

HALLINTA JA TILIVELVOLLISUUS JÄRJESTÖTOIMINNASSA

Tilivelvollisuuden sisäistyminen osaksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen käytäntöjä

Minna Miettinen

Pro gradu -tutkielma

Sosiologia

**Kansalaisyhteiskun-
nan asiantuntijuuden
maisteriohjelma**

**Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos**

Jyväskylän yliopisto

syksy 2018

TIIVISTELMÄ

HALLINTA JA TILIVELVOLLISUUS JÄRJESTÖTOIMINNASSA

Tilivelvollisuuden sisäistyminen osaksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen käytäntöjä

Minna Miettinen

Sosiologia/Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Tapio Litmanen

Syksy 2018

sivumäärä: 169 sivua + 10 liitesivua

Tutkimuksessa selvitetään, kuinka tuloksellisuus-, vaikutus- ja vaikuttavuuden arvioinneista tuli keskeinen osa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) (entinen Raha-automaattiyhdistys) avustamien toimintojen seurannan käytäntöjä. Tarkastelun kohteena on, millaisin muodoin seuranta ja arviointia on toteutettu, millaiseksi järjestelmä lopulta muotoutui ja miksi, sekä onko tällä vaikutuksia toimintojen toteutukseen ja sisältöön.

Tutkimus ajoittuu 2000-luvun alkuvuosista vuoteen 2018. Juuri 2000-luvun alkupuolella RAY/STEA -rahoitteisen toiminnan seurantaan alettiin kiinnittää lisääntyvästi huomiota. Selvitettiin muun muassa, miten rahoitettujen järjestöjen tilintekovastuu toteutuu. 2000-luvun alun keskustelut konkretisoituivat laajamittaisessa JÄRVI-hankkeessa (2005–2009), jonka päämääränä oli sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja muiden alan yhteisöjen arviointiosaamisen vahvistaminen ja arviointikäytäntöjen kehittäminen.

Tutkimuksen aineistona ovat RAY/STEA -rahoitteiseen toimintaan liittyvät kirjalliset dokumentit (valtionalouden tarkastusviraston ynnä muiden instituutioiden ja sisäiset toimintaa koskevat raportit, koulutusten materiaali, rahoituksen haku- ja selvityslomakkeet). Näiden avulla selvitetään seuranta- ja arviointikäytäntöjen muutosprosessia. Toisena aineistona ovat niin sanottua matalan kynnyksen toimintaa toteuttavien järjestöjen työntekijöille tehdyt haastattelut, jotka valaisevat sisältä päin muutosprosessin toteutumista ja vaikutuksia. Seurantakäytäntöjen muutosten oletettiin näkyvän selvimmin matalan kynnyksen toiminnassa, koska toiminta on kaikille avointa tai väljäreajaisesti kohdennettua sekä anonymiteetin sallivaa. Useimmat rahoitetut toiminnat on suunnattu tietyille kohderyhmälle ja ovat palvelutyyppejä, mikä lähtökohtaisesti näytti soveltuvan paremmin seurantakäytäntöjen logiikkaan.

Teoreettinen näkökulma pohjautuu Foucault'n sekä hänen teorioitaan edelleen kehittäneiden Peter Millerin ja Nicolas Rosen (2010) hallinnoinnin ja hallintamentaliteetin analyysiin. Tilivelvollisuutta ja siihen liittyviä käytäntöjä tarkastellaan hallinnointi- ja etäältä ohjaamisen käytäntöinä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että julkisen hallinnon vaikuttavuuskeskeisten tulosohjausperiaatteiden käyttöönotto avustusvalvonnassa on tiukentanut ja laajentanut arviointikäytäntöjä. Hyväksi puoleksi haastateltavat näkivät ”pakon” arvioida ja kehittää toimintaa suunnitelmallisemmin. Tosin mietittiin myös, voisiko rahoituskelpoisuutensa todentaa vähemmälläkin. Vielä ei tiedetä, mutta voidaan pohtia, vaikuttavatko rahoittajan ohjauskäytännöt toimintojen sisältöön ja menettääkö kansalaisyhteiskunta jotakin erityispiirteistään.

Avainsanat: järjestöjen matalan kynnyksen toiminta, hallinta, tilivelvollisuus, arviointi, tuloksellisuus, vaikutukset, vaikuttavuus

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	3
2 KANSALAISYHTEISKUNNAN YTIMIÄ.....	9
2.1 Kansalaisyhteiskunnan juuret.....	9
2.2 Kansalainen ja kansalaistoiminnan toteutumisen areenoita	11
2.3 Epämuodollinen kansalaistoiminta ja aktivismi.....	13
2.4 Järjestökeskeinen kansalaistoiminta.....	14
2.5 Rahapeleistä kansanterveyttä.....	16
2.6 Sosiaali- ja terveysjärjestöt palveluiden täydentäjinä ja tuottajina.....	20
2.7 Järjestötoiminnan tulevaisuuden näkymiä.....	23
2.8 Kansalaisyhteiskunnan merkityksiä ja rahan mahti.....	25
3 ERILAISIA ARVIOINNIN DISKURSSIEJA	29
3.1 Arviointiyhteiskunta	29
3.2 Arvioinnin ulottuvuuksia.....	31
3.3 Projektiyhteiskunta ja lyhyt kantama	34
3.4 Auditointiyhteiskunta ja laadun tavoite.....	36
3.5 Vaikuttavuusyhteiskunta ja tuloksen mahti.....	38
4 KAIKEN TAKANA HALLINTA?	46
4.1 Hallintaa ja etäältä johtamista.....	46
4.2 Uuden julkisjohtamisen eetos.....	52
5 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TOTEUTUS.....	56
5.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset	56
5.2 Laadullinen tapaustutkimus.....	60
5.3 Dokumenttien valinnasta	63
5.4 Haastattelulla asioiden äärelle	63
5.5 Haastatteluaineiston analyysi	65
5.6 Eettistä pohdintaa ja luotettavuuden näkökulma.....	67
6 NÄKÖKULMANA DOKUMENTIT JA DISKURSSIT	71
6.1 Lakien määrittämä valvonta	71
6.2 Tilintekovastuun tila ja kehittämis ehdotuksia	72
6.3 Arviointitaitojen kehittäminen eli JÄRVI-hanke	74
6.4 STM – tulosohejaus ja järjestöjen merkitys	77
6.5 Valtiontalouden tarkastusvirasto huolestuu.....	78

6.6 RAY -arvioinnin erityispiirteitä	79
6.7 Mediajulkisuutta ja uusia arviointeja.....	80
6.8 Uusi seurantajärjestelmä.....	86
6.9 Järjestöarvioinnin tilan arviointia	89
6.10 Muutos lomakkeissa	90
7 NÄKÖKULMANA HAASTATTELUT	95
7.1 Matala, lähes kynnyksetön kynnyks.....	96
7.2 Muutoksia ja kehitystä arviointikäytännöissä	100
7.3 Kokemuksia tilivelvollisuudesta ja pisteytyksestä	106
7.4 Keräämisen käytännöt ja toimivat mittarit	109
7.5 Toiminnan muutospainet	112
7.6 Mittaaminen matalan kynnyksen paikoissa	114
7.7 Vaikutukset ja vaatimukset.....	116
7.8 Eettisiä näkökulmia arviointiin.....	120
7.8 Ohjauskäytännöt, painotukset ja ohjeistukset.....	123
7.9 Arviointia ja valvontaa	126
7.10 Mistä kaikesta on kyse?.....	127
7.11 Toimivia ratkaisuja ja vuoropuhelua	129
7.12 Kaiken keskellä kansalaisyhteiskunta	132
8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	134
8.1 Seurantajärjestelmän keskeiset piirteet.....	135
Tilivelvollisuus ja tuloksellisuus	136
Projektimaisuus	137
Kohderyhmä ja toiminnan toteutus	137
Vaikutukset vai vaikuttavuus?.....	139
Mitä raportoidaan?.....	142
Pisteet palautteena	143
Arviointivaatimukset ovat tiukentuneet ja työmäärä on lisääntynyt	144
8.2 Pohdinta: Arviointimalli ja järjestötoiminta	145
LÄHTEET	154
Elektroniset lähteet	163
Julkaisemattomat lähteet.....	169
Liite 1: Poimintoja osallistumisen, auttamisen ja vaikuttamisen historiasta.....	170
Liite 2: Teemahaastattelurunko	172

Liite 3: Viitattut dokumentit, raportit ja muut aineistot.....	174
Liite 4: Sisällönanalyysitaulukko	175
Liite 5: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen momentti 33.90.50	177
Liite 6. Rahoittajan vastauksia arvioinnista.....	179

1 JOHDANTO

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena oli tarkastella, miten tilivelvollisuudesta tuloksellisuus-, vaikutus- ja vaikuttavuuden arviointeineen on tullut keskeinen osa Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (STEA) (ent. Raha-automaattiyhdistys, RAY) avustamien toimintojen seurantakäytäntöjä. Millaisia muotoja nämä seurantakäytännöt saavat, ja miksi juuri sellaisia, ja vaikutetaanko näiden käytäntöjen kautta siihen, millaiseksi kansalaistoiminta muotoutuu? Miten toiminnan hallintakeskeinen ja tulosvastuullinen lähestymistapa vaikuttaa arvioidun toiminnan sisältöön ja taustoihin? Tämä liittyy yleisemmin osana arviointia, ja nimenomaan vaikuttavuuden arviointikäytäntöjen leviämiseen läpi yhteiskunnan. Tutkielmani liittyy omalta osaltaan jatkumoon, jossa on tarkasteltu suomalaisen yhteiskunnan muutosta hyvinvointivaltiosta niin sanottuun kilpailuvaltioon sekä siihen liittyen arviointi- ja nimenomaan vaikuttavuuden arvioinnin käytäntöjen leviämiseen läpi suomalaisen yhteiskunnan.

Ensisijaisena aineistonani toimivat RAY:n ja STEA:n sekä muut aihepiiriä käsittelevät dokumentit, joita analysoimalla voi seurata, miten tuloksellisuus-, vaikutus- ja vaikuttavuuden arvioinneista on tullut keskeinen osa avustettavien toimintojen seurantakäytäntöjä. Toinen aineistoni ovat matalan kynnyksen toimintaa toteuttavien järjestöjen työntekijöiden haastattelut, jotka valottavat omakohtaisin kokemuksiin seurantakäytäntöjen muutoksia ja sen seurauksia.

Hyvinvointivaltion suunnanmuutoksessa, jonka voidaan katsoa alkaneen 1970-luvulla (Yliaska 2014), oltiin jo pitkällä 1980-luvun lopulla: palveluiden markkinaehtoisuutta alettiin lisätä ja julkisia hyvinvointitehtäviä kavennettiin. Samalla tulivat käyttöön uudenlaiset tilivelvollisuuden käytännöt, kuten tuloksellisuus ja auditointi, tapahtui vaikuttavuuden käsitteen läpimurto sekä näyttöperusteisen järjestytylin voimistuminen hallinnoinnissa (Rajavaara 2007, tiivistelmä).

