

Iso osa paikallisista hyvinvointialan järjestöistä rahoittaa toimintansa sekä kaupungilta haettavilla järjestöavustuksilla, osallistumalla kilpailutettujen ostopalveluiden tuotantoon, että erilaisilla ministeriöiltä ja EU:lta haettavilla hankerahoituksilla. Huolta hyvinvointialan järjestöjen rahoituksesta ei kuitenkaan ole konkreettisesti ratkaistu kumppanuusohjelmaa laadittaessa, sillä järjestöavustusten kriteereihin ja jakoperiaatteisiin ohjelmassa mukana oleminen tai Järjestöedustamon perustaminen ei ainakaan virallisesti suoraan vaikuta. Lähtökohtaisesti ohjelma onkin melko abstraktilla tasolla, eikä vielä takaa muuta kuin yhteisen keskustelutilaisuuden toimijoiden välillä Järjestöedustamon kokousten muodossa.

Taloudellinen riippuvuussuhde ja siihen liittyvä epävarmuus ohjaa siis voimakkaasti järjestöjen toimintamahdollisuuksia paikallistasolla ja asettaa järjestöjen autonomisen toimijuuden kyseenalaiseksi. Toisaalta järjestöt ovat kaupungille valtava resurssi palvelu- ja paikkaamisessa ja ennalta ehkäisevän työn tekemisessä, jos rahoitus on järjestetty muiden kanavien kautta, kuten EU, ESR, STEA ja ministeriöt. Kumppanien välillä on tiettyä riippuvuutta ja yhteen sovitettavia tavoitteita ja intressejä kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa. Resurssien jakaantuminen ja aiemmat, ehkä edelleen jatkuvat, kilpailuasetelmat, epäluottamus ja kriittiset asenteet toimijoiden kesken luovat jokseenkin ristiriitaisia odotuksia ja jännitteistä keskustelua.

3 KUMPPANUUDEN SOVITTAMINEN DEMOKRAATTISEEN YHTEISKUNTAAN

3.1 Kumppanuusmallin juuret ja muodostuminen hallinnan välineeksi

Tässä luvussa pyrin avaamaan ja perustelemaan tutkimusta ohjaavaa teoreettista viitekehystä, jonka keskeisimmät käsitteet ovat kumppanuus, hallintavalta, vastademokratia ja intressi. Kaikkien valitsemiäni käsitteiden ja niihin liittyvien tutkimusten osalta yhdistäväksi tekijäksi muodostuu ihmisten tietoisuus ja siihen sijoittuva valta. Aloitan siitä, mihin kumppanuuskäsitteen juuret johtavat ja miten sitä on Suomessa tähän mennessä hyödynnetty. Yhtein kietoutuvat sekä taloustieteelliset näkemykset inhimillisten riskien hallinnasta, että yhteiskuntatieteelliset näkemykset demokraattisen yhteiskunnan prosesseista. Pyrin tekemään näkyväksi sitä, miten nämä mekanismit vaikuttavat hyvinvointialan järjestöjen haasteelliseen tilanteeseen ja yksittäisten kansalaisten ja intressiryhmien asemaan.

Kumppanuuden idea on alun perin kehitetty yritysmaailman tarpeisiin ja mallin kehittämisen tavoitteena on ollut yritysten kilpailukyvyn parantaminen 1990-luvun lamaa seuranneessa talouden murroksessa. Kilpailukyky vapailla markkinoilla tarkoittaa yksinkertaistettuna sellaisten resurssien ja taitojen tavoittelua, joiden avulla yrityksen mahdollisuudet tuottaa omistajilleen taloudellista pääomaa, voittoa paranevat (Harmaala & Jallinoja 2012, 4-6). Kilpailussa tarkoitus on myös saavuttaa mahdollisimman iso osuus alan markkinoista pääomaosuuden ylläpitämiseksi, jolloin kilpailijoilla ei ole yhtä hyviä mahdollisuuksia pärjätä ja saavuttaa pääoman mukanaan tuomaa vaikutusvaltaa.

Teollistumisen aikakaudesta ja teollisuuteen painottuvan työelämän muodoista on pikkuhiljaa Ståhlen ja Laennon (2000) mukaan siirrytty tietoyhteiskuntaan, joka on haastanut työmarkkinat uudistumaan. Tiedonhallinta ja työntekijöiden kyvykkyys, eli tietotaidon tehokas hyödyntäminen alettiin nähdä avaintekijänä yritysten pärjäämiselle. Nopeaksi ja kustannustehokkaaksi tavaksi kasvattaa näitä resursseja keksittiin kumppanuuksien muodostaminen. Kilpailu- ja uudistumiskyvyn ytimen muodostaa tässä ajattelussa ihmisen voimavarat ja eri organisaatioissa toimivien ihmisten tietojen ja voimavarojen yhdistäminen vahvistaa organisaation kykyä kamppailussa isommista pääomaosuuksista markkinoilla. Tämän ajatuksen pohjalta on muotoiltu idea organisaatioiden välisestä kumppanuudesta, joka vaatii strategisia taitoja kumppaneiksi ryhtyviltä toimijoilta. Kumppanuuteen ja yhteisiin tavoitteisiin liittyy aina sekä isompia riskejä että paremmat onnistumisen mahdollisuudet. (Ståhle & Laento 2000, 9-10; Harmaala & Jallinoja 2012)

Yritysten välinen kumppanuus siis tarkoittaa myös käytännössä sitä, että yritykset eivät kumppaneina kilpaile toisiaan vastaan. Kumppanuuden ehdot ja vaihdettavat tai jaettavat resurssit ja tietotaito on määritelty molempia osapuolia sitovin sopimuksin. Kun yhteistyölle on määriteltävissä sopimukseen kirjattavat ehdot, niin se muodostaa myös tietyllä tavalla takuun luottamukselle. Kaikkia yksityiskohtia ei kuitenkaan ole välttämättä yhtä helppoa ottaa huomioon, kun puhutaan moniulotteisemmista ilmiöistä kuten ihmisten hyvinvointi.

Yritystoiminnan perinteinen keskeinen periaate on tuotteiden ja palveluiden myyminen ja ensisijaisena intressinä on taloudellisen pääoman tuottaminen yrityksen omistajille (Harmaala & Jallinoja 2012, 4-5). Tällöin yritystoiminnan lainalaisuuksien mukaan päätöksentekoa ohjaa siis ensisijaisesti aina pragmaattinen tahdonmuodostuksen ulottuvuus, jossa erilaiset rationaaliset, käytännön järkeen perustuvat intressit ovat keskiössä. Toki taloustieteiden alalla painotetaan nykyään entistä laajemmin myös ns. yhteiskuntavastuuta ja eettisesti kestäväää kehitystä liiketoimintaa ohjaavina periaatteina. Pragmaattinen ulottuvuus saattaa kuitenkin helposti ohittaa moraalisen ja eettisen ulottuvuuden, jos ne ovat ristiriidassa taloudellisen pääoman saavuttamisen ja yrityksen olemassa olon ehtojen kanssa. (Tuori 1993; ks. tässä teoksessa luku 3.5.)

Erilaisen julkisen vallan ja sääntelyn, lakien ja asetusten tehtävänä olisikin varmistaa ne rajat, joiden ulkopuolella taloudellisen pääoman tavoittelu ei ole moraalista ja eettisesti arvioituna yleisen hyvän näkökulmasta sallittavaa. Aukkoja ja kiertoteitä kuitenkin on aina olemassa ja niitä syntyy jatkuvasti lisää, kun sääntelyä puretaan globaalin kilpailukyvyyn nimissä. Lainmukaisuus saattaa varmistaa moraalisen oikeutuksen pohjan, mutta eettinen ulottuvuus riippuu lähinnä yrittäjän oikeudenmukaisuuden käsityksestä ja omatunnosta. Tällä hetkellä ammattilaisilla pyöritetyt kolmannen sektorin järjestöt ja ns. voittoa tuottamattomat sosiaaliset yritykset tuntuvat omaksuneen hyvin samanlaisia periaatteita silloin kun päätöksiä pitää tehdä henkilöstökulujen ja yleisen edun välillä.

Yksityissektorin ja vapaan markkinatalouden lainalaisuuksiin liittyy vahvasti taloustieteelliset näkemykset vapaan kilpailun ideaalista, johon on perustunut myös 2000-luvun vaihteessa julkiseen hallintoon tuotu New public management -malli (NPM) ja siihen liittyvä tilaaja-tuottaja -malli ja muut managerialistiset julkisjohtamisen opit. Kilpailun konseptiin niin kilpaurheilussa kuin vapailla markkinoillakin sisältyy aina voittamisen, palkinnon ja paremmuusjärjestyksen selvittämisen tavoitteet, oli kyse sitten mistä lajista, toiminnan kentästä ja lainalaisuuksista tahansa. Kapitalistisessa vapaassa kilpailussa palkintoa ei jaeta tasapuolisesti kaikkien osallistujien kesken, moraalisin tai eettisin periaattein vaan

isoimman osuuden on ansainnut aina tietyin mittarein parhaaksi todistettu osanottaja (Fine 2001). Heikompiosaisille kilpailijoille ei luvata kompensatiota siirtämällä lähtöviivaa lähemmäs maalia tai myöntämällä isompaa alkupääomaa. Yrityskollektiivien, yrityskumppanuuksien välisessä tahdonmuodostuksessa siis etusijalla on rationaalinen markkinoiden ehdoilla tapahtuva päätöksenteko.

Koko valtion hallinnon muokkaaminen yritystoiminnan kaltaiseksi taloudelliseksi toimijaksi uuden julkisjohtamisen (NPM) oppien mukaan on edennyt pikkuhiljaa 1990-luvulta lähtien ja ulottuu jo hyvin kokonaisvaltaisesti myös hyvinvointipalveluihin, mitkä ovat valtion ja kuntien taloudessa suurin menoerä. Hyvinvointivaltion palveluiden kompleksinen byrokraattinen rakenne ja liberaalin markkinatalouden ajautuminen kriisiin vuonna 2008 on haastanut poliitikot ja muut toimijat jälleen miettimään uusia ratkaisuja kansalaisten hyvinvoinnin takaamiseksi yhä pienemmillä resursseilla. Nyt hallituspuolueet pyörittelevät mallia ”valinnan vapaudesta”, joka avaisi yritysten mahdollisuutta laajemmalle kilpailutuksissa verovaroin kustannetuista terveys- ja sosiaalipalveluista (Valtioneuvosto 2017).

Kansallisvaltiot ovat monimutkaisesti taloudellisissa sidoksissa kansainvälisiin organisaatioihin, kuten Maailman pankki, OECD ja tietysti lähimpänä meitä suomalaisia myös Euroopan unioni ja EMU eli Euroopan talous- ja rahaliitto. Nämä tarjoavat avokätisesti erilaisia ohjeistuksia ja ohjelmia kaikkia kansallisvaltioita koskettaviin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Kun NPM-malli alkaa olla loppuun kaluttu, eikä sen toimivuutta ole saatu todistettua ja julkisten hallintoinstituutioiden legitimitteettivajetta korjattua, niin tilalle on tuotu uuden julkisen hallinnan NPG (New public governance) teoriaan perustuvat mekanismit, joiden rinnalla erityisesti brittiläisessä yhteiskuntapolitiikassa on kehitetty Big Society eli suomeksi Suuri Yhteiskunta -mallia ja kumppanuusajattelu. (Tietäväinen 2010, 199-210; ks. myös Fine 2001; Koskiaho 2014.)

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) muiden instituutioiden rinnalla mallintaa jäsenvaltioilleen erilaisia poliittisia ohjeita ja ohjelmia ja suosituksia. Taloudellista kasvua ja vakautta pyritään pitämään yllä näillä ohjelmilla, joita suositellaan rauhan takaamiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi. Ensisijainen tavoite on kuitenkin vapaan markkinatalouden edistäminen klassisen taloustieteen ja rationaalisen valinnan ideologiaan pohjautuvan kehityksen edistäminen. Kansalaiset asettuvat siis kuluttajan ja asiakkaan rooliin myös suhteessa julkiseen hallintoon ja palveluihin ja heidän oletetaan kykenevän tekemään oman etunsa mukaisia järkeviä päätöksiä toiminnassaan. Kehitysmaiden näkökulmasta OECD:ta on nimitetty niiden rikkaiden maiden etujärjestöksi, jotka tuotavat kaksi kolmasosaa koko maailman tavaroista ja palveluista. (Tietäväinen 2010, 209.)

OECD on julkaissut jäsenmailleen käsikirjan *Citizens as partners – OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making* (2001), jossa valtioita ohjeistetaan tiedon, konsultoinnin ja julkisen osallistumisen poliittiseen hallintaan kumppanuuksien rakentumisen avulla. Kumppanuuksia tarjotaan siis yritysmaailmasta lainattuina ideoina ratkaisuksi julkisen ja kolmannen sektorin haasteisiin. Käsikirjan kokoamisen taustalla on selvitys OECD:n jäsenmaiden haasteista liittyen kansalaisten poliittiseen osallistumattomuuteen, äänestysprosenttien laskuun ja tyytymättömyyteen. Tästä seuraa erilaisia ei-toivottuja ilmiöitä sekä epävarmuustekijöitä markkinoiden toiminnan näkökulmasta.

Yksi iso ongelma ovat siis epävakautta aiheuttavat inhimilliset riskit, joita yksilöt myös osittain ottavat tehdessään oman etunsa vastaisia elämäntapavalintoja. Tämä aiheuttaa epävakautta täydellisesti toimivan, rationaaliin valintoihin luottavan vapaan markkinatalouden näkökulmasta. Näin oleelliseksi tavoitteeksi nousee tarve lisätä yksilöiden tietoisuutta ideaalisista elämäntavoista ja riskien vähentämisestä. Käsikirjaan kirjoitettuna tavoitteena on tukea jäsenvaltioidensa demokraattisesti edustuksellista päätöksentekoa. Se tarjoaa neuvoja, kuinka vahvistaa uusilla mekanismeilla hallitusten oikeutta ja velvollisuutta hallitsemiseen aktivoimalla ja osallistamalla kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot politiikan tekemiseen. (Gramberger 2001, 10-12.)

Kuusela ja Ylönen (2013) tuovat perusteellisessa tutkimuksessaan esiin, kuinka samaan aikaan julkisen hallinnon rakenteita on jatkuvasti kevennetty ja liiasta byrokraattisuudesta moititulta julkiselta sektorilta on leikattu henkilötyövuosia rajulla kädellä. Tarvittavia toimintoja, konsultaatioita, selvityksiä ja arvioita esim. rakenneuudistusten pohjaksi on jouduttu ostamaan yksityiseltä sektorilta, koska viranomaisten aika ja osaaminen eivät enää riitä. Hallintoinstituutioiden tehtävät eivät rakenteiden keventämisestä huolimatta ole vähentyneet, vaan esimerkiksi lain säätämisen prosessi vaatii yhtä paljon työtä. Tähän ei enää oman koneistonsa purkamisen ja yksityistämisen seurauksena ole välttämättä tarpeeksi resursseja. Kolmatta sektoria pidetään oleellisena toimijana ja julkisen sektorin kumppanina, kun tavoitteena on järkevien aktiivisten kansalaisten kasvattaminen ja paremman tietoisuuden tuottaminen ylhäältä alaspäin.

Pääteema ohjeistuksessa kohti julkisen sektorin kumppanuuksia on hallinta (governance), jolle löytyy myös monta määritelmää näkökulmasta riippuen. Kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kehityksen turvaamiseksi OECD:n jäsenmaiden, niin kuin muidenkin maiden kansalaisten, on poliittisten intressien näkökulmasta tarpeen pysyä hallittuna ja käytäytyä ennakoitavasti. 2000-luvulle tultaessa valtiokeskeinen hallinnointi ja yhteiskuntien

hallinta on muuttunut entistä haastavammaksi mm. globalisoitumisen ja sosiaalisen median kehittymisen myötä.

Valtioiden hierarkkista hallintokoneistoa on alettu kyseenalaistaa ja muokata hallintaan tähtäävän johtamismallin mukaiseksi markkinatalouden ehdoilla ja malleilla. Liberaalin markkinatalouden kehittymisen ja valtavan laajentumisen seurauksena valtiot ovat menettäneet tai toisaalta myös siirtäneet ohjeistusten mukaisesti valtaa taloudellisen epävakauden myötä yksityiselle sektorille ja erilaisille verkostoille. (Kuusela & Ylönen 2013.) OECD:n käsikirjan mukaan taustalla vaikuttaa mm. kansalaisten luottamuksen heikentyminen poliittisten päättäjien toimintaan kansallisella tasolla. Kumppanuuksien rakentamisen yhtenä tavoitteena onkin luottamuksen uudelleen rakentaminen, osallistaminen ja julkishallinnon keventäminen. Näiden seurauksena yhteiskunnan eri ryhmien hallinnallisuuden ajatellaan helpottuvan ja takaavan yhteiskuntarauhan säilymistä samalla kun markkinat voivat toimia häiriöttä vapaan kilpailun mekanismein. (Gramberger 2001.)

Iso Britanniassa, josta Suomessa otetaan laajalti mallia poliittiseen päätöksen tekoon, kumppanuuksien muodostaminen on alettu nähdä 1990-luvulta lähtien keskeisenä mallina poliittisella kentällä ja julkisen sektorin uudelleen organisoinnissa. *New perspectives on partnership* (toim. Laffin & Liddle 2006) kokoaa eri alojen asiantuntijoiden kokemuksia ja empiiristen tutkimusten tuloksia julkisessa hallinnossa toteutetuista kumppanuuksista. Artikkelikokoelmassa sitä on määritelty niin, että kumppanuuden muodostamisen taustalla on tarve ratkaista sellaisia isoja yhteiskunnallisia ongelmia, joihin yhden sektorin tai toimijan tietotaito ja resurssit eivät riitä yksinään. Länsimaissa hyvinvointivaltion vastuulla perinteisesti olevat inhimilliset ongelmat kuten sairaudet ja sosiaaliset ongelmat sekä ympäristökysymykset ovat erittäin kompleksisia ja moniulotteisia globaalissa maailmassa. Näin kansallinen ja paikallinen tai alueellinen julkinen hallinta ja johtaminen ovat täysin uudenlaisten haasteiden edessä ja kaikkien olisi saatava oma osuutensa ongelmia ratkaistaessa (Carley 2006, 250; Laffin & Liddle 2006). Samanlaisesta tilanteesta ja ongelmasta voisi ajatella olevan kysymys myös tutkimani tapauksen taustalla, eli Tampereen kaupungin ja paikallisten hyvinvointialan järjestöjen liikehdinnässä.

Yritysmaailman tarpeisiin kehitetty kumppanuuden malli on pyritty nyt 2010-luvulla Suomessa kopioimaan myös julkiselle ja kolmannelle sektorille. Suomeen kumppanuusajattelu rantautui kansainvälisiltä politiikan kentiltä uudenlaisena paikallisen yhteistyön muotona jo 1997. Työministeriö käynnisti silloin valtakunnallisen kumppanuushankkeen, jonka tavoitteena oli työttömyyden vähentäminen Tavoite 3 ja Tavoite 6 -ohjelmilla, joilla tuettiin paikallisen yhteistyön muodostumista yli toimijasektoreiden rajojen (Hyyryläinen ja

Luostarinen 1997). ESR-viitekehysten teemaevaluoinnin mukaan malli onkin toiminut työllisyyden edistämisessä erityisesti kolmannen sektorin aktivoituessa työllistäjänä, mutta kumppanuus ei sinänsä ole itseisarvo vaan tapa toimia eikä yksinään riittänyt tavoitteiden saavuttamiseksi (Heino & Orrainen 2003).

Ongelmia ei siis ole kumppanuuden avulla pystytty ratkaisemaan kovin kestävästi. Ilmiöön liittyy 1990-luvun laman jälkeistä ennaltaehkäisevien työmuotojen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden voimakasta leikkaamista, minkä on katsottu johtaneen myös sukupolvelta toiselle periytyvään syrjäytymiskiarteeseen. Nyt 2008 tapahtuneen taluskriisin jälkipyykissä julkisen sektorin ratkaisujen ja pienituloisimpien sosiaalietuuksiin ja palveluihin kohdistuvien leikkausten seuraukset ovat mitä todennäköisemmin samansuuntaisia.

Mielenkiintoista onkin keskustelu, jossa jälleen kolmatta sektoria ja siellä olevia resursseja nostetaan ratkaisevaksi tekijäksi julkisen sektorin taloudellisten haasteiden paikkaamisessa ja inhimillisten riskien hallinnassa. Globaalin, valtiollisen ja paikallisen politiikan tekemisen mallit ja ohjeistuksia lanseeraavat organisaatiot edustavatkin sellaisia talousdiskurssista erotettavia intressejä, jotka eivät välttämättä ota huomioon tasapuolisesti ja hyvinvointivaltion ihanteen mukaisesti kaikkien yhteiskunnan osapuolten etua. Tämän epäoikeudenmukaiseen kehitykseen vaikuttavien mekanismien tunnistaminen ja vastademokraattisten voimien muodostaminen paikallisella tasolla onkin kompleksinen ongelma. Harvalla paikallisjärjestöllä on resursseja seurata globaalilta tasolta paikalliselle tasolle ja yksittäisen kansalaisen asemaan ulottuvien ohjelmien laajamittaisia vaikutuksia.

3.2 Kumppanuuden käsite ja kokemuksia toteutuksesta

Kumppanuus käsitteenä tuntuu saavan aina uusia sisältöjä ja ulottuvuuksia sen mukaan, missä ja kuinka sitä laajennetaan horisontaalisesti. Empiirisiin sovelluksiin vaikuttaa se, minkälaiset toimijat pyrkivät toteuttamaan sitä yhteistyön mallina omien päämääriensä saavuttamiseksi. Yksimielisesti määriteltyä sisältöä on vaikea löytää, joten se määrittyy empirisessä todellisuudessa hyvin tilanne- ja toimijakohtaisesti. Seuraavassa on esitelty joitakin esimerkkejä sekä Iso-Britanniassa että Suomessa tehdyistä tutkimuksista.

Tutkijat ovat päätyneet ristiriitaisiin tuloksiin julkisen sektorin kumppanuuksien käytännön toteuttamisen puolesta ja vastaan, kun on tarkasteltu hallinnollisia eroja esimerkiksi Englannin ja Walesin välillä. Tom Entwistle (2006, 228-230) kirjoittaa, että Walesissa julkisen sektorin kumppanuuksien keskiössä on inklusion ja yhtenäisten tavoitteiden ja ymmärryksen aikaansaaminen silloin, kun ratkaistavat ongelmat tippuvat ns. hallinnon alojen

väliin tai ulottuvat useamman yksikön alueelle yhtä aikaa. Kumppaneiksi on siis koottu eri näkökulmia edustavia intressiryhmiä. Tavoitteena on ollut hallinnan saavuttaminen ilman ylhäältä päin ohjailua ja tiukkaa kontrollia. Tällöin saadaan aikaan kansalaisten, vapaaehtoisten ja yksityisen sektorin keskinäistä vuorovaikutusta, mutta todellisuudessa entiselle komiteatyöskentelylle tai keskustelufoorumille on annettu vain uusi nimilappu ”kumppanuus” ja toiminta ja ratkaisut ovat entistä vaikeammin hallittavissa ja toteutettavissa. Diamond (2006, 279) kirjoittaa, että konseptina kumppanuusmalli ei ota huomioon valtaansa aina liittyvää jännitteistä tai ristiriitaista luonnetta, jolloin se ei sisällä myöskään konfliktien ratkaisuvaihtoehtoja.

Englannissa taas tutkijoiden mukaan kumppanuus tuntuu olevan pseudonyymi palvelujen yksityistämiseksi ja vastuun ulkoistamiselle julkiselta sektorilta yksityisen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Kumppanuudesta on tullut jo niin itsestään selvä koko julkista sektoria läpileikkaava malli, että se on menettänyt laajalti alkuperäisen merkityksensä. Näin myös kumppanuus -käsitteen umpimähkäinen käyttö kaikilla hallinnon aloilla ja sektoreilla on hämärtänyt sekä vastuunjakoa että ongelmien tarkkaa diagnosointia, jolloin toimivien ratkaisujen toteuttaminen jää toissijaiseksi. (Diamond 2006, 278-280)

McMurrayn (2006, 246) mukaan toimijoiden olisi tunnistettava jotain keskinäistä riippuvuutta ongelmien hoitamisessa. Jos sitä ei löydy, niin kumppanuussuhde saattaa kääntyä vahvemmassa valta-asemassa olevan toimijan keinoksi ulkoistaa kustannuksia. Vahvempi toimija pystyy näin ylhäältä pakottaen hyväksikäyttämään heikomman resursseja. Kumppanuus ei tällöin takaisi vastavuoroisuutta sidosryhmien välillä. Skotlannissa paikallisella tasolla kansalaisosallistuminen ja vertikaalinen kumppanuus ovat Carleyn (2006, 250-252.) artikkelin mukaan tuottaneet konsensusta toimijoiden välillä. Todellisten tulosten aikaan saamiseksi se vaatii kuitenkin vahvaa koordinoituvastuun omaksumista ja resurssia julkiselta sektorilta. Suomessa Työministeriön vuonna 2003 julkaistussa arvioinnissa kumppanuuden haasteiksi työpoliittisena ratkaisuna on todettu toimijoiden tasolla erilaiset ennakkoluulot, pelot, reviiirajattelu, sitoutumattomuus, sektoroituneet organisaatorakenteet ja erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittamisen hankaluus (Heino ja Orrainen 2003, 117). Hyvinvointialan toimijoiden keskuudessa tilaaja-tuottajamalli kilpailutuksineen on saanut samoja piirteitä jo ennen kumppanuusajattelua. Luottamuksen rakentamisen hankaluus nousee esiin myös tamperelaisen Kumppanuus 2020 -ohjelman valmisteluun liittyvissä puheenvuoroissa (Kumppanuus 2020 -ohjelman kevätseminaari, muistiinpanot kommenttipuheenvuoroista 30.5.2016).

Briitta Koskiaho (2014) on kirjoittanut Setelementtiliiton julkaisusarjaan teoksen, joka on ensimmäinen laajemmin suomalaista kansalaisyhteiskunnan kenttää kumppanuuden näkökulmasta tarkasteleva teoreettinen julkaisu *Kumppanuuden sosiaalipoliittikkaa etsimässä*. Hän esittää näkökulmia sosiaalisen ja talouden liitosta, josta muodostuu uudenlaista arkielämän tasolla tapahtuvaan yhteistoimintaan perustuvaa sosiaalipoliittikkaa (2014, 23-25). Kumppanuuden käsitettä voidaan käyttää julkisen ja kolmannen sektorin välisestä yhteistoiminnasta, kun toimijoilla ”on yhteisiä intressejä ja keskinäisiä riippuvuuksia, ja toimijoiden keskinäisessä suhteessa esiintyy myös jonkin asteista luottamusta, tasaveroisuutta ja vastavuoroisuutta” (emt. 25). Kumppanuus on siis osa sosiaalipoliittista kehityskulkua, jota britit ovat toteuttaneet jo pari vuosikymmentä.

Koskiaho viittaa teoriaan Suuresta Yhteiskunnasta (Big Society), jossa sosiaalipoliittinen taloudellinen ja toteutuksellinen vastuu siirretään kansalaisyhteiskunnan asuinalueiden ja yhteisöjen tasolle, sinne missä arkipäivän sosiaaliset ongelmat myös konkretisoituvat. Valtion vastuulle jätetään lähinnä koordinaatio, rohkaiseminen ja aktivointipoliittikan toteuttaminen, jotta kansalaisia saadaan kannustettua ja rohkaistua osallistumaan ja organisoimaan itse hyvinvointiaan tukevat palvelut. Vastuun siirtymiseen tai laajentumiseen julkisen sektorin ulkopuolisille toimijoille, liittyy aina myös vallan siirtyminen tai jakaantuminen. (Koskiaho 2014, 61-65.) Ongelmallista on kuitenkin se, ettei vallan ja vastuun hajauttamisen mukana välttämättä siirry taloudellisia resursseja siinä mittakaavassa, kuin ongelmien todellinen ratkaiseminen vaatisi.

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston SITRAn julkaisu Vaikuttavuusinvestoimisen opas sijoittajille (2016) esittelee yritysten solidaariseen vastuuseen perustuvan SIB-mallin (Social Impact Bond), jossa solmitaan tulosperusteisia rahoitussopimuksia ja pyritään saamaan sijoittajia yhdistämään taloudellisen tuoton ja yhteiskunnallisen yleisen hyvän tavoitteet. SIB-malliin viitataan Kumppanuus 2020 -ohjelmassa yhtenä vaihtoehtona yritysten osallistamiseksi kansalaisten hyvinvointipalveluiden resurssien takaamisessa. Mallin ideana on mahdollistaa kumppanuuksien rakentuminen yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. (Sitra 2016.) Useimmissa arvioissa kumppanuusmalleihin suhtaudutaan hyvin kriittisesti. Niissä pohditaan erityisesti roolien ja vastuun rajojen hämärtyminen seurauksia sekä vallan piiloutumista tiettyihin osallistumisen, osallistamisen sekä kansalaisten valtaistamisen mekanismeihin.

Tulosperusteinen rahoitusmalli voi olla siinä mielessä lyhytnäköinen kansalaisyhteiskunnan toiminnan lainalaisuuksien näkökulmasta, että järjestöjen kohderyhmien mah-

dolliset ”asiakkaat” tai vapaaehtoiset on vaikea saada sitoutumaan. Siten tulosten ennakoitavuus on hyvin eri tavalla mahdollista kuin yritystoiminnan tulosperusteisessa sopimisessa. Voittoa tuottamaton sosiaalinen yritys tai rekisteröity yhdistys ei käytännössä voi ottaa samanlaisia riskejä, kuin tavallinen yritys, joka käy kauppaa hyvin eri tavalla myytävien ja ostettavien tuotteiden maailmassa. Toisaalta taas heikoimmassa asemassa olevien ihmisten mukanaan tuomat riskit ja hallittavuus muodostavat omat haasteensa, eikä sosiaalisista ongelmista ja niiden hoitomuodoista ole välttämättä mahdollista luoda tuottavaa liiketoimintaa. Oleellista olisikin miettiä, kuinka moraalisesti tai eettisesti kestävää kolmannen sektorin organisaatioiden on kohderyhmiensä näkökulmasta, solmia tulosperusteisia rahoitussopimuksia yritysten kanssa toimintansa rahoittamiseksi.

3.3 Demokratia ja hallinnan mekanismit

Organisaatioiden väliseen kumppanuuteen pitäisi useiden lähteiden mukaan liittyä tasa-arvoiset osallistumisen ja päätöksenteon elementit, joten kumppanuutta analysoitaessa vallan jakaantumisen tarkastelu on yksi oleellinen näkökulma. Demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä pitää sisällään ajatuksen siitä, että valtaa jaetaan ja käytetään mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja julkisen sektorin instituutioita on perustettu käyttämään ja valvomaan sitä saman aikaisesti. Tietynasteinen hierarkia ja byrokratia on muodostunut turvaamaan tasa- puolista demokraattista prosessia, joka on toistaiseksi muihin hallintomuotoihin verrattuna onnistunut saavuttamaan korkeimman yleisen luottamuksen kansalaisten ja hallinnon välillä sekä sosiaalisen tasapainon yhteiskuntien välisessä vertailussa. (Rosanvallon 2008; 2013.)

Michel Foucault’n tutkimusperinnettä jatkava Mitchell Dean (2010) pitää valtiollista hallintojärjestelmää ensisijaisesti moraalisenä toimintana, jonka suvereenius päättää yhteisistä asioista ja toimenpiteistä, perustuu luotettavuuteen ja vastuullisuuteen. Yksityiset ihmiset, perheet, yritykset sekä kansalaiset kollektiivina hahmona ovat sekä vallan käyttäjiä että sen alaisia, eli vallan käytön kohteita. Julkisten instituutioiden hallinnolliset toimenpiteet tähtäävät aina tavalla tai toisella kansalaisten käyttäytymisen ja toiminnan hallintaan (*conduct of conduct*). Mitchell Dean puhuu Foucault’n käsittein hallinnallisuudesta (*governmentality*), jonka hän määrittelee tietoisuudeksi hallinnosta, mentaaliseksi hallinnaksi. Subjektien käyttäytymisen hallinta tapahtuu siis pääasiassa tiedon avulla, kuten OECD:n kumppanuuskäsikirjassa (Dean 2010, 19-22; Gramberger 2001). Oleellista onkin siis säännellä sitä, miten kansalaiset ymmärtävät erilaiset rakenteet ja minkälainen kokemus heillä on vaikutusmahdollisuuksistaan erilaisiin poliittisiin kysymyksiin.