Arviointikäytännöt esitetään usein neutraaleina toiminnan seurannan välineinä. Yleisesti voidaan määritellä, että arviointi on järjestelmällinen arvio joidenkin asioiden tai kohteiden arvosta tai ansiosta. Arviointi on tietysti myös tiedonkäsittelyä ja annetun palautteen prosessointia. Voidaan sanoa, että arviointi on järjestelmällistä tiedon

hankintaa ja tämän tiedon arviointia, joka antaa hyödyllistä informaatiota jostakin asiasta tai kohteesta. (Introduction to Evaluation 2006.)

Käytäntöjen neutraalius ei ole kuitenkaan itsestään selvää, se voidaan kyseenalaistaa monelta kannalta. Marketta Rajavaara (2007, 89) kiinnittää huomiota arviointikäytäntöjen epäneutraalisuuteen vaikuttavuusjärkeilyjen näkökulmasta:

”Erilaisiin vaikuttavuusjärkeilyihin ei nykyisinkään tukeuduta vain sillä perusteella, miten ne katsotaan soveltuviksi erilaisiin arvioinnin kohteisiin ja tarkoituksiin. Pikemminkin ratkaisuihin voivat vaikuttaa tietokulttuurien institutionaaliset ja sosiaaliset tekijät, niiden sisäiset ja keskinäiset voimasuhteet ja niissä omaksutut pätevän tiedon käsitykset. Kun vaikuttavuuden järkeilytyylit siirtyvät alalta toiselle, ne kulkeutunevat vahvemmista tietokulttuureista heikompiin ja vähemmän arvostettuihin.”

Hannu Simolan ja Risto Rinteen (2006) mukaan arviointikäytäntöjä (ml. vaikutus – vaikuttavuus – määritykset) ei välttämättä valita toiminnasta liikkeelle lähtien, vaan päinvastoin, arvioinnin toimeenpanija ujuttaa valitsemansa käytännöt osaksi toimintaa. Käytännöt eivät kuitenkaan ole neutraaleja. Niihin sisältyvät määritykset siitä, miten arviointia tehdään – millaisin toimenpitein, menetelmin, tekniikoin ja niin edelleen. Käytännöt liittyvät myös kulloisenkin ajanjakson taloudellisiin ja poliittisiin rakenteisiin ja valtasuhteisiin. (Simola & Rinne 2006, 77.)

Myös arvioinnin käsitteistö on selkeytymätöntä, monenlaisia määritelmiä on annettu esimerkiksi vaikutuksille ja vaikuttavuudelle. Rajavaara (2007, 88–89) on pohtinut vaikuttavuuden arviointia tietokulttuurin ja järkeilytyylin käsitteiden kautta. Hänen mukaansa vaikuttavuus voi liittyä esimerkiksi ”tavoitteiden saavuttamiseen, tarpeiden tyydyttämiseen, koeryhmän tilanteen muutokseen, toimintamekanismeihin, yhteistoiminnallisuuteen ja vuorovaikutukseen, systemaattisiin näyttökatsauksiin tai tilivelvollisuuden tietojärjestelmiin.” Palaan järkeilytyyleihin tarkemmin luvussa kolme.

Pertti Paasion (2006, 102) mukaan esteenä vaikuttavuuden arvioinnille on se, että vaikuttavuuden ja vaikutusten käsitteet sekoitetaan toisiinsa. Hän toteaa seuraavaa:

”Missä tahansa kausaaliketjussa eli syy - seuraus -ketjussa, on syy elementin suhde seuraukseen yhtä kuin vaikutus. Luonnontieteiden keskeinen tutkimuskenttä on kausaalisuhteiden selvittäminen ilman, että tällä on mitään tekemistä vaikuttavuuden kanssa. Emme siis puhu tsunamin vaikuttavuudesta vaan sen vaikutuksista. Vastaavasti inhimillisen toiminnan kentällä käsitellään luontevasti kausaalisuhteita esimerkiksi rikosoikeudessa ilman, että tällä on mitään tekemistä vaikuttavuuden kanssa.”

Paasio (2006) tuo esille, että vaikuttavuudella tarkoitetaan sellaista ”ihmisten hyvinvointiin tähtäävän toiminnan ominaisuutta tai suorituskykyä, jossa keskeinen elementti on asiakassysteemin hyvinvoinnin muutoksen (outcome) systemaattinen havainnointi ja tunnistaminen sekä tämän havainnoinnin perusteella todennettu muutos.” Hänen mukaansa vasta tämän jälkeen, toissijaisena kysymyksenä, vaikuttavuus viittaa siihen, että havaittu muutos (outcome) on nimenomaan toiminnan tai intervention vaikutusta (impact). (Paasio 2006, 102.)

Juha Koivisto ja Riitta Haverinen (2006) tähdentävät, että ”vaikutuksilla voidaan tarkoittaa laajemmin millaisia tahansa intervention tuottamia, eri tasoille ja aikajanelle eri tavoin asettuvia vaikutuksia”. He viittaavat Pentti Mekliniin¹ (2001, 108–110), jonka mukaan voidaan puhua määrällisistä ja laadullisista, välittömistä ja välillisistä, sekä lyhyt- ja pitkäkestoisista vaikutuksista. Vaikutukset voidaan myös nähdä myönteisinä ja kielteisinä, odotettuina ja tavoiteltavina sekä odottamattomina sivuvaikutuksina. Vaikuttavuus on taas mahdollista ymmärtää kapeammaksi näkökulmaksi, jossa ollaan kiinnostuneita erityisesti siitä, missä ja miten suurelta osin määritellyt ja tavoiteltavat tulokset saavutetaan tietyn intervention avulla. Meklinin (2001) mukaan ”Vaikuttavuuskeskustelun ominaispiirre on se, että vaikuttavuutta tarkastellaan ennen kaikkea asiakkaiden kannalta. Tällä tarkoitetaan interventioiden vaikuttavuutta esimerkiksi asiakkaan terveydentilan, olosuhteiden, elämäntilanteen tai hyvinvoinnin kannalta”. (Koivisto & Haverinen 2001, 108.)

¹ Enemmän Pentti Meklinin (2001) artikkelissa: ”Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa”, teoksessa Myllymäki & Vakkuri (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus.

Tässä työssä puhutaan lisäksi tilivelvollisuudesta. Tero Erkkilä (2007) esittelee Richard Mulganin² tavan hahmottaa tilivelvollisuuden nimenomaan sen prosessin kautta, jossa joku on vastuussa teoistaan tietylle auktoriteetille. Mulgan korostaa, että tilivelvollisuuteen liittyy aina ulkopuolinen ulottuvuus, jossa keskeistä on sosiaalinen kanssakäyminen ja se, että vastuu on annettu jonkun toimesta. (Mulgan 2000; Erkkilä 2007, 5–7.) Melvin Dubnick³ ja Mark Bovens⁴ jakavat Mulganin näkemyksen tilivelvollisuuden sisimmästä merkityksestä, mutta korostavat, että tilivelvollisuus ei ole vain ulkopuolelta tulevaa, vaan yksilöiden tilivelvollisuus käsittää myös vahvasti henkilökohtaisen etiikan yhtenä tilivelvollisuuden mekanismina. (Bovens 2005; Dubnick 2005; Mulgan 2000.) Henkilökohtaisen etiikan pohdinta näkyi haastatteluissa, joita esitellään luvussa seitsemän.

Teoreettisena taustana tässä työssä on toiminut Peter Millerin ja Nikolas Rosen Michael Foucault'n ajattelun pohjalta edelleen kehittämä hallinnointiteoria ja hallinnoinnin tarkastelu muun muassa eräänlaisena kaukaa johtamisena. Miller ja Rose (2010, 54) katsovat, että hallitseminen edellyttää ”intellektuaalista herruuden muotoa, mikä käy mahdolliseksi, kun keskustassa olevilla on tietoa heistä etäällä olevista ihmisistä ja asioista”. He ovatkin peräänkuuluttaneet liberaali-demokraattisissa yhteiskunnissa ”epäsuorien” hallitsemismekanismien analyysia. Mekanismeilla he tarkoittavat niitä mekanismeja, joilla on ”tehty tai pyritty tekemään etähallinta mahdolliseksi”. Miller ja Rose ovat ottaneet etähallinta -käsitteen käyttöön Bruno Latourilta⁵ (1987), joka puhui etätoiminnasta (action at distance). Myös Rajavaaran (2007) hallinnointiteoriaa hyödyntävä analyysi tietokulttuurien ja järkeilytylien muutoksista ja kytkeytymisestä eri ajankohtiin on ollut tärkeä teoreettinen lähde.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt syntyivät vastaamaan ihmisten ja ihmisryhmien erilaisiin tarpeisiin keskittyen toiminnassaan kapeammalle alueelle kuin vastaaminen

² Lisää teoksessa Mulgan, Richard (2000): ”Accountability”: an ever-expanding concept?; *Public Administration*, 78 (3) 555-573

³ Viitaus teokseen Dubnick, Melvin (2005): *Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms*. *Public Performance and Management Review*, 28 (3), 376–417.

⁴ Viitaus teokseen Bovens, Mark (2005): *Public Accountability*. In *The Oxford Handbook of Public Management*; Ferlie E., Lynne L., Pollitt C., Eds.; Oxford University Press: Oxford.

⁵ mm. Bruno Latourin (1987) teoksissa *Visualization and cognition: thinking with eyes and hands* sekä *Science in Action*.

yleisemmin väestön tarpeisiin. 1960-lvulle tultaessa järjestökenttä oli jo laaja, toimittiin valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Rahoituskanavana on 1930-luvun lopulta alkaen toiminut Raha-automaattiyhdistys (2017 alkaen Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STEA). 1980-luvulla vahvistui ammatillinen työ ja palveluiden tarjoaminen ja kehittäminen läheisessä yhteistyössä julkisen sektorin kanssa (Särkelä 2014, 36–40.) Seuraavina vuosikymmeninä järjestöjen toiminta-ala palveluiden tuotannossa on kaventunut: ne on asetettu samalle viivalle yksityisten palveluiden tarjoajien kanssa, eikä julkinen rahoitus saa aiheuttaa vähäistä enempää kilpailuhaittaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden järjestökentälle on ominaista toiminnan suuntaaminen tietyille ryhmälle (kuten sairaus- ja ikäryhmät, vertaistuellinen toiminta sekä eturyhmätoiminta). Toiminta on palvelutyypistä verrattuna kaikille avoimiin tai muutoin hyvin matalan kynnyksen toimintoihin, jotka ovat selvästi vähemmistönä toimijoista. Arvioinnin, tulosten ja vaikutusten näkökulmasta herää kysymyksiä arviointikäytäntöjen vaikutuksista paitsi järjestötoiminnan peruspiirteisiin, myös erityisesti, miten käy ”valtavirrasta” poikkeavien toimintojen, kun kaikkeen toimintaan sovelletaan samoja käytäntöjä. Tämän vuoksi juuri nämä ”poikkeavat” toiminnat on otettu tutkimuksen keskiöön.

Arviointien ja vaikuttavuuden ymmärtäminen saattaa olla suoraviivaista, jossa panokset, tuotokset, vaikutukset ja vaikuttavuus seuraavat toisiaan. Näissä toimenpiteissä ei välttämättä ole muuntelua sen mukaan, millaisesta toiminnasta on kulloinkin kyse. Kaikki toiminta ja erilaisin resurssein toteutettu toiminta ei voi kuitenkaan olla arvioitavissa samoilla mittareilla. Rakenteellisella tasolla voidaan ajatella, että on kyse ilmiöiden hallitsemisesta ja ohjaamisesta eri lailla eri aikoina ja erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa.

Ville Yliaska (2014, 530) tiivistää uuden julkisjohtamisen (New public management, NPM) kentälle tuomisen suurimmaksi paradoksiksi sen, ”että NPM piti hyvinvointivaltion perinteisiä arvoja ja tavoitteita – lohtu, hoiva, myötätunto, tasa-arvo – pelkkänä ”kohinana”, koska ne olivat niin epämääräisiä, Kuitenkin NPM:n omat arvot olivat jopa epämääräisempiä, sillä esimerkiksi ”vaikuttavuus”, ”tuottavuus” ja ”aito kilpailu” jäivät vaille täsmällistä sisältöä”.

Käykö järjestöissäkkin niin, että mitä lähemmäksi tullaan kansalaistoiminnan ydintä – myötätunto, arvostus, vertaisuus, yhteisöllisyyden vaaliminen, osallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksien luominen, pieniin signaaleihin reagoiminen, ajan ilmiöihin nopeasti tarttuminen, laajat toimintavapaudet, sallivuus ja jopa villiys – sitä vaikeampi niistä on viestiä annettujen arviointiraamien sisällä? Miten käy rahoituksellisen tasa-arvoisuuden, kun resurssit vaihtelevat? Onko kyse laajemmin arvoalinnoista, jossa suosituksi tulevat annettuihin raameihin parhaiten soveltuvat toiminnat.

RAY:n, nyt jo eläkkeelle jäänyt kehittämispäällikkö Pekka Mykrä tuo esille mielipiteensä RAY:n Raiku -lehdessä (Vänttinen 2015, 11),

”Karkeasti ajatellen rahoittaja joko ymmärtää kansalaisjärjestöjen toimintalogiikan ja sen mihin ne omista lähtökohdistaan pyrkivät, tai sitten ei. Ensin mainittu liittyy siihen, mitä olen tarkoittanut hyvinvointipoliittisella eetoksella. Jälkimmäinen vaihtoehto johtaisi siihen, että järjestöille sanellaan tavoitteita ylhäältäpäin, ja avustustoiminta alkaa väistämättä muuttua byrokraattiseksi näpertelyksi. Aloitteellisuus on kansalaistoiminnassa tärkeä elementti. Sitä pitäisi tukea, ei nakertaa.”

Tutkielmani rakenne muotoutuu seuraavasti: luvussa kaksi käsittelen kansalaisyhteiskuntaa ja kansalais- ja järjestötoimintaa. Pyrin luomaan yleisen lyhyehkön katsauksen kansalaistoiminnan taustaan sekä järjestökeskeiseen kansalaistoimintaan ja sosiaali- ja terveystieteisiin. Kolmannessa ja neljännessä luvussa esittelen tutkielman käsitteistöä, ensin tuoden esille erilaisia näkökulmia yhteiskuntaan ja seuraavaksi käsittelen hallintaa ja uutta julkisjohtamista. Viidennessä luvussa kuvaan metodologisia ratkaisujani sekä aineiston analyysia ja eettisyyttä. Kuudennessa ja seitsemännessä luvussa esittelen tutkielmani tuloksia ja kahdeksas luku keskittyy johtopäätöksiin ja loppupohdintaan.

2 KANSALAISYHTEISKUNNAN YTIMIÄ

2.1 Kansalaisyhteiskunnan juuret

”[–]Suomessa tarvitaan valtiosta riippumattoman kansalaisyhteiskunnan elvyttämistä, joka kykenee aktiiviseen yhteiskunnalliseen keskusteluun.” (Ruostetsaari 2003, 317)

Aaro Harju⁶ kuvaa kansalaisyhteiskunnan historiaa seuraavasti: Suomalaiselle kansalaisyhteiskunnalle luotiin perusta melko lyhyenä ajanjaksona 1860–1880-luvuilla (liite 1). Taustatekijöitä olivat muun muassa poliittisten olojen vapautuminen Aleksanteri II:n (1855–1881) hallintokaudella, kansallinen herääminen, elinkeinovapaus, liikenneyhteyksien paraneminen, vaurastuminen, suomenkielinen lehdistö ja suomalaisen sivistyneistön synty. Toiminnoille oli vahva sosiaalinen tilaus ja ulkomaisia esimerkkejä hyödynnettiin organisoitumisessa. (emt.)

Harjun mukaan aloittajana oli voimistelu- ja urheiluliike (ensimmäinen urheiluseura 1856). Urheilun ohella tärkeitä olivat myös kasvatukselliset tavoitteet, kuten järjestys, kuri, raittius ja sivistys. Laajemmat kasvatus- ja sivistyspyrkimykset konkretisoituivat paitsi kansankoulujen perustamisena 1866 alkaen, myös aikuisille suunnattuna opinto- ja koulutustoimintana vuosisadan viimeisinä vuosikymmeninä (Kansanvalistusseura; kansanopistot; työväen sivistysyhdistykset). Merkittävän lisänsä tähän toivat lehdistö ja lukusalien perustaminen. Maaseudulla aloitettiin 1880-luvulla nuorisoseuraliike, jolla silläkin oli kasvatustavoitteensa, huonojen tapojen ja juoppouden poistaminen. (emt.; Harju 2013, 12.)

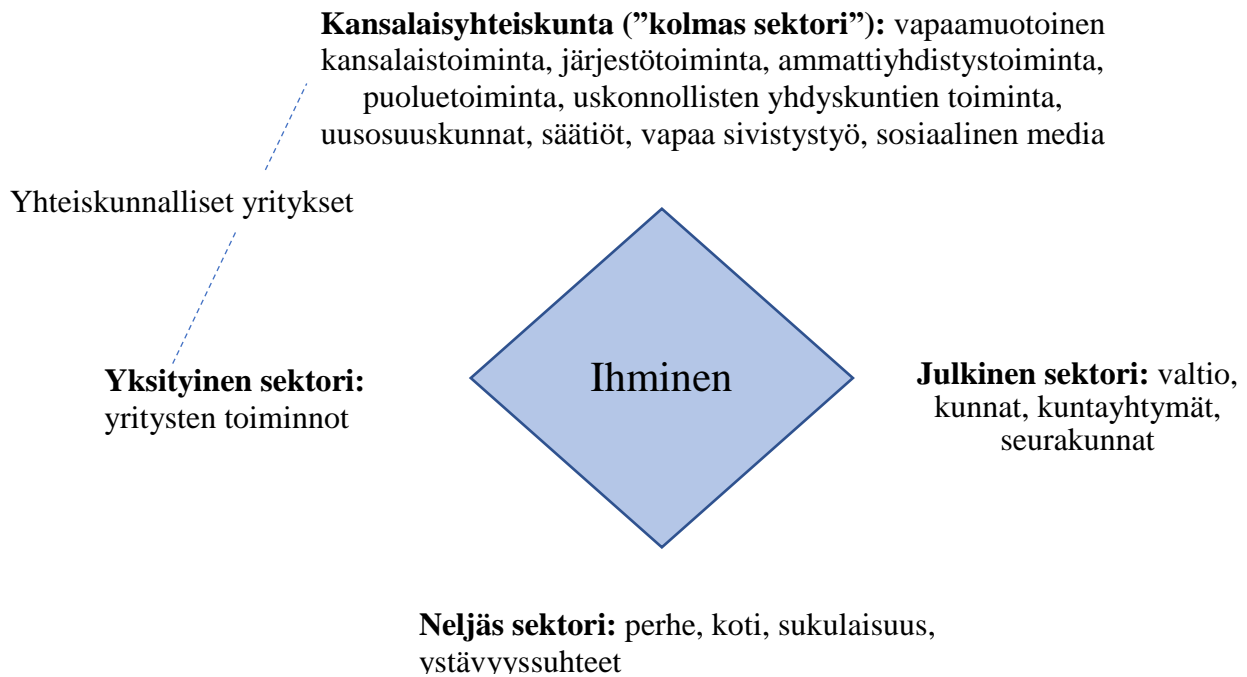
Puoluetoiminta käynnistyi 1860-luvulla (Suomalaiset ja Nuorsuomalaiset vuosisadan lopulla; ensimmäinen työväenyhdistys vuonna 1884). Vuosi työväenyhdistyksen perustamisen jälkeen aloitti toimintansa ensimmäinen ammattiyhdistys, ja työläiset alkoivat organisoitumaan omilla ehdoillaan. ja ensimmäiset naisammattiosastot perustettiin ennen vuosisadan vaihtumista. Naisten asemaa parantamaan syntyi myös naisasialiike, Suomen Naisyhdistys perustettiin 1884. Naiset organisoituivat vahvasti

⁶ Lähteenä käytetty päivämätöntä materiaalia Kansalaisyhteiskunta.fi -sivustolta. Materiaali on Aaro Harjun kirjoittama kooste ”Kansallinen herääminen”. Lähde: https://www.kansalaisyhteiskunta.fi/kansalaisyhteiskunta/kansalaisyhteiskunnan_historia/kansallinen_heraaminen

erityisesti raittiusliikkeen kautta. (Harju; Alapuro & Stenius 1989, 38; Sulkunen 1989, 157.)

Ensimmäiset osuuskaupat syntyivät 1870- ja 1880-luvulla, vaikkakin osuustoiminta-aatteesta oli puhuttu jo 1840-luvulta lähtien. Maaseudulla osuustoiminnallinen verkosto laajeni seuraavina vuosikymmeninä kattamaan hankinnan, jalostuksen, kaupan ja rahoituksen, kaupunkiin perustettiin osuuskauppoja. Osuustoimintalaki vuodelta 1901 poisti viimeisetkin muodolliset esteet ja toiminta laajeni entisestään. Myös uskonnolliset yhdistykset alkoivat kehittyä 1880-luvun paikkeilla (esimerkiksi Suomen Merimieslähetykseura ja NMKY/NNKY-liikkeet), tosin jo 1800-luvun alussa oli alkanut uudentyyppistä uskonnollista toimintaa. Samoihin aikoihin uskonnollisten liikkeiden käynnistyessä syntyivät myös kotiseutuyhdistykset. Nämä suuret suomalaiset kansanliikkeet ovat suurin osin voimissaan edelleen ja niihin pohjautuu nykyinen kansalaisyhteiskunta. (Harju; Mauranen 1989, 177; Heikkilä & Seppo 1989; 77, 82.)