Deanin (2010) mukaan tuottamalla tietynlaista totuutta vallitsevista olosuhteista rationaalisuus voidaan jättää pois, jolloin luotetaan ajatteluun ja inhimillisiin kokemuksiin kollektiivisena toimintana. Hallinta on sosiaalisia suhteita vaativa prosessi, jossa tietoisuus ylhäältä annetusta ”totuudesta” vahvistuu. Näin erilaiset ulottuvuudet, vallan tekniset mekanismit ja instituutiot, tieto ja sosiaalisessa ulottuvuudessa vahvistusta saava eetos, ovat keskeisimpiä julkisen hallinnan välineitä. Uusliberalismi pitäisi vallan analyysissä nähdä ensisijaisesti tapana toimia. Sen nimissä vaadittu rationalismi, järkeviä vapaita valintoja perään kuuluttava puhe, suuntaa vain ja ainoastaan yhtä tavoitetta kohti, joka on taloudellisen pääoman maksimointi. Tämä periaate vaikuttaa vahvasti länsimaisten demokratioiden kehitykseen ja uusliberalististen käytäntöjen tuominen julkiseen hallintoon ja kolmannelle sektorille todennäköisesti hajottaa yhteiskuntaa enemmän kuin tuottaa sosiaalista koheesiota, yhtenäisyyttä. Valtion uudelleen rakennus poliittiseksi ja moraaliseksi sektoriksi onkin Deanin mukaan ainoa tapa rakentaa tasapainoista yhteiskuntaa ja turvata myös tervettä kilpailua yhteiseen maailmaan sitoutuneiden yksilöiden välillä. (Dean 2010, 24-29; 70-74.)

Kumppanuus on siis yksi ideologinen malli toteuttaa hyvinvointipolitiikkaa tai muodostaa valtarakenteita. Tutkittavassa tapauksessa kumppanuusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi on perustettu yhteistyöelin nimeltä Järjestöedustamo. Järjestöedustamon perustamisessa pyrittiin järjestöjen osalta noudattamaan demokraattista, edustuksellista vaalitapaa ehdokasasettelussa ja äänestyksessä, jotta kaikilla kumppaneilla olisi tasa-arvoinen vaikuttamismahdollisuus. (Tampereen kaupunki 2017.) Julkisen hallinnan teoria (New public governance) nousee vahvasti esille sekä OECD:n kumppanuuskäsikirjassa että Tampereen kaupungin virkamiesten puheenvuoroissa (Kumppanuus 2020 -ohjelman valmisteluvaiheen kommenttipuheenvuorot 2016). OECD:n käsikirjassa yhtenä ongelmana kumppanuuksien muodostamisen taustalla nähdään kansalaisten osallistumattomuus esimerkiksi vaaleissa äänestämiseen, jolloin perinteisen demokraattisen osallistumisen muodot eivät enää nauti sellaista luottamusta ja legitimitettä kuin aiemmin. Kehitys on tehnyt myös vaali-instituutiosta epävakamman ja poliittisesta prosessista heikosti ennustettavan. (Gramberger 2001; Rosanvallon 2013.)

Demokratia, kansanvalta, saa Rosanvallonin (2008), mukaan uusia muotoja tai sisältöjä aina aikaan ja tilanteeseen liittyen, eikä se käsitteenä ole kovin yksiselitteinen muuttumaton yhteiskunta- tai valtarakenne vaan pikemminkin jatkuva prosessi. Kumppanuudessa järjestöjen, kansalaisten ja julkisen vallan välillä korostuu kansalaisyhteiskunnan edustajien mahdollisuus päästä lähemmäs mukaan refleksiiviseen vuorovaikutukseen julkisen hallin-

non virkavallan edustajien kanssa. Vuorovaikutus viittaa tietysti kaksisuuntaiseen vaikutusmahdollisuuteen ja tiedon saamiseen, antamiseen sekä tietoisuuden muokkaamiseen. Demokraattiseen ihanteeseen liitetään yhteisen maailman tuottamisen tavoite, joka vaatii yhtenevää tietoisuutta ja demokratialle vahingollista on sen tietoisuuden pirstoutuminen (Rosanvallon 2008; Luhtakallio 2008; Alapuro 2008). Julkisessa keskustelussa tästä ilmiöstä vilahtelee viittauksia siihen, että ihmiset elävät ikään kuin omissa kuplissaan, eivätkä siis tiedä kuinka asiat tiedostetaan ja miltä yhteiskunnallinen todellisuus näyttää muiden yhteisöjen muodostamissa ”kuplissa”.

Rosanvallon (2008) erottelee vastademokratiaa hahmottelevassa teoriassaan aktiivisen ja passiivisen vallan. Yksinkertaistettuna ne voi erotella niin, että aktiivinen vallankäyttö pyrkii vaikuttamaan toimimalla tai osallistumalla ja passiivinen valta toteutuu kieläytymällä toimimasta. Sillä on myös omat vaikutuksensa yhteiseen maailmaan, jos iso osa yksilöistä jättää äänestämättä tai ryhtyvät lakkoon. Hyvinvointivaltion universaaliuteen perustuvia kansalaisoikeuksia ja sosiaaliturvaa on kritisoitu erityisesti passiivisen kansalaisuuden tuottamisesta. Tällä viitataan ehkä enemmän välinpitämättömyyteen oman elämän ja hyvinvoinnin hallinnassa sekä vastuuttomuuteen suhteessa työn tekemiseen, tehokkuuteen ja tuottavuuteen kuin passiivisuuteen poliittisena osallistujana. Ongelmana nähdään yhteiskunnan turvaverkon varaan jättäytyvät yksilöt, joiden ei ole kannattavaa tehdä työtä vapailla markkinoilla oman elämänsä kustannusten eteen. Passiivisuus nähdään siis yksilön omana valintana eikä rakenteellisten mekanismien aiheuttama. Toki myös osallistuminen politiikkaan on vähentynyt ja perinteiset vaikuttamiskeinot eivät enää houkuttele ihmisiä yhtä laajasti. (Rosanvallon 2008, 105-151; ks. myös Siisiäinen ym. 2009.)

Rosanvallon kuvaa vastademokratiaksi sellaista organisoitua tervettä epäluottamusta, joka ohjaa kansalaisyhteiskuntaa valvomaan, torjumaan ja alistamaan arvostelulle niitä valtainstituutioiden tekemiä päätöksiä ja toimia, joilla on vaikutuksia kaikkien yhteiskunnan toimijoiden asemaan (2008, 29-60). Kumppanuuden nimissä järjestöjen yhteen liittyminen avaa siis paremman mahdollisuuden vastademokraattisten keinojen hyödyntämiseen. Tämä vaatii, että vuorovaikutuksen seurauksena saadaan rakennettua yhtenäisempi tietoisuus niistä keinoista, joilla tavoitteisiin on mahdollista päästä. Erilaiset yritykset rakenteellistaa vastademokraattisia vallan muotoja ovat historian saatossa kuitenkin kaatuneet helposti sisäisiin konflikteihin, intressiristiriitoihin ja muuttuneet poliittisiksi kamppailuareenoiksi puolueettoman toiminnan sijasta (emt. 80-89).

Rosanvallon esittää teoksessaan Demokraattinen oikeutus, että hallittavuuden kannalta ”vallan ja yhteiskunnan välinen rajapinta tulee määritellä uudelleen... on kokeiltava

uusia yhdistelmiä kolmesta elementistä, jotka ovat järjestäytyneet poliittinen edustus, välittömät yhteiskunnalliset ilmaukset ja asiantuntijatieto” (2013, 321). Kansa yhtenäisenä hahmona samoin kuin yhdistyslaitoskin vastademokraattisena voimana on hajonnut toisiaan arvosteleviksi yhteisöiksi ja sitoutuminen aatteisiin ja tavoitteisiin on projektiluonteista, kevyttä ja lyhytaikaista, mitä Rosanvallon kuvaa politiikan lumon haihtumisena.

Kehitys johtaa siis vastademokraattisen vallan heikentymiseen suhteessa todelliseen ”vastustajaan”, jolloin todellisten intressiritiriitojen tunnistaminen samoista resursseista kilpailevien toimijoiden välillä on haastavaa. Hän viittaa John Stuart Millin päätelmiin aktiivisen ja passiivisen vallan käytöstä, mikä käsittää aktiivisen vallan toiminnaksi (hallitsemiseksi) ja passiivisen vallan tarkkailuksi, valvonnaksi ja aktiivisen vallankäytön kontrolliksi. Mill on todennut alun perin 1861 kirjoittamassaan teoksessa *Considerations on Representative Government*, että mitä vähemmän jokin taho pyrkii toimimaan ja esimerkiksi osallistumaan, sitä paremmin se kykenee kontrolliin, torjumaan hallinnon toimia, mikä on huomattavasti helpompaa kuin aktiivinen toiminta. (Rosanvallonin 2008, 76-77 mukaan.)

Aktiivisen ja passiivisen vallan yhdistämisyrietykset ns, hybridiorganisaatioissa, jotka kuvaavat olevansa asiakas- tai kohderyhmänsä edunvalvojia sekä palvelujen tuottajia ja kehittäjiä tai vapaaehtoistyön tai vertaistuen koordinoijia tuntuvat Millin ajatuksiin nähden siis melko kunnianhimoisilta. Yhden organisaation resurssit ja poliittisesti vastaan tulevat intressiritiriidat saattavat muodostua melko mahdottomaksi yhtälöksi, jos rahoittajana on taho, mitä tulisi samaan aikaan valvoa ja alistaa arvostelulle. Ilman tehokasta vastademokraattista toimintaa ja torjuntakykyistä yhdistyslaitosta, hallinnon toimielinten ei tarvitse ottaa huomioon järjestöjen jäsenistä muodostuvien intressiryhmien etuja, niin kauan kuin äänestys-edustuksellisen järjestelmän mandaatti riittää aktiivisen vallan saavuttamiseen lainmukaisesti.

3.4 Kansalaisuuden hallinta kumppanuutena

Mitchell Dean (2010) käsittelee valtaistamista (*empowerment*) ja aktiivisen kansalaisuuden ihannoimista yhtenä uusliberalistisena hallinnan mekanismina. Eri ympäristöissä laajalti käytössä olevat käsitteet osallistaminen, voimauttaminen, rohkaiseminen, vastuuttaminen tai jonkin muutoksen mahdollistaminen asiakkaalle on omaksuttu myös sote-alan järjestöissä. Käsitteiden käytön tavoitteena on foucault’laisen valtakäsityksen mukaan tuottaa tietynlaista ideaalikansalaisuutta ohjailemalla yksilöiden tietoisuutta. Osallisuuspuhe tuo käänteisesti esiin ongelman passiivisista kansalaisista ilman konkretiaa tai argumentit väitteen puolesta

on lainattu taloustieteellisestä näkökulmasta. Yhteiskuntatieteilijöiden keskuudessa ajatellaan, että kuuleminen ja vaikuttamisväylien institutionaaliset rakennelmat jäävät kuitenkin helposti keinoksi tuottaa kansalaisille näennäinen kokemus osallistumisesta.

Todellisuudessa se tarjoaa julkiselle vallalle lisäksi keinon mahdollisen vastarinnan hillitsemiseksi, mitä ei välttämättä juuri tuoda esiin. Osallistavat alustat muodostavat vastavuoroisen kanavan, jolla on mahdollista tietoisesti vaikuttaa toimijoiden ja kansalaisten tietoisuuteen ongelman asettelusta, syistä ja seurauksista. Se, miten syy-seuraussuhteiden ajatellaan toteutuvan, ohjaa väistämättä yksilöiden valintoja ja käyttäytymistä ja tuottaa arvoasetelmia myös suhteessa toisten subjektien valintoihin. Tietoisuuden pirstaloituminen tietystä määrin kääntää ihmisryhmiä syyllistämään toisiaan tai itseään omalla kohdalla toteutuneista hyvinvointiin ja sosioekonomiseen asemaan liittyvistä riskeistä. (Dean 2010, 82-85.)

Vallan ja yhteiskunnan välistä rajapintaa erityisesti hallintavallan käsitteen avulla on määritelty uudelleen Jani Kaiston ja Miikka Pyykkösen (2010) toimittamassa artikkelikokoelmassa *Hallintavalta – Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Erityistä huomiota Foucault'n perinnettä kunnioittavat teoreetikot kiinnittävät hallinnan rakenteessa tapaan määrittää kansalaisuus oikeuksien ja velvollisuuksien kautta. Tampereen kaupungin uudessa strategiassa kumppanuus on otettu keskeisesti käyttöön myös kuvattaessa kaupunkilaisten ja julkisen sektorin välistä suhdetta.

Mikko Saastamoinen (2010) on kirjoittanut artikkelin *Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja – Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus*, jossa hän kuvaa kansainvälisten yhteiskuntatieteilijöiden näkökulmista sellaisia hallinnan mekanismeja, joissa uhkien ja riskien tuominen tietoisuuteen toimii tietoisena välineenä toimijoiden ja yksilöiden ohjailussa ja toimijuuden hallinnassa. Hyvinvointivaltion kriisi on Saastamoisen mukaan tehnyt tilaa uusliberalistiselle ideologialle ja siten myös keskustelu oikeuksiin perustuvasta kansalaisuudesta on muuttunut velvollisuusdiskurssin suuntaan. Velvollisuusdiskurssissa hyvinvointipalveluiden rakennemuutosta perustellaan sen passivoivalla vaikutuksella. Toisaalta vedotaan myös taloudellisten resurssien puutteeseen, jota paikkaamaan pitää herätellä aktiivista kansalaisuutta ja osallistujia yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. (Saastamoinen 2010.)

Aktiivisen kansalaisuuden tuottaminen nousee sekä Tampereen kaupungin strategiassa että tutkimusaineistossa esiin yhtenä tavoitteena. Kaikenlaisilla ohjelmilla, peruskoulun opetussuunnitelmasta lähtien tähdätään aktiivisen sisäisen yrittäjyyden kasvattamiseen, jolla yritetään ylhäältä käsin saada aikaan tottelevainen ihannekansalainen. Tämä ideaalijulkisuus subjekti pystyy vapaudessaan kantamaan vastuun ja hallitsemaan oman elämänpiirinsä riskit

tuottaen alhaalta käsin oman ja yhteisönsä hyvinvoinnin. Jos riskien hallinta epäonnistuu, se voidaan selittää huonoilla henkilökohtaisilla valinnoilla. Näin hyvinvoinnin epätasaista jakaantumista voidaan perustellusti yrittää myös ratkaista hyvinvointipolitiikalla, joka sijoittaa ongelman passiivisiin kansalaisiin. Tämän perusteella myös erilaiset aktivointitoimenpiteet ja viimesijaiset kansalaisoikeudet on sidottu pikkuhiljaa yksilön kykyyn osallistua aktiivisesti. Ideaalikansalaisuuden saavuttaminen vaatii kuitenkin jonkinasteista alkupääomaa, jotta kyky osallistua kilpailuun muodostuu. Epäonnistuneisiin kansalaisiin kohdistetaan erilaisia sosiaalipoliittisia aktivointitoimenpiteitä, sanktioita ja nöyryyttävää arviointia tai vertailua, mikä ei huomioi alkupääoman epätasaista jakaantumista. (Saastamoinen 2010, 230-245.)

Kansalaisista ainakin osa on kuitenkin aktivoinut yksinään ja pienempinä yhteisöinä valvomaan ja ilmiantamaan poliitikkoja ja virkamiehiä virheiden varalta ja Rosanvalvon kuvaakin nykypäivän keskustelua passiivisesta kansalaisuudesta myyttiksi. Ikään kuin yksittäiset kansalaiset ja pienemmät järjestäytymättömät ryhmät olisivat ottaneet rekisteröityneiden kansalaisjärjestöjen edunvalvontaroolin. Iso osa ainakin paikallistason toimijoita on luopunut edunvalvonnasta siirryessään palveluiden tai toiminnan sisältöjen tuottajiksi joko ostopalveluina tai julkisen sektorin avustusvaroin. Tämä käy ilmi esimerkiksi SOSTE ry:n Järjestöbarometrissa, jonka mukaan sote-alan järjestöjen vaikuttamistyöhön käytetyt resurssit ja sille annettu painoarvo on monessa paikallisjärjestössä hyvin vähäinen. Vain kehitysvammoihin keskittyneistä järjestöistä iso osa nosti vaikuttamistyön toiminnan tärkeäksi painopisteeksi. (Peltosalmi et al. 2016, 38-39).

Yksittäisten aktiivisten kansalaisten rekisteröimättömiä yhteenliittymiä on hahmoteltu uusimmissa tutkimuksissa myös neljännen sektorin käsitteellä. Rosanvalvon (2008; 2013) tuo esiin suoraksi demokratiaksi kuvattujen ilmaisukanavien ja osallistumismahdollisuuksien monimuotoisen lisääntymisen. Hän kuvaa historian esimerkkien valossa sitä, kuinka valppaasta kansalaisuudesta on lopulta muotoutunut aktiivinen tiedostava kansalainen, vaikka tietoisuus pirstoutuisikin pienempiin yhteisöihin. Erilaisten kansalaisaloitteiden lisääntyminen on tästä yksi näkyvä ilmiö myös suomalaisessa politiikassa. Kyky toimia aktiivisesti ja saavuttaa oleellista tietoa jakaantuu kuitenkin hyvin eriarvoisesti yksilöiden sosiaaliekonomisen aseman mukaan. (Dean 2010, 75-88.)

Hyvinvointialan järjestöjen ja kaupungin välinen kumppanuusrakenne sisältää myös jonkinlaisia suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia. Yhdeksi oleelliseksi perusteeksi kumppanuudelle nostetaan sekä teoriassa että käytännössä tiedon jakamisen ja saamisen merkitys, mikä nousee selvästi esiin myös tämän tutkimuksen tuloksissa (ks. 4. luku). Sen

sijaan kehitys ei ole saanut aikaan demokraattisen äänestys-edustuksellisen instituution legitimaation vahvistumista ja poliittisen aktiivisuuden lisääntymistä, vaikka päätöksenteko perustuukin edelleen äänestysinstituutiossa jaettuun puoluepoliittiseen valtaan. Toisaalta Rosanvallan tuo esiin, kuinka samaan aikaan kansalaiset yksilöinä jakaantuvat yhä pienempiin yhteisöihin ja yhteisen maailman järjestämiseen liittyvistä ongelmista puuttuu kokonaisuymmärrys. Yhteisesti jaettu käsitys on entistä vaikeampi saavuttaa globaalin ulottuvuuden tuoman kompleksisuuden myötä. (Rosanvallan 2008, 33-35.)

Samansuuntainen kehitys on nähtävissä nimenomaan hyvinvointialan järjestöjen ”ongelmakohtaisena” lisääntymisenä, ad-hoc-tyyppisinä yhteistyösopimuksina, palveluiden pirstaloitumisena ja kilpailuna sekä resursseista että asiakkaista toimijoiden välillä. Riitta Särkelä (2016) tuo väitöskirjassaan esiin myös muita järjestökentän sisäisiä ristiriitoja ja eroavaisuuksia, joiden merkitys yhteistyölle ja yhteisille linjauksille suhteessa valtion hallinnon politiikkaan on hämärtänyt laajemman näkökulman hahmottamista. Rosanvallan (2008, 36-57) korostaa, että ilmiönä valppaat, ilmiantavat ja arvioivat kansalaiset saavat tiettyllä tavalla tyydytyksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksille, mutta toisaalta huomio kiinnittyy enemmän valtaa käyttäviin yksilöihin ja heidän yksityiselämäänsä kuin poliittisiin rakenteisiin ja ideologisiin prosesseihin. Vaikka arvopluralismin lisääntyessä ja hallinnan mekanismien hämmentäessä tietoisuutta ideologiat ovat ikään kuin piilossa, niiden mahdollista vaikutusta kansalaisten todelliseen asemaan ja ennen kaikkea hyvinvoinnin ja kaantumiseen entistä epätasaisemmin ei pitäisi unohtaa.

Ben Fine (2001, 11-12) kuvaa samaa kehityskulkua taloustieteen näkökulmasta. Poliittinen päätöksenteko ja julkinen sektori on otettu entistä laajemmin kapitalististen tavoitteiden ja pääoman omistajien hyötykäyttöön paikkaamaan niitä inhimillisiä aukkoja, joista syntyy taloudellisia riskejä ja epätäydellisesti toimivat markkinat. 2000-luvun alussa sosiaalisen pääoman -konsepti on otettu ratkaisuksi kaikenlaisiin ongelmiin miettimättä, miten se konkreettisesti toimii ja kenen intressejä se todellisuudessa palvelee. Nyt näyttää siltä että, kumppanuus on 2010-luvulla seuraava käsite, jossa on helppo nähdä toivoa ja mahdollisuuksia ratkaista melkein mitä vain kilpailukyvyyn kasvattamisesta syrjäytymiseen.

Fine kuvaa sosiaalisen pääoman teorioiden heikkoutta siitä näkökulmasta, että ne eivät huomioi sosiaalisten suhteiden merkitystä taloudellisen pääoman liikkuvuudelle. Niillä yksilöillä on parhaimmat mahdollisuudet kasvattaa taloudellista pääomaansa, joilla on eniten sosiaalista pääomaa, yhteiskunnallisesti merkityksellisiä suhteita valtaa ja rahaa omistaviin tahoihin, sekä tietotaitoa toimia pääoman omistajien kanssa. Jos yksilöllä ei ole ns. alkupää-

omaa oli sitten kyse taloudellisesta tai sosiaalisesta pääomasta, niin kummankaan kasvattaminen ei ole kovin helppoa. Tästä kertovat myös useat tutkimukset sosioekonomisen luokan periytyvyydestä ja kulttuurisen pääoman merkityksestä yhteiskunnalliseen asemaan. (Fine 2001.)

Järjestöjen ja sosiaalisten yritysten tuottamissa projekteissa ja hankkeissa ideaal kansalaisuuden kasvattaminen on myös noussut keskiöön, kun kehitetään erilaisia sosiaalisen vahvistamisen, yksilövalmennuksen menetelmiä ja kuntoutusryhmiä. Usein rahoittajan strategioiden ja kilpailuskriteerien rivien väleissä syötetään positiivisin käsittein hienovaaraista ideologiaa, jonka mukaisesti tuotetaan järjestön kohderyhmälle ”henkilökohtaisiin valintoihin” -liittyvää tietoisuutta. Mikrotasolla asiakastapaamisilla käydään harvoin esimerkiksi keskustelua järjestelmän ongelmakodista, julkisten resurssien jakaantumisen oikeudenmukaisuudesta tai mietitään keinoja kansalaisten etujen ajamiseksi. Tämänkaltaiseen palvelutuotantoon keskittyminen ja avustuskriteereihin sitoutuminen johtaa helposti myös siihen, että paikallistason toimijoiden resursseilla ei ole mahdollista muodostaa tehokkaasti vastademokraattista valtaa. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kyky valvoa ja torjua kansalaisoikeuksia polkevia päätöksiä on oleellisesti heikentynyt. (Pyykkönen 2014, 93-101.)

Hyvinvointipolitiikan kentällä oleellista on ratkaista kysymykset kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista suhteessa omaan hyvinvointinsa. Miten rajataan yksityisen elämän ja yhteisöllisen vastuun välinen tila ja minkälaisia riskejä ja minkälaisilla resursseilla yksilön pitäisi niitä pystyä hallitsemaan? Eri ryhmillä, riippuen yhteiskunnallisesta asemasta, poliittisesta kannasta ja taloudellisesta pääomasta, on tietenkin eriäviä näkemyksiä tästä. Kamppailua käydään siitä, mikä on riittävän oikeudenmukainen järjestelmä, mitä verovarjoilla on mahdollista ja järkevää toteuttaa ja ylläpitää. Tällä hetkellä kansalaisoikeuksia ja perusturvaa leikataan, verotusta kevennetään hegemonisen aseman saavuttaneen oikeistolaisen politiikan ja uusliberaalin ideologian mukaisesti (Sipilän hallitus 2017).

Vastuu siirtyy yhä enemmän yksityiselämän alueelle, yksilöille ja yhteisöjen sosiaalisen pääoman varaan. Niillä joilla on enemmän kykyä saavuttaa taloudellista pääomaa, on todennäköisesti myös laadukkaampaa sosiaalista pääomaa, turvaverkko ja parempi kyky hallita inhimillisiä riskejä. Ne ryhmät, joita usein kuvataan marginaaliseksi, omaavat useimmiten hyvin vähän minkäänlaista pääomaa suhteessa yhteiskunnallisen osallisuuden vaatimustasoon. Sen enempää sosiaalisen kuin taloudellisenkaan pääoman tuottaminen ei siis tämän näkemyksen pohjalta ole mahdollista ilman alkupääomaa. Alkupääoman saavuttaminen

tehdään yhä hankalammaksi korostamalla ja painottamalla viimesijaisen sosiaaliturvan ehdollisuutta ja aktivoivia toimenpiteitä perusturvan ehtona.

Oleellinen kysymys onkin se, miten sosiaalista pääomaa on mahdollista tuottaa tai liikkeuko se, jos yleinen epäluottamus kasvaa koko ajan ja toimijat sekä yksilöt pyrkivät turvaamaan vain omaa selustaansa riskien ja pelon ilmapiirissä. Se, että julkisia verovaroja uudelleen jaetaan myös yhteiskunnan heikompiosaisille osoittaa ja toisaalta myös kasvattaa siis yleistä luottamusta yhteiskunnan sisällä. Hyvinvointivaltion universaaliuteen perustuvilla hierarkkisilla rakenteilla on mahdollista saada aikaan luottamusta kansalaisten ja toimijoiden välillä toisiaan kohtaan sekä kansalaisten luottamusta julkiseen valtaan. Leikkamalla perusturvaa ja ehdollistamalla palveluiden saavutettavuutta epäluuloisuus todennäköisesti lisääntyy ja tekee tilaa mm. populistisille liikkeille ja muulle radikalisoitumiselle. (Fine 2001, 15, 158-166; Rosanvallon 2008, 210-216.)

3.5 Toiminnan kenttä ja intressit

Yhteiskuntapoliittisella kentällä käynnissä oleva laaja sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos vaikuttaa voimakkaasti kaikkiin hyvinvointialan toimijoihin, jolloin kontekstin määrittely on erittäin oleellista myös paikallisten kaupungin sisällä tapahtuvien muutosten tarkastelussa. Bourdieun (1998) käsittein *sosiaalinen tila ja vallan kenttä* ovatkin historiallisen suuren muutoksen edessä (Bourdieu 1998, 43). Toimijoiden väliset suhteet konstruoidaan tietynlaisessa näkymättömässä tilassa ja siinä käydyissä diskursseissa. Kentäksi hän määrittelee yhteiskunnallisen rakenteen, jossa keskeisessä asemassa olevat vallan muodot ja pääoman lajit jäsentyvät (Bourdieu 1998, 43-44). Tarkasteltavassa kumppanuusrakenteessa, toimijoina on sekä isoja, että pieniä organisaatioita, erilaisilla resursseilla ja toimintaa ohjaa tai määrittää laajempi yhteiskunnallinen muutostila ja uudelleen jäsenitys, jossa kaikki pyrkivät varmistamaan toimintamahdollisuutensa myös tulevaisuudessa.

Suunnitteilla tai pilotointivaiheessa oleva valtakunnallinen sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos, sekä vastuun siirtäminen näiden palveluiden järjestämisestä kunnilta maakuntiin, vaikuttaa väistämättä toimijoiden roolien uudelleen rakentamiseen tässä kontekstissa. Valtakunnallinen rakennemuutos on kuitenkin vain yksi tekijä ja sen rinnalla vaikuttavat moninaiset muut intressit. Toimijoiden asemien välinen jännite onkin Bourdieun mukaan olennaista kentän rakenteelle ja poliittisen pelin taisteluille erilaisin panoksien saavuttamiseksi (1998, 58).

Tämän tutkielman käynnistämisen alkuvaiheessa 2017 on valtion hallinnon tasolla vielä määrittelemättä yksityiskohtaisemmin se, minkälaiset palvelut jäävät kuntien vastuulle hyvinvointia ja terveyttä tukevinä palveluina ja mitkä siirtyvät sosiaali- ja terveystalouden maakuntien vastuulle. Epämääräisyys ja uudistuksen toimeenpanon aikataulun venyminen ylläpitävät jännitettä todennäköisesti vielä pitkään. Lisäksi kontekstiin vaikuttaa myös paikallispoliittisella ja kansalaisyhteiskunnan kentällä muodostuneet aikaisemmat yhteistyösuhteet sekä järjestöjen välillä, että järjestöjen ja kaupungin välillä. Jännitteet muodostuvat siitä, kuinka toimijoiden erilaiset intressit ja odotukset vaikuttavat roolien muodostumiseen, positiioihin ja vastuun sekä valtaosuuksien jakaantumiseen.

Sosiaali- ja terveysalalla toimii paljon järjestöjä, joista erityisesti julkisin varoin toimintansa rahoittavat, kuvaavat itseään poliittisesti sitoutumattomiksi. Kuvaus viittaa siihen, ettei heidän toimintaansa rahoita puoluepoliittiset tahot. Tietäväinen viittaa Carl Schmittin ajatteluun siitä, kuinka ”poliittinen ajattelu vaatii sen tunnustamista, että toimijoiden välillä on intressiristiriita” (Schmitt 1976; Tietäväisen 2010, 209 mukaan). Tästä näkökulmasta katsoen poliittisen sitoutumattomuuden voisi siis tulkita myös näiden ristiriitojen tunnustamisen kieltämiseksi tai niiltä silmien sulkemiseksi. Kumppanuusmallin voi katsoa myös edellyttävän sitä, jos julkinen hallinto vahvempana toimijana pitää poliittisista linjauksistaan ja kunnan valtuuston lain mukaisista valtaoikeuksista kiinni.

Yhteistoiminnassa ja kumppanuudessa on siis kyse yhteisten intressien pojalta yhteisten päämäärien tavoittelu. Toimijoilla on kuitenkin kumppanuuden ulkopuolella myös muita intressejä, tavoitteita ja toimintaa. Organisaatiot ja niissä työskentelevät ihmiset toimivat päällekkäisillä ja rinnakkaisilla kentillä useiden ja joskus ristiriitaistenkin tiedostamattomien intressien ohjaamana. Kumppanuuden muodostaminen on tästä näkökulmasta tietynlaisen keinotekoisien ryhmittymien kokoamista, mikä pysyy koossa sitä todennäköisemmin mitä lähempänä toisiaan toimijat ovat sosiaalisessa tilassa. Yhtenäisyyden saavuttaminen edellyttää Bourdieun (1998) mukaan symbolista työtä, joka on nimeämistä, keskustelua, tunnustuksia, julkilausumia jne. Vallan kentän rakenteen muotoutumisessa valtiolla on pitkään ollut monopoliasema, mikä ohjailee siten eri pääoman lajien (symbolinen, taloudellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen) välisiä voimasuhteita. (Bourdieu 1998.)

2000-luvulla Euroopassa Euroopan Unionin muodostamisen ja erilaisten markkinatalouden mekanismien vapautumisen myötä kansallisvaltioiden monopoliaseman voi kuitenkin katsoa muuttuneen ja heikentyneen suhteessa kansalaiseen (Tietäväinen 2010, 190-209; Palola 2010). Suomessa myös kuntien perustuslaillisesti vahva asema on jakanut jul-

kista valtaa ja vastuuta hiukan eri tavalla kuin monissa muissa valtioissa. Kunnille perustustaloudella taatut oikeudet ovat tehneetkin edeltävät sosiaali- ja terveystaloudellisten muutosten tähtäävät ohjelmat kuten kuntauudistuksen mahdottomiksi. (Ks. Anttiroiko ym. 2007.) Järjestöt ja julkinen kuntasektori toimivat tässä kontekstissa siis hyvinvointipoliittisella kentällä, jota ohjailee vallan kentän hallitsevat toimijat, eli ne joilla on eniten erilaista taloudellista ja symbolista pääomaa. (Bourdieu 1998, 45.)

Tässä tutkielmassa tarkasteltavia toimijoita ovat järjestöt ja kaupungin virkakooneisto, joiden sisäisissä sosiaalisissa tiloissa muodostuvat organisaatioiden omat kollektiiviset tietoisuudet ja tavoitteet. Vaikka yksilöillä saattaa olla yhteisön sisällä myös henkilökohtaisia intressejä, ne pyritään usein samaistamaan yhteisöllisiin intresseihin. Bourdieu puhuu perheestä tietynlaisena ”kollektiivisubjektina”, jonka kaikkea elämää ohjaa huoli ylläpidosta ja olemassaolosta. (Bourdieu 2008, 124-125.) Yhteisöinä järjestöillä voi katsoa olevan samanlaisia piirteitä, kuin Bourdieun määrittelemällä perheellä ”kollektiivisubjektina”. Ne yhdistävät ihmisiä, joiden suhde järjestön tavoitteisiin ei ole puhtaasti taloudelliseen pääomaan liittyvä. Oli kyseessä palkallinen työsuhde tai vapaaehtoisuuteen perustuva toiminta, niin toiminnan sisällön merkityksellisyys ja yhteiset arvot, käsitykset ja tavoitteet nousevat erityisellä tavalla esiin. Kaupunkiorganisaation intressejä taas ohjaavat vahvasti lakiin kirjatut tehtävät, mutta koska kyse on poliittisesta toimijasta, tavoitteiden toteuttamisen käytäntöjä ja lain tulkintoja ohjaavat myös erilaiset taloudelliset ja poliittiset intressit ja erilaisia hallinnan mekanismeja omaksuneet virkamiehet.