Toimiva ja riippumaton kansalaisyhteiskunta on elimellinen osa demokratiaa. Tähän kuvaan kuuluvat yhdistykset ja kansalaisjärjestöt, jotka omalta osaltaan laajentavat demokratiaa, jos ne eivät ole vain valtion apuvälineitä (Hölttä 2013, 10–11). Kansalaisyhteiskunta ei tästä huolimatta ole käsitteenä Harjun (2010, 11) mukaan Suomessa kovinkaan tunnettu. Kansalaisyhteiskunta on valtion, markkinoiden ja perheen rinnalla yhteiskuntakokonaisuutta ilmentävä tekijä. Yksitapa hahmottaa yhteiskuntakokonaisuutta on jakaa se sektoreihin (kuvio 1).



KUVIO 1. Yhteiskuntakokonaisuus sektoreina (mukaillen Harju 2010, 12)

Harju (2010, 13–14) tuo esille seuraavaa,

”Suuret kansanliikkeet, kuten työväenliike, urheiluliike, ammattiyhdistysliike, osuustoimintaliike, raittiusliike, naisasialiike ja nuorisoseuraliike, synnyttivät aikaa myöten valtaisan määrän yhdistyksiä ja järjestöjä mutta myös puolueita, osuuskuntia, kansanopistoja, kansalais- ja työväenopistoja, opintokeskuksia ja säätiöitä. Kansalaisyhteiskunnan koko kirjo rakentui näin vyöryn kaltaisesti ennen kaikkea 1880-luvulta lähtien. Kansalaisyhteiskunta tarkoitti alusta lähtien paljon muutakin kuin vain järjestöjä, vaikka tätä ei Suomessa vieläkin kovin hyvin tiedetä. Syytä on kansalaisyhteiskunta-käsitteen ja kansalaisyhteiskunta sisällön huono tuntemus.”

2.2 Kansalainen ja kansalaistoiminnan toteutumisen areenoita

”Kansalaisyhteiskuntaa ovat tuottamassa niin poliittiset puolueet, kansalaisjärjestöt kuin epämuodolliset yhteiskunnalliset liikkeet. Toimivaan demokratiaan kuuluvat olennaisena osana myös virallisen järjestelmän ulkopuolella vaikuttavat yksilöt, ryhmät ja verkostot.” (Stranius 2009, 140.)

Kansalaistoiminnassa mukana olevat toimijat ovat yksilöitä, jotka toimivat omien kykyjensä ja motivaatioidensa puitteissa. Toimijuus voidaan ajatella yksilöiden kykynä muuttaa asioiden tilaa rakenteiden mahdollistamana tai rajoittamana (Giddens 1984, 2). Yksilöiden resurssit, jotka linkittyvät esimerkiksi sukupuoleen, paikallisuuteen, etnisyyteen, luokkataustaan, voivat vaikuttaa yksilöiden kokemukseen toimijuudesta. (ks. Aaltonen 2012, 180). Kansalaistoiminta, olipa se vapaata tai järjestökeskeistä, voi vahvistaa kokemusta omasta toimijuudesta.

Perusedellytykset kansalaistoiminnalle luodaan perustuslaissa. Perustuslaissa (Suomen perustuslaki 731/1999) säädetään valtion kansalaisvaltaisuudesta sekä kansalaisten poliittisista ja kansalaisoikeuksista. Tässä lähtökohtana on, ”yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Se, että kansalaiset saavat vapaasti ja omaehtoisesti osallistua kansalaistoimintaan kuuluu perustuslaillisiin oikeuksiin. Julkisen vallan tehtävänä onkin edistää näiden oikeuksien toteutumista, ja tätä tehtävää valtio toteuttaa muun lainsäädännön avulla. (Nivala 2010, 214.)

Elina Nivalan (2010) mukaan kansalaistoiminnan inhimillis-sosiaalista perustaa voidaan edistää monilla politiikan alueilla, kuten esimerkiksi kasvatus- ja koulutuspolitiikalla, työ- ja sosiaaliturvapolitiikalla sekä kulttuuri- ja terveyspolitiikalla. Valtion ohjauksella voidaan vahvistaa kansalaisjärjestöjen asemaa ja kansalaistoiminnan edellytyksiä. Kansalaistoimintaa on edistettävä demokratian vahvistamisen näkökulmasta, mikä on oleellisen tärkeää yhteiskunnassamme. Nivala tähdentää, että ”kansalaisyhteiskunnassa toteutuva kansalaistoiminta on perusluonteeltaan vapaaehtoista, omaehtoista, vapaata ja riippumatonta”. On siis oleellisen tärkeää, ettei julkinen valta pyri ohjaamaan ja tuottamaan kansalaistoimintaa omista lähtökohdistaan, koska lopputuloksena tästä on lopulta kuitenkin jotain muuta kuin ”todellista kansalaistoimintaa”. Todellista kansalaistoimintaa, jonka on oltava lähtökohtana, ei voi saada aikaan hallintolähtöisesti ylhäältä päin ohjaamalla. Kansalaistoiminnan kehittämisen tulee tapahtua yhteistyössä julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken, jossa kansalaistoiminnan arvo ja eetos ymmärretään itseisarvona. (Nivala 2010, 217, 219–220.) Tämä tulee huomioida myös rahoituspäätöksiä tehdessä ja erilaisia vaateita esitettäessä.

Kansalaistoiminta on aktiivista, vaikkakin toiminnan intensiteetissä ja näkyvyydessä on eroja. Anne Iivonen (2011) viittaa Kansalaisyhteiskunta 2006-toimikuntaan, joka jakaa

kansalaisuuden passiiviseen ja aktiiviseen. Passiivinen kuulostaa negatiiviselta määreeltä, mutta on täysin mahdollinen kansalaisen toimintatapa, joka tulee myös hyväksyä. Yhteiskunnassa, jossa elämme, ei aktiivisuuteen voida pakottaa, vaikka sitä kovasti yritetäänkin, eikä aktiivisuudelle voi laittaa määrämittoja, vaikka toki siihen voidaan kannustaa ja areenoita tarjota. Iivosen mukaan passiivinen kansalaisuus edustaa statuksellista kansalaisuutta, jossa ”ihmiset ovat objekteja”, eikä ”yhteiskunnalliseen elämään osallistuvia ja vaikuttavia subjekteja”. Aktiivinen kansalainen voi taas olla henkisesti, kulttuurisesti, aatteellisesti, yhteiskunnallisesti, poliittisesti ja/tai toiminnallisesti aktiivinen. (Iivonen 2011, 8.) On kuitenkin syytä huomioida, että passiivisuus voi olla myös aktiivisesti valittu tapa toimia, esimerkiksi vastustaa aktiivikansalaisuutta silloin, kun se korotetaan mallikansalaisuudeksi.

Kalevi Hölttä (2013) kuvaa kansalaistoimintaa sellaiseksi sosiaalisesti toiminnaksi, jolla on yhteiskunnallisia tavoitteita. Hänen mukaansa se on ”kommunikatiivista toimintaa, jonka muotoja ovat julkiset mielenilmaisut tiedotusvälineissä, sosiaalisessa mediassa, kokouksissa ja mielenosoituksissa”. Hölttä toteaa, että kansalaistoiminnan tarkoitus on vaikuttaa erityisesti julkiseen valtaan politiikan sisällön muuttamiseksi, joka toteutuu pääosin kollektiivisesti, mutta myös yksilöiden tasolla. Höltän sanoin ”kansalaistoiminnassa muodostuu kansalaisyhteiskunta, joka on riippumaton virallisista ja virkamiesten määräämästä politiikasta”. (Hölttä 2013, 9.) Höltän kuvaamassa toiminnassa kansalainen kuvastuu republikanistisen perinteen määrittelemän kautta, jossa kansalaisuus nähdään aktiivisena ja poliittisesti osallistuvana (ks. Keinänen & Mäkelä 2009, 186; Beiner 1995, 14–16).

2.3 Epämuodollinen kansalaistoiminta ja aktivismi

Leo Stranius (2009) määrittelee epämuodollisen (unconventional) kansalaistoiminnan senkaltaiseksi yhteiskunnalliseksi toiminnaksi, joka ei ”kanavoidu virallisten puolueiden tai vaalien eikä toisaalta myöskään rekisteröityneiden yhdistysten tai virallisten järjestöjen nimissä tapahtuvaksi vaikuttamistyöksi” Epämuodollinen kansalaistoiminta voi toteutua epämuodollisissa verkostoissa, joissa toiminta rakentuu löyhästi erilaisten projektien ja/tai protestien ympärille. (Stranius 2009, 139.)

Esimerkkinä epämuodollisesta kansalaistoiminnasta voidaan pitää alkuaikojen Kallio - liikettä ja Roska päivässä -liikettä tai vaikkapa erilaisia talonvaltausprojekteja.

Epämuodollista vaikuttamistoimintaa toteutetaan myös yleisöosastokirjoituksin, yhteydenotoin päättäjiin sekä vetoamuksin. Samoin kulutus päätöksin ja mielenosoituksin pyritään yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Eurooppalaisen mittapuun mukaan suomalaiset ovat aktiivisemmin yhteydessä päättäjiin, mutta rauhanomainenkin mielenosoitukseen osallistuminen on taas huomattavasti vähäisempää kuin muualla Euroopassa. (Stranius 2009, 149–150.)

Straniuksen (2009, 158) mukaan, ”yksilöllisyyttä korostavassa yhteiskunnassa ei sitouduta yhteen aatteeseen tai yksittäiseen järjestöön vaan suositaan projektimaista tarkkaan rajattua tempauksiin perustuvaa karnevalistista ja epämuodollista kansalaistoimintaa”. Hän viittaa ”ostokoriaktivismiin” tai ”reppuaktivismiin”, joissa ihmiset siirtyvät eri kampanjoista toisiin. Epämuodollisen kansalaistoiminnan tulevaisuutta on kevytaktivismin nousu. Kevytaktivisti on passiivinen, ei sitoudu, ja osallistuu silloin kun huvittaa. Välillä toiminta voi olla aktiivista, mutta yleensä toimintaa värittää esimerkiksi Facebook-vetoomusten allekirjoittaminen tai lahjoitukset vaihtelevasti eri tahoille. Reppuaktivistit ovat monessa mukana aktiivisesti, mutta sitoutumatta. He toimivat mieluiten erilaisissa verkostoissa, sukuloivat projekteista toiseen, mutta myös käynnistävät omia hankkeitaan. (Stranius 2009, 158–159.)

Tämä ei kuitenkaan ole koko kuva epämuodollisesta kansalaistoiminnasta, mutta kuitenkin lisääntyvä osa sitä. Elämme post-traditionaalisessa yhteiskunnassa, jossa esimerkiksi yhteisöjäsenyydet ovat vapaammin valittavissa kuin aiemmin, ne ovat kevyempiä ja vähemmän sitovia (ks. Kangaspunta 2011). Epämuodolliseen kansalaistoimintaan kuuluu tietynlainen aktivismi, mutta toisaalta myös kaikkia kansalaisyhteiskunnassa tavoitteitaan ajavia henkilöitä voidaan pitää aktivisteina (ks. Metsämäki & Nisula 2006, 7). Ainakin tietynlaisina ja -asteisina aktivisteina.

2.4 Järjestökeskeinen kansalaistoiminta

Kansalaisyhteiskunta on enemmän kuin pelkkä järjestötoiminta (Möttönen & Niemelä 2005, 4), mutta niin kutsutulla kolmannella sektorilla on kuitenkin merkittävä rooli.

Yhdistystoiminnalla on kuitenkin yhteiskunnallisesti ja poliittisesti erityisen tärkeä rooli Suomessa, jopa tärkeämpi kuin missään muussa maassa (Siisiäinen & Kankainen 2009, 91). Järjestöjen tehtävät ovat perinteisesti olleet mahdollisuuksien tarjoamista vapaaehtoistoiminnalle ja osallistumiselle, keskinäisen avun ja tuen tarjoamisen väylinä toimiminen, palvelutoiminnan toteuttaminen, vaikuttamistyö sekä jäsenistönsä edunvalvonta. Merkittävää on se, että osallistumismahdollisuuksia luodessaan järjestöt ovat vaikuttaneet huomattavalla tavalla demokratian rakentumiseen. Yhteiskunnallinen tilanne ja haasteet ovat vaihdelleet ajassa eri järjestöjen kesken ja niin ikään myös järjestöjen sisällä. (Särkelä 2016, 23.)

Merkittävässä roolissa itsensä toteuttamisen ja avun tarjoamisen kannalta on vapaaehtoistoiminta, josta joskus puhutaan kansalaistoiminnan ytimenä tai jopa sydämenä (Pessi & Oravasaari 2010, 5). Lisäksi kollektiivisella toiminnalla on runsaasti erilaisia muotoja järjestäytyneen yhdistystoiminnan lisäksi (Siisiäinen & Kankainen 2009, 91–92).

Kolmatta sektoria saatetaan tarkastella järjestelmän ja organisaation näkökulmasta virallisen järjestelmän vastakohtana. On kuitenkin hyvä muistaa, että tätäkin sektoria normitetaan ja säädellään julkisen vallan valvonnalla ja lainsäädännöllä. Tärkeimmät kolmannen sektorin toimijoita koskevat lait ovat yhdistyslaki, osuuskuntalaki ja säätiölaki. Lisäksi kirjanpitolaki ja tilintarkastuslaki koskee yhdistyksiä ja säätiöitä. (Raninen ym. 2007, 42.)

Suomalaiset toimivat aktiivisesti järjestöissä. Yhdistysrekisterissä on noin 120 000 järjestöä, joista aktiivisesti toimivia on noin 70 000. Tästä määrästä valtakunnallisia liittoja on 1 000, piirijärjestöjä noin 3 000, loput toimijoista ovat paikallisia yhdistyksiä. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä on noin 30 000. Järjestöissä on noin 15 miljoonaa henkilöjäsentä, mikä on väkilukuun suhteutettuna kolminkertainen määrä. (Harju 2018.) Suomessa on kansainvälisesti ja väkilukuun suhteutettuna jopa poikkeuksellisen laaja ja monenlaisia mahdollisuuksia tarjoava yhdistyskenttä (Siisiäinen & Kankainen 2009, 122).

Järjestöt toimivat sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Valtakunnallisilla järjestöillä toiminta-alue on koko Suomi, ja ne voivat olla keskusjärjestöjä tai koko maan toiminta-alueeseen ilmoittavia toimijoita (asiantuntija-, edunvalvonta- ja vaikuttajajärjestöjä).

Paikallisyhdistyksiin luetaan mukaan muu muassa rekisteröidyt yhdistykset, paikallisesti toimivat säätiöt ja erityislainsäädäntöön perustuvat paikallisosastot (kuten SPR:n paikallisosastot). Tähän joukkoon lukeutuvat myös ne toimijat, jotka ovat moniportaisen järjestöorganisaation alimmalla tasolla. (Peltosalmi, Eronen, Litmanen, Londén & Ruuskanen 2016, 17–18.)

2.5 Rahapeleistä kansanterveyttä

Sosiaali- ja terveysjärjestöt muodostavat omanlaisensa kokonaisuuden järjestökentällä. Näiden järjestöjen valtakunnalliseen kattojärjestöön (SOSTE) kuuluu yli 200 jäsenjärjestöä. Osa näistä on valtakunnallisia, joilla on omia yhdistyksiä eri puolilla Suomea. Toimintojen kirjo on suuri ja useimmiten kohdennettu tietyille ryhmälle (vammaisjärjestöt, potilasyhdistykset, lastensuojelujärjestöt, eri sairauksiin liittyvät järjestöt, yhdistykset saman kokemuksen omaaville ynnä muut). Kaikille avoimet tai vain väljästi kohdennetut toiminnat ovat vähemmistönä (niin sanotut matalan kynnyksen kohtaamispaikat ja asukastalot). Usein toiminnassa yhdistyy perinteinen järjestöllinen toiminta (edunvalvonta, neuvonta, vertaistuki ynnä muu) sekä palveluiden tuottaminen.

Julkisen sektorin ja järjestöjen palveluiden tuottamisyhteistyöllä on pitkät perinteet. 1990-luvulta lähtien tapahtuneet muutokset voi nähdä järjestöjen toiminta-aluetta kapeuttavina toimina, samoin kuin perinteiseen järjestötoimintaan kohdistuvien vaikuttavuusvaatimusten kasvuna. Tähän palataan sen jälkeen, kun on käsitelty sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoituksellinen erityisyys, toimiminen rahapelien tuotoilla.

Rahapelaamisen tuotoilla on pyritty parantamaan lähes toiminnan alusta alkaen kansan sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia. Janne Juvakka ja Pekka Mykrä (2008, 121) toteavat suomalaisesta mallista seuraavaa:

”Rahapelitoiminnan tuottojen käyttämisestä sosiaali- ja terveysjärjestöjen tukemiseen on ainutlaatuinen innovaatio koko maailmassa. Järjestelmän omaleimaisuutta lisää se, että lakiin perustuvalla yksinoikeudella toimivan Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tehtäviin kuuluu rahapelitoiminnan lisäksi myös järjestöille myönnettävien avustusten valmistelu, maksatus ja käytön valvonta. RAY

on vakiinnuttanut asemansa keskeisenä sosiaali- ja terveysalan kansalaistoiminnan rahoittajana Suomessa.”

”Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi vuonna 2017 Veikkaus Oy:n pelituotoista avustuksia yhteensä 317,6 miljoonaa euroa 859 sosiaali- ja terveysalan järjestölle 1 834 eri kohteeseen. Avustusta haki 1 208 järjestöä 2 630 hankkeeseen tai toimintoon yhteensä 471,1 miljoonaa euroa.” (STEA 2017.) Myönnetystä määrästä huomattava osa käytettiin uusien innovatiivisten toimintojen kehittämiseen.

Suomeen ensimmäiset rahapeliautomaatit rantautuivat 1920-luvulla, kun liikemiehet toivat Saksasta pajatsotyypiset peliautomaatit kansalaisten käyttöön. Hyvin pian alettiin kuitenkin arvostella sitä, että näiden peliautomaattien tuotot ohjautuivat suoraan liikemiesten omiin taskuihin ja ihmisten pelaamisen tarve hyödytti suoraan liikemiehiä itseään. Tähän pohjaten annettiin vuonna 1933 asetus, jonka perusteella vain hyväntekeväisyysjärjestöillä on oikeus rahapeliautomaatteihin. Tämä johti järjestöjen keskinäiseen kilpailuun ja vuonna 1937 annettiinkin uusi asetus, jossa pelitoiminnan harjoittaminen siirrettiin perustettavan yhdistyksen yksinoikeudeksi.

Uuden yhdistyksen tarkoituksena oli peleistä kertyvillä tuotoilla edistää kansanterveyttä. Tästä syntyi Raha-automaattiyhdistys (RAY), jossa perustajajäseninä olivat seuraavat kahdeksan hyväntekeväisyysjärjestöä: Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Punainen Risti, Suomen Kaasusuojelujärjestö, Koteja Kodittomille Lapsille ry, Suomen Meripelastusseura, Vapaussodan Invalidien Liitto, Virantoimituksessa loukkaantuneiden tai surmansa saaneiden poliisitoimenhaltioiden ja heidän perheidensä avustamisyhdistys ry sekä Työläisäitien ja Lasten Kotiyhdistys ry. Tässä joukossa oli suurin osa niistä yhdistyksistä, jotka merkittävästi harjoittivat raha-automaattitoimintaa. (Juvakka & Mykrä 2008, 122–123; Kortelainen 1988, 94–95.)

RAY:n perustamista edelsivät laajat keskustelut ja yhteiskunnallisten intressien yhteensovittaminen. Tavallisista rekisteröidyistä yhdistyksistä vuonna 1938 toimintansa aloittanut RAY eroaa siinä, että se oli alusta alkaen valtion ja järjestöjen yhteinen hanke. RAY:n tavoitteena oli siis hallita rahapelaamiseen liittyviä sosiaalisia haittoja ja moraalisia ongelmia, ja samalla ohjata rahapelitoiminnasta syntyviä voittoja yhteiskunnan kannalta hyödyllisiin tarkoituksiin. Aivan toiminnan alusta alkaen

tuottoja on kanavoitu terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Kuitenkin vasta 1950-luvulla automaattien tuotto alkoi kasvaa tasaisesti, johtuen sotavuosista ja sen jälkeisestä poikkeusajasta. Kasvuun vaikuttivat myös kansakunnan asteittainen vaurastuminen ja kansalaisten vapaa-ajanvieton sosiaaliset muutokset, jotka lisäsivät rahapelien suosiota. (Juvakka & Mykrä 2008, 122–123; Särkelä 2016, 24; ks. Kortelainen 1988.)

Kasvu vahvisti myös tarvetta lujittaa RAY:n juridista perustaa. Pitkään jatkuneen valmistelutyön tuloksena vuonna 1962 annettiin asetus, jossa RAY:tä tehtiin julkisoikeudellinen yhdistys. Vaikka toiminta jatkui ennallaan, RAY kiinnitettiin vahvemmin julkiseen hallintoon. Uuden asetuksen myötä valtioneuvosto määräsi RAY:lle hallituksen puheenjohtajan sekä kuusi henkilöä kahdestatoista hallituksen jäsenestä. 1960-luvulla säädösmuutoksella järjestötoimialoihin lisättiin vanhustyö ja nuorisokasvatus aiempien kansanterveyden, lastensuojelun, vammaistyön, suuronnettomuuksiin varautumisen ja sosiaalisen lomatoiminnan rinnalle. (Juvakka & Mykrä 2008, 122–123; Särkelä 2016, 51; ks. myös Kortelainen 1988.) Tämä toimialarakenne loi lähes kolmeksi kymmeneksi vuodeksi raamit avustustoiminnalle. 1980-luvun lopulla sosiaalihallitukselta ja sosiaali- ja terveysministeriöltä siirrettiin päihde- ja raittiusjärjestöjen avustaminen RAY:n tehtäväksi, joten avustustoiminta laajeni myös näiltä osin.