Toimijoilla on pelissä aina jokin panos, kuten olemassaolon ehdot, välttämättömät taloudelliset kulut, jäsenistön yhteiskunnallinen asema, valta-asema jne. Panokset synnyttävät intressejä ja toimijat tietyllä kentällä luovat intressien ohjaamia strategioita toiminnalleen parantaakseen omia ja edustamiensa ryhmien asemia suhteessa muihin toimijoihin. Intressit muodostuvat aina toimijan kokemuksesta liittyen omaan asemaansa toimintakentässä ja Bourdieu määrittelee kentällä tapahtuvan sosiaalisen toiminnan tietynlaiseksi peliksi ja usein kollektiivisubjektin tavoitteena on nimenomaan voittojen maksimointi tai pääomien mobiilisointi kaikkien eduksi. (Bourdieu 1998, 125, 129; Thomson 2012, 65-73.) Brittiläisten tutkijoiden selvityksissä toimijoiden oman edun tavoittelu nähtiin yhdeksi toimivan kumppanuuden haasteeksi, jolloin osallistumalla pyritäänkin vain oman reviirin suojelemiseen aidon yhteistyön sijaan (Laffin & Liddle 2006, 225-226). Paikallinen tilaaja-tuottajamalli hyvinvointipalveluiden tuotannossa onkin asettanut järjestöt pitkään kilpailuasetelmiin, eikä se voi olla vaikuttamatta edelleen yhteistyösuhteisiin ja erilaisten tiedostettujen ja tiedostamattomien intressien muodostumiseen.

Pelkkä taloudellisen hyödyn tavoittelu on kuitenkin intressinä liian yksikertainen, kun tarkastellaan julkista ja kolmatta sektoria ja kumppanuudessa hyödyn maksimoinnin tavoitteeseen liittyy paljon muutakin. Talousnäkökulmaan myös Koskiaho (2014) tuo mukaan käsitteen ”kumppanuustalous”, jossa nimenomaan jaetaan tai vaihdetaan myös muita sosiaalisia arvoja, palveluita ja aikaa, ilman vaihdonvälineeksi muodostunutta rahaa. Näin kumppanuuden solmimisen intressit kyseisten toimijoiden välille eivät ole ekonomistisesta näkökulmasta pelkästään taloudellisia kumppanuuden perinteissä muodossa. (Koskiaho 2014, 39-40.) Sektoreiden eri roolit ja perinteiset vastuualueet ovat olleet voimakkaassa jatkuvassa muutoksessa sen jälkeen, kun hyvinvointivaltion hierarkkista valtiokeskeistä rakennetta hyvinvointipoliittisella kentällä on alettu kyseenalaistaa ja purkaa. Tämän seurauksena toimijat ovat lainanneet enemmänkin yrityssektorin toimintamalleja ja ajattelutapoja omalle kentälleen tai peliinsä. Näiden toimintamallien istuttaminen hyvinvointipalveluita tuottavan toimijan organisaatioon tai omilla lainalaisuuksillaan toimivalle järjestökentälle on hämärtänyt tehokkaasti toimijoiden identiteettejä sekä sisältä käsin, että ulkoa tulevien odotusten myötä. Lisäksi se on lisännyt rinnakkaisia toisaalta toisiinsa kietoutuvia, mutta tavoitteiden näkökulmasta ehkä jopa ristiriitaisia intressejä.

Samanlaisia ajatuksia on nostettu esiin myös Kumppanuus 2020 -ohjelman resurssivaihtoehtoja tarkasteltaessa ja tuotu esiin, mitä hyviä ja huonoja puolia resurssivaihtoehdot pitävät sisällään. Yksi Big Society -malliin liittyvä ajatus on kansalaisten valtaistaminen rohkaisun ja kannustamisen politiikalla. Siitä ajatellaan nousevan lisäresursseja hyvinvoinnin tukemiseen kansalaisten saatua vallan mukana vastuuta omasta ja toistensa hyvinvoinnista. (Koskiaho 2014, 56-64.) Koskiahon mukaan itseorganisoituvan yhteiskunnan ideasta on Briteissä ristiriitaisia kokemuksia. Suomessa on pyritty mm. Avoimuusohjelmalla (2013) parantamaan hallinnon läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta, kehittämään teknisiä parannuksia ja innovaatioita sekä kansalaisten osallistumista. Koskiaho esittää kuitenkin, että kumppanuuden sosiaalipolitiikan voisi tiivistää ”kestäväksi ja joustavaksi sosiaalisen pääoman tukemistoiminnaksi”, jonka tulisi olla linjassa taloudellisen toiminnan kanssa ja edellyttää vastuullista päätöksentekoa. Koskiaho näkeekin Suuren yhteiskunnan ja kumppanuuden ideologiassa sekä mahdollisuuksia että uhkia ja nähtäväksi jää osataanko siitä poimia toimivat, oikeudenmukaisuutta ja hyvinvointia tukevat osat. (2014, 204-213.) Big Society -malli ei siis toisaalta erittele selkeitä rooleja ja yhteiskunnallista vastuun ja vallan jakoa hyvinvoinnista ja hoivasta huolehtimisessa sen enempää kuin se tarjoaa vastauksia demokraattisen hallinnon ja hallinnan kysymyksiin ja toimivuuteen.

Kun kolmas sektori ja hyvinvointialan järjestöt on valjastettu 90-luvun laman jälkeen paikkaamaan julkisen sektorin tuottamiin hyvinvointipalveluihin leikkauksissa syntyviä aukkoja, järjestöjen rooli ja tavoitteita ohjaavat intressit ovat muuttuneet. Perinteisen vastademokraattisen edunvalvontaroolin ja vaikuttamistyön sekä vapaaehtoistoiminnan rinnalle on annettu ja otettu hankerahoitusten muodossa ammatillista palkattua henkilökuntaa vaativia toimintoja, palvelutuotantoa. Vaikka vapaaehtoistyön resurssein tuotetut palvelut ja palvelujen kehittäminen ovat olleet oleellinen osa järjestöjen roolia jo pitkään, niin ne eivät ole aiemmin määrittäneet olemassa olon ehtoja. Taloudellinen vaihtosuhde julkisen sektorin kanssa on sitonut järjestöt eri lainalaisuuksiin kiinni. Hankerahoitusten kasvun myötä järjestöjen palvelutuotannon ja ammattilaisten palkkatyösuhteiden jatkuvuus on sidottu osin taloudellisiin resursseihin ja yhteistyöhön julkisen sektorin kanssa. Järjestöistä on tullut laajemmassa mittakaavassa työnantajia ja palkkarahojen turvaaminen julkisen sektorin varoin pakottaa järjestöt muotoilemaan eräänlaisia intressikompromisseja vanhojen ja uusien tavoitteidensa yhdistämiseksi.

Kaarlo Tuori (1993) määrittelee intressin käsitteen ympärille kuvion, jonka mukaan erilaisten arvojen ja niiden taustalla tai niistä johdettujen tarpeiden ja halujen pohjalta toimijat muodostavat ensin intressinsä. Lopulta niiden intressien mukaan asetetaan tavoitteet ja päätetään menettely- ja toimintatavoista. Hän on analysoinut kollektiivisen käytännöllisen päättelyn ja tahdonmuodostuksen ulottuvuuksia ja intressien roolia näissä eri ulottuvuuksissa. Ensimmäisessä ulottuvuudessa: *pragmaattisessa päättelyssä ja tahdonmuodostuksessa* (rationaaliseen tai instrumentaaliseen järkeen perustuvassa päättelyssä), kohteena on politiikat, yhteiset tavoitteet ja toimintatavat. Rationaalisuuden kriteerinä tässä päättelytavassa on intressikompromissien reiluuden arviointi ja menettelylliset ehdot. Esimerkiksi yhteiskunnallisten resurssien uudelleen jako suhteessa sen eteen tehtyyn työhön. Pragmaattinen päättely saattaa epäonnistua, jos intressit ovat epäselvät kollektiivisten neuvottelujen alkamissa.

Toinen ulottuvuus Tuorin analyysissä on *eettinen päättely ja tahdonmuodostus*, jonka keskiössä ovat arvot, eettiset kysymykset ”hyvästä elämästä” ja tässä intresseillä on vain välillinen rooli tai niitä voidaan käyttää kollektiivisen identiteetin muodostuksen perustana ”yleisenä intressinä”. Neuvottelut kollektiivisesta identiteetistä ja ”yleisestä intressistä” vaativat myös arvojen refleksiivisyyttä ja kaikkien jäsenten mahdollisuutta osallistua näitä koskeviin keskusteluihin. Vahvat arvot saattavat kuitenkin muodostua myös esteeksi, jos kollektiivista identiteettiä ei saada muodostettua.

Kolmantena on *moraalinen päättely ja tahdonmuodostus*, joka taas ulottuu normien ja arvostelmien alueelle, missä ratkaistaan yksilöiden ja ryhmien välisiin toimintakonflikteihin liittyvät kysymykset mahdollisimman puolueettomasti. Oleellista moraalisessa päätelyssä ja tahdonmuodostuksessa on intressien avoimuus ja muunnettavuus, joka tietysti edellyttää sitä, että kaikkien asianosaisten intressien tasapuolinen huomioiminen on taattu menettelyjen puolueettomuudella. Käytännöllisiä ongelmia ratkaistaessa moraalisesta näkökulmasta, ratkaisuja ja menettelyjä ohjaavien normien on oltava kaikkien hyväksyttävissä ja yleistettävissä diskurssietiikan periaatteen mukaisesti. (Tuori 1993, 14, 19-21.)

Näiden edellä kuvattujen järjestösektorille muodostuneiden rinnakkaisten roolien, yhdistettyjen intressien ja niistä johdettujen tavoitteiden saavuttaminen vaatii hyvin erilaisia suhteita, toimintaa ja politiikkaa kuin perinteinen rooli kansalaiskasvattajana ja vastademokraattisena voimana. Ristiriitoja ja jännitteitä järjestöväen muodostamien kollektiivien sisälle ja välille aiheutuukin siitä, mikä intressi nostetaan toisen edelle ja minkälainen päätely ja tahdonmuodostusprosessi intressien roolia määrittää. Jos kaikkia tavoitteita ja intressejä ei voida saavuttaa käytettävissä olevilla resursseilla ja keinoilla, kollektiivisen identiteetin kasassa pysyminen tai muodostaminen tuottaa epäonnistumisen kokemuksia. Yhteisten tavoitteiden ja intressikompromissien muodostaminen käy tällöin mahdottomaksi eikä toiminnan ja tavoitteiden tarkastelu ja oikeutus kestä moraalista ja/tai eettistä arviointia.

Esimerkiksi tutkittavassa tapauksessa kumppanuusmallin rakentaminen ja sille asetetut tavoitteet pitävät sisällään ulkoa annettuja intressejä, yhdistettyjä intressejä tai intressikompromisseja, joita ei kuurikaan kyseenalaisteta. Lisäksi päätelyä ja tahdonmuodostusta kumppanuuteen osallistumisen taustalla ohjaa Järjestöedustamon perustamisen äänestyskäytännöt ja käsitys siitä onko kaikkien mahdollisesti kilpailevien intressien ollut mahdollista tulla otetuksi huomioon. Jos toimijoiden tahdonmuodostusta ohjaa eettinen päätely, niin he ovat valmiita nostamaan vahvat arvonsa etusijalle ja ohittamaan tarvittaessa toimijakohtaiset pragmaattisen päätelyn mukaiset intressinsä. Rationaalisia intressejä ovat esimerkiksi palkanmaksuun tarvittavat varat ja oman kohderyhmänsä palveluiden takaaminen järjestön omana palvelutuotantona. Päätelyn ja tahdonmuodostuksen kohteena neuvotellaan kollektiivisista vahvoista arvoista, joista voi olla muodostettavissa ns. yleinen intressi. Tämä palvelisi laajemmin tarkasteltuna yhteistä ja yleistä hyvää.

Moraalisen ulottuvuuden mukaan kumppanuuden toteuttamisessa ja kollektiivisessä päätelyssä ja tahdonmuodostuksessa pyrittäisiin ratkaisemaan toimijoiden oikeuksiin ja valta-asemiin liittyviä normatiivisia asetelmia. Puolueettoman asetelman muodostaminen

on välttämätöntä toimintakonfliktien ratkaisemiseksi ja intressien tasapuolisen huomioimisen takaamiseksi. Eli tässä tapauksessa hyvinvointipalveluiden järjestämisen, kuntalaisen oikeuksien ja hyvinvointialan järjestöjen asema kunnallisissa menettelyissä on tarkoitus pyrkiä varmistamaan mahdollisimman tasapuolisesti.

4 TAPAUKSEN DISKURSIIVINEN TARKASTELU POLIITTISENA PROSESSINA

4.1 Tutkimisen eettisiä kysymyksiä

Yhteiskuntatutkimuksella otetaan kantaa jo pelkästään tietyn viitekehyksen valinnoilla, joten objektiivisuuden kriteerit eivät perinteisessä mielessä täyty vaan tutkija pyrkii yhteistyössä tutkittavan kohteen kanssa ratkaisemaan jonkin ongelman. (Eskola & Suoranta 1998, 98-101; 126-127) Juha Suoranta ja Sanna Ryyänen ovat koonneet teoksen *Taisteleva tutkimus*, jossa yhteiskunnallisessa tutkimuksessa tavoitteeksi määritellään kaikkien osallisten tiedostamisen herättäminen. Yhteiskunnallisia ilmiöitä on oleellisen tärkeää tutkia perusteellisesti ja tarkastella kriittisesti, sillä erilaisten poliittisten mallien toteuttaminen sokeasti rationaalisiin perustein ei välttämättä tue kansalaisyhteiskunnan kannalta kestäväää, oikeudenmukaista kehitystä ja vaarana on, että tutkittavan kohteen toiminnalla ja sen tutkimisella ei tuotetakaan tavoitteiden mukaista konkreettista parempaa vointia. (Suoranta & Ryyänen 2016, 28-35.)

Samaa periaatetta peräänkuuluttavat myös tulkitsevalle politiikka-analyysille määritetyt periaatteet. Oleellista on tutkia normatiivisuudesta huolimatta ja juuri siksi, miten erilaisissa käytännöissä toimijat merkityksellistävät omia valintojaan, argumentoivat toimintaansa ja ratkaisuja erilaisten tiedostettujen ja tiedostamattomien intressien pohjalta. Tavoite on tuottaa tietoa siitä, minkälaisen yhteiskunnan ja arvojen puolesta toimijat puhuvat ja miten se ohjaa toimintaa, instituutioiden tai verkostojen muutosta ja muodostumista. (Häikiö & Leino 2014, 244-246.)

Bourdieuin refleksiivisyyden vaatimus, eli tiedon tuottamisen intressien näkyväksi tekeminen, on kuitenkin oleellista, kun tehdään yhteiskunnallista tutkimusta. Jotta tutkimuksen tuottamat ajatukset ja väittämät olisivat historiallisesta kontekstistaan vapaita, tarvittaisiin huomattavasti enemmän aikaa. (2008, 194-199.) Erytisen haastavaa ”oppineen roolista” vapautuminen on poliittista ja yhteiskunnallista prosessia tutkittaessa, sillä tutkittavasta ilmiöstä kiinnostumista ohjaa vahvasti myös vahva käsitys tietystä epäoikeudenmukaisesta suunnasta. Tämän tapaustutkimuksen tekemisestä on alun perin sovittu yhteistyössä hyvinvointialan järjestöjen muodostaman Kumppanuustalo Artteli ry:n edustajien kanssa, mutta kyseessä ei kuitenkaan ole tilaustyö, jolla olisi tarkoitus vahvistaa ainoastaan järjestötoimijoiden yhteiskunnallista asemaa. Tutkijan positiosta käsin tavoitteena on tuottaa sekä julkista

sektoria että kansalaisjärjestöjä palvelevaa tietoa käynnissä olevasta prosessista ja kumppanuusmallin soveltuvuudesta tavoitteisiin nähden. Tampereelle rakennettu malli on tutkimuksen edetessä saanut myös laajemmin huomiota valtakunnallisella tasolla ja sitä on esitelty Kuntamarkkinoilla Helsingissä ja SOSTE talk -tapahtumassa Oulussa ennen tapaukseen liittyvien tutkimustulosten julkaisua.

Erilaisten poliittisten rakenteiden ja toimintamallien leviäminen maasta toiseen ja kunnasta toiseen ns. hyvinä käytäntöinä on eettisestä näkökulmasta jokseenkin kestävämmällä pohjalla, sillä mallien teoreettinen ja ideologinen tausta häviää helposti matkan varrella ennen kuin mitään tutkittuun tietoon perustuvaa argumentointia mallin toimivuudesta on ehditty esittää. Tätä ajatusta käsittelen ja argumentoin tarkemmin tutkimuksen tulosten esittelyssä ja pohdinnoissa. Tutkimusta ohjaa oleellisesti tutkijan omat käsitykset kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeidenmukaisemman paikallisyhdyskunnan puolesta toimimisesta ja ne on pyritty tekemään mahdollisimman läpinäkyväksi tutkimustulosten argumentoinnissa. Tavoitteena on kriittisen tarkastelun pohjalta kuitenkin nostaa esiin myös tapauksen osapuolten ja kansalaisten tulevaisuuden kannalta mahdollisia kehittämissuhteita yhteistyön jatkoa ajatellen.

4.2 Poliittisen prosessin tutkimisesta

Poliittisen prosessin analyysi kohdistuu elävien yhteisöjen käymiin neuvotteluihin, sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa valittuihin ratkaisuihin ja niiden seurauksiin. Poliitiikka-analyysi menetelmänä on kotoisin Yhdysvaltaisesta tutkimusperinteestä. Yhteisöt kuten yksilötkin yhteiskunnan jäseninä näkevät julkisen hallinnon tai muiden toimijoiden suunnitelmien ja toimenpiteiden joko edistävän tai uhkaavan heidän intressejään ja siten vahvistavan tai hämmentävän kollektiivista identiteettiä. Koska elämme koko ajan laajenevassa arvopluralistisessa yhteiskunnassa, yhteiskunnallisten asemien uudelleen järjestely tai niistä neuvottelu on myös jatkuvaa ja hallinnan tavoitteiden saavuttamista on siten oleellista arvioida myös prosessin eri vaiheissa. (Hajer & Wagenaar 2013, 21-22.)

Demokraattisessa järjestelmässä konflikteja on aina pyritty tavalla tai toisella ratkaisemaan neuvottelemalla ja etsimällä konsensusta ja kompromisseja päätöksen teon tueksi. Ihmisistä muodostuvissa sosiaalisissa järjestelmissä konfliktien muodostuminen on ollut järjestelmien luonnollinen osa läpi ihmiskunnan historian, mutta nyt siitä pidetään systemaattisesti yllä näkemystä, jonka mukaan ratkaisujen löytäminen muuttuu koko ajan

haastavammaksi. Verkostojen muodostamisen taustalla vaikuttaa idea siitä, että näitä konflikteja pyritäänkin hallinnollisten instituutioiden ja poliittisen järjestelmän sisäisten neuvottelujen sijaan ratkaisemaan niillä kentillä, jossa osalliset toimivat. Konfliktien taustalla vaikuttaa tietysti resurssien epätasainen jakaantuminen ja tarve puolustaa omaa asemaa resurssien jakaantumisessa tai uudelleenjaossa. Politikoinnin tuloksena voi kuitenkin toimivien ratkaisujen sijaan muodostua umpikujia ja ristiriitoja, jotka ovat ikään kuin immuuneja rationaalisille faktoihin ja järkeen perustuville selityksille eikä valmista päätöstä ole mahdollista saada aikaan. (Hajer & Wagenaar 2013, 21-22) Eri sektoreiden välisissä kumppanuuksissa rakennusvaiheessa ei useimmiten ole huomioitu vallan jakaantumisen monimutkaista kysymystä ja siten ristiriitatilanteisiin ei ole varauduttu riittävästi, kuten brittiläisten tutkijoiden artikkeleista käy ilmi (Laffin & Liddle 2006).

Frank Fischer (2000) kirjoittaa asiantuntijatiedon ja demokraattisen hallinnan välisestä jännitteestä, kuinka se on yksi tärkeimmistä ulottuvuuksista nykyajan yhteiskunnissa. Kamppailut käydäänkin siitä, kenen tieto pääsee hegemoniseen asemaan ja vaikuttaa vahvimmin poliittisiin ratkaisuihin ja ihmisten käyttäytymiseen. Poliittisen prosessin vieminen paikallistason verkostoihin osallistaa kansalaisia ja toimijoita kompleksisten ongelmien ratkaisuun. Fischer toteaa, että erittäin oleellista tietojen keräämisessä ja paikallisten osallistumisessa on kiinnittää huomiota osallistumisen laatuun. Jos osallistuminen törmää umpikuihin eikä todelliset vaikutukset tule näkyviin, niin osallistujille jää helposti päällimmäiseksi pettymys ja kokemus ajan haaskauksesta. Tämä kasvattaa entisestään epäluottamusta ja kritiikkiä osallisten välillä ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin on mahdotonta saada aikaan.

Ennen verkoston kokoamista pitäisi pystyä tekemään arviota siitä, miten paljon aikaa ja minkälaista tietoa tai muuta resurssia osallistujien on mahdollista sijoittaa ja mitä esitteitä osallistumiselle saattaa olla. Jos paikallisen tiedon keräämistä ja toimijoiden osallistumista ei ole organisoitu ja resursoitu riittävästi eikä tiedon hyödyntäminen vaikuta läpinäkyvästi ongelmien ratkaisuihin, niin vaivannäkö kaikkien osapuolten osalta on turhaa. Kyseistä poliittiseen prosessiin osallistamista yhteisten ongelmien ratkaisuun on sovellettu onnistuneesti lähinnä ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisussa, kuten puhtaan juomaveden suojelemisessa. Ongelmat, joiden ratkaisemisesta kaikki ovat riippuvaisia ja tavoite on yksiselitteisemmin mitattavissa, kokoavat paremmin motivoituneita toimijoita ongelman ratkaisun löytämiseen. (Fischer 2000, 143-144; Häikiö & Leino 2014, 247-252.)

Hyvinvointipoliittisissa kysymyksissä kokemukset kumppanuuteen perustuvasta verkostotyöskentelystä ovat olleet ristiriitaisia kuten edellä on esitetty. Yhteisöjen ja yksi-

löiden hyvinvointiin liittyvien ongelman määrittely ja rajaaminen on haastavaa, sillä eri sosioekonomisiin asemiin kuuluvat ihmisryhmät varsinkin isommissa kaupungeissa hyötyvät todennäköisesti erilaisista ratkaisuista. Lisäksi vastuu ongelmien ratkaisusta määritetään helposti ideologisin tai pragmaattisin perustein joko yksilön tai yhteiskunnan vastuulle, mistä seuraa konflikteja. Nämä eturistiriidat vaikuttavat helposti yhteiseen työskentelyyn sitoutumiseen, kun ideologisten ongelman määrittelyjen välillä on tehtävä haastavia valintoja taloudellisten resurssien rajoissa. Verkostotyöskentely perustuu dialogiin ja vuorovaikutukseen, jolloin tietoisuuden muuttuminen on mahdollista kaikkien niiden ulottuvuuksien suuntaan, joita keskustelussa puhutaan ääneen yhteisessä tilassa. Poliittisen prosessin analyysissä keskitynkään tarkastelemaan esiin nousevien diskurssien perusteella sitä, kenen tieto ja ideologiset asemat ja kenen intressit ohjaavat mahdollisesti prosessin etenemistä ja valintoja tutkittavassa tapauksessa. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen toimijoiden käsityksistä ja kokemuksista kumppanuusmalliin liittyen on tarkoitus löytää vastaus tämän pohjalta. (Häikiö & Leino 2014, 244-246.)

4.3 Hegemoniset diskurssit ja niiden vastavoimat analyysin kohteena

Tutkimusaineiston käsittelyyn valitsin metodiksi diskurssianalyysin. Verkostojen käymät neuvottelut nähdään näin merkitysvälitteisenä toimintana. Kumppanuuden suunnitteluvaiheessa käyty keskustelu rakentaa ja muokkaa tulevia yhteistyösuhteita, sitä kuinka osapuolet ymmärtävät kumppanuuden ja yhteiset tavoitteet. Diskurssien merkitysten analysoiminen on hallinnan analytiikan kannalta olennaista, foucault'laisesta vallan ja tiedon määritelmien näkökulmasta ja sopii siten poliittisen prosessin ja hallinnan tavoitteiden tutkimiseen (Helén 2010, 28). Diskurssien tutkimuksessa kyse on kielellä ja käsitteillä luotujen merkitysten analysoinnista, mihin on olennaista kiinnittää huomiota silloin kun rakennetaan nimenomaan uutta toimintamallia ja yhteistyösuhteita. Pertti Alasuutari käsittelee merkityksen merkitystä kulttuurin tutkimuksen esimerkein, kuinka juuri laadullisessa yhteiskuntatutkimuksessa on kyse yhteiskuntaelämän merkitysvälitteisyydestä. Huomiota kiinnitetään jonkin toiminnon tai objektin erityiseen symboliikkaan, minkä taustalla on oletus todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta -sosiaalisen konstruktionismin tutkimusperinteestä. Tästä näkökulmasta todellisuus välittyy aina tietyn merkitysjärjestelmän kautta. (Alasuutari 2011, 44-46.)

Kun lähden tarkastelemaan Järjestöedustamon sisällä ja ympärillä käytettyjä diskursseja, niin käytetyillä käsitteillä on sekä olemassa olevaa rakennetta ylläpitävä että uu-

sintava merkitys, ja näitä voi kuvata hegemonisiksi diskursseiksi. Uutta rakennetta muodostavassa tilassa käydyillä diskursseilla pyritään kuitenkin myös muuttamaan olemassa olevia rakenteita ja toimijoiden positioita sekä muokkaamaan kollektiivisubjekteja tai -identiteettejä. Yhteiskuntapoliittinen vallan kenttä ja sen muutostila tarjoavat mahdollisuuden valtaosuuksien ja pääomien uudelleenjakoon, eikä se voi olla näkymättä kumppanuuteen liittyvissä keskusteluissa. (Bourdieu 2008, 124-125.) Pietikäinen ja Mäntynen (2009, 40-43) kuvaavat tätä diskursiivisen vallan käsitteellä, kuinka usein juuri poliittisessa kielenkäytössä pyritään tuottamaan puheen kohteesta tiettyjä kuvia eli representaatioita. Representaatioiden tuottaminen tai muokkaaminen on yksi tapa pyrkiä vaikuttamaan toimijoiden välisiin suhteisiin, positioihin tai rooleihin työnjaollisesta näkökulmasta. Näin tavoitteena on pyrkiä hallitsemaan yhteiskunnallista kehitystä, ylläpitämään tai rikkomaan hegemonisia asetelmia. Toimijakohtaiset intressit ohjaavat todennäköisesti sitä, minkälaisia representaatioita kumppaneista ja kansalaisista pyritään tuottamaan.

Diskurssien tarkastelussa peruslähtökohtana kielenkäyttö nähdään sosiaalisena toimintana tai välineenä, jolla on aina jokin merkitys eli funktio. Tässä analyysissä keskityn kieleen sosiaalisten suhteiden ja identiteetin luojana tai vahvistajana ja yritän tarkastella sen kontekstisidonnaisuutta. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 10-16.) Kontekstina voi nähdä melko laajan yhteiskunnallisen tilan, koska toimijoina on isoja organisaatioita ja valtakunnan politiikan tasolla hyvinvointipoliittinen valta ollaan siirtämässä desentralisoidusta kuntarakenteesta maakuntauudistuksen myötä uudelle hallinnon tasolle laajempiin kokonaisuuksiin. Sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä maakuntauudistus asettavat paikallisen tason toimijoina sekä Tampereen kaupungin että kyseiset hyvinvointialanjärjestöt uuteen asemaan tai positioon suhteessa toisiinsa ja suhteessa tulevaan maakuntaan.

Kontekstiin vaikuttaa oleellisesti myös paikallispoliittisella kentällä muodostuneet aikaisemmat yhteistyösuhteet ja kokemukset omasta asemasta ja vaikuttamismahdollisuuksista, joita on määrittänyt hyvin pitkälle ns. tilaaja-tuottaja -malli. Pietikäisen ja Mäntynen (2009, 22) mainitsema kontekstin monikerroksellisuus on myös oleellista ottaa huomioon, kun puhutaan poliittisesta kentästä. Kentällä käydään jatkuvaa neuvottelua toimijuuden asemista tai rooleista kumppanuusmallissa, osallistumisesta, vastuista ja tavoitteista, jolloin keskustelu liittyy vahvasti edellä esitettyihin hallintavallan, demokraattisuuden ja kollektiivisten intressien tematiikkaan.

Keskityn analyysissä tarkastelemaan sitä, miten toimijoiden tuottamissa diskursseissa itselle ja toisille otetut ja annetut positiot, toiminnan lainalaisuuksiksi nimetyt ja itses-

tään selvyytensä pidetyt toimijuuden määritelmät ja argumentoinnit ovat saavuttaneet hege-
monisen aseman. Hallinnan ja vastademokraattisen vallan makroteorioiden näkökulmasta
aineistosta nousevat vastadiskurssit ovat toinen oleellinen analyysin kohde siten, kuin niistä
on mahdollisia päätellä kumppanuusmallin ja -ajattelun ideologisia seurauksia. (Jokinen,
Juhila ja Suoninen 2016, 75-76.) Näihin kollektiivisubjektien asemaan liittyvät intressit ovat
oleellisessa asemassa erityisesti sektoreiden välisessä yhteistyössä, kun kumppanuuteen pe-
rustuvan verkoston kokouksissa ja työryhmissä tulisi kyetä käyttämään erilaisia kollektiivi-
sen päättelyn ja tahdonmuodostuksen ulottuvuuksia (Tuori 1993).

4.4 Aineiston keruu ja valinnat matkan varrella

Tutkimuskohteena on maantieteellisesti rajattu tapaus tamperelaisesta kumppanuudesta ja
kumppanuuden kehittämisestä kaupungin ja kolmannen sektorin toimijoiden välille. Tapaus-
tutkimus tutkimusstrategiana viittaa tavoitteeseen muodostaa käsitys yhdestä rajatusta ta-
pauksesta. Tässä tutkielmassa pyrin tarkastelemaan ennalta mietittyjä ulottuvuuksia kump-
panuussuhteisiin ja järjestöjen yhteiskuntapoliittiseen toimintamalliin liittyen. Robert K. Yin
(2014) kirjoittaa tapaus tutkimuksellisesta otteesta, että se on empiirisen tiedon keräämistä
tietystä nykypäiväisestä ilmiöstä sen todellisessa ympäristössä. Tapauksen ja ympäröivän
kontekstin suhde tai raja on useimmiten hämärtynyt, eikä tutkijalla ole suoraa vaikutusvaltaa
tutkimaansa tapaukseen. Nämä kriteerit täyttyvät kyseisessä tutkielmassa. Parhaimmillaan
paikallisen ilmiön tutkimisella ja yhdistelemällä erilaisia tapauskohtaisia aineistoja, voidaan
tuottaa tietoa laajemmasta yhteiskunnallisesta tilasta. (Yin 2014, 3-17.) Toisaalta tutkimuk-
sella myös vaikutetaan poliittisen prosessin etenemiseen ja yhteiskuntasuhteiden rakentumi-
seen tuomalla keskusteluun mukaan tutkimuksellinen näkökulma. Järjestöedustamon ensim-
mäisessä kokoontumisessa 12.1.2017 on tehty päätös tutkimuksen kohteeksi suostumisesta
ja Tampereen kaupungin edustajat sekä jäsenjärjestöjen edustajat ovat allekirjoittaneet suos-
tumuksen aineiston käyttöön tutkimuseettisten periaatteiden mukaisesti.

Tutkimuksen suunnittelu alkoi syksyllä 2016 yhteistyössä Kumppanuustalo Artteli
ry:n hallituksen puheenjohtajan ja järjestökoordinaattorin kanssa, mutta tutkimustehtävän ja
-kysymysten valinnat perustuvat tutkijana omaan kiinnostukseeni ja yhteiskunnallisen il-
miön kannalta oleellisiin teorioihin. Tapaukseksi rajautui Tampereen malli, koska se oli hel-
posti saavutettavissa ja maisterintutkielman laajuuden huomioon ottaen järkevä koko-
naisuus. Muista suomalaisista kaupungeista on Kumppanuus 2020 -ohjelman

valmisteluvaiheessa haettu ideoita Järjestöedustamon rakenteelle, mikä käy ilmi valmisteluvaiheen dokumenteista. Vertailukelpoista aineistoa Tampereen tapaukselle olisi siis ollut ehkä mahdollista löytää esimerkiksi Oulusta, Joensuusta ja Mikkelistä. Rakenteellisesti Tampereen malli on oma tapauksensa ja yksi malli kumppanuuden toteuttamiseen. Tutkimustulokset kertovat yleisempään ilmiöön liittyen kuitenkin sellaista syvällisempää tietoa, jota on mahdollista hyödyntää myös muissa kaupungeissa, jos kumppanuusrakenteita kokeillaan sektoreiden väliseen yhteistyöhön.

Varsinainen tutkimusaineisto on kerätty käyttäen metodina teemahaastattelua (liite 1.) ja täydentävänä aineistona tapaustutkimuksellisen strategian mukaan on käytetty ei-osallistuvaa havainnointia, Kumppanuus 2020 -ohjelmaan ja Järjestöedustamon ensimmäiseen toimintakauteen liittyviä dokumentteja, jotka on julkaistu Tampereen kaupungin verkkosivuilla (Tampereen kaupunki 2016-2017). Teemahaastattelu sijoittuu menetelmänä avoimen ja strukturoidun haastattelun väliin ja vaatii tutkijalta huolellista perehtymistä aihepiiriin ja tutkittavaan tapaukseen. (Eskola & Suoranta 1998, 86). Haastattelun teemat on pyritty miettimään teoreettiseen viitekehykseen liittyvien käsitteiden kannalta oleellisten näkökulmien esiin nostamiseksi. Tutkimus on toteutettu pääasiassa teoriaohjaavasti, mutta puolistrukturoidussa haastattelussa haastateltaville on jäänyt myös hyvin tilaa nostaa keskusteluun näkökulmia, joita itse liittävät kumppanuuteen kyseisessä kontekstissa.

Haastattelun teemoiksi (liite 1.) valitsin 1. Taustat (perustiedot haastateltavan organisaatiosta), joita voisin käyttää ns. taustamuuttujina aineiston sisäisessä vertailussa. Toisena teemana 2. Käsitteet kumppanuudesta, Järjestöedustamosta ja muista kumppaneista ja 3. Organisaation arvot ja linjat (toimijakohtaiset tavoitteet ja mahdolliset vastademokraattiset edesottamukset). 2. ja 3. teemojen perusteella ajattelin olevan mahdollista vertailla toimijakohtaisia tavoitteita Järjestöedustamon tehtäviin. Teeman 4. Kokemukset yhteistyösuhteista: yhdenvertaisuus ja luottamus, tarkoituksena oli kerätä tietoa kumppanuudelle teoriassa määriteltyjen kriteerien arvioimista varten. Viimeisen teeman 5. Intressit, odotukset ja toiveet tulevaisuudesta, tavoitteena oli saada haastateltavat täydentämään vielä käsityksiä paikallisista muutoksen tarpeesta ja toimijakohtaisista tavoitteista.

Haastattelukutsu on lähetetty toukokuussa 2017 sähköpostilla yhteensä 26 henkilölle, joihin kuuluu Järjestöedustamon ensimmäisen toimikauden varsinaiset edustajat (15 hlöä), järjestöjen varaedustajat (3 hlöä), koordinaattorityöpari (2 hlöä) ja kuusi muuta tavalla tai toisella prosessissa mukana ollutta henkilöä eri organisaatioista. Järjestöedustamon edustajiin kuuluu Tampereen kaupungin hyvinvoinnin palvelualueelta eri ikäryhmiä edustavia

virkamiehiä (lapsiasiamies, ikäihmisten palvelulinjan johtaja ja suunnittelija). Hyvinvointialalla Tampereella paikallisesti toimivista järjestöistä on vaaleilla valittu joulukuussa 2016 järjestöjen itsensä ehdolle asettamia henkilöitä, joihin kuuluu järjestöjen palkattuja työntekijöitä, toiminnanjohtajia ja/tai luottamustehtäviin valittuja vapaaehtoisia järjestöjen hallitusten jäseniä. Teemahaastatteluista ensimmäiset kaksi on tehty kesäkuussa 2017 ja loput seitsemän elo-syyskuun aikana 2017. Väliin jäi sekä haastateltavien että tutkijan kesäloma, jonka aikana tapauksen kontekstiin vaikuttavista valtakunnallisista hyvinvointipoliittisista uudistuksista tuli uutta tietoa. Tämä on saattanut vaikuttaa jollain lailla hyvinvoinnin alalla toimivien organisaatioiden käsityksiin, mutta ei niin merkittävästi, että sitä olisi mahdollista analysoida kyseisen aineiston pohjalta.

Haastateltaviksi valikoitui halukkaiden joukosta Järjestöedustamon ensimmäiselle kaudelle valittuja edustajia sekä kaksi muuta prosessissa mukana ollutta henkilöä. Varsinaiseksi edustuskaudeksi järjestöjen edustajille määritettiin kaksi vuotta ja puolet edustajista arvottiin erovuoroon ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, jotta systeemi saadaan pyörimään. Vaalit järjestöjen edustajille järjestetään siis vuosittain vuoden vaiheessa, jolloin puolet edustajista vaihtuvat. Uudelleen valituksi tulemisen mahdollisuutta ei ilmeisesti ole määritetty ja lisäksi kaupungin edustajien toimikaudesta on käyty keskustelua nyt tulevia vaaleja suunniteltaessa.

Tutkijana olen ollut havainnoimassa kolmea Järjestöedustamon kokousta, jotka on järjestetty 13.3., 6.6. ja 25.9.2017 ja pöytäkirjat on julkaistu Järjestöedustamon verkkosivuilla (Tampereen kaupunki 20017). Lisäksi havainnoin tulevaisuustyöpajaa 30.10.2017, jossa visioitiin kaupungin verkostokonsulttien johdolla Järjestöedustamon roolia ja tavoitteena oli saada aikaan toteutuskelpoinen suunnitelma, joka jäi tilaisuudessa keskeneräiseksi ja lopulta koordinaattorityöparin vastuulle. Kokousten asialistat ovat olleet koordinaattorityöparin laatimia ja toistaiseksi kokouksissa on käsitelty esimerkiksi kaupungin aloitteesta kaupunkistrategiaa ja lakisääteistä hyvinvointikertomusta.

Tutkimustapaukseen liittyviin dokumentteihin kuuluu Kumppanuus 2020 -ohjelman loppuraportti, valmisteluvaiheessa kirjatut puheenvuorot vuodelta 2016, eri tilaisuuksissa käytettyjen puheenvuorojen diaesitykset, Järjestöedustamon kokouspöytäkirjat vuodelta 2017 ja 30.10.2017 pidetyn tulevaisuustyöpajan muistiinpanoista tutkijan ottamat valokuvat. Lisäksi olen tutkijan roolissa osallistunut Järjestöedustamon kokouksiin havainnoimalla keskustelua ja tekemällä muistiinpanoja. Havainnoijana en ole osallistunut tilaisuuksissa käytyihin keskusteluihin eikä läsnäolo kokouksissa ole vaikuttanut niiden sisältöihin. Olen ollut läsnä vuoden 2017 kokouksissa tammikuun ja joulukuun kokousta lukuun

ottamatta. Ensimmäisessä Järjestöedustamo teki päätöksen tutkimukseen suostumisesta ja jälkimmäisessä toimikausi vaihtui ja puolet edustajista vaihtuivat joulukuun vaalien perusteella uusiin. Tästä syystä havainnointi oli perusteltua rajata ensimmäisen edustajiston tekemän päätöksen mukaan ensimmäiseen toimintavuoteen. Olen tehnyt kokousten aikana mui-
tiinpanoja asiasisällöistä ja niistä nousseista kommentteista. Kokousten dokumentointi ei täytä tutkimusaineistoksi kelpaavan materiaalin kriteerejä sellaisenaan, mutta havainnot ovat linjassa haastatteluaineistosta ja muista dokumenteista tehdyn analyysin kanssa ja tukevat siten tutkimustulosten luotettavuutta.

Aineiston käsittelyssä ja tutkimustulosten esittelyssä on luvattu huomioida anonyymiteetin säilyttäminen haastatelluille tutkimuseettisin periaattein. Koska Järjestöedustamon jäsenten henkilöllisyydet ja taustaorganisaatiot ovat julkista tietoa ja haastateltavat on valikoitu melko pienestä joukosta, niin yksityisyydensuojan varmistaminen on yksi iso tutkimuseettinen haaste. Haastatteluun osallistuneita yhdeksää (9) henkilöä ja heidän taustojaan ei siis ole mahdollista kuvata tässä kovin tarkasti. Siltä osin kuin taustatiedot vaikuttavat tutkimuksessa esiin nousseiden diskurssien käyttöön, joitakin eroavaisuuksia on nostettu tutkimustuloksissa esiin.

Haastateltavien joukkoon on valittu kahdentoista (12) haastattelukutsuun vastanneiden joukosta yhteensä kymmenen (10) henkilöä, joista lopulta yksi ei vastannut haastatteluajankohdan sopimista koskevaan viestiin ja kaksi jäi pois tutkimusaikataulullisista tai aineiston heterogeenisyyteen liittyvistä syistä. Yhdeksän haastatellun joukkoon kuuluu seitsemän (7) varsinaista edustajaa sekä kaupungin että järjestöjen puolelta ja kaksi (2) ns. taustavaikuttajaa eri organisaatioista. Yksikään haastateltavista ei edustanut sellaista kansalaisjärjestöä, joka ei maksaisi palkkaa ainakin parille kokoaikaisessa työsuhteessa olevalle työntekijälle. Kaikki kumppanuusohjelmassa mukana olleet, Järjestöedustamon edustamat järjestöt saavat toiminnan sisällön tuottamiseen tai järjestäytymisen tueksi jotakin taloudellista avustusta tai tiloja käyttöön Tampereen kaupungilta.

4.5 Aineiston käsittely ja analysointi

Kun aineistoa alkoi kertyä, niin oli aika aloittaa myös sen käsittely. Haastattelut olivat keskimäärin noin tunnin mittaisia, lyhin 00:40:57 ja pisin 01:20:52 (hh:mm:ss). Käytin tallentamiseen oman älypuhelimeni tallenninta haastattelutilanteissa ja hävitän tallenteet heti tutkielman julkaisemisen jälkeen. Pääasiassa haastattelut toteutuivat haastateltavien työtiloissa, toimistohuoneissa ja kahden tutkimushenkilön kanssa tapaaminen sovittiin kahvilaan. Purin

tallenteet litteroimalla tekstimuotoon. Tallenteiden laatu oli pääasiassa hyvä, joten litterointi oli mahdollista tehdä sanatarkasti. Joitakin merkityksellisiä taukoja, hymähdyksiä ja naurahduksia merkitsin litteroidessa mukaan, mutta en aivan keskustelunanalyysin vaativalla tarkkuudella.

Haastateltavien tunnistamiseen viittaavat tiedot heidän asemastaan ja taustaorganisaatioistaan pyrin anonymisoimaan vasta tutkimustuloksia kirjoittaessani. Taustatiedoilla oli jonkin verran merkitystä diskurssien esiintymiselle ja siten poliittisen prosessin arvioinnille. Litteroituja haastatteluja eikä havainnoijan roolissa tekemiäni muistiinpanoja luovuteta eteenpäin, jotta haastateltavien anonymiteetti on mahdollista säilyttää. Kun koko aineisto oli kasassa ja litteroitu tekstimuotoon, niin oli aika siirtyä analyysin tekemiseen. Luin aineistoa ensin läpi yleisellä tasolla ja pyrin hahmottamaan, millä tavalla haastattelurungon teemat nousevat aineistosta esiin. Alustava analyysi tapahtui järjestelemällä aineistoa sen mukaan, mitä eroja ja samankaltaisuuksia sisällöissä on. Pyrin muodostamaan käsityksen siitä, mistä haastateltavat itseasiassa puhuvat, mitä sisältöjä kumppanuus kyseisessä kontekstissa sai ja minkälaisia asioita osapuolet toivat tutkimuskysymysten näkökulmasta esiin. Havainnointiin liittyvissä muistiinpanoissani Järjestöedustamon kokouksissa olin merkinnyt ylös samalla tavalla niitä keskustelun aiheita ja kokoussisältöjä sekä joidenkin henkilöiden puheenvuoroista poimittuja kommentteja teoriaohjaavasti.

Haastattelijan käyttämät erilaiset kysymyksen asetannat vaikuttavat tietysti haastateltavan tapaan vastata ja ohjaavat siten keskustelua ja sisältöjä. Samat diskursiiviset elementit toistuvat keskustelun teemasta riippumatta kaikissa haastatteluissa useasti eri vaiheissa, kun pyrin muodostamaan kokonaiskuvan aineiston diskursiivisesta rakenteesta (Pietilä 2010, 185-187). Haastattelijan tai tutkijan omat ohjaavat ennako-oletukset on pyritty ottamaan huomioon niissä kohdissa, joissa kysymykset ovat olleet selvästi rajattuja tai johdattelevia eikä vastaajalle ole jäänyt juuri tilaa vapaampaan vastaamiseen. Diskurssien tutkimuksessa haastattelijalla osallistuu tietysti myös omalta osaltaan tuomaan diskursseihin omat sisältönsä ja siten vahvistamaan tai vastustamaan haastateltavan käsityksiä.

Pääasiassa olen haastattelijana onnistunut kysymään esimerkiksi haastateltavan mielikuvista ja käsityksistä avoimilla kysymyksillä ”*minkälainen käsitys..., mitä tietoa..., mitä toiveita...?*” Tällöin haastattelijan oma osuus diskurssien tuomisessa tilanteeseen on analyysin kannalta melko pienessä roolissa, mutta oleellista kuitenkin huomioida. Tutkimusaihe ei sinänsä liity haastateltavien henkilökohtaisiin asioihin, joten haastatteluissa ei juurikaan löydy viitteitä siitä, että haastateltavat olisivat pyrkinneet vastaamaan haastattelijan odotusten mukaisesti. Toisaalta itsestä ja omasta organisaatiosta ei haluttu antaa negatiivista

kuvaa, joten kritiikkiä on pyritty pehmentämään erilaisilla ilmauksilla, kuten ”*haluan aina uskoa hyvään...*”. Kumppanuus käsitteenä ja uuden kehittäminen tuntuivat muodostavan lähtökohtaisesti positiivisen tai neutraalin keskustelunaiheen, joten keskustelu tuntui kaikkien kohdalla muodostuvan helposti avoimeksi. Luottamuksellisuus muodosti kuitenkin mahdollisuuden tuoda esiin myös niitä jännitteitä, joita konteksti tuo prosessiin mukaan.

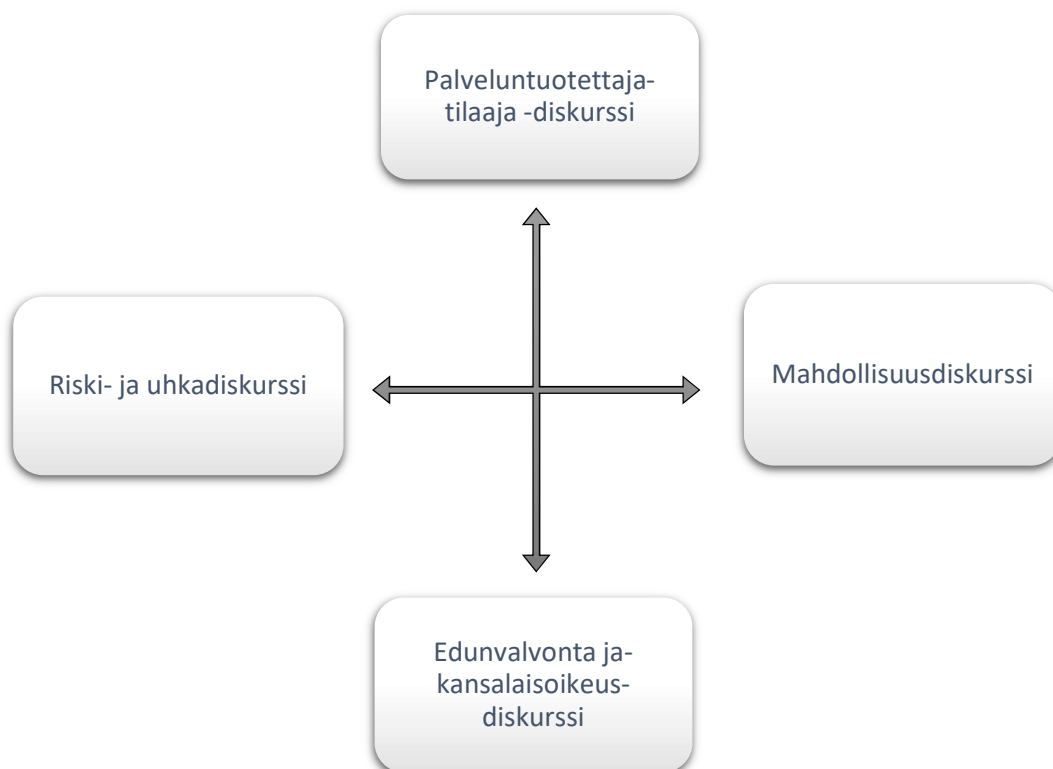
Sisäisiä ristiriitaisuuksia saman haastateltavan puheessa esiintyi, mikä osaltaan tuo kuitenkin esiin myös sitä, etteivät haastateltavat haluaisi puhua ns. pahaa toisistaan selän takana, vaikka eivät itse toimisi samalla tavalla. Osittain kritiikki kumppaneita ja uutta rakennetta kohtaan oli kuitenkin hyvin suoraa ja haastatteluiden vaiheista voi erottaa kohtia, joissa haastattelijana olen pyrkinyt käyttämään Pietilän (2010) kuvaamia ”bonding ploys” elementtejä vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa. Käytännössä se tarkoittaa, että olen tuonut esiin yhtenevät käsitykset haastateltavan kanssa toimijoiden välisistä suhteista ja myötäilijät puhetta tehdäkseen tilanteesta luotettavan aitojen käsitysten esiin saamiseksi. (Pietilä 2010, 186.)

Systemaattisemman tarkastelun perusteella oleellisinta oli etsiä aineistosta sitä, minkälaisiin subjektiasemiin ja positioihin haastateltavat asettavat itsensä, taustaorganisaationsa kollektiivina, muut toimijat ja ihmiset yksilöinä tai kohderyhminä, kun he puhuvat kumppanuudesta. Diskursiivisesta näkökulmasta näillä käytetyillä kuvauksilla toimijoiden positioista on symbolista arvoa, mikä muodostaa sosiaalisen rakenteen ja kertoo työnjaollisista rooleista. Lisäksi kontekstin, yhteiskunnan poliittisen tilan, olemassa olevien normien ja käytänteiden esiin tuominen erilaisina perusteluina toiminnalle ja kumppanuudelle oli yksi analyysin vaihe. Subjektiasemista kertoo vahvasti myös se, minkälaisia käsitteitä ja kuvauksia haastateltavat käyttävät sosiaalisista suhteista kumppaneiden kesken ja miten he kuvailivat toistensa toimintaa ja siihen liittyviä toiveita ja odotuksia. Näistä esimerkkinä voi nostaa kuvaukset luottamuksen tilasta, tasavertaisuudesta ja arviot omista ja toisten toiminnasta.

Esimerkkinä eronteot ”meidän” ja ”muiden” välillä nousivat esiin kriittisinä arvioina tai kuvauksina muiden kumppanien toiminnasta ja valinnoista. Toimijaroolien hahmottamiseksi pyrin tuloksissa kuvaamaan sitä, kuinka esimerkiksi kansalaiset voivat asettua puheessa eri positioihin; subjektiksi, jonka odotettiin osallistuvan itse aktiivisesti hyvinvoinnin ylläpitämiseen tai objektiksi, esimerkkinä asiakas, jolle tulisi tarjota palvelua. Myös muut toimijat ja Järjestöedustamo saivat puheissa samalla tavalla toimijaroleja tai kollektiivisubjektia kuvaavia identiteettejä koko aineistossa, mitä esittelen tarkemmin seuraavassa luvussa.

Törrönen (2010, 161-163) viittaa teoriaan siitä, kuinka demokraattisissa poliittisissa järjestelmissä voidaan käydä symbolista luokitustaistelua esimerkiksi sosiaalisten instituutioiden välillä siitä ketä tulisi sulkea ”meidän” ulkopuolelle. Tämän kaltaiset eronteot nousivat vahvasti esiin aineiston systemaattisessa tarkastelussa, kun puhuttiin järjestöjen erilaisista rahoitusperusteista ja järjestöjen olemassaolon ehdoista tässä ajassa ja mahdollisen sote- ja maakuntauudistusten toteutuessa. Esimerkiksi toimijat käyttivät ilmaisuja ”*me emme voi alkaa tuottaa palveluita...*”, jolloin he erottivat avustuksella rahoitetut toiminnot kilpailutuksiin osallistuvien järjestöjen toiminnoista. Tästä huolimatta taloudelliset resurssit asetettiin olemassaolon ehdoksi kaikkien haastateltavien käyttämissä argumenteissa. Näin Järjestöedustamossa mukana olevien järjestöorganisaatioiden välillä näyttäisi muodostuvan symbolinen erottelu ”meistä” ja ”muista”, mutta intressit taloudellisen pääoman ja taloudellisen turvan osalta on todellisuudessa saman suuntainen.

Kun haastattelurungon teemat tuntuivat olevan toissijaisia, niin teemojen sisältä löytyi samoja subjektiasemia ja näihin asemiin kohdistettuja odotuksia kuvaavaa puhetta. Niistä oli mahdollista johtaa kokonaisia diskursseja ja pilkkoa ja järjestellä aineisto näiden perusteella uusiksi kokonaisuuksiksi. Aineisto rajautui näin neljään selkeään päädiskurssiin (kuvio 1).



KUVIO 1. Diskurssien ulottuvuudet ja vastakkainasettelu

Kävin näiden perusteella läpi koko aineiston, eli litteroidut haastattelut, omat muistiinpanot Järjestöedustamon kokouksista ja tulevaisuustyöpajasta ja kaupungin verkkosivuilla julkaistut dokumentit perusteellisesti. Käytin apuna koodausta ja maalasin kaikki lauseet ja sanat värikoodeilla, jotka edustivat tulkintani mukaan samaa diskurssia. Aineistosta hahmottui subjektiasemien tarkastelun perusteella siis kaksi hegemonista diskurssia: palveluntuottaja-tilaaja -diskurssi ja mahdollisuusdiskurssi. Niissä kumppaneina toimivat järjestöt ja Tampereen kaupungin hyvinvoinnin palvelualueen hallinto asettuivat lähes kyseenalaistamattomiin, itsestään selviin osallistujarooleihin. Näille muodostui selkeät vastadiskurssit edunvalvonta- ja kansalaisoikeusdiskurssi sekä riski- ja uhkadiskurssi. Näissä taas subjekti-asetat ja toiminnan tavoitteet kyseenalaistettiin. Löydetty diskurssit asettuivat sisällöllisesti toisiaan vastaan, mikä kuuluu esimerkiksi asennemuutosta puolin ja toisin peräänkuuluttavana puheena, mutta ei välttämättä ole johtanut vielä kovin näkyvään toimintaan.

Kun kirjoitin jo analyysin pohjalta seuraavaa tuloslukua ja poimin otteita aineistosta, niin sisällöistä alkoi hahmottua vielä yksi aladiskurssi, jonka nimesin tietodiskurssiksi. Oleellisen tiedon saamista ja tuomista yhteiseen päätöksentekoon pidettiin oleellisena tekijänä ja osa-alueena kumppanuudessa. Kumppanuus 2020 -ohjelmassa haluttiin olla mukana, ettei jäädä oleellisesti tiedosta paitsi, mistä olisi hyötyä omalle positiolle kyseisessä kontekstissa. Toisaalta haluttiin olla mukana tuomassa oleellista tietoa kaupungin päätöksenteon tueksi, jolla pyrittiin vahvistamaan sekä omia asemia että oman järjestön kohderyhmän asemaa. Kaikille kumppaneille rakenne näyttäytyi hyvänä kanavana tiedon kululle. Se mikä oletettiin olevan oleellista tietoa sekä itselle, että muille, sai erilaisia sisältöjä päädiskurssien alla. Esim. tieto järjestöjen toiminnoissa mukana olevien kaupunkilaisten hyvinvoinnista tai tieto paikallistasolla toimivista järjestöistä ja kumppanien toiminnan sisällöstä sekä mahdollisista päällekkäisyyksistä.

Kumppanuus 2020 -ohjelman valmisteluvaiheen dokumenttien osalta en ole ollut tilaisuuksissa paikalla kuulemassa keskustelua ja puheenvuoroja kokonaisuuksina, joten diskurssien analysoiminen ei välttämättä ole näiden osalta luotettavasti tieteellisin kriteerein mahdollista. Dokumentit jäävät siis täydentävään asemaan diskurssianalyysissä, mutta osoittautuivat olevan linjassa haastatteluaineistosta nousseiden diskurssien kanssa ja erilaisten aineistojen sisältöjä oli mahdollista peilata toisiaan vasten (Pietilä 2010, 179). Diaesitysten ja muistioiden kohdalla tein jonkin verran kvantitatiivista laskelmaa siitä, kuinka usein tietyt sanat kunkin toimijan kohdalla toistuvat, keneen ne viittaavat ja keiden toiminnan tai aseman ne jättävät määrittelemättä. Pohdin, miten toisto retorisenä keinona vahvistaa esimerkiksi

mielikuvaa toimija-asemien muutostarpeesta ja tekee asemien kyseenalaistamisesta hankalaa, mikä viittaisi hallinnan mekanismeihin (ks. Dean 2010). Lisäksi tapaukseen liittyvät dokumentit olivat oleellisessa osassa poliittisen prosessin hahmottamisessa ja täydentyivät haastatteluissa esiin tulleilla tiedoilla.

Värikoodauksen jälkeen tein vertailua siitä, kuinka iso osa aineistosta edustaa kutakin nimeämäni diskurssia, vaikka hegemoniseen tai vastadiskurssien määrittelyyn tai jakoon se ei lopulta vaikuttanut. Vertailin myös löydettyjä diskursseja Kumppanuus 2020 -ohjelman loppuraportin kielen rakenteen kanssa, jonka pohjalta analysoin sen vaikutusta toimijoiden esiin tuomille käsityksille. Tämän vaiheen pohjalta alkoi hahmottua myös kuva poliittisen prosessin etenemisestä ja eri toimijoiden käsitysten merkityksestä lopputulokselle. Hallinnan mekanismeissa esiin nostettu riskitietoisuus ja kumppanuus malleille ominainen epäluottamus tai kritiikki kumppaneita kohtaan tuntuivat saavan eniten tilaa toimijoiden puheessa. Se ei kuitenkaan vaikuttanut muodostuvan esteeksi kumppanuuteen lähtemiselle, niin tulkitsin sen jäävän vastadiskurssin asemaan. Hegemonisissa diskursseissa taas tein sen tulkinnan, että toimijoiden positioita tunnuttiin palvelun tuottajina ja tilaajana pitävän melko muuttumattomina ja itsestään selvinä suurimmassa osassa aineistoa, vaikka omaa organisaatiota ei asemoitu kumpaankaan ryhmään. Tulevaisuuteen suuntaava mahdollisuus hahmotteleva puhe osoitti tulkintani mukaan, että nämä hegemoniset käsitykset vaikuttavat toistaiseksi enemmän toimijoiden strategiaan valintoihin ja verkoston muodostamiseen poliittisena prosessina. Sen perusteella *"haluttiin ehdottomasti olla mukana... ja uskoa hyvään"* (Haastatteluaineisto). Positioita saatettiin vastadiskursseilla kritisoida, mutta niiden muuttamiseksi ei tuntunut olevan juuri mitään toimintaa tai se oli toistaiseksi Järjestöedustamosta ja kumppanuussuhteista irrallaan.

Yksilöhaastatteluaineisto, haastateltavan ja haastattelijan kahden välinen keskustelu loi ikään kuin erillisen tilan tai ulottuvuuden, missä kuvataan sellaisia tekijöitä kumppanuudesta, kumppaneista ja omista intresseistä, joita ei ehkä julkisesti olisi noussut esiin. (Törrönen 2010, 154-158.) Vastadiskursseiksi muodostui sellaisia näkökulmia esiin tuova puhe, mitä ei tuntunut olevan mahdollista tuoda yhtä avoimesti esiin haastattelujen ulkopuolella julkisissa keskusteluissa. Näin siis haastatteluaineistolla oli mahdollista tutkia sellaisia kvalitatiivisia ulottuvuuksia kyseisestä tapauksesta, mihin muu aineisto ja menetelmät eivät pääse käsiksi.

Kun analyysin tuloksena esiin nousseet diskurssit tuntuivat selkeiltä, oli mahdollista arvioida niiden perusteella poliittisen prosessin kulkua, aineistolle esittämiä tutkimuskysymyksiä ja Järjestöedustamolle asetettujen tehtävien tai tavoitteiden saavuttamista. Tässä

vaiheessa teoreettisen viitekehyksen näkökulmat ja empiirisestä todellisuudesta kerätty tapauskohtainen aineisto on mahdollista asettaa keskustelemaan keskenään (luvut 5 ja 6). Poliittisessa prosessissa toimijoiden vaikutusvaltaa on arvioitu sen perusteella, mitkä toimijat ja diskurssit ovat ohjanneet ohjelman laatimista ja tavoitteiden asettamista ja kuinka tietoisia valeilla valitut edustajat ovat näiden merkityksestä. Läpinäkyvyyttä tarkastelen sen perusteella, miten tietoisia toimijat ovat mallin alkuperästä ja miten päätös kumppanuuteen lähtemisestä on perusteltu. Lisäksi arvioon on vaikuttanut kuvaus Järjestöedustamon edustavuudesta suhteessa sen ulkopuolisiin järjestöihin sekä heidän kohderyhmäänsä. Miten rakenteen ulkopuolisten toimijoiden vaikutusmahdollisuudet on huomioitu, miten heidät asemoidaan ja viittaavatko kuvaukset demokraattisiin määritelmiin. Diskurssien sisällölliseen rajaamiseen tai tutkijana tekemääni tulkintaan, kuten haastatteluteemojen valintaankin, on vahvasti vaikuttanut teoreettisten käsitteiden (kumppanuus, hallintavalta, vastademokratia ja intressi) määritelmät. (Ks. Fischer 2000; Hajer & Wagenaar 2003.)

5 DISKURSSIANALYYSIN PERUSTEELLA JOHDETUT TU- LOKSET

5.1 Mahdollisuusdiskurssi

Ensimmäiseksi selkeäksi diskurssiksi nimesin ratkaisukeskeisen mahdollisuus -diskurssin, missä positiivinen innovatiivinen vastuun uudelleenjako saa hegemonisen aseman. Kumppanuusmalli nimettiin useimmiten ”*ajan hengeksi*”, jonka alkuperää, teoreettisia perusteita tai ideologisia taustoja epäiltiin olevan olemassa lainkaan. Yksi haastateltava toi esiin Big Society -idean ja kumppanuusmallin brittiläiset juuret, mutta muille kumppanuuden alkuperä, mallia markkinoinut OECD ja julkisen hallinnan teoriat, olivat täysin epäselvät. Pääasiassa arvioitiin kyseessä olevan vain hyvältä vaikuttava laajalle levinnyt yhteistyön malli, ns. hyvä käytäntö, jolla päästään varmasti kohti parempaa tulevaisuutta. Kumppanuudessa ei epäilty olevan juuri mitään riskejä, varsinkaan suhteessa siihen sijoitettuihin panoksiin – työaikana ja jaettuna tietotaitona. Osalle mahdollisuudet rajoittuivat lähinnä tiedon saamiseen ja eteenpäinviemiseen, mutta isolla osalla toiveet olivat laajamittaisempia. Oteesta haastattelija nimimerkillä NL ja haastateltavat UV ja OY:

NL: Mmm... No... mitä sä luulet et onko tai siis oliko teillä jotain ennakkokäsityksiä siitä, et mihin se kumppanuusmalli perustuu?

UV: Emmä tiedä oliko... tarkoits sä nyt kumppanuusohjelmaa vai tota Järjestöedustamon ihan sitä...?

NL: No sekä että oikeestaan, et mistä se kumppanuusidea on tullu, et minkä takia se nyt on nimeltään ”kumppanuus” ja minkä takia se on jotain erilaista yhteistyötä, kun mitä aikasemmin on tehty?

UV: No mä jotenkin ajattelin niin, että kumppanuus on juuri sellanen jo sanana, että siinä tehdään oikeesti yhdessä... ja niin kun rintarinnan että ei olla, kukaan ei oo niin kun toistaan parempi.

NL: ”...mistä sä aattelet että tää kumppanuusmalli on tullut... mihin se perustuu?”

OY: ”...se on semmonen yks toiminnan periaatteista ja ...ja ja, se on tällänen varmaan ihan ajan hengen mukanen ja tällänen, mihin ollaan oikeestaan vasta nyt herätty tässä vaiheessa kun täytyy saada sitä aktiivista kansalaisuutta sieltä esille ja meidän niin ku tää tilanne tällä hetkellä on tietysti se, että resurssit ei ainakaan lisääny...”

Tässä diskurssissa molemmilla osapuolilla on jonkinlaista tyytymättömyyttä vallitsevaan tilanteeseen, joka vaatii uusia ratkaisuja. Kumppanuus näyttäytyy mahdollisuutena haastaa tai kehittää olemassa olevia positioita. Tässä nähdään mahdollisuus muuttaa kumppaneiden tietoisuutta, käsityksiä toiminnan arvosta ja paremmasta suunnasta, mikä olisi myös kaikkien yleisen edun mukainen. Myös haastattelijana osallistuin diskurssiin kysymällä, miten kumppanuus eroaa aiemmasta yhteistyöstä ikään kuin olettaen, että suhde muuttuu kumppanuuden myötä. Muutoksen tarve sai kyseenalaistamattoman aseman kaikkien osapuolten puheenvuoroissa, mikä vahvistaa tulkintaa sen hegemonisesta asemasta. Sisällöllisesti juuri kukaan ei osaa nimetä varsinaista ongelmaa tai sitä on haastavaa konkretisoida, mikä muiden kumppanien tai oman organisaation toiminnassa pitäisi olla toisin. Muutoksen tarvetta asetettiin kuitenkin enemmän muihin toimijoihin, kuin omaan organisaatioon tai muutoksen alkuun panemista odotettiin ikään kuin oman organisaation ulkopuolelta. Diskurssista voi tunnistaa uusliberalistisen hallinnan toteutumista ajavan representatation ja intressiksi joko taloudelliset säästöt tai pääoman kasvattamisen ja rahoituspuhjan turvaamisen. Näitä ohjaa ensisijaisesti rationaalinen tai pragmaattinen, järkiperusteinen päättely. (Dean 2010; Pyykkönen 2014.)