Kiivaiden keskustelujen jälkeen eduskunta hyväksyi syksyllä 1965 arpajaislain, joka tuli voimaan vuoden 1966 alusta. Asetus raha-automaattitoiminnasta annettiin vuoden 1967 lopussa. Sisäasiainministeriöllä oli aiemmin keskeinen asema avustustenjaossa, mutta tässä vaiheessa päätäntävalta siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriölle. Vuonna 2001, jolloin raha-automaattiasetus oli ollut voimassa yli 30 vuotta, astuivat voimaan uusi arpajaislaki (1047/2001) ja laki raha-automaattiavustuksesta (23.11.2001/1056) sekä laki RAY:n hallinnosta sekä asetukset eräistä avustustoiminnan määräraajoista. (Juvakka & Mykrä 2008, 122–123; Särkelä 2016, 51; ks. myös Kortelainen 1988.)

RAY teki aloitteita avustusten suuntaamisista, jotka koskivat niin yksittäisiä hankkeita kuin hankekokonaisuuksiakin. Näistä hankekokonaisuuksista merkittävin oli 1980-luvulla käynnistetty vanhusten palveluasuntojen rakentaminen. Olennainen muutos tapahtui myös 1990-luvun alussa, jolloin RAY käynnisti keskustelun koko avustuskenttää koskevista linjauksista sekä painotusalueista. Tässä taustalla oli Juvakan

ja Mykrän mukaan avustussäädösten lisäksi ”kansalaisjärjestöjen merkitys, yhteiskunnassa kehittyvät sosiaali- ja terveystaloudelliset tarpeet sekä hyvinvoinnin edellytysten tarkastelu”. 1990-luvulla RAY:n hallitus valmisteli ensimmäiset keskipitkän aikavälin avustusstrategiat. Avustusstrategia kytkeytyy avustusjärjestelmän perustehtävän eli kansalaisjärjestötoiminnan rahoittamisen lisäksi suomalaisen sosiaali- ja terveystaloudellisen kokonaisuuteen sekä muun muassa sosiaali- ja terveystaloudellisen ministeriön strategiaan linjauksiin. (Juvakka & Mykrä 2008, 123.)

Vuoden 2017 alussa tapahtui merkittävä organisatorinen muutos. RAY, Veikkaus ja Fintoto yhdistyivät 1.1.2017 uudeksi rahapeliyhtiöksi. RAY:n toiminta sellaisenaan päättyi. Raiku -lehdessä todetaan, että vastuu uuden rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:n tuotoista sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestöille jaettavien avustusten käsittelystä siirtyi tuolloin sosiaali- ja terveystaloudellisen ministeriön (STM) yhteyteen perustettuun Sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestöjen avustuskeskukseen (STEA). STEA:sta tuli sosiaali- ja terveystaloudellisen ministeriön hallinto- ja suunnitteluosaston yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen. (Raiku -lehti 2016, 34.)

Raha-automaattivastuuksilla osoitettu pitkäjänteinen tuki on järjestöjen näkökulmasta merkittävää. Tämä mahdollistaa järjestöjen toiminnan ylipäänsä ja vahvistaa niiden toimintaedellytyksiä. Hyvin usein perinteinen kansalaisjärjestötoiminta ja paikallisten yhdistysten valtakunnalliset keskusjärjestöt ovat riippuvaisia raha-automaattivastuuksista. Harju (2010) tuo esille, että maailman globalisoituessa entisestään, ei rahapeliyhtiöidenkään asema ole enää aukoton, koska pelaaminen internetin kautta ulkomaalaisissa yhtiöissä lisääntynee entisestään. Huomionarvoista on pitää mielessä rahapelien tuoton kannalta se, että nämä yhtiöt ovat omistajilleen voittoa tuottavia yrityksiä. (Harju 2010, 209.)

Jussi Simpura (2002) puhuu Pohjoismaista ”läpivaltiollistuneina kansalaisyhteiskuntina”, koska etenkin Pohjoismaissa valtion ja kansalaisyhteiskunnan kytkös on ollut vahva. Tässä kansalaisyhteiskunta ei ole valtion vastapooli, vaan sen liittolainen ja se jopa nähdään sen ”ilmenemismuotona”. Positiivisesta näkökulmasta valtio ymmärtää kansalaisyhteiskunnan riippumattoman luonteen, eikä aseta sitä kyseenalaiseksi. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa rahoituksen avulla toiminnan

ohjaukseen ja hallinointiin. Juvakka ja Mykrä toteavat Simon Szreteriin (2002)⁷ viitaten, että tämä voi johtaa itsenäisen kansalaisyhteiskunnan merkityksen rapistumiseen, ainakin vähitellen. (Juvakka & Mykrä 2008, 124–125.) Järjestöjen näkökulmasta tulevaisuudessa on entistä tärkeämpää, että poliittista tahtoa löytyy ja järjestöjen toiminta elävänä osana kansalaisyhteiskuntaa nousee uudelleen arvokkaaksi. Järjestöjen rooli hyvinvoinnin kokonaisuudessa ja tulevaisuuden rakentajana on merkittävä. (Särkelä 2016, 346.)

2.6 Sosiaali- ja terveysjärjestöt palveluiden täydentäjinä ja tuottajina

Järjestöt ovat omilla palveluillaan täydentäneet julkisen sektorin vastuulla olevaa toimintaa. Palvelut tuotettiin usein julkisen vallan kanssa, perustuen solmittuihin sopimuksiin (Julkunen 2001). Toimintaa on ollut kuntien kanssa verkostomaisesti yhteistoimintana, mutta järjestöt ovat tuottaneet palveluita myös ostopalveluperusteisesti. Vuosien saatossa hedelmällisessäkin koettu yhteistyö on kuitenkin muuttunut.

Riitta Särkelä (2016) on väitöskirjassaan tutkinut niitä tekijöitä ja valintoja, jotka saivat sosiaali- ja terveysjärjestöjen aseman muutoksen aikaan palveluiden tuottajina vuosina 1990–2010. Hän osoitti tutkimuksessaan, miten yritysmuotoisten sosiaalipalveluiden kasvu kiihtyi 1990-luvun puolivälin jälkeen lisääntyen entisestään 2000-luvulla. Sosiaalipalveluiden tuottajina yritysten asema ohitti järjestöt vuonna 2004. Pikkuhiljaa, tai kuten Särkelä sanoo, vaihkaa, sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen keskittyi enenevässä määrin monikansallisille yrityksille. (Särkelä 2016, 317.)

Särkelän mukaan muutoksen sysäsi liikkeelle ja sitä vauhdittivat kansalliset poliittiset valinnat. Hänen mukaansa ETA-sopimusta ja Euroopan unionia vaatimuksineen käytettiin legitimoimaan kansallisia päätöksiä ja valintoja. Kehitys sosiaalipalveluiden markkinaistamiseen käynnistyi ja toimi keskeisenä prosessina järjestöjen aseman muutoksessa. EU-jäsenyyden alkuvuosina järjestöjen palvelutuottaja-asema oli muutosvaiheessa ja siitä lähtien yrittäjien ja yrittäjäjärjestöjen merkitys kasvoi. Tavoitteet kulkivat rinta rinnan hallituksen poliittisten tavoitteiden kanssa, jotka olivat

⁷ Lisää asiasta: Simon Szreter ”The state of social capital: Bringing back in power, politics, and history” vuodelta 2002.

markkinaistaminen, kilpailu ja palvelumarkkinoiden kehittäminen. Tämä antoi yrityksille vahvan aseman ja valtaa suhteessa sosiaali- ja terveysjärjestöihin. (Särkelä 2016, 317, 337.)

Yrittäjäjärjestöjen vahva asema näkyi esimerkiksi siinä, että ”ne haastoivat RAY:n avustustoimintaa markkinoiden vääristämisestä”. RAY:n ja Suomen Yrittäjien välille syntyi keskinäinen sopimus avustustoiminnan periaatteista, joka on taustalla vuonna 2001 voimaan tullessa RAY-lainsäädännön muutoksen kirjauksessa, jonka mukaan ”avustukset eivät saa tuottaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa”. EU:n sisämarkkinasäännöt tarjosivat yrittäjäjärjestöille Särkelän mukaan, ”vahvan juridisen perustan ja vääntömomentin muutoksen aikaansaamiseksi”. Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut ovat perustuslaissa määritelty perusoikeuksiksi, sosiaali- ja terveysministeriön argumentoinnit, eikä valta, riittäneet, koska haasteena voitiin lyödä pöytään perustuslakiin kirjoitettu elinkeinovapaus. (Särkelä 2016, 337.)

Särkelän (2016, 347) tutkimuksen tarkastelujaksolla ”Suomea on kehitetty ideologisesti kilpailukyvyyn, markkinoiden ja kuluttajuuden ehdoilla”. Tässä on selkeästi nähtävissä uuden julkisjohtamisen eetos (ks. myös Vedung 2003; Ogård 2000). Käsittelen uutta julkisjohtamista tarkemmin luvussa neljä.

Ei ole kuitenkaan yhdentekevää, millaisin arvoperustein valintoja yhteiskunnassa tehdään. Särkelä (2016, 347) toteaa loppupäätelmässään,

”Politiikalla ja ideologisilla valinnoilla on päätöksiä tehtäessä edelleenkin tärkeä merkitys. Kysymys onkin siitä, miltä arvoperustalta päätöksiä tehdään. Päätösten taustalta löytyvät aina arvovalinnat, vaikka ne haluttaisiinkin naamioida ja kehystää käytännön vaatimuksista nouseviksi pakoiksi. Järjestöt ovat yhteiskunnassa arvojen vaalijoita ja demokratian rakentajia. Järjestöjen on syytä kysyä entistä vahvemmin päätösten arvopohjaa. Järjestöjen perustehtävä on jatkossa entistä pontevammin huolehtia yhteiskunnassa vallalla olevien arvojen esiin nostamisesta sekä ihmistä, ihmisarvoa ja luontoa kunnioittavien arvojen vaalimisesta.”

Palveluiden täydentämiseen kuuluu hyvinvoinnin edistäminen ja niin sanottu järjestölähtöinen auttaminen. Matalan kynnyksen toiminta on eräs esimerkki tästä. Matalan kynnyksen toimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa hankaluudeksi saattaa nousta kohderyhmän tarkka rajaaminen sekä kohderyhmän ollessa heterogeeninen,

myös tavoitteiden ja toimenpiteiden selkeys. Mikäli matalan kynnyksen paikat ovat aidosti kaikille avoimia, kävijät valikoituvat joskus sattumanvaraisesti. Rehtilä (2009) toi esille, ”Tila on kaikille avoin. Toiminta ja sattumat tuovat erilaisia ihmisiä yhteen. Tulijoita ei tunnisteta tai luokitella ongelmien mukaan.”