Koko aineistossa tämän voisi nimetä myös ”*yksin ei kukaan pärjää*” -diskurssiksi, joka toistui useassa haastattelussa perusteluna kumppanuuden ehdottomalle tarpeelle. Kumppaneita hankkimalla varaudutaan vielä määrittelemättömään, kuitenkin jo kaikkia tahoja yhdistävään uhkaan tai ongelmaan yhdistämällä voimavarat. Yhteinen keskustelu ja yhteistyö nähtiin välttämättömänä tulevaisuuden riskeihin varautumisessa eikä kumppanuusmallille nähty vaihtoehtoisia toimintamalleja tai ratkaisuja.

Järjestöedustamo ja kumppanuusrakenne muodostivat diskurssissa järjestöille ja kaupungille yhteisvastuuroolin – yhdessä isoja ilkeitä ongelmia vastaan, mitä on tuotu esiin myös monessa kansainvälisessä kumppanuutta käsittelevässä tutkimuksessa. Mallin vahvuudeksi on nostettu niiden intressiryhmien kokoaminen saman pöydän ääreen, joilta löytyy erilaista tietotaitoa ja resursseja osallistua kaikkia koskettavan kompleksisen ongelman ratkaisuun. Yhden toimijan kykyjen ja resurssien ei enää nykypäivän yhteiskunnassa nähdä tähän riittävän. (ks. Laffin & Liddle 2006; Hajer & Wagenaar 2003; Koskiahho 2014.) Asetelmassa unohdetaan vastakkainasettelu, kilpailuasetelmat järjestöjen kesken ja muut ideologiset sekä hyvinvointipoliittiset intressiristiriidat. Toisena vaihtoehtona diskurssilla pyritään kompromisseihin, mitä toimiva kumppanuus tietysti myös edellyttää. Kumppanuuskäsitteen käyttö saa positiivisen latauksen ja luo mielikuvan tasavertaisesta toimijuudesta. Haasteet nousevat esiin kumppanuuden kuvaamisen epämääräisyytenä ja epävarmuutena

ongelmien konkretisoinnissa. Iso osa pyysi tarkentamaan kysymyksiä, jotka liittyivät kumppanuusmallin alkuperään, sillä tavoiteltuihin muutoksiin tai ongelmiin muutostarpeen taustalla. Haastattelija NL ja haastateltava VL:

NL: ”Mitä sä luulet, et mihin se kumppanuusmalli tässä kohdassa perustuu, millä tavalla se niin kun muuttaa niitä rooleja, jos verrataan aikaisempaan yhteistyöhön?”

VL: ”...ää... kyl se on se rakenne. Varmaan niin kun tärkein juttu on se, että syntyy se yhteisen tekemisen rakenne ja sillon se on niin kun puolin ja toisin jollakin tapaa tunnustettua se yhteinen työ. ...yhteistyökumppanuus on kuitenkin kaiken toiminnan pysyvyyden takaamiseksi kauheen tärkeitä.”

NL: ”No onko jotain käsitystä siitä, että minkä takia Tampereella järjestöt on halunneet lähteä sitä kumppanuutta rakentaa kaupungin kanssa? ...et onks siellä joku ongelma taustalla vai mikä niin kun...?”

VL: ”Emmä oikeestaan sanois, että ongelma. Ehkä se on hyvin pitkälti myös ajan henki. Ja juur tää yhteisen vuoropuhelun tiivistämisen tarve... se sama on nyt ymmärretty järjestökentässä – ne on pirstaloituneet ja ne on hajallaan, et sitä toimintaa tarvis koordinoita ja jotenkin niin kun yhdistää”

5.2 Palveluntuottaja-tilaaja -diskurssi

Toisena hegemonisena diskurssina yhtä haastattelua ja muutamaa Järjestöedustamon kokouksessa esitettyä puheenvuoroa lukuun ottamatta, aineistosta nousee järjestöjen palveluntuottajan position kuvaaminen. Diskurssissa ei kyseenalaisteta järjestöjä ammattilaisia palkkaavina sote-palveluiden tuottajina ja työnantajina. Julkisen rahoituksen turvaama palveluntuottaja-asemaa pidetään puolustettavana ja täysin oikeutettuna järkevänä roolina, mikä on kohderyhmän ja asiakkaiden etu. Palvelujen tai toiminnan sisällön tuottaminen ammattilaisilla on kuitenkin Suomen historiassa melko uusi rooli kansalaisyhteiskunnan toimijoille ja järjestökentälle, mitä ensimmäisessä luvussa käsiteltiin tarkemmin.

Vasta 1990-luvun laman jälkeen vuosituhaten vaihteessa sosiaalialan järjestöille on alkanut virrata laajemmassa mittakaavassa erilaista julkisen sektorin hankerahoitusta, jonka seurauksena myös sote-alan järjestöjen toiminta on ammatillistunut voimakkaasti. Kunnat eivät enää ole ottaneet järjestöissä kehitettyjä palveluita omaksi tuotannokseen, vaan ne ovat jääneet järjestöjen toimintaan tai hävinneet hankerahoituskauden loppumisen seurauksena (Särkelä 2016). Lopulta tilaaja-tuottaja -malli on mahdollistanut järjestöjen osallistumisen myös kilpailutuksiin, silloin kun kunnat ovat ottaneet palveluiden toteuttamiseen

mukaan toimijoita julkisen sektorin ulkopuolelta. (Ks. Siisiäinen & Kankainen 2009; Ruuskanen & Selander & Anttila 2013.) Tämä kehityskulku pysyy vahvasti mukana toimijoiden puhuessa järjestöjen toimijuudesta ja subjektiasemasta. Osa paikallisesti toimivista pienistä järjestöistä on siis todennäköisesti myös syntynyt näiden yhteiskunnallisten muutosten ja hankerahoitusten seurauksena, joten organisaation historia ei välttämättä tunnista muita olemassaolon muotoja järjestön toiminnalle.

Kaupunki asettuu tässä diskurssissa palveluiden tilaajan tai järjestäjän asemaan, jolla on lakisääteinen tehtävä ja verotusoikeus kustannusten kattamiseksi. Positiot asetetaan ilmaisuissa, joissa viitataan kaupunkiin rahoittajana, joko palvelujen kilpailuttajana tai avustusten myöntäjänä. Kansalaisista puhutaan lähinnä asiakkaina tai kohderyhmänä, jolle tarjotaan palveluita ja joihin pitää kohdistaa toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden ja palveluiden tuottamisessa oleellisia organisaatioita ovat sote-alan järjestöt. Diskurssia pidetään hegemonisessa asemassa myös muissa dokumenteissa, kun kaupungilta odotetaan hajanaisen järjestökentän koordinoimista eli hieman ylempään valta-asemaan asettumista. Samat asetelmat toistuivat myös kaupungin edustajien käyttämissä diskursseissa.

Kaupunkilaiset taas nimettiin asiakkaiksi tai kohderyhmäksi. Asiakkuus-nimikkeen käyttöä tai ihmisten asemointia asiakkaaksi ja kohteeksi on kritisoitu laajalti hallinnan analytiikassa individualistisen kehityksen korostamisesta ja ongelman sijoittamisesta yksilöön. Tällainen puhe johtaa käsitykseen, että inhimilliset riskit eivät olisi ratkaistavissa poliittisin ja rakenteellisin keinoin vaan hoitamalla, auttamalla, kasvattamalla, osallistamalla ja aktiivimalla ihmistä itseään tekemään ”parempia valintoja” (Dean 2010; Saastamoinen 2010; Lähteenmaa 2016). Samalla tämän kaltaisen asemoinnin voi tulkita oikeuttavan myös rakenteiden keventämistä ja palveluista säästämistä tai priorisointia niiden ryhmien kohdalla, joiden katsotaan tekevän kaikista epärationaalisimpia valintoja.

Kansalaisten todellinen etu kansalaisoikeuksien ja hyvinvointipolitiikan näkökulmasta näyttäisi olevan hierarkkisesti intressinä vasta toisella sijalla tässä diskurssissa. Palveluntuottaja-tilaaja asetelman nähdään toteuttavan kansalaisten etua automaattisesti – jos hyvän tahtoisille yleishyödyllisyyttä korostaville järjestöjen ammattilaisille ei taata palkkaraajoja, kohderyhmälle ei ole tarjolla palveluita ja syrjäytyneiden joukko ja eriarvoistuminen kasvavat. Oman organisaation aseman puolustamispuheen perusteella toimijat eivät pidä kovin todennäköisenä sitä, että esimerkiksi yritykset voisivat tarjota yhtä laadukasta, eettisesti ja moraalisesti kestäväällä tavalla tuotettua palvelua omalle kohderyhmälleen. Edunvalvonta tehtävien katsotaan siis tulevan hoidetuksi paikallisesti palveluiden tarjoamisella, mutta toki

eriäväkin näkemyksiä aineistossa esiintyi. Palvelutuotantoa kolmannella sektorilla puolustellaan sillä, että kunta ei itse pysty tuottamaan palveluita marginaalissa eläville kohderyhmille ja järjestösektorilla ihmisten huono-osaisuudella ei tuoteta voittoa kuten yrityksissä. Seuraavat otteet on poimittu kahdesta eri haastattelusta, haastateltavat VL ja UV ja haastattelija NL:

VL: ”kunnat on nähny sen, et järjestöt voi täyttää sellasia aukko-paikkoja, joihin esimerkiks lakisääteiset palvelut ei niin kun pysty... Ja sitä kautta on syntyny tää rakenne siitä, et kunnat on tajunneet, et sitäkin toimintaa täytyy rahottaa... et ei sekään pelkällä pyhällä hengellä toimi.”

NL: ”Onko siinä ajateltu, että siinä olis joku... mahdollisesti joku ongelma taustalla, mitä on lähdetty ratkasemaan sillä kumppanuusmallilla?”

UV: ”...ja raha tietysti on se joka ratkasee, että kaupungin päättäjätkin on ymmärtäny, et se on valtava potentiaali järjestöissä ammattitaitoista henkilökuntaa... ja järjestöillä kumminkin se, et jokainen haluaa pysyä kumminkin kaupungin kanssa hyvissä yhteistyösopimuksissa, että voi saada esimerkiks mahdollisia rahoituksia taikka osottamaan toimintansa tarpeelliseksi ja tuottavaks ja kannattavaksi.”

Palkanmaksukykyä ja laadukkaita, ammatillisia palveluita edellyttävänä intressinä on ensisijaisesti taloudellinen pääoma. Tämä tulee esiin, kun puhutaan toimintaedellytysten turvaamisesta. Tavoitteiden asettamista voi tulkita ohjaavan ensisijaisesti pragmaattinen (käytännön järkeen perustuva) ja toissijaisesti moraalinen päättely. Tuorin (1993) mukaan pragmaattisessa päättelyssä ns. käytännöstä johdetut järkiperusteet ohjaavat kollektiivista päättelyä ja päätöksen tekoa toiminnasta omien intressien saavuttamiseksi. Tässä tapauksessa taloudellisen pääoman tuoma vakaus tai taloudelliset säästöt nähdään oleellisena hyväksyttävänä tavoitteena. Palveluntuottaja-aseman tulevaisuudesta ollaan huolissaan erityisesti soite-uudistukseen liittyen. Hyvinvointipalveluihin ja perusturvaan kohdistuvien leikkausten ympäröimänä puheessa vilahtelee perustelut ja huoli kilpailukyvästä yritysten rinnalla. Samat palveluntuottaja-tilaaja asemat ovat myös kaupungin näkökulmasta suosioliset. Huomion toivotaan kääntyvän pois kansalaisten etujen valvonnasta laajemmissa hyvinvointipoliittisissa ratkaisuisa ja sen sijaan toivotaan keskittymistä kysymykseen, mitä yhä niukkenevilla resursseilla voitaisiin yhdessä tehdä ilman intressiristiriitojen esiin nostamista. Tämä tulee esiin kaupungin edustajien haastatteluissa kritiikin paheksuntana, haastateltavat OY ja HI:

OY: ”...jos intressit on hirveen vahvat sille edunvalvontapuolelle, niin siinä tulee tämmönen... voi tulla näitä tämmösiä tilanteita, että joudutaan sovitteleen tai jotain muuta...”

HI: ”...mul on sellanen tunne, et se vaihtelee tosi paljon riippuen siitä järjestöstä, niistä ihmisistä ketä siel toisessa tai siellä on mukana... et on niitä haastavampiakin, jotka suhtautuu aika kriittisesti kaupungin toimintaan, niin se yhteistyön rakentaminen ei välttämättä oo ihan helppoa, mut sit on hyviäkin, sillai että jotka näkee ne mahdollisuudet että ku yhdessä tehdään, niin sitte päästään pidemmälle.”

Jälkimmäisessä otteessa näkyy myös edellä kuvattu mahdollisuusdiskurssi vahvasti. Kansalaisyhteisöä tuntuvat jäävän toiselle sijalle myös kaupungin näkökulmasta ja oleellisempaa on löytää yhteistyön muotoja, jossa aktiivinen kansalaisuus ja vapaaehtoistyön muodot mahdollisimman vähillä kustannuksilla nostetaan keskeisiksi tavoitteiksi. Kumppanuus näyttäytyy tässä diskurssissa järjestöille mahdollisuutena turvata tai varmistaa oma taloudellinen resurssi ja olemassaolo ja kaupunki nähdään puhtaasti rahoittajan asemassa. Ilmeisesti kaupungin osalta järjestöavustusten jako pysyy kuitenkin lähes ennallaan, ellei sote-uudistus toteutuessaan vaikuta tähän rakenteeseen ja kuntien budjettiin radikaalisti. Kumppanuus 2020 -ohjelma ei siis lupaa muutosta rahoituksen vakauttamiseksi, vaikka sitä laajalti järjestöjen keskuudessa toivotaan. Kaupungin puolelta kumppanuus näyttäytyy mahdollisuutena hyödyntää kansalaisyhteiskunnan olemassa olevia resursseja säästöpainoiden seurauksena syntyvien aukkojen paikkaamiseen.

Järjestöedustamon tulevaisuustyöpajassa kaupungin hyvinvointijohtaja Taru Kuosmanen toi esiin, että tulevaisuudessa esimerkiksi STEA:n hankerahoitushakemusten puoltolausuntojen kirjoittamisessa arvioidaan sitä, kuinka avustushakemuksesta ja toiminnan sisällyttämisestä välittyy sitoutuminen kaupungin strategiaan. Tämän kaltaiseen toiminnan ohjailuun rahoituksen avulla kaupungilla on tietysti suvereeni oikeus ja se asettaa järjestöt ristiriitaiseen asemaan autonomisuuden suhteen. Lisäksi Kuosmanen esiin tuoma linjaus pitää itsestään selvänä, että kaupungin strategia on yleisen edun mukainen, jos järjestöt halutaan säilyttää yleishyödyllisenä toimijana. Julkisen sektorin edustukseen voisi laskea, myös tulevan maakunnan muutosjohtajaksi nousseen Kari Hakarin kommentin Järjestöedustamon toisessa kokouksessa, jossa hän sote-keskusteluun ja järjestöjen huoleen rahoituspuolelta vastasi kysymyksellä: ”Miksi järjestöt pelkäävät kilpailua?”. Hakari jatkoi vielä kertomalla, kuinka juuri briteissä järjestöt ovat lähteneet perustamaan hyvinvointipalveluita tuottavia isompia yksiköitä yritysten rinnalla (Järjestöedustamon kokouspöytäkirja 13.3.2016).

Palveluntuottaja-tilaaja -diskurssia käytti selkeästi enemmän järjestöjen palkkatyöntekijöinä istuvat edustajat, mutta asettelua ei juuri kyseenalaistettu myöskään muiden osapuolten toimesta sen enempää haastatteluaineistossa kuin muissakaan aineistoissa. Palveluntuottajajärjestöjen nähdään toimivan niin lähellä kansalaista, että ruohonjuuritasolla kerääntyvällä tiedolla voi ikään kuin perustella ja pitää automaattisena asiantuntijapositiona, jolla pitäisi olla järjestöjen näkökulmasta taloudellista arvoa myös kaupungille. Kuten edellä esitetystä aineisto-otteesta käy ilmi, niin rahoituksen tarvetta perustellaan myös managerialistisilla ilmauksilla kuten ”*tehokkuus, vaikuttavuus ja kannattavuus*”, jotka kertovat toiminnan lainalaisuuksien hämärtyemisestä myös järjestökentän sisällä. Näitä käyttivät yhtäläillä kilpailutuksiin osallistuvien järjestöjen edustajat kuin avustusvaroin toimivien järjestöjenkin edustajat.

Kaupungin edustajat pitävät puheessa yllä myös tiedon keräämisen mahdollisuutta, mutta eivät lupaa sitä vastaan aiempaa enempää taloudellista pääomaa. Oikeastaan päinvas-toin, koko ajan kasvava joukko järjestöavustusten hakijoita tarkoittaa Kuosmasen (tulevaisuustyöpaja 31.10.2017) mukaan, että tulevaisuudessa sama summa jaetaan useamman toimijan kesken. Tämä saattaa pakottaa pienet järjestöt pohtimaan myös yhdistymistä keskenään tai isompiin toimijoihin, jos palvelutuotanto halutaan tulevaisuudessakin pitää ammatillisena. Näin järjestöjen toimintaa koordinoidaan ylhäältä käsin myös rahoitusten avulla ja autonomisuuden kriteerin täytyminen on kyseenalaista. Kumppanuusmallilta odotetaan kuitenkin järjestöjen edustajien keskuudessa jonkinlaista toiminnan jatkuvuuden takuuta rahoituksen muodossa.

Asiat, joita Järjestöedustamo on ensimmäisellä toimintakaudella vienyt eteenpäin ja mitä kokousten asialistalla on ollut, korostavat tätä palveluntuottaja-tilaaja -diskurssin hegemonista asemaa. Yhteistyöelimen rooliksi on otettu järjestöjen aseman vahvistaminen esimerkiksi erilaisin kannanotoin maakuntauudistusta valmisteleville työryhmille. Järjestöjen etua ja asemaa sote-palvelutoimijana ajava rooli konkretisoituu keskusteluna Tampereen kaupungin avustuspoliitikasta ja kriteereistä. (Ks. kokouspöytäkirjat.) Itse kuntalaisten asema palveluiden käyttäjinä, asiakkaina jää hyvin vähälle huomiolle julkisessa keskustelussa. Lisäksi Järjestöedustamon jäsenet ovat yhdessä valmistelleet STEA:lle Järjestö 2.0 hankkeeseen avustushakemusta omien ”järjestöagenttien” palkkaamiseksi, joiden avulla varaudutaan sote-uudistukseen ja tiivistetään järjestötoimijoiden verkostoa Pirkanmaan alueella. Järjestöagentit saatiin tutkimuksen edetessä palkattua ja heidän tehtävänä on kartoittaa järjestöjen tuottamia palveluita ja pyrkiä parantamaan tiedotusta.

Seuraavat otteet korostavat asetelmaa, jossa järjestöissä toimivat ihmiset ovat itse äänestäneet itseään edustavan joukon viemään järjestöjen ääntä ja etua hyvinvointialan toimijoina, ei niinkään kuntalaisten edunvalvojina. Haastattelija NL haastateltavat UV ja TY.

UV: Samoten Järjestöedustamosta, mä aina ajattelin niin, et kun se on nyt JÄRJESTÖEDUSTAMO sen nimi, että siellä kuuluu järjestöjen ääni ja jos sinne on valittu joittenkin järjestöjen EDUSTAJAKSI, niin silloin niitten valittujen tulee olla niitten... kenenkä mandaatilla siellä on, niin heidän äänensä eteenpäin viejä.

...Niin järjestökenttä, jolla on sitten omanlaiset tarpeet ja omat näkemykset asioista ja...

NL: Ketä sä edustat edustamossa?

TY: Hyvä kysymys. Se on vähän niin kun... vois sanoo, et se on [poistettu sanan alku] -järjestöjä. Mä tie... itseasiassa toi on vähän niin kun semmonen asia, että... edustaako siellä jotain... Mä ite jotenkin katson, että mä edustan järjestökenttää vaikka olinkin kategorisoitu johonkin tiettyyn lootaan. Ihan mielenkiintonen kysymys, mä en oo ihan miettiny sitä, että ketä varsinaisesti edustais, onko se edustuksellinen..."

Toinen haastateltava tuo esiin myös sen, että järjestöjen kohderyhmät sen enempää kuin muutkaan kuntalaiset, eivät ole äänestäneet edustajiaan. Huomio on oleellinen, jos kuntalaisten palveluiden järjestämiseen otetaan mahdollisesti Järjestöedustamossa kantaa, sillä sellaista mandaattia ei ole mahdollista demokraattisessa hallinnossa vain ottaa. Otteet kertovat myös siitä epämääräisyydestä, että minkälaisin keinoin tavoitteita yritetään saavuttaa ja minkälaista valtaa yhteistyöelimellä on tai sille on mahdollista antaa ja miten. Äänestyskategoriat, joihin ehdokkaita on ollut mahdollista asettaa, ovat herättäneet keskustelua useammassa kokouksessa. Kategoriat on nimetty järjestöjen kohderyhmien mukaan esim. ikäihmisten järjestöt ja kaikille ”järjestökategorioille” on valittu vähintään yksi oma edustaja. Epäselvää kaikille kumppaneille tuntuu olevan, että onko intressinä ajaa järjestöorganisaatioiden olemassa oloon vaikuttavia asioita vai äänestyskategorioiden taakse asettuvien kansalaisten hyvinvointiin ja oikeuksiin vaikuttavia asioita.

5.3 Edunvalvonta- ja kansalaisoikeus -diskurssi

Aineistosta nousee kaikista haastatteluissa taustaorganisaatiosta ja haastateltavan asemasta huolimatta edunvalvonta- tai kansalaisoikeusdiskurssi, joka pyrkii puolustamaan yleistä hyvää. Se asettuu palveluntuottaja-tilaaja -asetelmaa kritisoivaksi vastadiskurssiksi. Sillä toisaalta osittain puolustetaan hegemonista mahdollisuuskurssia ja muutoksen tarvetta vetoamalla kansalaisten asemaan hyvinvointipalveluiden käyttäjinä. Sillä oikeutetaan löyhästi avustusvaroin ylläpidettyjen palveluiden olemassa oloa, mutta osittain myös kritisoidaan ja nostetaan esiin pelkoja ja uhkia. Kumppanuusmallissa sekä kaupungin hyvinvoinnin palvelualueen virkakoneiston, että hyvinvointialan järjestöjen päätehtävänä keskiöön on nostettu kuntalaisten hyvinvointiin liittyvien kysymysten ratkaiseminen. Kaikkien yhteisenä tavoitteena on hyvinvoiva kansalainen, kuten oikeusvaltion, hyvinvointivaltion ja demokraattisen hallintojärjestelmän ideaaliin kuuluu.

Toistaiseksi tämä diskurssi jää kuitenkin yllättävän heikoksi koko aineistossa vaikka toisena kumppanisapuolena on kansalaisyhteiskuntaa edustavia järjestöjä. Tämä kertoo jälleen siitä epämääräisyydestä, mitä ja ketä varten Järjestöedustamo on ensisijaisesti olemassa. Se pitää löyhästi kiinni järjestöjen perinteisestä kansalaisyhteiskunnan toimijan roolista vastademokraattisena voimana ja on selkeästi olemassa olon oikeutusperuste. Järjestöt asettavat itsensä julkista hallintoa valvovaan ja arvostelulle alistavaan asemaan kritisoimalla hyvinvointipoliittisia päätöksiä. Erityisesti kritisoidaan kuntalaisten palveluiden tasoa sekä järjestämisen tapaa kilpailutusten avulla. Lisäksi ollaan huolissaan sote- ja maakuntauudistusten vaikutuksista järjestöihin ja järjestöjen toiminnassa mukana olevien ihmisten asemaan.

Ensisijaisena intressinä diskurssissa on aktiivisen vaikutusvallan saavuttaminen hyvinvointipoliittisessa päätöksenteossa. Päätökset ja asiat joihin järjestöt toivovat vaikutusmahdollisuuksia, jakaantuvat jälleen taloudellisen intressin ja vastavallan saavuttamisen kesken ristiriitaisesti. Tavoiteltu vaikutusvalta liittyy sekä hyvinvointipoliittisiin ratkaisuihin kaupunkilaisen edun näkökulmasta että järjestöjen avustuksiin ja sote-palvelujen rahoitusta koskevaan politiikkaan. Diskurssin käyttäjistä suurin osa ei kuitenkaan huomioi mahdollisuutta, että nämä kaksi tavoitetta eivät välttämättä ole automaattisesti toistensa kanssa yhteensovittavissa, vaikka mahdollisuuskurssissa sitä pidetään itsestään selvänä. Toistaiseksi ne kuitenkin esiintyvät rinnakkain ja Järjestöedustamon jäsenyydeltä odotetaan

mahdollisuutta vaikuttaa molempiin. Seuraavat otteet samasta haastattelusta kysyttäessä toiveita muutoksesta sekä organisaatioiden että kaupunkilaisten näkökulmasta. Haastattelija: NL ja haastateltava VL:

NL: No sitten, mitä toiveita siitä, et mitkä ne roolit on jos aatteele, et se kumppanuusohjelma on asetettu 2020 asti ...

VL: Että... et, niin kun se järjestöjen tuottaman työn ja toiminnan arvostus olis, niin kun saavuttanu jo pikkasen jotakin sellasta tasoa, mitä se joillakin alueilla on... kansalaisjärjestötoimintaa ei voi koskaan alistaa sen kuntapäätösten tai kuntarahotuksen tai ...tai muun semmosen, niin kun järjestelmän alle.

NL: onko jotain semmosta lisättävää, ajatuksia Järjestöedustamosta tai kumppanuudesta, toimijoista, mitä en ehkä osannut kysyä, mikä on oleellista?

VL: Ihminen on oleellista ihan kaikessa. Kun me tehään palvelujärjestelmää, niin niin... miten me osattais pysähtyä sen äärelle, mikä on ihminen ja mitä ihminen tarvitsee?

Tätä diskurssia ja kollektiivista tahdonmuodostusta ohjaa vahvimmin eettinen päätely yleisestä hyvästä, heikompien puolustamisesta ja kansalaisten perusoikeuksista kiinni pitämisestä ilman ehtoja. Kollektiivisen tahdonmuodostuksen ja päätöksenteon eettisessä ulottuvuudessa toimintaa ohjaavat intressit erilaisten pääomien muodossa pitäisi Tuorin mukaan osata jättää hyvin välilliseen rooliin (1993). Eettisyyden vaatimus onkin hyvin vahvasti ristiriidassa niiden taloudellisten siteiden ja vaikutusvallan saavuttamisen intressien kanssa, joita muilla diskursseilla tavoitellaan.

Toisaalta kaupungin intressinä on myös vaikutusvalta järjestöjen toiminnan ohjaimiseen oman strategiansa suuntaan ja järjestöjen valjastaminen aktiivisen kansalaisuuden herättämiseksi sekä mahdollisen vastarinnan hillitsemiseksi. Tieto -puhe on jälleen vahvasti esillä ja oleellista on ohjailla kumppaneiden tietoisuutta kansalaisten edusta puolin ja toisin. Kamppailua käydään tässä diskurssissa ikään kuin siitä, minkälainen tieto ja tietoisuus pääsevät ratkaisevaan asemaan päätöksenteossa ja toiminnan ohjailussa. Diskurssissa toimijat asettuvat kamppailijoiksi toisiaan vastaan. Haastateltavat LM ja KP:

LM: No siis meidän niin ku koko toiminnan tavoitteena on niin kun edistää [poistettu sana] terveyttä... mä näkisin niin, et mitä mä just siel viime kokouksessa just sanoin, et silloin, jos ollaan niin kun tekemässä jotain niin kun ...tehdään vaikka niin ku jotain strategiaa, hyvinvointisuunnitelmaa tai muuta... et pitäis niin kun oikeesti, niin kun siinä vaiheessa kun valmistellaan niitä eri palasia siihen, niin ottaa jo siinä valmisteluvaiheessa,

ottaa sinne saman pöydän ääreen niin kun niitä järjestön edustajia.

KP: Ja se niin kun... se vie järjestöiltä niin kun mä sanoin lobbausvoimaa, että sen sijaan, et he ajaisivat niitten ihmisten etuja, joita he edustaa niin... tai he ajavat sitä sillä tavalla, et alkavat itse tehdä palveluita...

Yhdessä haastattelussa edunvalvonta ja yleinen etu olivat huomattavasti vahvemmassa roolissa ja haastateltava näki taloudelliset suhteet järjestöjen ja julkisen hallinnon välillä jopa hyvin vahingollisina kansalaisten etujen näkökulmasta. Näkökulma edustaa vahvasti vastakkaista diskurssia hegemonisille asemille ja puhuu vastademokraattisen, terveellä tavalla organisoidun epäluulon ja passiivisen vallan (valvonnan, arvostelulle alistamisen ja torjumiskyvyn) puolesta järjestöjen tehtävänä (Rosanvallon 2008). Diskurssin heikkoudesta koko aineistossa kertoo kuitenkin se, että juurikaan kansalaisten tietoisuudesta ja tietoisuuden ohjaamisesta vastavallan muodostamisen suuntaan ei puhuttu. Kaupungin edustajat puhuivat kaupungin mahdollisuudesta tarjota apua kaupunkilaisille omasta terveydestä huolehtimisessaan ja tasapuolisesta resurssien jaosta kaikkien asukkaiden tarpeet huomioiden.

Siltä osin kuin tämä kansalaisten ja palveluiden käyttäjien etua yllä pitävä diskurssi on esillä, niin se peräänkuuluttaa moraalista ja eettistä ulottuvuutta julkisen vallan päättäjien ajattelussa. Diskurssi vaatii asennemuutosta näitä intressiryhmiä edustavia järjestöjä kohtaan ja toimijat peräänkuuluttavat järjestöjen asiantuntijuuden arvostamista päätöksenteossa. Toisaalta kaupunki kritisoi järjestöjen näkökulman kapeutta omien kohderyhmiensä puolustuspuheissa. Virkamiehet peräänkuuluttavat sen lainalaisuuden ymmärtämistä, kuinka koko ajan ohuemmaksi käyvät verovarot pitäisi saada riittämään mahdollisimman oikeudenmukaisesti kaikkia kuntalaisia tasapuolisesti hyödyttävään toimintaan ja palveluihin. Asetelma kumppanuutena käykin jokseenkin kieron oloiseksi ja tuo vahvasti esiin ne intressiristiriidat, joiden vuoksi kumppanuusmalli ja kansalaisyhteiskunnan autonomisuuden sitominen kaupungin strategiaan ei välttämättä edesauta demokratian toteutumista. Toisaalta se tuo esiin myös järjestöjen osalta sellaista kansalaisaktiivisuutta ja halua osallistua, mikä todella ylläpitäisi yhteiskunnallista tasapainoa ja yhteiskuntarauhaa eri ryhmien välillä. Haastateltava KP ja haastattelija NL:

KP: "...julkinen puoli on kiinnostunut, jos joku antaa rahaa siihen ja kaikkein hulluintahan on se, että se Raha-automaattiyhdistyksen raha tulee oikeesti niiltä, jotka oikeesti itse tarvitsevat eniten apua. Ne jotka pelaavat tuolla on niitä, jotka kuuluvat alimpiin sosiaaliluokkiin ja ovat mahdollisesti syrjäytyneitä ja vammaisia ja tämmösiä, et siin on paljon semmosta, joka ei oikeen kestä musta niin kun kunnollista läpivalaisua."

NL: ”Mmm... vähän kiero systeemi.”

Toisaalta kansalaisten etua esiin nostava diskurssi myös sitoo toimijoiden tavoitteet yhteen ja intressinä on monipuolinen tieto ja eettisiä periaatteita molemmin puolin perään kuuluttava vaikutusvalta hyvinvoivan kuntalaisen asian eteenpäin viemiseksi. Jälleen tämä näkökulma tulee esiin kaikissa haastatteluissa toimijan asemasta ja taustaorganisaatiosta riippumatta jossain määrin. Niillä järjestöillä, joiden toimintaan ei kuulu perinteisempää vapaaehtoistoimintaan, jäsenyyteen ja vaikuttamiseen tähtävää toiminnan sisältöä, diskurssia käytettiin kuitenkin huomattavasti vähemmän. Seuraava haastatteluote liittyy Kumppanuus 2020 -ohjelman suunnitteluvaiheesta käytyyn keskusteluun ja puhujan ajatuksiin kaupungin intresseistä. Tiedon saamisen merkitys nousee keskiöön ja edustaa kaupungin moraalisen toimijan asemaa. Haastateltava EH:

EH: ”Se, että mikä niin kun tavallaan sitten ajo siinä, niin kyl mä jotenkin varmaan luulen, et se liittyy siihen yleiseen niin kun tavallaan kuntalaisten saamaan palveluitten ja kokemuksen parantamiseen. Et kaupunki ymmärtää, et niillä ei o kaikkee tietoo niistä kuntalaisten tarpeista... kyl ne haluu saada sen kuntalaisen äänen siihen palveluiden suunnitteluun.”

5.4 Riski- ja uhkadiskurssi

Riskeistä ja uhista muodostuu neljäs selkeä kaikkien tasaisesti ja määrällisesti eniten käytämä diskurssi. Se asettuu tulevaisuutta kuvaavaksi vastadiskurssiksi ”ajan hengen” mukaista kehitystä ihannoivalle mahdollisuusdiskurssille. Uhkia ja riskejä esillä pitävä diskurssi sisältää epäluottamusta julkiseen vallankäyttöön ja toiselta puolen kansalaisyhteiskunnan kykyyn ymmärtää kokonaisuutta vastuun jakamiseksi. Molemmin puolin riskejä tarkastellaan ensisijaisesti oman tontin ja näkökulman puolustusasemista käsin ja kyseenalaistetaan toisten käsityskykyä oman kentän lainalaisuuksista. Seuraavassa otteessa haastattelijana (NL) osallistun myös diskurssin tuottamiseen teoreettisessa viitekehäksessä nostettujen näkökulmien pohjalta, minkä haastateltava (VL) vahvistaa:

*NL: Onks siinä jotain riskiä järjestöillä, et siinä menetetään jotain autonomista asemaa, jos liiaksi tavallaan ollaan vuorovai-
kutuksessa kaupungin kanssa ja sitte...?*

*VL: On. Joo, se [sanelupolitiikka] tulee helposti mukaan kuvaan
silloin, kun kaupunki on tehny kumppanuussopimuksen, ja miten
me osataan tehdä semmosia sopimuksia, jossa me ei sidota ja
hirtetä itteemme kiinni, niin ei mitenkään muuten, kuin sillä, et
se vuoropuhelu perustuu siihen yhteiseen ymmärrykseen myös,
siitä mitä kansalaisjärjestötoiminta on.*

Kansalaisten asema jää vähemmälle tarkastelulle riskien näkökulmasta. Huoli kansalaisten edusta esiintyy kuitenkin rinnakkain järjestöjen aseman kanssa. Diskurssi on yhteistyötä jarruttavaa ja kyseenalaistavaa puhetta, jossa yhdistyy sekä huoli kansalaisten hyvinvointiin liittyvistä riskeistä tulevaisuudessa, että pelko taloudellisten resurssien ja oman taustaorganisaation toimintakyvyn häviämisestä. Riskinä nähdään kumppanuuteen liitettyjen lupausten näennäisyys tai tyhjiys sekä roolijakojen epämääräisyys ja vastuunjaon hämärtyminen. Samat tekijät on todettu selkeiksi heikkouksiksi kumppanuusajattelulle myös kansainvälisissä tutkimuksissa ja siten hallinnan mekanismien epäonnistumisiksi. Järjestöjen olemassa olon ehtoja uhkaavat tekijät saavat aineistossa eniten tilaa, mikä kertoo myös siitä, että järjestöjen toiminnassa mukana olevien ihmisten, asiakkaiden tilanne ja kansalaisoikeudet ovat melko vähän läsnä kollektiivisessä tietoisuudessa. Ne tuntuvat asettuvan jopa toisiaan vastaan.

Hegemoninen yhdessä vastuun kantaminen muuttuu uhkadiskurssissa epäilyksi ja vastakkainasetteluksi. Osapuolet yrittävät saada molemmin puolin kumppanit kantamaan entistä enemmän vastuuta toisen kustannuksella nostamalla esiin uhkia ja riskejä siitä, mitä seuraa taloudellisen pääoman ja muiden resurssien häviämisestä ja siirtämisestä muille kentille. Tämä kamppailu ja uhat perustuvat tietysti osaltaan myös tutkittuun tietoon ja kokemukseen jo toteutuneista rakenneuudistuksista esimerkiksi 1990-laman jälkeisessä hyvinvointipolitiikassa.

Diskurssissa tiivistyy kaikkien taloudellisten resurssien kiristymisen vaikutukset ja intressien yhteensovittamisen haasteet. Intresseistä ja yhteisistä tavoitteista ei oikein tunnu olevan mahdollista neuvotella kovin avoimesti, niin kauan kuin kumppanuus nähdään hegemonisesti positiivisena yhteisenä mahdollisuutena. Vastadiskurssi tuo esiin kuitenkin jonkinlaista kritiikkiä mahdollisuuksien hegemonialle. Vastakkainasettelua ohjaa moraalinen ja eettinen päättely ja intressiksi nousee vaikutusvalta tai pelko sen menettämisestä. Vaikka kriittistä puhetta riittää varsinkin järjestöedustajien haastatteluissa, niin toiminta palveluiden tuottajana ja halu toimia julkisen sektorin kumppanina ajavat Järjestöedustamon perustamisesta päätellen kuitenkin edelle ja ohjaavat organisaatioissa tehtyjä valintoja, minkä vuoksi uhat ja riskit jäävät vastadiskurssiksi.

Kumppanuusmallin voisi tämän diskurssin perusteella tulkita törmäävän sektoreiden välisiin olemassa oleviin intressiristiriitoihin, jotka edustavat perinteistä, selkeämpää sektorijakoa kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan välillä. Sitä voi olla haasteellista nostaa avoimeen keskusteluun esimerkiksi Järjestöedustamon kokouksissa, kun yhteistyö halutaan nähdä mahdollisuutena ja asennemuutoksena tästä vastakkainasettelusta luopumiselle.

Valmisteluvaiheen puheenvuoroissa ja haastatteluissa nousee esiin selvä ajatus ”asennemuutoksen tarpeesta” puolin ja toisin. Toisaalta nämä kommentit olettavat aina puhujien oman asennemuutoksen tapahtuneen jo itsestään selvästi, vaikka seuraavassa lauseessa kritiikki taas nousee esiin. Tämä käy ilmi, kun puhutaan toimijoiden linjoista hyvinvointipolitiikkaan liittyen ja yhteistyön kehittymisestä. Haastattelija NL ja haastateltavat VL ja LM:

NL: ”Onko jotain tiettyä linjaa hyvinvointipolitiikasta?”

VL: ”[puhetta omasta suhteesta julkiseen sektoriin] ...se kyvyttömyys tehdä OIKEASTI HYVÄÄ alko tulla iholle...”

LM: ”Mul on niin ku vähän sellanen kokemus ollu niin kun aiemmin et järjestöedustajia kyllä niin kun kuullaan erilaisissa tilaisuuksissa tai muuta, mut se on aika usein sit kuitenkin vähän niin kun näennäistä... et tarvis opetella... opetella kokonaan uudenlaista toimintakulttuuria et oikeesti niin kun nähdä ne järjestöjen edustajat aitoina yhteistyökumppaneina... ja nään että siihen suuntaan ollaan menossa, mutta kyllä tää vielä vaiheessa on”

Otteissa diskurssit kietoutuvat toisiinsa ja osa lauseesta saattaa edustaa jo edellä esiteltyä mahdollisuusdiskurssia ja sivulauseessa vaihdetaan taas kriittisempään sävyyn. Niin kauan kuin puhutaan kumppanuudesta ja yhdessä tekemisestä strategisella tasolla, eikä kumppanuuden ehdoista ole tarkkaa sopimusta, niin vastakkaisille epäileville diskursseille on tilaa roolien ja tavoitteiden ollessa epämääräiset. Näitä peräänkuulutetaan useissa poliittisista prosessia analysoivissa teorioissa (Ks. Fischer 2001; Häikiö & Leino 2014). Diskursseissa esiin tuleva kritiikki, epäily, uhat ja riskit tuovat esiin sen kuinka vaikea kumppanuutta on käsitteenä ja mallina myös määritellä ja ymmärtää yhteisesti. Molemmat Järjestöedustamon kumppanosapuolet puolustavat omaa asiantuntijarooliaan ja kamppailua käydään ikään kuin piilossa tiedon arvosta ja tietoisuuksien murtamisesta ja uudelleen rakentamisesta. Haastateltava KP:

KP: Jos aattelee, mitä niin kun kaupungin organisaatiota ja sitä päätöksentekoa, jolla tasolla sen pitäis kohdata, niin nyt niin kun ainakaan tällä rakenteella... en tiedä mitä tapahtuu niille muistioille ja mut niin kokemuksen mukaan niitä tuskin siinä hierarkiassa kovin paljon ylempänä luetaan.

Uhkien ja riskien esillä pitoa ja niihin valmistautumisen tarvetta liittyy vahvasti myös koko sote-uudistuksen ympärillä käytyyn keskusteluun. 2000-luvun alkupuolelta Kataisen hallituksesta lähtien hallituspuolueet ovat valmistelleet erilaisia rakenneuudistuksia kuntien pakkoliitoksista alkaen ilman valmista lopputulosta. Kontekstiinsa liitettynä muutoksen tarve, erilaisiin uhkiin vedoten on ollut hegemonisessa asemassa jo pitkään myös

valtakunnallisesti ja se on omaksuttu hyvin myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden puheeseen. Riskeistä ja uhista puhuminen ja vastakkainasettelu, sekä järjestöjen kesken että kaupungin ja järjestöjen välillä, ovat hyvin samansuuntaista kuin median tuottamat diskurssit.

Eroavaisuudet tulevat esiin niissä näkemyksissä, kuinka eri tavalla toimijat ajattelevat riskien hallinnan onnistuvan ja miten hyvinvointipolitiikkaa tulisi toteuttaa. Jos kaupungin puheessa painottuu uusi osallistumisen malli, niin järjestöt painottavat vakaamman rahoituspohjan turvaamista palveluita tuottaville järjestöille. Kysymys kuulukin, että kuinka laajalti kumppanuusmallissa kyse on vain tietoisesta hallinnan mekanismista, jolla pyritään ohjaamaan ylhäältä käsin toimijoiden ja kansalaisten tietoisuutta ja toimintaa. Onko tavoitteena vain vahvistaa tai ylläpitää olemassa olevia valta-asemia vai jakaa todellista vaikutusvaltaa myös hallintoinstituution ulkopuolisille verkostoille? Uhkadiskurssi saa helposti kaaosta tai paniikkia aikaan ja ajaa toimijat kokeilemaan vain jotakin tarjolla olevaa ratkaisua, vaikka ongelmasta ei ole yhtenäistä käsitystä. Epävarmuus tulevasta saa helposti aikaan nopealla aikataululla toteutettuja ratkaisuja, joiden seurauksia ei välttämättä osata ottaa huomioon tai paikallistason toimijoiden resurssit eivät riitä niiden arvioimiseen. (Saastamoinen 2010, 238-239)

Uhat muodostavat oman vastadiskurssinsa hegemoniselle mahdollisuusdiskurssille, mutta niistä ei muodostu toimijoiden kesken yhtä laajasti jaettua yhtenäistä tietoisuutta tai käsitystä, vaan se pirstaloituu pienempiin joukkoihin. Konkretian tasolla onkin erikoista, että tietoisuus ”ongelmasta” on epämääräinen tai sitä ei haluta määritellä ongelmaksi, mutta kumppanuus nähdään joka tapauksessa hyvänä ratkaisuna. Kokemuksia muilla aloilla ja muissa maissa toteutetuista kumppanuuksista olisi ollut tarjolla, mutta toimijoiden resurssit, tietotaito, työaika ja sosiaalinen pääoma eivät ilmeisesti riitä laajamittaisempaan taustojen selvittämiseen. Haastateltava LM ja haastattelija NL:

LM: ”..et kyllä sellaseen osallistavaan suuntaan ollaan mennossa, mut se että kuinka pitkälle se niin kun oikeesti toteutuu, et kuinka konkreettista se sit on se osallisuus, niin se jää nähtäväks... et kyl siin tarvis sit jonkun verran sit resurssoidakin... aika helposti tehdään hyviä suunnitelmia, mut et mä aattelen, et se vaatis niin kun semmosen syvemmän asennemuutoksen niin niitten virkamiesten mielessä, et ne rupeis niin kun aidosti ja oikeesti niin kun näkemään.”

NL: ”...jos aattelee, et kumppanuudessa se ideaali olis se, että toimijat olis jollain lailla tasa-arvosia sen suhteen mitä tavoitellaan, niin onko tässä jotain sellasta mahdollisuutta vaikka kaupungilla on selkeesti se taloudellinen resurssi niin kun...?”

LM: ”Emmä usko et järjestöt voi olla... niin kauan kun järjestöt on taloudellisesti riippuvaisia kaupungista, niin ei sellanen niin ku todellinen tasa-arvoisuus ei ole mahdollista että...”

Tämän kaltaiset käsitykset aidon kumppanuuden ehdoista tulevat esiin monesta haastattelusta jälleen puhujan taustaorganisaatiosta ja asemasta riippumatta. Myös kaupungin edustajat tunnustavat taloudellisen pääoman tuoman valta-aseman selkeästi. Diskurssi ikään kuin oikeuttaa hallinnan mekanismien vastustamisen ja kritiikin, mutta alistuu kuitenkin toiminnan tasolla hegemonisen mahdollisuuskurssin alle. Toimijat eivät näe muita vaihtoehtoa puolin eikä toisin varautumisessa tulevaisuuden riskeihin.

Kaikissa haastatteluissa toimijan taustaorganisaatiosta ja asemasta riippumatta esiintyi kaikkia näitä neljää diskurssia ja taustatekijöiden perusteella toimijoiden asettaminen luotettavasti nelikenttään vaatisi tilastollisesti edustavamman ja kvantitatiivisesti analysoitavan aineiston. Jonkin verran eroa kumppanien välillä kuitenkin on havaittavissa. Kaupungin edustajien haastatteluissa painottui enemmän positiivisen muutoksen mahdollisuudet ja tiiviimmin yhteistyönä hoidettava vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista, mikä on linjassa kaupungin uuden strategian kanssa (Tampereen kaupunki 2017). Järjestöjen edustajista taas ne, jotka ovat palkkatyösuhteessa, asettuivat ehkä vahvimmin joko palveluntuottaja-tilaaja -diskurssin alueelle tai pitivät siihen sisältyviä taloudellisia kysymyksiä ja intressejä enemmän keskustelussa yllä.

Diskurssianalyysin perusteella varsinaisten kilpailutusprosessin läpi käyneet, ostopalvelusopimuksin tuotetut palvelut eivät erotu omaksi ryhmäkseen ”palveluntuottajajärjestöinä”. Palveluntuottaja-tilaaja -diskurssi oli hyvin saman sisältöinen myös monikanavaisin kehittämishankerahoituksin tai järjestö- ja kumppanuusavustuksin rahoituksensa saavien järjestöjen edustajilla. Yhdistävä piirre on rahoituskanavasta riippumatta palkatun ammattilaisen henkilökunnan palkkakustannukset, toimitilojen kustannukset ja asiakkaille tai kohde-ryhmälle tuotetut palvelut ja muut toiminnan sisällöt. Palkatut ammattilaiset asettuivat varsinkin järjestöjen edustajien puheessa hegemonisesti järjestöjen olemassa olon ehdoksi, joten palkan maksua edellyttävän rahoituspohjan epävakaisuus oli kaikkia yhdistävä riski. Kaupungin roolissa taas sote-uudistuksen tuomat muutokset valtiosuuksiin nähtiin riskinä, jota pyritään hallitsemaan järjestöjen kanssa yhdessä tehtävällä hyvinvointia tukevalla työllä.

Palkatuilla ammattilaisilla tuotetaan järjestöissä pääasiassa sosiaalipalveluita heikoimmassa asemassa oleville ryhmille, koordinoidaan vapaaehtoistyötä tai ohjataan vertaisryhmiä. Pelkästään avustusvaroin toimivat järjestöt tuottavat puheessa eron ostopalveluita

tuottavien järjestöjen ja itsensä välillä. Kilpailutuksiin osallistuvat järjestöt nähdään ikään kuin eri kastissa ”meistä” erillisinä epätervettä kilpailua aiheuttavina toimijoina. Diskurssi-analyysin perusteella intressit ja huolet suhteessa kumppanuuteen näyttäisivät olevan samantyyppiset rahoituspohjasta huolimatta. Aineistossa mukana olevista järjestöistä, kuten ei varmakaan koko kumppanuusohjelmassa mukana olevista järjestöistäkään, yksikään pyöri pelkästään yritystoimintaan rinnastettavilla ostopalvelusopimuksilla. Sen lisäksi toimijoilla on myös eri rahoittajien avustuksilla toimivia hankkeita, palveluita ja perinteisempään kansalaistoimintaan luettavia tiedottamiseen, vapaaehtoisuuteen ja vertaistukeen pohjautuvia toimintoja. Näitä kutsutaan nykypäivänä ns. hybridioorganisaatioiksi. Joka tapauksessa erot tulevat näkyviin järjestöjen edustajien kesken, jos tarkastellaan puhujan henkilökohtaista suhdetta taustaorganisaatioonsa.

Ne edustajat, jotka toimivat luottamustehtävässä tai muulla tavoin järjestön aktiivisena jäsenenä ilman taloudellisia siteitä, käyttivät huomattavasti enemmän kansalaisoikeuksia ja yleistä etua puolustavaa diskurssia ja edustivat näin vastademokraattista kansalaistoimintaa. Uhka- ja riskidiskurssia esiintyi tasaisesti kaikkien osapuolten diskursseissa, mutta riippuen jälleen puhujan henkilökohtaisesta suhteesta omaan organisaatioonsa se sai erilaisia sisältöjä sote-uudistuksesta, kansalaisoikeuksista aina robotisaatioon asti. Kaupungin edustajien puheessa nousi vahvasti rooli kaikkien kaupunkilaisten hyvinvointia tukevana organisaationa, kun järjestöissä taas painotettiin kapeammin vain oman asiakaskunnan tai kohde-ryhmän asemaa uhkaavia tulevaisuuden näkymiä.

6 KUMPPANUUDEN RAKENTAMISEN HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET – JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

6.1 Kumppanuus poliittisena prosessina – tulkintoja kaupungin uusliberalistisesta linjasta

Tässä luvussa arvioin prosessia poliittisen analyysin kriteerein ja pyrin tekemään johtopäätöksiä analyysissä johdettujen diskurssien pohjalta. Koko prosessi Kumppanuus 2020 -ohjelman valmistelulle ja Järjestöedustamon rakentamiselle on aineiston mukaan lähtenyt liikkeelle ajatuksesta, että Tampereen kaupungin ja hyvinvointialan järjestöjen yhteistyö voisi olla tiiviimpää, tehokkaampaa ja hyödyllisempää molemmille osapuolille. Ajatuksen syntyminen liittyy Kumppanuustalo Artteli ry:n ja Ajatustalo Oy:n edustajien välisiin keskusteluihin, minkä pohjalta kyseinen konsulttiyritys on tehnyt esityksen tai työtarjouksen prosessin eteenpäin viemisestä. Artteli ry: n aloitteesta ehdotus on viety eteenpäin kaupungin hallinnossa, jossa on tehty päätös kumppanuusohjelman käynnistämisestä yhteistyössä hyvinvointialan järjestöjen kanssa. Kumppaniosapuolet ovat yhdessä päätyneet ostamaan valmisteluprosessin työn Ajatustalo Oy:ltä vuoden 2015 lopulla ja Ajatustalo oy on aloittanut työskentelyn 2016 alkuvuodesta. (Haastatteluaineisto.)

Poliittisen prosessin arvioinnin mukaan muutoksen tarve on kaivettu esiin ja perusteltu tulevaisuuteen pohjautuvalla mahdollisuusdiskurssilla. Mahdollisuusdiskurssi rakentuu vahvimaksi Kumppanuus 2020 -ohjelmassa. Niitä haasteita, joiden kanssa sekä hyvinvointialan järjestöt, että heidän kohderyhmäänsä tai asiakaskuntaansa kuuluvat ihmiset kohtaavat todellisuudessa, ei ole tutkittu kovin perusteellisesti ohjelmaa ja tavoitteita laadittaessa. Kumppanuus ja yhteistyö ovat lähtökohtaisesti positiivisesti virittyneitä käsitteitä eikä niitä ole helppo kritisoida ilman tarkempaa ruumiinavausta, mikä on luonut hyvän pohjan mahdollisuusdiskurssin nousulle hegemoniseen asemaan.

Kumppanuusrakenteen tarvetta on omalta osaltaan ollut luomassa konsulttiyritys, jonka ääni on selkeästi vahvimmillaan valmisteluvaiheen lopputuloksena syntyneessä ohjelman loppuraportissa. Loppuraportti on tekstinä vahvasti toimijoiden käsityksiä ja intressejä ohjaava strateginen työkalu. Kumppanuuden rakentamiseen liittyvä uudistumis- tai muutosdiskurssi on koko aineistossa selkeästi hegemonista ja konsensushakuista toimijasta tai puhujasta riippumatta. Muutostarvetta ja kumppanuusrakenteen muodostamista ei siis ole lähdetty pohtimaan ongelman määrittelyn ja tarkemman diagnosoinnin perusteella vaan

tulevaisuuden mahdollisuuksien diskursseilla. Tämä näkyy myös haastatteluaineiston sisällyksessä positiivisena kokemuksena valmisteluvaiheen onnistumisesta ja siinä, että toive paremmasta tulevaisuudesta on edelleen olemassa mahdollisuusdiskurssina. Haastateltavista osa nimesi ongelmaksi ja muutostarpeeksi taloudellisten resurssien puutteen ja vähenemisen, mikä leimaa myös valtakunnallisiin rakenneuudistuksiin liittyvää julkista diskurssia.

”Toimintaympäristö haastaa uudistumaan.” (kaupungin kehitysjohtajan diaesitys)

”Kumppanuus on katsomista samaan suuntaan. ...yhteys on löytynyt uudestaan ...yhteistä päämäärää kohti” (kaupungin kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden kommenttipuheenvuoro)

”..hankkeessa suuria mahdollisuuksia..” (liikuntajärjestöjen edustajan kommentti puheenvuoro)

”avainasemassa on yhteinen tavoite, mitä kohti kaikki ollaan menossa” (MLL:n edustajien kommenttipuheenvuoro)

Kaikki osapuolet ovat hyväksyneet yksimielisesti jo valmisteluvaiheessa, että muutos tarvitaan ja uudenlaisten kumppanuuksien rakentaminen on toimivampi vaihtoehto, vaikka eivät olisi osanneet määritellä mitään tiettyä ongelmaa, mitä pyritään ratkaisemaan. Toteutuksessa tuo yhteisen tavoitteen peräänkuuluttaminen jää kuitenkin epäselväksi, mikä näkyy pitkänä listana Järjestöedustamolle asetettuja tehtäviä, joista suurimmalla osalla edustajista oli haastatteluhetkellä vain hatara muistikuva eikä konkreettista käsitystä tavoitteiden saavuttamisen ehdoista tai toteutuskelpoisista toimenpiteistä.

Kaikki edellä mainitut julkisen hallinnan teoriaan kuuluvat elementit löytyvät Tampereen kaupungin kehitysjohtajan diaesityksestä eli kaupungin uudesta mallista nimeltä ”uusi osallistuminen”. Kehitysjohtajan esitys pitää sisällään parikymmentä diaa, joissa sana ”osallistuminen” toistuu noin 60 kertaa. Osallistumis-käsitteen toistumisen merkitys on mielenkiintoista, kun tarkastellaan hallintavallan tutkimuksen teoriaa kansalaisuuden velvollisuussuunnasta. Oleellista on kiinnittää huomiota siihen, minkälaiseen rooliin tämä kaikki osallistumisen toisto asettaa yksittäiset ihmiset, järjestöt ja yritykset kaupungin näkökulmasta ja mitä velvollisuuksia sen myötä työnnetään kaupungin vastuulta yksityiselle elämän alueelle. Ihmiset nähdään aktiivisina kansalaisina ja nimenomaan osallistujina myös järjestöjen ja yritysten kautta.

Muita esityksessä käytettyjä identiteettejä tai rooleja, joihin osallistuvat kuntalaiset asetettiin kaupungin näkökulmasta, oli ”hallintoalamainen, asiakas, asiakasryhmä, vapaaehtoinen”, jotka viittaavat ihanne subjektin ominaisuuksiin ja toimintaan. Tämä sijoittuu

tulkintani mukaan mahdollisuus- ja palveluntuottaja-tilaaja -diskurssien alle, joissa odotukset hallitulle kansalaisten osallisuudelle muotoillaan positiiviseksi tavoitteeksi. Oleellista on asettuminen vallan käytön kohteeksi huolehtimaan vapaaehtoisesti omasta ja läheistensä hyvinvoinnista yhteisöissä olevien sosiaalisten ja taloudellisten pääomien avulla. Kun sosiaali- ja terveystalouksista on tarkoitus leikata taloudellisia resursseja, niin niiden oletetaan löytyvän muualta ja tässä uusi resurssi ovat kaupunkilaiset. Muita rooleja kansalaisille oli ”*vai-
kuttaja, palautteen antaja, kumppani, kehittäjä, oman ryhmän asianajaja, alueverkoston jä-
sen, neuvoston jäsen asukkaana*”, joissa subjekti pystyy kantamaan vastuuta riskien hallinnasta ja hoitaa velvollisuutensa aktiivisesti (Ks. Saastamoinen 2010; luku 2.4. tässä teoksessa).

Järjestöt saivat kaupungin näkökulmasta positioita: ”*kumppani, yhteistyötaho, ver-
kostojen jäsen, toiminnan toteuttaja ja tuottaja*”. Erään kommenttipuheenvuoron mukaan järjestöjen roolissa palvelun tuottajana oli oleellista edustaa tilaajaa eli kaupunkia ja hävittää identiteettinsä autonomisena toimijana (Sanni Pöntinen 2016, kommenttipuheenvuorot). Autonomisuuden säilyttäminen tasavertaisena toimijana oli kuitenkin järjestöjen edustajilla yksi tärkeä kriteeri kumppanuuden kehittämisessä, mikä olisi oleellinen myös vastademo-
kraattisen vallan saavuttamiselle. Samassa puheenvuorossa Sanni Pöntinen toi esiin, että Jär-
jestöedustamossa järjestöt voivat ”*keskenään ja koordinoitusti suunnitella ja sopia asioista
sekä esittää toiveita ja palvelukokonaisuuksia kaupungille*”, mikä viittaa ylhäältä rajattuun
vapauteen.

Kaupungin oma positio tai identiteetti määriteltiin kuvauksin ”*kontrolloija, hallin-
noija, selkeä johtaminen, mahdollistava johtaminen, palvelun järjestäjä, ohjaustaho, osal-
listumisen vahvistaja, kumppani, alueverkoston jäsen, tiedon hallitsija kaupunkilaisten tar-
peisiin liittyen, hyvinvoinnin edistäjä, verkostojen johtaja, elinvoiman vahvistaja,
osallistumisen alustojen (myös digitaalisten) järjestäjä*”. Nämä kollektiivisubjekteille ane-
tut positiot asettuvat taas palveluntuottaja-tilaaja -diskurssin alle. Kaikille toimijoille yh-
teistä oli kumppanuus sekä vuorovaikutusasiantuntijuus. Nämä moninaiset positiot ja osal-
listujaroolit ovat siis osittain päällekkäisiä ja hämärtävät siten todellisen vallan ja vastuun
jakaantumista hyvinvoinnin huolehtimisessa.

Kaupungin uudessa osallistumisen mallissa johtamisen ajatellaan riittävän, niin että
kannustamisen ja rohkaisemisen avulla kansalaiset lähtevät osallistumaan ja organisoimaan
itse hyvinvointiaan tukevia palveluita ja toimintaa, jolloin edelleen niukkenevia julkisia re-
sursseja voidaan kohdentaa muualle. Haastattelussa korostui sama linja. Vastuun siirtymi-
seen tai laajentumiseen julkisen sektorin ulkopuolisille toimijoille, liittyy toisaalta aina myös

vallan siirtyminen tai jakaantuminen. (Koskiaho 2014, 61-65.) Se miten valta siirtyy tai on käytettävissä hallinnon ulkopuolella ovat kuitenkin hankalia hahmottaa ilman selkeitä kirjattuja pelisääntöjä. Aineistossa mainitaan julkisen hallinnan teoria, jolla kumppanuuksien ja osallistamisen politiikat ulotetaan kaikille sektoreille (julkinen, yksityinen, kolmas ja ”neljäs” sektori eli järjestäytymättömät kansalaiset). Kansalaisuuden merkitys kaupungin ”uuden osallistumisen” mallissa tulee hyvin läpileikkaavasti esiin Deanin, Saastamoisen ja Koskiahon esittämien teorioiden mukaisesti. Hyvin laajalti uusliberaalia linjaa edustavatkin siis mahdollisuuskurssi ja palveluntuottaja-tilaaja -diskurssi, jotka ohjaavat hegemonisessa asemassa kumppanuuden rakentamisen prosessia.

Ensimmäinen kysymys kuului: Miten Järjestöedustamossa mukana olevien toimijoiden väliset suhteet rakentuvat organisaatioiden välisen kumppanuuden ideaaliin verrattuna? Tasavertaisuus, luottamus, yhteinen tavoite sekä jonkin asteinen keskinäinen riippuvuus tulivat esiin aiemmissa kumppanuusmallin määritelmässä oleellisina kriteereinä (Koskiaho 2014; Ståhle & Laento 2000). Diskurssianalyysin ja poliittisen prosessin perusteella tähän ideaaliin on matkaa, kuten kaikki haastateltavatkin toivat esiin. Taustaideologioiden merkitys on matkan varrella hävinnyt eri sektoreiden työskennellessä mahdollisuuksien eetoksen ohjaamana. Tämä edesauttaa uusliberalistisen hallinnan politiikan toteutumista. Yllättävää oli se, miten muutostarve sijoitettiin lähinnä muiden kumppanien toimintaan ja käsityksiin keskinäisen luottamuksen parantamiseksi oman organisaation ja toiminnan sijaan. Verkoston rakentamiseen ja toimintaan liittyvää päätöksentekoa tuntuu ohjaavan ensisijaisesti Tuorin (1993) kuvaama pragmaattinen ulottuvuus ja intressit. Tämä on linjassa Siisiäisen ja Kankaisen (2009) esityksen kanssa siitä, että järjestöt painivat haastavassa tilassa autopoiesinsa suhteen ja kamppailevat jonkinasteisen identiteettikriisin kanssa.

Julkisen vallan käyttöä tulisi ohjata ensisijaisesti moraalinen, oikeudenmukaista ja tasa-arvoista resurssien jakaantumista valvova päätöksenteko (Dean 2010). Hierarkkinen hallintokoneisto ja suomalainen hyvinvointivaltio, jota on kritisoitu liian jäykäksi ja byrokrattiseksi nykymaailman tarpeisiin, on kuitenkin toistaiseksi onnistunut pääsemään lähimmäksi ideaalia tasa-arvoisesta yhteiskunnasta. Lisäksi tasa-arvoisesti jakaantuva hyvinvointi ja yleisesti jaettu tunne turvallisuudesta ja luottamuksesta on ollut korkeimmillaan pohjoismaisissa demokratioissa. Sen korvaaminen ketterämmillä uusliberalistisilla malleilla, ei ole tuottanut kovin kestäväällä pohjalla olevia ratkaisuja hyvinvointipoliittisesti. Kollektiivisen päätöksenteon ulottuvuudet toteutuvat ideaalitulanteessa siten, ettei kollektiivien sisällä

muodostu intressien välisiä jännitteitä, jotka hämärtävät kykyä pitää päätöksentekoa ohjaavat ulottuvuudet ikään kuin oikeassa järjestyksessä.

Tutkimustulosten perusteella intressit ovat kuitenkin hankalasti erotettavissa ole-massa olon ehdoista. Intressiristiriitojen välttämiseksi ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi jul-kiselle vallalle on kehitetty erilaisia byrokraattisia rakenteita, sääntöjä, lakeja ja prosesseja. Ne ovat oleellisia, jotta yhteiskunnallisista asemista kamppailevat yksilöt tai kollektiivit ei-vät pääsisi haitallisella tavalla vaikuttamaan koko yhteiskuntaa koskettaviin olosuhteisiin. Jos toimintamalleja lainataan huolettomasti sektorilta toiselle, niin kollektiivisen päätöksen-teon ensisijaiset ulottuvuudet ja intressien hierarkia sekoittuvat helposti keskenään. (Bour-dieu 1998; Tuori 1993.)

Hallintokoneiston korvaaminen yritysmaailman mallien mukaiseksi ja hallinnan mekanismien käyttöönotto on useiden yhteiskuntatieteilijöiden mukaan johtanutkin tuloero-jen kasvuun, kilpailun muodostumiseen kolmannelle sektorille ja kansalaisten hyvinvoin-tierojen polarisoitumiseen. Malleja on ehdotettu ratkaisuksi demokratian kohtaamaan krii-siin ja äänestysedustuksellisen instituution legitimizeettivajeeseen, mutta ongelma tuntuu monimutkaistuvan edelleen. Tämä puoluepoliittinen sekavuus ja toimijoiden väliset intres-siristiriidat palvelevat konsulttiyritysten markkinarakoa ja avaavat hyvinvointialan yritysten markkinoita laajemmalle (Kuusela & Ylönen 2013).