RAY:n strategiakaudella 2012–2015 asian merkitys tuotiin esille. Janne Jalavan ja Samuli Koiso-Kanttilan (2013, 173–174) mukaan:

”Avustusstrategiakaudella 2012–2015 RAY suuntaa rahoitusta erityisesti toimintaan, joka tukee ihmisten itsenäistä suoriutumista ja elämänhallintaa. Avustuksia myönnetään esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan ja vertaistukeen. Sen sijaan, että ihmisille suunnitellaan erilaista toimintaa ja heidät nähdään vain toiminnan kohteena, on tärkeää, että he ovat alusta lähtien toimijoiden roolissa mukana jo toiminnan suunnitteluvaiheessa. Osallistumista ja mukanaoloa edistävät muun muassa matala osallistumiskynnys, lähellä tapahtuva toiminta, maksuttomuus, kulttuuri- ja sukupuolisensitiivisyyden huomioon ottaminen ja esteettömyys. Tämä kaikki on löydettävissä matalan kynnyksen toiminnoista.”

Jalava ja Koiso-Kanttila (2013) pohtivat matalan kynnyksen ”dilemmaa” ja järjestötoiminnan haasteita Niklas Luhmannin systeemiteoreettisen lähestymistavan kautta. Tätä näkökulmaa vasten ”järjestöt organisaatioina uudistavat toimintaansa vain ja ainoastaan päätösten avulla”. Heidän mukaansa autonomiset järjestöt, joiden toimintaa määrittävät niiden organisatoriset erityispiirteet, luovat haasteita ”yhteistoiminnalle, kumppanuudelle ja avoimelle dialogille”.

”Avustetut järjestöt ovat toiminnoiltaan hyvin heterogeenisiä ja keskittyvät selkeästi eri kohderyhmiin. Ne ovat myös organisaatioina keskenään erilaisia, mikä pitkälti perustuu suomalaiseen järjestöautonomiaan. Järjestöjä voidaan pitää sellaisina organisaatioina, jotka uusintavat omaa toimintaansa vain ja ainoastaan omien päätöksiensä kautta. Tämä saattaa pitää niin sanotun perinteisen järjestötoiminnan kunnossa mutta heikentää yhteistyötä toimintaympäristössä toimivien toisten järjestöjen – tai muiden organisaatioiden, kuten RAY:n ja kuntien – kanssa.” (etm. 2013, 176)

Tutkittua tietoa matalankynnyksisestä toiminnasta on yksilöiden tasolla. Jalava ja Koiso-Kanttila kuitenkin esittävät kysymyksen, voiko sosiaali- ja terveystieteiden

organisatorinen luonne olla esteenä köyhimpien ja syrjäytyneimpien ”optimaaliselle” tavoittamiselle? Ja voiko rahoittaja vaikuttaa omalla ohjauksellaan toiminnan tuloksellisuuteen? (emt. 176.) Tässä voitanees esittää muutama vastakysymys: heikentääkö autonomia todella yhteistyötä ja mahdollistaako ohjaus ja hallinta todella ihmisten tavoittamisen?

2.7 Järjestötoiminnan tulevaisuuden näkymiä

Sosiaaliturvan päivillä 11.8.2005 Esko Romppainen puhui muun muassa järjestötoiminnan suunnasta. Esityksessä suunnat oli jaettu kolmeen, jotka olivat yritys, julkisyhteisö ja aatteellinen järjestö. Hänen mukaansa kilpailuttamislainsäädäntö ”pakottaa järjestöt palvelun tuottajan roolista samaan asemaan yrityksen kanssa” ja kun ”järjestö etenee yrityksen suuntaan, joudutaan väistämättä tekemään selkeytys yritysroolin ja aatteellisen yhdistyksen välillä”. Tällöin toimintaan liittyvä taloudellinen sisältö vie yritysmäiseen suuntaan, vaikka tarkoitus olisikin aatteellinen. Toisaalta Romppainen viittaa aatteellisuuden dynaamisena käsitteenä, jota on arvioitava ajassa pohdiskellen idean säilymistä tai mahdollisesti jopa alkuperäisen tarpeen poistumista. (Romppainen 2005.)

Jos järjestö taas etenee julkisyhteisön suuntaan, on jouduttu arvioimaan yhdistyksen autonomian säilymistä ja sitä, alistuuko yhdistyksen aatteellisuus ”julkisen vallan tehtävien toteuttamiseksi”. Suojeltavaa ydintä Romppaisen mukaan oli ”aito aatteellinen kansalaisjärjestötoiminta”, eikä mikään lainsäädäntö ”sinällään ole uhka lähimmäisestä välittämiseksi”. (Romppainen 2005.) Mahdollisia ja mahdottomia suuntia pohdittiin vuonna 2005, kuten tänäkin päivänä. Rajat ja tulevaisuuden muutokset eivät ole selkeitä, joten nähtäväksi jää, miten ja mihin ”aatteellinen kansalaisjärjestötoiminta” asemoituu jatkossa.

Järjestöjen toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia viime vuosina ja muutoksia on vielä tulossa esimerkiksi sote-uudistuksen muodossa. Järjestöbarometrissa (2016) tuotiin esille, että sote-uudistus muuttaa rakenteita ja toimintatapoja, ja se tulee erityisesti vaikuttamaan palvelutuotantoa toteuttaviin järjestöihin. Muutos vaikuttaa toki myös muihin järjestöihin sekä hyvinvointia ja terveyttä edistävään

toimintaympäristöön ja yhteistyörakenteisiin kunnissa. Samoin merkittävä muutos oli rahapeliyhtiöiden (Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy) yhdistyminen vuoden 2017 alussa. (Peltosalmi ym. 2016, 130.)

Tämä organisatorinen muutos on aiheuttanut tietysti keskustelua. Järjestökentällä on pohdittu miten tämä muutos vaikuttaa vai vaikuttaako mitenkään, kansalaisjärjestöjen tulevaisuuteen? Kuuloliiton toiminnanjohtaja Pekka Lapinleimu tuo seuraavia ajatuksia esille Raiku -lehdessä (Vänttinen 2016, 9):

”Pienenä pelkona on, että RAY:n avustusosaston siirtyessä sosiaali- ja terveysministeriön osaksi kansalaisjärjestöille tarkoitetut avustukset ovat jatkossa kuin valtion budjetin jatke. Hiljan tehdyssä järjestöbarometrissa esiin nostettiin järjestöille erityisen tärkeä autonomia, joka takaa reaktionopeutemme sekä joustavuutemme.”

Myös tämän tutkimuksen kohteena olevat muutokset tuloksellisuus, vaikutus ja vaikuttavuus -vaatimuksissa ovat osaltaan herättäneet huolta STEA-rahoitteisten toimintojen piirissä.

STEA on uudistamassa avustusstrategiaansa vuoden 2018 aikana. Uusi avustusstrategia, joka astuu voimaan vuoden 2020 alusta, määrittää sen mihin ja mitä kohden tulevina vuosina kansalaisjärjestöissä suunnataan. Tämän murrosvaiheen aikana avustusjärjestelmää kehitetään siten, että se vastaisi murroskauden mahdollisuuksiin ja haasteisiin. (STEA 2018.) Mitä tämä sitten käytännössä tarkoittaa järjestöjen maailmassa, jää vielä nähtäväksi.

Järjestöt ovat huolissaan toimintaedellytystensä säilymisestä ja siitä näkevätkö kunnat edelleen järjestöjen tukemisen merkityksellisenä. Tuija Brax (2018) tuo raportissaan esille, että järjestöjen toimintaedellytykset voivat supistua merkittävästikin sote-uudistuksen myötä, ilman että heikentämisestä tehtäisiin tietoisia päätöksiä. Uhkakuvana on, että pienet sote-alan järjestöt joutuvat lopettamaan toimintansa, kun maakunnat aloittavat vuonna 2021. Tämä siksi, ettei maakunnille ole kirjattu lakisääteisiä velvoitteita tukea yleishyödyllisiä järjestöjä. Tarvitaan siis korvamerkittyä rahaa, jotta motivaatio esimerkiksi paikallisjärjestöjen tukeen löytyy. Braxin mukaan

tarvitaan lainsäädäntöä, jotta paikallisjärjestöjen rahoitus voitaisiin turvata. (Brax 2018, 25; ks. myös Lohilahti 2018.)

2.8 Kansalaisyhteiskunnan merkityksiä ja rahan mahti

”Yhteiskunnan rakenteellisten ja kulttuuristen muutosten myötä talouden, tehokkuuden ja tuloksellisuuden merkitys on korostunut. Myös järjestötoimintaan on tullut tarve selvittää ensin toiminnan vaikuttavuutta yleisesti ja sittemmin kustannuksia ja hyötyjä rahassa mitattuna.” (Klemelä 2016, 11.)

Toimivalla kansalaisyhteiskunnalla ja kansalaistoiminnalla on merkityksiä, joita voidaan arvioida niin rahassa kuin muutoinkin. Toiminnassa on kyse uusien sosiaalisten kenttien muodostumisesta tai kenttien yhdistämisestä tai aivan uudenlaisten kenttien yhteenliittymisestä (Raninen ym. 2007, 43). Esimerkiksi sosiaalinen pääoma, Pierre Bourdieun (1995), Robert Putnamin (1993, 2000) ja James Colemanin (1988) kehittäämä käsite, on keskeinen tema kansalaistoiminnassa, kuten se on keskeinen osa myös kansalaisyhteiskunnassa. Petri Ruuskasen (2002, 5) mukaan,

”Sosiaalisella pääomalla viitataan yleensä sosiaalisen ympäristön tai sosiaalisten suhteiden tiettyihin ulottuvuuksiin, kuten sosiaalisiin verkostoihin, normeihin ja luottamukseen, jotka edistävät yhteisön jäsenten välistä sosiaalista vuorovaikutusta ja toimintojen yhteensovittamista. Sen myötä sosiaalinen pääoma tehostaa yksilöiden tavoitteiden toteutumista ja yhteisön hyvinvointia.”

Tämän ajatuksen toteutuessa, uskotaan sen hyödyttävän kansantaloutta sekä lisäävän kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Esimerkiksi Maailmanpankki on ollut pitkään kiinnostunut sosiaalisesta pääomasta ja sen kehittämismahdollisuuksista osana köyhyyden torjuntaa (ks. Simpura 2002; esim. Grootaert & van Bastelaer 2001). Jotta asia saa painoarvoa ja vakuuttavuutta, tätä on mitattava ja arvioitava. Toki voidaan pohtia edellä mainittua ajatusta sosiaalisesta pääomasta kriittisesti. Ovatko esimerkiksi käsitteen yhteydessä mainitut ”verkostot” arvioinnin kohteena? Entä painotetaanko tuolloin esimerkiksi verkostojen monipuolisuutta ja laajuutta vai mitä? Entä onko yllä mainittu ”yhteisön hyvinvointi” tavoitteena liian laaja?