Kun julkisen hallinnon tehtäviä avataan sen ulkopuolisille toimijoille osallisuuden lisäämisen nimissä, niin byrokraattisia pelisääntöjä on mahdotonta saada lyhyessä ajassa ko-vin selkeiksi. Koska muutostahti on koko ajan kiihtyvä, niin toimivat pelisäännöt saattavat jäädä sopimatta ja prosessit jäävät ilman todellisia mitattavia tuloksia. Tämä tuntuu olevan yksi haaste myös sote- ja maakuntauudistuksen kompastellessa perustuslakiin ja asiantunti-joiden kriittisiin arvioihin. Vallan mekanismien tunnistaminen on vapautumisen ja hallinnon keventämisen seurauksena jo pidempään hämärtynyt ja vastademokraattinen tasapainottava vallan voi tulkita heikentyneen merkittävästi. Tämä on linjassa Rosanvallonin (2008) esittä-mien väitteiden kanssa. Haastateltavien kokemuksissa ja käsityksissä kumppanuudesta on sekä ristiriitoja että samankaltaisuuksia ja tapa hahmottaa sekä kaupungin että järjestöjen asemaa riippuu eniten henkilön omasta suhteesta taustaorganisaatioonsa.

Yhtenäistä riippuvuutta näyttäisi toimijoiden välillä olevan useammankin diskurs-sin perusteella. Taloudelliset resurssit ja tiedon saaminen ja jakaminen sitovat kumppaneita yhteen ”*yksin ei kukaan ei pärjää*” -toteamukseen tiivistettynä. Kaupunki on ulkoistanut

ison osan palveluistaan ja yhteistyö järjestöjen kanssa saattaa jäädä ainoaksi väyläksi muodostaa jonkinlainen yhteys niihin kaupunkilaisiin, joista kaupunki on vastuussa. Toisaalta järjestöt ovat palkkatyöntekijöineen riippuvaisia kaupungin ja STEA:n avustuksista.

6.2 Järjestöjen identiteetikriisi kumppanina

Toimijoiden roolien määrittely järjestöjen näkökulmasta onkin melko vastakkaista edellä esitettyyn kaupungin kuvaan nähden ja asettaa kyseenalaiseksi kumppanuuden tasavertaiset asemat ja yhteisten intressien löytymisen. Vastadiskurssissa tulevaisuuden riskeistä, näkyy kamppailu vastuun jaosta, asiantuntijuudesta, vallasta ja talouskysymysten aiheuttamista kilpailuasetelmista. Kriittisiä ja uhkia esiin nostavia, haastavia puheenvuoroja aineistossa nousee sekä järjestöjen keskuudessa omaa identiteettiä ja työnjaollista roolia, että toisia järjestöjä kohtaan. Kuitenkin vielä enemmän kaupungin ja järjestöjen välillä toisiaan kohtaan. Uhka-diskurssin saaman laajan tilan perusteella voi tehdä sen tulkinnan, että pääsääntöisesti järjestöissä paikallispoliittiset ratkaisut koetaan uhkana järjestön omalle sekä kohderyhmän yhteiskunnalliselle asemalle. Otteet kommenttipuheenvuoroista ohjelman valmisteluvaiheesta:

”tiedottaminen keskeistä”

”Löytyykö täydellinen yhteisnäkemys?”

”luottamuksen rakentaminen vaatii aikaa”

”nähdäänkö toiset järjestöt kilpailijoina?”

”järjestöjen ketteryys häviää”

”järjestäytymisen vaarana byrokraattisuus”

”ajankäyttöressurssien riittävyys”

”Toteutuuko edustuksellisuus?”

”Kuka maksaa viulut?”

”jonkin verran näennäisosallisuutta, kuullaan mutta ei oikeasti kuulla, ei motivoi yhteistyöhön”

”ongelma on hankkeen jälkeen tapahtuva sitoutuminen”

”järjestöjen erityisasiantuntijuuden tunnustaminen”

Erilaiset resurssit ja niiden riittävyys tai riittämättömyys nousevat kriittisissä kommenteissa myös esiin ja asettuvat riski- ja uhkadiskurssin alle. Puhujat ovat kuitenkin jo mu-

kana Kumppanuus 2020 -ohjelmassa ja päättäneet osallistua sen toteutukseen, joten intres-
sinä on yhteisten tavoitteiden ja osallistumisen lisäksi selkeästi saada jotain vastineeksi. Ta-
voitteena on päästä neuvottelemaan näiden uhkien hallintaan liittyvistä ratkaisuista. Riski-
tai uhkadiskurssiin kuuluvat epäilyt luottamuksen rakentamisen vaikeudesta ja sen ehdoksi
asetetaan ikään kuin osallistumisen seurausten ja kumppanuudella saavutettavien tulosten
todennettavuus ja vaikuttavuus. Järjestöjen puolelta odotetaan selkeitä konkreettisia muu-
toksia parempaan ehtona luottamukselle toisiaan ja kaupunkia kohtaan. Mitään mittareita
tavoitteiden saavuttamiselle ei kuitenkaan ole mietitty, kuten ei selkeää varsinaista toimin-
nan kohdettakaan, mihin pyritään ja halutaan vaikuttaa. Järjestöedustamon tehtävistä nousee
sekä kaupunkilaisten mahdollisuus osallistua omien palveluidensa kehittämiseen, että järjes-
töjen taloudelliset resurssit ja vaikutusmahdollisuudet kaupungin järjestöavustuspolitiik-
kaan. Toisaalta osa haluaa valmistautua sote- ja maakuntauudistusten tuomiin haasteisiin,
joista ei ole vielä selkeää käsitystä.

Järjestöjen edustajien kommenttipuheenvuoroissa, kumppanuusohjelman rapor-
tissa sekä diaesityksessä yksittäisille ihmisille/kansalaisille nimettiin melko suppeasti eri
identiteettejä tai rooleja. Tämä näkyy myös kansalaisoikeus- ja edunvalvonta-diskurssin
heikkona osuutena järjestöedustajien puheessa. *”Ihminen, asiakas, kohderyhmä, hyvinvoin-
titiimeihin osallistuja ja hyvinvointitiedon lähde”* identiteetit kertovat siitä, että odotukset
tavalliselle kansalaiselle ovat järjestöiltä melko paljon suppeammat kuin kaupungin taholta.
Ihmisiä ei nähdä yhtä isona resurssina kuin kaupungin osallistumisen mallissa. Toki *”hyvin-
vointitiedon lähteenä”* kansalaiset asetetaan neuvotteluvaltiksi ja tietopääomaksi, kun intres-
sinä on vaikutusvallan saavuttaminen. Koska kohderyhmät ja asiakkaat eivät ole valinneet
itse järjestöedustajia ottamaan puolestaan kantaa, niin kuvausten voi tulkita kertovan myös
kansalaisjärjestöjen perinteisen vastademokraattisen roolin heikentymisestä. Sote-järjestöi-
hin kansalaisia ei juuri houkutella jäseniksi osallistumaan poliittiseen kamppailuun oman
etunsa ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisen aseman varmistamiseksi. (Rosanvallon
2008.)

Järjestöedustamon kokoontumisissa avoimelle keskustelulle on jäänyt melko vähän
tilaa tiukan aikataulun ja ennalta määriteltyjen asialistojen vuoksi, mutta esimerkiksi hyvin-
vointikertomuksen käsittelyssä vapaampi *”learning cafe”* -menetelmä nosti keskiöön nimen-
omaan kuntalaiset, mahdollisuudet ja oikeudet saada verovaroin kustannettuja palveluita yh-
denvertaisesti ja tiedon keräämisen kuntalaisten hyvinvoinnin tilasta. Yhteistyöelimen
toiminnan ja tavoitteiden epämääräisyydestä kertoo myös se, että useampi toimija toi esiin

haasteet saada asialistalle järjestötoimijoiden itse esiin nostamia asioita listan valmisteluvaiheessa. Dialogia vaativia aiheita ei ole noussut varsinaisilta paikan saaneilta Järjestöedustamon edustajilta sen enempää kuin sitten ulkopuolelle jääneiltä kumppanijärjestöiltäkään. Järjestöedustamon asema ja rooli suhteessa kaupungin päätöksentekoon vaatisikin tarkempaa määrittelyä. Tätä pohtivat myös monet haastateltavat, kun kysyin miten Järjestöedustamon ulkopuolelle jääneet järjestöt ovat olleet osallisia ensimmäisen toimikauden aikana.

Kansalaisuutta ei välttämättä haluta järjestöjen puolesta toisaalta määritellä ”ylhäältä” tai sitä ei nähdä oleellisena osana kumppanuutta, mikä ehkä juuri tekee enemmän tilaa hallintavallan teoretisoinnin mukaiselle hegemoniselle käsitykselle kansalaisuudesta ja järjestöjen asemasta. Vaihtoehtoiset näkemykset eivät nouse juurikaan vahvojen hegemonisten diskurssien alta esiin. Toisaalta se vahvistaa myös palveluntuottaja-tilaaja -diskurssin hegemonista asemaa, jossa kansalaiset asettuvat toiminnan kohteen asemaan asiakkaiksi, potilaiksi jne. eivätkä aktiivisiksi osallistujiksi, toimijoiksi omine oikeuksineen. Sote-järjestöissä tapahtunut rakenteellinen muutos palkkatyöntekijöiden lisääntymisen myötä on luonut kolmannen sektorin toimintaan erilaisia jännitteitä sekä järjestöjen sisällä että niiden välillä, minkä nähdään vaikeuttavan avointa keskustelua ja yhteisten tavoitteiden asettamista.

Järjestöjen edustajat asettivat kaupungin toimijana osittain samanlaisiin rooleihin, kuin kaupungin edustajat itsekin, mutta isolta osalta odotukset ovat myös ristiriitaisia. Järjestöt toivovat, että kaupunki *”takaa toimintaedellytyksiä, mahdollistaa (kuitenkin puuttumatta sisältöön) ja törmäyttää eri toiminnan tasoja eli koordinoi, käy aktiivista vuoropuhelua, tarjoaa resursseja, tukea ja tiloja ja pitää tilojen hintakehityksen linjausten avulla matalina, sekä kuuntelee ja rahoittaa”*.

Järjestöt itse identifioivat itsensä *”osallistumaan tilojen suunnitteluun, tuomaan heikompiosaisten ääniä esiin, asiantuntijoiksi asiakkaan asioissa, asiakkaiden aktivoijiksi, kannanottajiksi, palveluneuvojiksi, laajaksi verkostoksi, sekä palveluiden tuottajiksi”*. Yritykset olivat järjestöille lähinnä mahdollisia rahoittajia. Vastineeksi osallistumiselle ja ruohonjuuritason tiedon tuomiselle keskusteluun järjestöissä odotetaan lähinnä taloudellista resurssia, digitaalisten palvelualustojen järjestämistä ja koordinaatiota, kunhan järjestöt pystyvät säilyttämään autonomisuutensa ja määrittämään itse toiminnan sisällön. Autonomisuudesta ja sen ihanteesta yritetään pitää kiinni, vaikka samaan aikaan tunnistetaan taloudellisen valta-asetelman luoma paine.

Toinen tutkimuskysymys kuului: Minkälaisia käsityksiä, kokemuksia ja intressejä tamperelaisten toimijoiden käyttämät diskurssit edustavat suhteessa Kumppanuus 2020 -ohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja Järjestöedustamon tehtäviin? Tiivistettynä voisi todeta,

että kokemukset ovat toistaiseksi ristiriitaisia, mistä kertovat sekä hegemoninen mahdollisuuksien esillä pitäminen, että paljon tilaa saanut riski- ja uhkadiskurssi. Järjestöedustamon tavoitteet hahmottuvat kaikille kumppanosapuolille ainakin toistaiseksi melko epämääräisesti, joten jokainen tuo prosessiin mukaan lisäksi myös oman organisaation olemassa olon ehtojen näkökulmasta sopivia intressejä. Kaikki toimijat kokivat Järjestöedustamon tavoitteiden olevan yhtenevät oman organisaation tavoitteiden ja arvojen kanssa, vaikka kriittinen riski- ja uhkadiskurssi piti yllä epäilyä kumppanien todellisista intresseistä.

Kaupunki, puhujasta riippumatta, ei ole missään vaiheessa prosessia luvannut olla mitään muuta kuin koordinoija ja ylintä päätösvaltaa käyttävä instituutio, joten tasavertaisuudesta jäädään melko kauas. Tämän pohjalta järjestöjen intressit suhteessa Järjestöedustamoon ovat ristiriitaisia, vaikka kokemukset ja epäilyt kaupungin intressejä kohtaan tuovat toimija-asemien pysyvyyden esiin. Kaupungin strategiaan on aineiston perusteella myös oleellista sitoutua, jos mieli STEA:n hakemuksiin puoltavia lausuntoja ja taloudellista avustusta toiminnalle muodossa tai toisessa. Järjestöjen autonomisuuden osalta intressit ovat varsin vahvasti ristiriidassa ja aiheuttavat entistä enemmän haastetta identiteetin muodostamiselle järjestöissä. Tämän näkökulman puolesta olisi mielenkiintoista tarkastella syvällisemmin myös sitä, miten eri toimijat ymmärtävät poliittisen sitoutumattomuuden julkisen ja kolmannen sektorin välisessä kumppanuudessa. Kunnan valtuusto puoluepoliittisena elimenä päättää kuitenkin viimekädessä strategian sisällöstä, budjetista, avustusten ja kokiteereistä ym.

Yhteisiä intressejä valmisteluvaiheen materiaalissa ei ole juuri määritelty tarkemmin, mutta haastattelujen perusteella kuntalaisten hyvinvointi ja taloudellisten riskien jakaminen on tietysti kaikkia toimijoita yhdistävä tavoite ja huoli. Toimijoiden välinen riippuvuussuhde tuntuukin aiheuttavan melko isoja haasteita järjestöissä oman identiteetin, arvojen toteutumisen ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden kysymysten kanssa. Konsulttiyritysten tarjoamat mallit eivät toistaiseksi vaikuta helpottavan tätä prosessia.

6.3 Järjestöedustamolle asetetut tavoitteet ja hyvinvointipoliittisen vallan jakaantuminen

Järjestöedustamolla asetettuja tavoitteita toimijat pitävät periaatteessa hyvinä ja oman organisaationsa linjoihin, arvoihin ja tavoitteisiin nähden hyväksyttävinä ja samansuuntaisina. Näin siitäkin huolimatta, että kaikki ovat jo todenneet, että niiden saavuttaminen on haasteellista ainakaan vuoteen 2020 mennessä. Tässä yhdistyy sekä mahdollisuus- että uhka ja

riskidiskurssi. Järjestöedustamon tehtävät on kirjattu Kumppanuus 2020 -ohjelman loppuraporttiin seuraavasti:

1. Arvioida ja kehittää kaupunki–järjestö -yhteistyötä monipuolisesti ja pitkäjänteisesti.
2. Mahdollistaa aiempaa vahvemmin järjestöjen osallistaminen kaupungin strategisten osa-alueiden arviointiin ja kehittämiseen.
3. Koota tamperelaisten hyvinvointiin ja arjessa pärjäämiseen liittyvää tietoa sekä tietoa koetuista hyvinvointivajeista ja palvelutarpeista.
4. Etsiä ja valita sellaisia palvelutarpeita ja hyvinvointivajeita, joiden korjaamiseksi järjestöillä joko keskenään tai yhteistyössä kaupungin kanssa olisi annettavaa.
5. Etsiä resursseja palvelutarpeisiin ja hyvinvointivajeisiin vastaavan kehittämistyön- tai kokeilun toteuttamiseksi.
6. Käynnistää yhteistyössä tamperelaisten hyvinvointialan järjestöjen ja kaupungin kanssa kokeiluja hyvinvointivajeisiin ja palvelutarpeisiin vastaamiseksi.
7. Seurata sekä mahdollisuuksien mukaan ohjata ja edistää käynnistettyjä kehittämiskokonaisuuksia.
8. Viestiä toiminnasta sekä kaupungin että järjestöjen suuntaan. (Tampereen kaupunki 2016.)

Poliittisen prosessin analyysin pohjalta voisi todeta, että Järjestöedustamolle listattuja tehtäviä on aika paljon verrattuna käytössä olevaan aikaan ja muihin resursseihin, kuten kaikki haastateltavatkin ovat todenneet. Koordinaatiovastuun jakaminen ja käytössä oleva työaika suhteessa Järjestöedustamon tarpeisiin on ilmeisesti myös aliarvioitu ja yksi haastateltavista nostikin tarpeen kokoaikaisesta työntekijästä käytännön asioiden hoitamiseksi. Tavoitteiden saavuttamista vaativia resursseja ja aikaa ei ole oikein pystytty arvioimaan ohjelman valmisteluvaiheessa. Toisaalta ne ovat pääasiassa Ajatustalo Oy:n ulkoapäin tarjoamia ja perustuvat valmisteluvaiheessa käytyihin keskusteluihin kaikkien kumppanien kesken. Näiden tavoitteiden asettamiseen järjestöillä on tuntunut myös valmisteluvaiheessa olevan haasteellista ottaa kantaa, vaikka mahdollisuus vaikuttamiseen on ollut tarjolla. Yhtäkään tavoitteista ei ole avattu yksityiskohtaisesti konkreetian tasolla, miten arviointia esimerkiksi kumppanien välisestä yhteistyöstä on tarkoitus toteuttaa.

Poliittisen prosessionalyysin mukaan oleellista olisi miettiä mitattavissa olevia tavoitteita. Jos arvioinnin mittareita ei ole, myöskään tavoitteiden toteutumista ei todennäköisesti seurata, mikä tekee yhteistyöelimen tavoitteiden asettamisesta myös jokseenkin näennäistä eikä niihin silloin tarvitse juuri ohjata resurssejakaan. Tämä näkyy myös

epäselvyytenä ja vastakkaisina diskursseina haastatteluaineistossa ja kokouksessa esiin tulleissa kommentteissa. Kumppanuusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden odotettavissa olevat tulokset ovat:

”Järjestöedustamon ja kehittyvän kaupunki-järjestö -yhteistyön kautta on odotettavissa seuraavia tuloksia: 1. Tamperelaisten sosiaali-, terveys- ja hyvinvointialan järjestöjen yhteistyö kaupungin kanssa on tehostunut sekä palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvä työnjako selkiytynyt. 2. Järjestöjen mahdollisuudet kuntalaisten tukemiseen ja heille suunnattujen palvelujen tuottamiseen ovat parantuneet. 3. Ihmisten vaikutusmahdollisuudet sekä kaupungin että järjestöjen tuottamien palvelujen kehittämiseen ovat parantuneet.” (Kumppanuusohjelman loppuraportti 2016)

Odotettavissa olevien tulosten tarkempi analyysi tuottaa myös samanlaisia kysymyksiä konkreettisuuden ja läpinäkyvyyden puutteista, mitä kumppanuusmalleista tehdyissä aiemmissa tutkimuksissa oli tuotu esiin (ks. Liddle & Laffin 2006). Miten kumppanien yhteistyön tehostumista olisi esimerkiksi mahdollista mitata ja arvioida tai miten se näkyy toiminnan sisällöissä puolin ja toisin? Tehokkuus käsitteenä kyseisessä kontekstissa saattaisi olla melko vaikea määritellä käytännön tasolla. Järjestöjen palvelujen tuottamisen mahdollisuudet taas vaatisivat puhtaasti lupausta taloudellisten resurssien lisääntymisestä ja jatkuvuudesta, jota ei kaupungin taholta ole mahdollista luvata.

Vielä hämärän peitossa on myöskin se, kuinka ihmisten, kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa paremmin palveluidensa kehittämiseen tapahtuu käytännössä ja kuka rakentaa vaikuttamiskanavat, kun vastuu on nimetty ”yhteiseksi”. Kukaan ei myöskään tiedä, miten kaupunkilaisten osallistuminen on tarkoitus huomioida maakuntahallinnon päätöksenteossa, jos uudistus toteutuu tavoiteajassa vuonna 2019. Koordinaattorityöpari molempien kumppanien osalta on tuonut myös esiin yhtenä haasteena tätä ”yhteisen” vastuun kaatumista heidän kontrollilleen. Molemmat ovat todenneet useammassa kohdassa prosessia työajan mitoituksen riittämättömäksi suhteessa Järjestöedustamon hyvän koordinaation vaativaan työmäärään nähden.

Nämä odotettavissa olevat tulokset eivät liity kovin syvälliseen selvitykseen siitä, haluavatko kaupunkilaiset itse edes vaikuttaa palveluidensa kehittämiseen ja miten, vaan sitä pidetään itsestään selvänä ja oikeutettuna roolina Järjestöedustamolle. Konkreettisempien tavoitteiden ja toimenpiteiden puuttuminen asettaa todelliset haasteet myös Järjestöedustamon työskentelyn tuloksellisuudelle. Yhteisessä keskustelussa päätöksenteko voi muodos-

tua mahdottomaksi, jos toimijoiden käsitysten ja tulkintojen välillä on ristiriitoja. Usein näkemuserot tulevat esiin myös ristiriitaisina odotuksina, joista syntyy helposti konflikteja ja epäluottamusta. Jos tarkasti diagnosoitua tietoa varsinaisista syy-seuraussuhteista ei ole helposti saatavilla, niin ihmiset kääntyvät helposti arvioimaan toistensa toimintaa ja hakemaan kokemusperäisiin tunteuksiin tai ”ajan henkeen” perustuvia selityksiä ja ratkaisuja. Järjestöjen rakenteella tuntuu olevan jonkin asteista merkitystä sille, miten paljon resursseja toimijoilla on ottaa selvää yhteiskunnallisista mekanismeista ja todellisista syy-seuraussuhteista. Isoissa valtakunnallisissa järjestöissä vahvempi hierarkkinen rakenne takaavat paremman tietopääoman ja mahdollisuudet vaikuttaa poliittisesti kaikilla yhteiskunnan tasoilla.

Kolmas tutkimuskysymys kuului: Minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia kumppanuusmalli tarjoaa poliittisena rakenteena, kun sitä arvioidaan vastademokratian ja yhteiskunnallisen hallinnan käsitteiden näkökulmasta? Tavoitteiden saavuttaminen, tällä rakenteella ja resursseilla, on haastavaa. Vaikutusvallan jakaantuminen Järjestöedustamon rakenteessa on kyseenalaista, sillä äänestysedustuksellisessa menettelyssä äänioikeus on järjestöjen palkatuilla työntekijöillä ja luottamustehtäviin valituilla henkilöillä, ei järjestöjen asiakkailta tai jäsenillä. Jos Järjestöedustamon kannanotoilla pyritään vaikuttamaan kaikkia kaupunkilaisia koskettavaan päätöksentekoon, paikallisdemokraattisen edustuksellisuuden ja legitimitietin toteutuminen ovat melko haastavia mitata ja todentaa. Järjestöjen asiakkaat eivät yleensä pääse valitsemaan palkkatyöntekijöitä tai järjestön hallituksen jäseniä, joten vallan käyttö ei ole demokraattisten ideaalien mukaista. (Ks Rosanvallon 2013.)

Edunvalvonta- ja kansalaisoikeusdiskurssin heikompi asema toimijoiden puheissa ja toimintaa ohjaavissa päätöksissä kertoo vallan jakaantumisen epämääräisyydestä. Käytössä olevat kollektiiviset tahdonmuodostuksen ja päätöksenteon ulottuvuudet eivät tämän tulkinnan perusteella edusta kovin vahvasti eettistä ulottuvuutta (Tuori 1993). Tarkempi arvio demokratian toteutumisesta vaatisi esimerkiksi myös sen selvittämistä, minkälaisen prosessien perusteella työntekijät ja järjestöjen hallitusten luottamustehtävät on täytetty ja millä perusteella henkilöiden esittämä asiantuntija- tai kokemustieto kuntalaisten hyvinvoinnista on muodostunut.

Tietodiskurssi tuo osittain esiin hallinnan tematiikkaan liittyviä ulottuvuuksia. Tiedon saamisen ja jakamisen päämääräksi nousee molemmin puolin tarve hallita kumppanien tietoisuutta toivottavista poliittisista ja taloudellisista ratkaisuista. Kamppailu saattaa muodostua esteeksi yhteistyön tavoitteiden saavuttamiselle kumppaneina. Eri tavalla järjestöjen, kaupungin ja kaupunkilaisten asemaan vaikuttavat politiikat, jakavat kumppaneita kuitenkin

erilleen omine käsityksineen. Nämä ristiriidat ja epäluottamuskyvykset eivät ole tois-
taiseksi nousseet kovin avoimeen keskusteluun hegemonisen mahdollisuuskurssin ja yh-
dessä tekemisen eetoksen vuoksi. Tulkinnat tapauksessa ilmenevistä haasteista ovat linjassa
esimerkiksi Mikko Saastamoisen artikkelissaan esiin tuomien neuroottisen kansalaisuuden
ominaisuuksien kanssa (2010). Dean (2010) ja Rosanvallon (2008) käsittelevät näitä myös
hallinnan mentaalisuuden ulottuvuuden ja yhtenäisen tai pirstaloituneen tietoisuuden muo-
dostumisen teorioissaan (Ks. luku 3.3 ja 3.4 tässä teoksessa).

Toisaalta yhteisessä tilassa käyty keskustelu ja tiedon saamisen ja jakamisen nosta-
minen kumppanuuden ja verkostotyöskentelyn keskiöön tarjoaa mahdollisuuden yhtenäis-
emmän tietoisuuden muodostumiselle, jolloin sosiaalista todellisuutta todella rakennetaan
toimijoiden kesken yhdessä. Tasa-arvoisen dialogin muodostumiselle pitäisi kuitenkin va-
rata enemmän aikaa, kuin kokousten asialistat ja vieraileville puhujille varattu aika tois-
taiseksi ovat sallineet.

7 YHTEENVETO JA POHDINTOJA TULEVAISUUDEN SUUNNISTA

7.1 Paikallisen politiikan läpinäkyvyyden kysymykset

Tutkimustulosten perusteella paikallistasolla eletään haasteellisia aikoja ja samat ilmiöt ovat havaittavissa kumppanuudessa ja hallinnan mekanismeissa niin Tampereella kuin kansainvälisissäkin esimerkeissä. Kuten Rosanvallon (2008) tuo esiin, niin tapa hahmottaa ympäröivää todellisuutta on melko pirstaleinen toimijoiden kesken ja syy-seuraussuhteista tai toimijoiden asemista on vaikea muodostaa selkeää kuvaa. Käsitykset ja kokemukset sekä kentällä ilmenevistä ongelmista, että vallan jakaantumisesta ja vaikutusmahdollisuuksia lisäävistä keinoista ovat hajallaan.

Järjestöedustamo yhteistyöelimenä elää vasta ensimmäistä toimikauttaan eikä poliittisen prosessianalyysin perusteella ole mahdollista arvioida luotettavasti vielä Järjestöedustamon toiminnan vaikutusmahdollisuuksia paikallispolitiikkaan ja konkreettisia seurauksia kaupunkilaisten arjessa. Ilmiöt demokratian rapautumisessa ja kansakunnan polarisoitumisessa eivät kosketa vain suomalaista yhteiskuntaa. Tilanne näyttäisi kehittyvän samaan suuntaan kaikissa demokraattisissa yhteiskunnissa kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Globaali politiikka ja kansainvälisten organisaatioiden vaikutus ulottuvat kansallisvaltioissa myös paikalliselle mikrotasolle, minkä ymmärtäminen olisi oleellisen tärkeää paikallistason toimijoiden keskuudessa, jos omien intressien saavuttamiseksi halutaan käydä tasavertaista kamppailua.

Ajan hengeksi nimetty kumppanuus, niin kuin muutkin poliittiset ohjelmat vaikuttavat voimakkaasti yksilöiden tietoisuuteen ja käsityksiin ympäröivästä todellisuudesta ja heidän todelliseen asemaansa yhteiskunnassa. Tavat puhua ja toteuttaa yhteiseen maailmaan liittyviä toimenpiteitä ohjaavat myös yksittäisten toimijoiden valintoja ja antavat merkityksiä sosiaalisille suhteille toimijoiden välillä. Jos käsitykset vaihtelevat laajalti, niin sosiaalisten suhteiden merkitys piiloutuu helposti erilaisiin mielikuviin, jotka eivät perustu todelliseen tietoon vallan jakaantumisesta.

Kaikesta huolimatta erilaisissa verkostoissa, missä eri asemissa ja yhteiskunnan eri tasoilla toimivat ihmiset kohtaavat toisiaan ja käyvät avointa keskustelua, tarjoaa tilan aidoille vuorovaikutukselle, mikä voidaan lukea kumppanuuden rakentamisen saavutukseksi myös tässä tapauksessa. Yhtenäistä kuvaa yhteisestä maailmasta ei ole mahdollista luoda ilman toimijoiden välistä vuoropuhelua ja kumppanuuden vahvuudet kiteytyvätkin siihen

myös kansainvälisissä esimerkeissä. Tietoisuus samalla kentällä toimivista organisaatioista ja ongelmiin liittyvistä näkökulmista lisääntyy, mikä tuotiin oleellisena esiin myös haastatteluissa. Vuorovaikutus ihmisten ja toimijoiden välillä onkin siten ehtona myös yhtenäisemmälle tietoisuudelle, mikä turvaa pieneltä osin myös toimivaa tasapainoista demokraattista vallan jakaantumista ja päätöksentekoa.

Samalla tavalla kuin vastuu omasta hyvinvoinnista yksilötasolla lisääntyy, niin myös vastuu siitä, minkälaisen tahojen tuottama tieto ja tiedon jakamisen intressit ohjaavat valintoja ja toimintaa sekä yksilötasolla että kollektiivien tasolla. Omalla tavallaan paikallistason toimijat voivat kuitenkin toiminnallaan joko edesauttaa kehityksen kulkua tai jatkumista uusliberalistiseen suuntaan tai pyrkiä toimimaan vastavoimana. Kriittisen uhka- ja riskidiskurssin laajuus aineistossa kertoo toimijoiden tunnustaneen sosiaalisen tasapainon järkkymisen, jonka seurauksena heikommassa asemassa elävien kansalaisten oikeudet ja yleinen etu ovat uhattuna. Riski- ja uhka diskurssin perusteella kaikki toimijat jakavat käsityksen tästä epätasapainosta ja se tuntuu vahvistuvan, mitä enemmän kumppanit käyttävät aikaa saman pöydän ääressä. Palveluidentuottaja-tilaaja -diskurssin hegemoninen asema ja taloudellisten intressien tai pragmaattisen tahdonmuodostuksen ensisijaisuus, muodostuvat kuitenkin monella tavalla esteeksi vaikuttavalle kansalaistoiminnalle. Todellisiin sekä kansalaisia että järjestöjä kohtaaviin riskeihin ja uhkiin ei siten ole todennäköisesti mahdollista vaikuttaa vastavallan muodostamisen avulla.

Kumppanuusmallin käyttöönotto ja tavoitteiden toteuttaminen ovat kompleksisia kysymyksiä, mihin jo Järjestöedustamon ensimmäisen toimintavuoden kokemusten perusteella myös kumppaniosapuolet ovat itse törmänneet. Haasteet ovat suhteellisen samanlaisia kuin brittiläisissä versioissa, mutta toisaalta verkoston nimeämiseen kumppanuudeksi ei ole syytä jämähtää. Mitä useamman tahon ja toimijatason tietoa ja käsityksiä jaetaan yhteisessä tilassa, niin sitä läpinäkyvämmäksi erilaiset yhteiskunnalliset mekanismit nimenomaan paikallistasolla voivat muuttua. Tämä vaatii myös Rosanvallonin (2008) peräänkuuluttamaa terveellä tavalla organsioitua epäluuloa. Tervettä epäluuloa on kuitenkin vaikea organisoida tehokkaasti yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jos valtarakenteet ja julkisen sektorin demokraattisen järjestelmän lainalaisuudet jäävät epäselviksi rakenteen ulkopuolisille toimijoille.

Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että yrityssektori osaa tai pystyy käyttämään vaikutusvaltaansa huomattavasti tehokkaammin suhteessa institutionalisoituihin valtarakenteisiin ja hyötyy siitä myös taloudellisesti enemmän, kuin kansalaisyhteiskunnan rekisteröityneet toi-

mijat. Taloustieteiden näkökulmasta toimivat, kilpailukykyä palvelevat ratkaisut ja toimintamallit ovat levinneet tehokkaasti myös muille sektoreille, vaikka ensisijainen tavoite ei olisikaan taloudellisen pääoman tavoittelu vapailla markkinoilla. Mallien alkuperä ei kuitenkaan ole kovin helposti selvitettävissä, mistä kertoo ”ajan henki” -keskustelu eivätkä ota huomioon sitä, kuinka taloudellisen pääoman mukana kulkevat yleensä myös muut valta-asemaa vahvistavat pääomat sosiaalisesta aina kulttuuriseen ja tietopääomaan.

Konsulttiyrityksen ehdotelma tiiviimmän ja paremman yhteistyön tavoittelusta perustuu ensisijaisesti yrityksen tarpeelle myydä palveluitaan ja vasta toissijaisesti yleisen hyvän edistämiseksi. Haittoja, riskejä ja mallin puutteita ei ole otettu huomioon valmisteluaiheen materiaalin perusteella. Yksittäisten tahojen asettamat panokset: työaika, taloudellinen pääoma ja jaettu tieto on arvioitu melko pieniksi suhteessa odotusarvoihin ja mahdollisiin ”tuottoihin”. Kuten koko aineistosta käy ilmi, niin kaikki toimijat pyrkivät periaatteessa eettisiin perustein hyvää tarkoittavaan suuntaan, mutta toimivista ratkaisuisista näkemykset ovat ristiriitaisia. Konsulttiyritysten mallirakenteiden myyminen julkisen ja kolmannen sektorin väliseen yhteistyöhön ja politiikan toteuttamisen malliksi onkin melko kyseenalaista moraalisesti ja eettisesti tarkasteltuna (ks. Kuusela & Ylönen 2013).

Empiirisessä todellisuudessa toimijoiden mahdollisuus käyttää aikaa perusteelliseen selvitystyöhön mallien ja ohjelmien taustoista on tietysti rajallinen. Tämän perusteella myös hämärät mielikuvat ”ajan hengestä” ovat kovin inhimillisiä. Huomio on linjassa teorian kanssa siitä, ettei aktiivinen toimiminen ja passiivinen valvominen yhden toimijan resurssein välttämättä ole mahdollista. Näin syntyy markkinarakoja sekä yrityssectorille että perusteettomalle epäluulolle, jotka täyttävät aktiivisesti ikään kuin kansalaisyhteiskunnan kentälle syntyneitä valtatyhjiötä ja vahvistavat vastakkainasettelua.

Lopputulena Tampereen tapauksessa on toistaiseksi hyvin hajanainen joukko toimijoita, joista suurimmalle osalle on edelleen ensimmäisen toimintakauden loppupuolella epäselvää, mitä kaikkea rakenteella tavoitellaan, miten ja miksi. Yrityssectorin lainalaisuksiin suunniteltujen mallien tuominen julkiselle sektorille on epäonnistunut monen mielestä myös julkisjohtamisessa ja tilaaja-tuottajamallissa jo ennen kumppanuuden uutta rakennetta. Suuren Yhteiskunnan ideaali ja uudenlaista demokratiaa hakevien työryhmien ja verkostojen käyttö on kohdannut myös omat haasteensa jo yli kymmenen vuotta sitten briteissä ja Yhdysvalloissa. Oleellinen ongelma on todellisen vallan jakaantumisen epämääräisyys. Nämä ongelmat ohitetaan melko usein toteamalla, ettei sillä pitäisi olla merkitystä minkälainen organisaatio palveluita tuottaa, kunhan kansalainen saa laadukasta palvelua. Laadukkaiden palveluiden tasoa ei kuitenkaan ole pystytty varmistamaan ilman selkeitä valtarakenteita ja

työnjakoa. Toiveissa tulevaisuudelle haastatteluissa nostettiin kuitenkin tarve nostaa ihminen palvelujen suunnittelun keskiöön ja pirstaleisuuden vähentäminen, jolloin palvelujen järjestämisen tavalla ja taustaorganisaatioiden intressihierarkialla on huomattava merkitys.

7.2 Intressiristiriitojen tunnustaminen

Julkiset valtainsituutiot, yritykset ja kolmas sektori ovat alun perin muotoutuneet demokraattisessa yhteiskunnassa toimimaan kaikki omien lainalaisuuksiensa mukaisesti. Oikeusvaltiossa eri organisaatiomuotoja ja sektoreita ohjaa erilaiset lait ja säädökset, oikeudet ja velvollisuudet. Kuten Bourdieu (1998) tilannetta hahmottaa, niin sektorit toimivat todellisuudessa tietenkin myös päällekkäisillä yhteisillä kentillä, mutta osittain erillään ja niitä ovat ohjanneet alun perin erilaiset intressit.

Samalla kentällä kamppaillessaan toimijat tavoittelevat samoja pääomia ja asettuvat kilpailijoiksi, näin siis kumppanuusnimilappu ei ratkaise ongelmalliseksi muodostunutta kilpailuasetelmaa. Paikallisella tasolla kumppanuuden kentällä selkeitä pääomatavoitteita kaikille toimijoille ovat taloudellinen pääoma tai säästäminen, tietopääoma ja vaikutusmahdollisuus muiden toimijoiden tietoisuuteen ja toimintaan. Toimijoiden päätöksentekoa ja toimintaa ohjaavat intressit asettuvat sekä ideaalitulanteessa että tutkitussa tapauksessa kuitenkin erilaiseen hierarkkiseen järjestykseen verrattuna toisiinsa. Tästä seuraa epäluottamusta, tavoitteiden ja toiminnan yhteensovittamisen haasteita. Ongelma tunnistetaan osittain myös toimijoiden itsensä puolesta, mutta hyviä ratkaisuvaihtoehtoja ei tunnu löytyvän. Intressiristiriitojen ja todellisten tavoitteiden läpinäkyväksi tekeminen olisi tässä vaiheessa oleellisen tärkeää näiden tutkimustulosten valossa.

Kolmannen sektorin ja kansalaisia yhteen kokoavan yhdistyslaitoksen muodostumista ja toimintaa on alun perin ohjannut ensisijaisesti eettinen ulottuvuus. Ensisijainen tavoite on ollut valvoa hallinnon toimien vaikutuksia siitä näkökulmasta, että ihmiset kansalaisina tulisivat otetuksi huomioon omine erityisine tarpeineen. Mahdollisuusdiskurssilla häivytetään helposti se todellisuus, ettei lähtöviiva ole kaikille yhteiskunnan jäsenille samalla kohdalla suhteessa yhteiskunnan vaatimustasoon. Kun kansalaisten tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien korostaminen lisääntyy, niin tämä tulisi ottaa huomioon. Yksilön alkupääomaan vaikuttavat tekijät tulisi ainakin oman oikeuskäsitykseni mukaan ottaa huomioon eettisin periaattein yhteisistä varoista ja asioista päätettäessä.

Hyvinvointialan järjestöille kansalaiset asettuivat aineistossa lähinnä kohderyhmiksi ja asiakaskunniksi, joissa esiintyy erilaisia terveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia. Ratkaisuna niihin on lähinnä tarjota apua ja hoivaa ylhäältä päin julkisilla varoilla kustannettuina toimintoina. Suurin osa järjestöistä tekee paljon merkityksellistä työtä oman kohderyhmänsä parissa ja monet järjestöt mahdollistavat vapaaehtoistyöntekijöille ja kohderyhmilleen hyvinvointia tukevia rakenteita. Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna asetelma kuitenkin estää auttaja – kohde -roolien kääntämisen siihen suuntaan, että kansalaisista voisi tulla hyvinvointialan järjestöjen vaikutusvaltaisempia jäseniä, kuten esimerkiksi liikuntajärjestöillä. Vaarana on, että toiminnan kohderyhmäksi asettuvia ihmisiä ei ole tällä tavalla mahdollista ajatella järjestöjen resurssina, eikä demokraattinen osallistuminen ja heidän intressien edustaminen toteudu.

Kaupunki sen sijaan näkee paljon resursseja ihmisissä, mikä vaikuttaa oikeuttavan yksilön osallistumista ja vastuun ottamista painottavan puheen. Kaupungin puolesta ihmisten toivotaan Big Society -mallin kaltaisesti ottavan aktiivisesti enemmän vastuuta ja huolehtivan paremmin toisistaan ruohojuuritasolla omissa yhteisöissään ilman raskaita julkisia sote-palveluita. Maakuntaudistukseen valmistaudutaan herättämällä keskustelua tulevasta erilaisilla huolipuheilla uudistusten mahdollisista seurauksista. Tämä viittaa julkisen hallinnan mekanismeihin retorisin keinoin. Kaupunkilaisten todellinen kyky ottaa enemmän vastuuta itsestään ja ympäristöstään ei kuitenkaan lisäännä pelkän osallistumispuheen myötä. Intressit kansalaisresurssien hyödyntämisessä muodostuvat julkisen sektorin näkökulmasta eri tavalla kuin järjestöissä, mutta järjestöjen kautta toivotaan tietoa päätöksenteon tueksi.

Kuten Rosanvallan (2008) tuo esiin, niin aktiivisen ja passiivisen vallan käyttö yhtä aikaa voi olla mahdotonta. Kilpailukyky-ajattelun istuttaminen kansalaisyhteiskuntaan synnyttää sellaisia jännitteitä ja intressiristiriitoja, mikä johtaa kansalaisyhteiskunnan epäluottamuksen lisääntymiseen ja saa kaikkia muita, kuin terveellä tavalla organisoituja vastademokraattisia muotoja. Järjestöt kääntyvät alistamaan arvostelulle lähinnä toistensa toimintaa julkisen hallinnon ja poliittisen päätöksenteon sijaan, kuten vastakkainasettelun lietsonta palveluntuottajiksi luettavien organisaatioiden ja perinteisemmän kansalaistoiminnan välillä. Järjestöjen kyky käyttää perinteisiä vaikuttamisen ja edunvalvonnan keinoja saattaa siis olla mahdotonta taloudellisten siteiden ja strategisen tason kumppanuuden vuoksi.

Kun yhteinen tietoisuus on pirstaleinen ja vallan jakaantuminen hämärtynyt, niin toimijat kääntyvät helposti suojelemaan omia asemiaan ja intressien hierarkia hämärtyy. Yhteistyö nähdään näin yhtenä keinona turvata omaa maaperää ilman halua luopua esimerkiksi

päätösvallasta tai muista pääoman osuuksista. Toimijoiden intressit asettuvat näin ristiriitaan kumppanuuden ideaalia ajatellen. Järjestöpuolen toissijainen tavoite hyvinvointipoliittisesta vaikutusvallasta ei välttämättä huomioi niitä moraalisen ulottuvuuden lainalaisuuksia, joiden mukaan julkisen sektorin pitäisi päättää palveluiden järjestämisestä. Kaupunki on vastuussa kilpailuneutraliteetista, kun palveluita järjestetään julkisin varoin ulkopuolisilla toimijoilla ja siitä, että tarjonta vastaa tasapuolisesti kaikkien kaupunkilaisten tarpeisiin. Iso osa järjestöistä tarkastelee kokonaisuutta vain oman kohderyhmänsä näkökulmasta, joka ei välttämättä ole aina niin objektiivinen.

Valtakunnallisesti ja paikallisesti vaarana on selkeästi se, että järjestöjen resursseilla ja vapaaehtoistyön sekä vertaistuen kasvattamisella yritetään paikata julkisten palveluiden leikkaustarvetta. Tällä todennäköisesti toistettaisiin samanlaisia kansalaisetuksia polkevia päätöksiä kuin 1990-luvun laman jälkeisessä ajassa. Kumppanuuden painottamisessa saattaa olla kyse siitä, että julkisen vallan taholta pyritään myös hallitsemaan alimpia sosiaaliluokkia ryhtymästä vastarintaan. Toivotaan, että kokemus osallisuudesta päätöksenteossa riittää, vaikka sillä ei olisi todellista vaikutusta. Kumppanuuden avulla kaupungilla on mahdollisuus myös vaikuttaa järjestötoiminnan sisältöihin ja ohjailta sitä kaupungin strategian suuntaan. Teorian mukaan toimijan tietoisuus parempaan hyvinvointiin johtavista ratkaisuista ja valinnoista pyritään osallisuuskäytännöillä määrittämään ylhäältä käsin. Tavoitteena on tällöin saada yksilöt ja yhteisöt ottamaan vastuuta laajemmin omasta hyvinvoinnistaan. Riskien toteutumisesta aiheutuvat kustannukset siirtyvät valinnan vapauden mukana ruohonjuuritasolle. (Dean 2010; Saastamoinen 2010.) Todennäköisesti ne järjestöt, joiden toiminta tähtää itsehallintamekanismien levittämiseen ja hyödyntää tässä ammattilaisten lisäksi vapaaehtoisuutta ja vertaisauttamisen muotoja, nähdään parhaina kumppaneina.

Järjestöjen näkökulmasta kaupungin toivotaan ottavan vastuuta epäedullisen kilpailun karsimisesta ja ylhäältä käsin järjestökentän tiivistymistä ja jonkinasteista karsimista esimerkiksi taloudellisin keinoin. Valitettavasti siltä on myös helppo sulkea silmät siltä, että toisen toimijan menestys ja taloudellisten resurssien kasvu saattavat olla toiselta pois. Tällöin järjestöt joutuvat kamppailemaan toisiaan vastaan olemassa olon ehdoista, jos mielivalt säilyttää ammattilaisilla pyöritetyt palvelut osana toimintaa. Taloudellisen pääoman ja päätösvallan osuuksia yhteisessä maailmassa ei ole mahdollista kasvattaa sen mukaan kuin uusia toimijoita ilmaantuu samalla kentälle niitä tavoittelemaan. Resurssien uudelleen jakaantumisesta tai kierrosta onkin käytävä jatkuva kamppailua ja kollektiivin intressien hierarkia tulisi olla selvillä myös silloin, kun tehdään valintoja palkkatyöntekijöiden säilyttämisen ja

kansalaisten todellisten etujen välillä. Järjestöissä käsitys yhteiskunnallisen tietoisuuden merkityksestä on jollain lailla unohtunut, kun kansalaisoikeuskamppailun sijaan on keskitytty toimimaan palveluiden tuottajina ja ajamaan järjestöjen etua palveluorganisaatioina.

Molempien kumppaniosapuolten taloudellinen resurssi pienenee koko ajan suhteessa oletettuun tarpeeseen, joten vuoropuhelusta ja yhdessä tekemisestä, vastuun jakamisesta toivotaan ratkaisua kaikenlaisiin ongelmiin. Jälleen yhteinen käsitys siitä, mitkä ovat todellisia uhkia ja miten niihin pitäisi varautua on hajanaista ja perustuu monella haastattelutavalla ikään kuin ilmassa leijuviin tunnelmiin ja oletuksiin. Riskitietoisuudella on selkeästi saatu aikaan liikehdintää myös paikallistasolla ja se vaatisi kansalaistoimijoilta tehokkaampaa valvontaa, mitkä riskit ovat todellisia ja millä tavoitellaan jonkin toisen intressiryhmän etua. Erilaisilla käsitevalinnoilla ja diskursseilla on siis todellista vaikutusta sosiaalisten suhteiden rakentumiseen ja kaupunkilaisten todelliseen asemaan. Molemmilla kumppaniosapuolilla on hyvää tahtovia ihmisiä, joilla on kykyä hahmottaa hyvinvointipoliittista kenttää ja siinä konkretisoituvia ongelmia laajasta näkökulmasta, jos työaika riittää tiedon hankkimiseen. Yhteisesti ymmärretyn ja jaetun käsityksen syntyminen ”hyvästä” vaatii siis aikaa ja tahtotilaa ohjata resursseja sen toteuttamiseen.

Käsitys osallisuudesta ja osallistamisen keinoista jalostuu jatkuvasti ja tavoite läpinäkyvyydestä on mahdollista toteutua. Yksi oleellisesti tätä tulkintaa puolustavana tekijänä voi nähdä myös molempien kumppaniosapuolten suostumuksen asettua tämän tutkimuksen kohteeksi. Kollektiivisen ja individualistisen tietoisuuden muodostumista ei aina ja kaikkialla ole mahdollista hallita, mutta tietyllä tavalla siihen pyrkiminen on kuitenkin oleellista puolin ja toisin sosiaalisesti tasapainoisemman yhteiskunnan ja paikallisyhteisön saavuttamiseksi.

Se vaatii myös niiden olemassa olon ehtojen tunnustamista ja inhimillisten tekijöiden huomioimista, että kukaan ei halua olla osallinen toimintaan, mikä vaarantaa omat saavutetut edut ja asemat. Yhteiskunta rakentuu ja konkretisoituu yksilöiden muodostamissa paikallisyhteisöissä, kahden välisissä sosiaalisissa suhteissa. Siten järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan jäsenineen tai kohderyhmineen pitäisi olla oleellinen osa myös kansalaisoikeuksia puolustavaa instituutiota ja vastademokraattista vaikutusvaltaa. Sen unohtaminen tai vähätteleminen saattaa johtaa mikrotason pienistä muutoksista koko yhteiskunnan rakenteita ja turvallisuutta uhkaaviin ilmiöihin. Jos yhteiskunnassa muodostuu ryhmiä, joiden ainoa mahdollisuus olla vuorovaikutuksessa päättävässä asemassa olevien toimijoiden kanssa on kolmas sektori, niin vastuu ja valta ohjailla yksilöiden tietoisuutta asettuu näihin järjestöihin. Sitä asemaa on mahdollista käyttää monella tavalla myös väärin ja oleellista olisi pohtia

järjestökentän läpikäymien rakennemuutosten, kumppanuuden ja julkisen hallinnon ylhäältä asettamien ehtojen vaikutuksia toiminnan eettiselle ulottuvuudelle.

7.3 Tulevaisuuden näkymiä ja kehittämistarpeita

Kumppanuuden rakentamisen prosessi kokonaisuudessaan on varsin alkuvaiheessa ja vaatii monella tavalla kärsivällisyyttä ja pitkäjännitteisyyttä siihen osallistuvilta toimijoilta. Kaiken oleellisen tiedon kokoaminen ja selkeiden käsitysten muodostuminen on mahdollista, jos resursseja löytyy lisää ja keskustelua käydään jatkossa avoimemmin. Asettuminen vuorovaikutukseen paikallisten järjestötoimijoiden kanssa avaa myös vaikutusmahdollisuuksia toiseen suuntaan.

Kuten diskurssien tutkiminen tuo esiin, niin sillä on aina merkitystä kenen kanssa ja millä tavalla asetumme vuorovaikutukseen, eikä sen seurauksia ole aina mahdollista ennustaa. Tulevaisuutta ajatellen oleellista olisi määritellä tarkemmin, millä toiminnan osaluilla kumppanuus sitoo molempien autonomisuutta ja miten sitoudutaan yhteiseen konkreettiseen päämäärään. Millä kentillä ristiriitaisista tavoitteista on mahdollista käydä kamppailua vastakkain tai millä lainalaisuuksilla intressiristiriidoista neuvotellaan ja tehdään kompromisseja? Haasteelliseksi kysymykseksi nouseekin se, että toteutetaanko Järjestöedustamolla poliittisessa prosessissa ja päätöksenteossa hyödyllistä verkostoa ja vuorovaikutusta, mikä kokoaa eri intressiryhmiä ja tietoa yhteen. Vai onko kyseessä yritysmäistä kumppanuutta eli riskien jakamista ja resurssien yhdistämistä hakeva malli.

Ensimmäinen on kehitetty korvaaman entistä komiteatyöskentelyä, joista käytetään usein nimitystä työryhmä. Näitä hyödynnetään laajalti myös valtion hallinnossa. Sidosryhmiä rakennetuissa verkostoissa hyödynnetään kamppailua ja tietopääomaa tarkasti diagnosoitun ison yhteisen ilkeän ongelman ratkaisuun. Esimerkiksi voisi nostaa kuntalaisten eriarvoisesti jakaantuva hyvinvointi ja siihen vaikuttavat rakenteelliset ja yksilölliset tekijät. Jälkimmäisessä taas toimintaa ohjaavana intressinä on Järjestöedustamon tapauksessa useasti esiin nouseva taloudellinen pääoma ja avointen hyvinvointimarkkinoiden vaatima kilpailukyky. Kumppanuuden muodostamisessa näkökulma on tällöin omia etuja ajavissa osapuolissa kollektiiveina, eikä niinkään yleistä hyvää palvelevassa politiikan tekemisessä. Nämä kumppanuus-nimilapun saaneet mallit muistuttavat joltain osin toisiaan ja toteutus tapahtuu yhtä monella eri tavalla kuin on kumppaniosapuoliakin. Ne eroavat kuitenkin oleellisesti siinä, kuinka tavoitteet on asetettu ja kuka, mikä ryhmä tai instituutio asettuu toiminnan kohteeksi.

Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista seurata Järjestöedustamon rakentumista ja tavoitteiden saavuttamista joidenkin vuosien päästä. Yhtenä näkökulmana voisi vertailla esimerkiksi, sitä minkälaisia malleja muihin suomalaisiin kaupunkeihin rakentuu jatkuvasti ja toisaalta sitä, minkälaista vastademokraattista arvoa tiivistynyt vuorovaikutus voi saada aikaan. Hyvinvointialan järjestöjen yhteiskunnalliseen asemaan vaikuttavien valtakunnallisten rakenneuudistusten merkitys jää nähtäväksi. Tahot, jotka jäävät paikalleen ja ulkopuolelle yhteisistä rakenteista ja vuoropuhelusta, jäävät todennäköisesti myös marginaaliin pääoman ja resurssien jaon osuuksista. Tämän ajatuksen pohjalta yhteisissä verkostoissa ja tässä tapauksessa kumppanuudessa kannattaa pysytellä mukana. Oleellista olisi olla unohtamatta niitä marginaaliin jäävien kansalaisten etuja ja nostaa tavoitteeksi jatkuvaa kamppailua vaativa demokraattinen yhteiskunta myös paikallisesti.

LÄHTEET

- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino
- Alapuro, R. (2010). Associations and Representation in Finland and France. Teoksessa Alapuro, Risto & Henrik Stenius (toim.) *Nordic Accociations in European Perspective*. Nomos. s. 269–280.
- Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press
- Bourdieu, P. (1998). Järjen käytännöllisyys – toiminnan teorian lähtökohtia. (Alkuperäisteos: *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Editions du Seuil 1994). Tampere: Vastapaino.
- Carley, M. (2006). Partnership and statutory local governance in a devolved Scotland. In publication Laffin, M. & Liddle, J. (edit.) *New perspectives on partnership*. England, Bradford: Emerald Group Publishing. p. 250-260.
- Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Second edition. SAGE Publications Inc.
- Diamond, J. (2006). *Au revoir to partnerships: what's next?* In publication Laffin, M. & Liddle, J. (edit.) *New perspectives on partnership*. England, Bradford: Emerald Group Publishing. p. 278-286.
- Enwistle, T. (2006). The distinctiveness of the Welsh partnership agenda. In publication Laffin, M. & Liddle, J. (edit.) *New perspectives on partnership*. England, Bradford: Emerald Group Publishing. p. 228-237.
- Eskola, J. & Suoranta J. (2008). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Fine, B. (2001). *Social capital versus social theory: political economy and social science at the turn of the millennium*. London: Routledge
- Gramberger, M. (2001). *Citizens as partners: Handbook on Information, Consultation and Public participation in policy-making*. OECD
- Grenfell, M. edit. (2014). *Pierre Bourdieu Key Concepts*. New York: Routledge
- Hajer, M. A. & Wagenaar, H. toim. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. United Kingdom: Gambridge University Press
- Harmaala, M.-M. & Jallinoja, N. (2012). *Yritysvastuu ja menestyvä liiketoiminta*. Talentum
- Heino, T. ja Orrainen, M. (2003). ESR-viitekehyksen teemaevaluointi. Paikallinen kumppanuus. Arvioinnit 4/03. Työministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab
- Hyyryläinen, T. & Luostarinen, S. (1997). *Luova Kumppanuus – Paikallisen kumppanuuden alkuvaiheet Suomessa*. Julkaisuja 58. Mikkeli: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Häikiö, L. & Leino, H. (toim.) (2014). *Tulkinnan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Jokinen, A., Juhlia, K. & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi: teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino
- Järjestöedustamo (2017). Järjestöedustamon tehtävät. Saatavilla <https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoksenteko/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/jarjestoedustamo.html>, luettu 4.12.2017
- Järjestöedustamo (2017). Kokousaineistot. Saatavilla <https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/paatoksenteko/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/jarjestoedustamo.html>, luettu 4.12.2017
- Kaisto, J. & Pyykkönen, M. (2010). *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press

- Koskiahho, B. (2014). Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä. *Setlementtijulkaisu* 32. EU: United Press Global
- Kuusela, H. & Ylönen, M. (2013). *Konsulttidemokratia: Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus
- Laffin, M. & Liddle, J. (edit. 2006). *New perspectives on partnership*. England, Bradford: Emerald Group Publishing.
- Luhtakallio, Eeva (2010). Perceptions of Democracy in Helsinki and Lyon. Teoksessa Alapuro, Risto & Henrik Stenius (toim.) *Nordic Accociations in European Perspective*. *Nomos*. S. 281–306.
- Lähteenmaa, J. (2016). Nuorten yhteisötakuun kompuroivat alkumetrit ja laahaavat jatkoaskeleet. Nuorisotutkimusseura ry: Näkökulma maaliskuu 2016 nro. 22
- McMurray, R. (2006). From partition to partnership: managing collaboration within a curative framework for NHS care. In publication Laffin, M. & Liddle, J. (edit. 2006). *New perspectives on partnership*. England, Bradford: Emerald Group Publishing. p. 238-249.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä: PS-kustannus
- Palola, E. (2010) *Kuulia sulkemassa: Kommunikaatio Euroopan ja eurooppalaisten välillä*. Teoksessa: *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. (toim.) Kaisto, J. & Pyykkönen M. (2010). Helsinki: Helsinki University Press. s. 166-189
- Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P. ja Ruuskanen, P. (2016). *Järjestöjen tulevaisuus: Järjestöbarometri 2016*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2009) *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Pietilä, I. (2010). Ryhmä- ja yksilöhaastattelun diskursiivinen analyysi. Kaksi aineistoa erilaisina vuorovaikutuksen kenttinä. s. 212-241. Teoksessa: Ruusuvuori, J., Nikander, P. ja Hyvärinen, M. (toim.) *Haastattelun analyysi (2010)*. Tampere: Vastapaino
- Pyykkönen, M. (2014). *Ylistetty yrittäjyys*. Jyväskylä: SoPhi
- Rosanvallon, P. (2013). *Demokraattinen oikeutus. Puolueettomuus, refleksisyys, läheisyys*. (käänt. V. Helmisaari). Tampere: Vastapaino. Alkuperäisjulkaisu 2008.
- Rosanvallon, P. (2008). *Vastademokratia. Poliittika epäluulon aikakaudella*. (käänt. T. Kilpeläinen). Tampere: Vastapaino. Alkuperäisjulkaisu 2006.
- Ruuskanen, P. & Selander, K. & Anttila, T. (2013). *Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu* 20/2013.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) (2010). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino
- Saastamoinen, M. (2010). Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja – Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus. Teoksessa Kaisto, J. ja Pyykkönen, M. (toim.) *Hallintavalta, Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press
- Siisiäinen, M. ja Kankainen, T. (2009). Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. s. 106-137. Teoksessa: *Suomalaiset osallistujina: Katsaus Suomen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen (2009)*. Oikeusministeriö
- Sitra (2016). *Mitattua hyvinvointia ja taloudellista tuottoa*. Saatavilla <http://www.sitra.fi/talous/vaikuttavuusinvestoiminen>, luettu 04.12.2017
- Stähle, P. & Laento, K. (2000). *Strateginen kumppanuus – avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan*. *Ekonomia-sarja*. Helsinki: Suomen Ekonomiliitto ja WSOY
- Suoranta, J. & Ryyänänen, S. (2016). *Taisteleva tutkimus*. Helsinki: Into Kustannus Oy

- Särkelä, R. (2016). Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisu 40
- Tampereen kaupunki (2016). Kumppanuus 2020 -ohjelma: Materiaalipankki. Saatavilla <https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/projektit/kumppanuus-2020.html>, luettu 4.12.2017
- Tampereen kaupunki (2017). Tampere – sinulle paras. Tampereen strategia 2030. Saatavilla https://www.tampere.fi/tiedostot/t/yVSP94X2J/Tampereen_strategia_2030.pdf, luettu 12.1.2018
- Tampereen kaupunki, Kumppanuustalo Artteli ry ja Ajatustalo Oy (2016). Kumppanuus 2020 -ohjelman loppuraportti. Saatavilla <https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/projektit/kumppanuus-2020.html>, luettu 12.1.2018
- Thomson, P. (2014). Field. In publication: Pierre Bourdieu – Key Concepts (edit.) Michael Grenfell (2014). USA: Acumen. First printed in 2008.
- Tietäväinen, A. (2010). Pakottavasta talouspuheesta moraaliseen vastuuseen: OECD:n investointiohjelmat ja poliittisen hallinnan muutos. Teoksessa: Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. (toim.) Kaisto, J. & Pyykkönen M. (2010). Helsinki: Helsinki University Press. s. 190-209
- Tuori, K. (1993). Intressit ja oikeuden legitiimisyys. s. 14-28. Teoksessa: Melin, H. ja Nikula, J. (toim.) Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet (1993). Tampere: Acta Universitatis Tamperensis ser B vol 44
- Törrönen, J. (2010). Identiteettien ja subjektiasemien analyysi haastatteluaineistossa. s. 180-211. Teoksessa: Ruusuvoori, J., Nikander, P. ja Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi (2010). Tampere: Vastapaino
- Valtioneuvosto (2017). Maakunta- ja sote-uudistuksen yleisesittely. Saatavilla <http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>, luettu 1.1.2018
- Yin, R. K. (2014). Case study research: Design and methods. Fifth edition. SAGE Publications, Inc.
- Yle Uutiset (13.11.2017) "Tampereen pitää etsiä säästöjä jopa 35 miljoonan edestä" – valtuusto saa eteensä vuoden 2018 budjetin. Kirjoittaja: Riikka Nurmi. Saatavilla <https://yle.fi/uutiset/3-9925752>, luettu 04.12.2017
- Yle Uutiset (22.11.2017) "Olisin toivonut, että minusta olisi otettu koppi" – Tampereella osoitettiin mieltä paremman päihdehoidon puolesta. Kirjoittaja: Anna Sirén. Saatavilla <https://yle.fi/uutiset/3-9943064>, luettu 04.12.2017

LIITTEET

LIITE 1. HAASTATTELURUNKO

1. TAUSTAT

- Organisaation koko, rakenne ja kohderyhmä (palkattuja työntekijöitä, palvelutuotanto, vaikuttamistyö, vapaaehtoiset, asiakas- ja/tai jäsenmäärä ...)?
- Organisaation arvot ja toiminnan periaatteet?
- Haastateltavan asema organisaatiossa ja Järjestöedustamossa?

2. KÄSITYKSET KUMPPANUUDESTA, EDUSTAMOSTA JA MUISTA KUMPPANEISTA?

- miksi kumppanuus? mikä/mitkä ongelmat taustalla, mitä yritetään ratkaista?
- kumppanuuden sisällöllinen merkitys ja käsitykset?
- keskustelu organisaation sisällä
- käsitykset kumppaneista, muista järjestöistä ja kaupungista toimijoina, paikallistuntemus?
- vaihtoehdot kumppanuusmallille? Miten organisaatiossa valmistauduttu muutokseen

3. ORGANISAATION ARVOT JA LINJAT

- virallinen tai epävirallinen linja/mielipide: kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet yksilön ja yhteisön hyvinvoinnissa? Järjestöjen rooli ja vastuu?
- Järjestöedustamon kannanotot ja kumppanuus poliittisen julkisen sektorin kanssa vs. poliittinen sitoutumattomuus?
- käsitys eri toimijoiden tavoitteista (järjestöt, kaupunki)? osallisuuden näkökulma?
- toimijoiden jakaantuminen hyvinvointipoliittisissa ratkaisuissa? mielipide-erot toimivasta politiikasta?
- pitäisikö järjestöjen ottaa vahvemmin kantaa ja valita puolta hyvinvointipoliittisessa keskustelussa?

4. KOKEMUKSET YHTEISTYÖSUHTEISTA: YHDENVERTAISUUS ja LUOTTAMUS

- kokemukset koko prosessista tähän mennessä? käytännön organisointi, johtaminen tai koordinoituvastuu?
- Kumppanuusohjelman tavoitteet ja strategia suhteessa omaan organisaatioon? Yhteneväisyydet ja ristiriidat muiden toimijoiden kanssa? autonomia?
- yhteistyösuhteet ennen kumppanuutta ja nyt kumppaneina? roolit toimijoina nyt?
- luottamus, muutos kumppanuuden myötä? mitkä tekijät vaikuttavat luottamuksen syntymiseen ja säilymiseen oman järjestön näkökulmasta?
- kilpailuasetelmat ja vaikutusmahdollisuuksien jakaantuminen? Miten ne järjestöt on huomioitu Järjestöedustamon edustajien puolesta, joilla ei ole omaa edustajaa?
- kumppanuuden hyötyjen ja riskien jakaantuminen suhteessa panoksiin (aika, raha, tieto, taito, kokemus, sosiaalinen pääoma)?
- kenellä on vastuu yhdenvartaisuuden ja luottamuksen toteutumisesta?

5. INTRESSIT, ODOTUKSET JA TOIVEET TULEVAISUUDESTA

- arvio/toiveet toimijoiden roolien kehittämisestä? mikä kaikki on muuttumassa?
- Mikä kaikki tamperelaisilla järjestöillä ja kuntaorganisaatiolla on toivottavasti toisin 2020, odotukset Järjestöedustamolle kuka toimii ja minkälaisia käytäntöjä pitäisi muodostua?
- minkälaista pääomaa/hyötyä toivotte Järjestöedustamon kautta? (taloudellinen, sosiaalinen, henkilötyövuosia, kulttuurinen tai tietopääoma, poliittinen, jotain muuta mitä?)