Putnam (1993, 2000, 2004) loi jo 2000-luvun alussa sosiaalisen pääoman indeksin, jonka avulla hän mittasi Yhdysvaltojen eri osavaltioiden eroja sosiaalisen pääoman määrässä. Mittaamisen ajatukseen liittyy se oletus, että sosiaalinen pääoma on kuvattavissa määrällisillä indikaattoreilla (paljonko sitä on, miten sen määrä vaihtelee ajassa ja paikassa tai erityyppisten yhteisöjen välillä). Tässä määrällisessä mittaamisessa on aina mukana myös se ajatus, että sitä voidaan luoda tai rakentaa kuten muitakin pääomanlajeja. Jotta tämä siis olisi todennettavissa, sen on oltava jotenkin mitattavissa ja kalkyloitavissa. Se, miksi sosiaalista pääomaa mitataan, liittyy poliittisiin mittaamisintresseihin. (Simpura 2002, 200–202.)

Viime vuosina sosiaaliseen pääomaan liittyvä keskustelu on vaimentunut ja puolestaan osallisuus-puhe noussut keskiöön. Erityisesti järjestötoiminnalta toivotaan osallisuuden mahdollistamista, mutta tämäkään ei ole selkeä käsite. Osallisuutta⁸ ja sen ulottuvuuksia voidaan tarkastella eri näkökulmista. Pierre Bourdieun (1999)⁹ mukaan esimerkiksi syrjäytyminen liittyy yhteiskunnan rakenteissa olevaan ilmiöön, joka linkittyy yksilön kokemaan osallistumisen, integraation ja vallan heikentymiseen. Martha Nussbaumin (2000)¹⁰ teoria kuvaa inhimillisiä toimintamahdollisuuksia ja Erik Allard (1976)¹¹ hyvinvoinnin ulottuvuuksia. (Särkelä-Kukko 2014, 36–38.)

Osallisuuden edistäminen on ollut puheissa esillä jo pidempään, myös STM:ssä tätä on korostettu 2010-luvulla. Ihmisten osallisuuden¹² vahvistamisen rinnalla on haluttu vahvistaa kuntien ja järjestöjen yhteistyötä erilaisten palveluiden suunnittelussa ja

⁸ Lähikäsitteitä ovat osallistuminen ja osallistaminen. (Jämsén & Pyykkönen 2014, 10).

⁹ Teoksessa Bourdieu, Pierre (toim.) 1999: *The weight of the world*. California: Social suffering in contemporary society.

¹⁰ ”Inhimillisten toimintamahdollisuuksien tavoitteena on kokonaisvaltainen hyvä elämä. Tämä mahdollistuu yksilön toimintamahdollisuuksien toteutuessa, joissa lähtökohtana on oikeudenmukaisuus ja yksilön mahdollisuudet hyödyntää resursseja.” Lisää teoksessa Nussbaum, Martha 2000: *Women and Human Development. The Capability Approach*.

¹¹ ”Yksilön hyvinvointi muodostuu elintasosta ja elämänlaadusta ja näihin liittyvistä tarpeista, jotka ovat kolmenlaisia: osa elintasosta (having), osa ystävyyssuhteista (loving) ja osa suhteesta yhteiskuntaan (being).” Lisää teoksessa Allardt, Erik 1976: *Hyvinvoinnin ulottuvuudet*.

¹² Jämsén & Pyykkönen (2014, 9): ”Osallisuus on monitasoinen ja monisyinen tuntemisen, kuulumisen ja tekemisen kokonaisuus. Keskeistä osallisuudesta ovat luottamus, sitoutuminen ja kuulluksi tuleminen. Yhteiskunnan tasolla keskeistä on se, että yksilöillä on mahdollisuus osallistua päätöksen tekoon. Osallisuus onkin osa edustuksellista demokratiaa.”

toteuttamisessa. Tästä eräs esimerkki on oSallisuushanke Salli¹³. Matti Vanhasen I hallituksen aikana käynnistynyt Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma loi pohjaa vaikuttamiselle ja tuossa ohjelmassa painotettiin, että demokratian yksi keskeinen elementti on kansalaisten luottamus hallintoon. Edellytys luottamuksen syntymiselle on oman kokemuksen lisäksi esimerkiksi osallistuminen ja siten myös osallisuus. Nykyisellään osallisuus sisältyy erilaisiin valtionhallinnon ohjelmiin (mm. Kaste-ohjelma¹⁴, Sisäisen turvallisuuden ohjelma) sekä lainsäädäntöön (terveydenhuoltolaki, sosiaali- ja terveysministeriön laki). Lisäksi oikeusministeriöllä on oma Ota kantaa.fi -sivustonsa, joka tähtää suoran demokratian keinojen etsimiseen ja edistämiseen. (Jämsén & Pyykkönen 2014, 12–13, 19–20.) Järjestöillä on merkittävä roolinsa osallisuuden edistämässä, mutta demokratian kannalta ne ovat erityisen tärkeitä. Ihmiset luottavat järjestöihin enemmän kuin poliittisiin puolueisiin ja ovat myös sitä mieltä, että kansalaisten mielipiteet välittyvät paremmin päätöksentekijöille kansanliikkeiden kuin puolueiden kautta. Osallisuuden edistämisen keinoja on lukuisia, mutta tässä yhteydessä mainittakoon järjestöjen tekemä työ sekä riittävien resurssien kohdentaminen. Tavoitteiden saavuttamiselle tulisi myös varata riittävästi aikaa ja että todelliseen tarpeeseen on mahdollista reagoida nopeasti. (Idström 2016, 47, 90–91.)

Kansalaisyhteiskuntaa eriyttää muiden muutosten lisäksi osallistumisen määrällinen muutos. Aikaa ja sitoutumista vaativa osallistuminen esimerkiksi ammatillisten yhdistysten ja poliittisten puolueiden tai puoluepoliittisten aikuisjärjestöjen toimintaan on laskenut selvästi (Hanifi 2011). Muutos on käynnissä ja tulee entisestään kiihtymään nuorten toimijoiden tullessa kentälle. Osallistuminen on projektien kaltaista, ad hoc -tyyppistä, pitkää sitoutumista karttavaa toimintaa. Kansalaisjärjestöille toiminnan muutokset ovat haaste, ja toimintaa on kyettävä kehittämään ja uudistamaan nopealla tahdilla. (Harju 2010, 35.) Miten tämänkaltaista toimintaa on mahdollista hallita ja miten sen vaikuttavuutta todennetaan, entä mitä se vaatii kansalaisjärjestöiltä itseltään? Minkälaista resursointia ja osaamista?

¹³ Raha-automaattiyhdistys rahoitti hanketta vuosina 2011–2014. Lisätietoja hankkeesta www.jelli.fi/osallisuus.

¹⁴ STM 2012: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) on sosiaali- ja terveysministeriön keskeinen tapa ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistyötä.” Lisää sosiaali- ja terveysjärjestöjen osallisuudesta Kaste-ohjelmassa Aki Siltaniemi ja Anne Astikainen (2014). Ks. lähdeluettelo.

Resurssointiin liittyy luonnollisesti toiminnan taloudellinen mahdollistaminen. Harjun (2010, 211–212) mukaan on olennaista, että tuottojen jakaminen järjestöille ottaisi huomioon kansalaistoiminnan ja järjestöjen muutokset. Hänen mukaansa nykyisellään rahoitus on ”säilyttävää ja rakenteita turvaavaa”. Jatkossa olisikin tuettava enemmän kansalaistoiminnan ja järjestöjen uudistuspyrkimyksiä ja fokusoida rakenteiden sijaan toimintaan. Harjun mukaan suurin muutos tarvittaisiin siihen, että rahoitusta kanavoitaisiin edellä mainitun lisäksi epämuodollisen kansalaistoiminnan tukemiseen siksi, että ”siellä on paljon sellaista uutta ja innovatiivista, jonka soisi saavan myös julkisen tuen ja hyväksynnän”.

Juho Saari (2008) puhuu suomalaisen yhteiskunnan kolmoishaasteesta. Hän viittaa julkisen vallan näkökulmasta kolmeen keskeiseen seikkaan, jotka ovat 2010-luvulla elinkeinoelämän kilpailukyvyn edistäminen, huoltosuhteen muutokseen varautuminen ja yhteiskunnan eriarvoistumisen hillitseminen. Saaren mukaan huomionarvoista on se, että kansainvälisissä maa-arvioinneissa (kuten IMF ja OECD¹⁵) leijonanosan näistä kolmesta näkökulmasta ovat saaneet kaksi ensin mainittua, eriarvoistumisen hillitsemisen jäädessä vähemmälle huomiolle. Saaren mukaan tämä kertoo näiden organisaatioiden intresseistä, niiden saamasta toimivallasta sekä arviointia suuntaavista yhteiskunnallisista valtarakenteista. On kuitenkin niin, että esimerkiksi sosiaalipolitiikan näkökulmasta juuri eriarvoistumisen vähentäminen on keskeinen tavoite. (Saari 2008, 12.)

Kyse on poliittisesta valinnasta. Esimerkiksi edellä mainitussa maakartoituksessa OECD¹⁶ haastattelee enemmistönä valtakunnan eliittiin kuuluvia ja sen jälkeen antaa suosituksia näiden haastattelujen pohjalta. Esimerkiksi eriarvoisuuden vähentäminen on yhteiskuntapoliittinen ratkaisu, jonka olemme oppineet nykyisen hallituksen aikana. Järjestökenttä ottaa kantaa joihinkin asioihin, mutta aktiivisuus ei valitettavasti ole päätä huimaavaa. Martti Siisiäisen (2010) mukaan suomalaiset järjestöt ovat sangen passiivisia, jopa venäläiset vievät voiton. Tässä puhuttanee siitä ajasta, kun sikäläiset saattoivat vielä jotakin sanoa joutumatta heti pidätetyiksi. Voisiko siis päätellä, että silloin kun sidos valtiovaltaan vahvistuu, ollaan aina vain hiljaisempia?

¹⁵ ks. esim. OECD:n maa-arvioinnit

¹⁶Suomen toimialakohtaiset tavoitteet esitellään kokonaisuudessaan sivustolla. Lähde: <http://www.finlandunesco.org/public/default.aspx?nodeid=34691&contentlan=1&culture=fi-FI>

3 ERILAISIA ARVIOINNIN DISKURSSEJA

3.1 Arviointiyhteiskunta

Evert Vedungin (2003) metafora, arvioinnin ”aallot loiskivat rantaan”, kuvaa osuvasti sitä, miten arviointi on pikkuhiljaa läpäissyt aikakautemme kulttuurin ja politiikan. Ensimmäinen aalto 1960–1970 -luvuilla oli leimallisesti näkökulmaltaan rationaalinen ja objektiivinen niin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kuin suunnitteluunkin. Poliittikka lähestyi tiedettä, mikä todentui uskossa positivistisen tieteen kaikkivoipaan mahtiin päätöksenteon ja suunnittelun apuna. Tieteellinen arviointi oli osa keskitettyä hallinnointia, ja päätöksenteon apuna käytettiin erilaisia toimenpiteitä, joista Vedung käyttää kokoavaa nimitystä ”politiikka-analyysi” (policy analysis). Tämän yleisnimityksen sisään kuuluvat muun muassa järjestelmä- ja kustannus-hyötyanalyysit. (Horelli 2006, 61.) Horelli toteaa: ”Aallon kärjistynyt malli, julkisten interventioiden insinöörimalli rakentui keskitetyn päätöksenteon ja hierarkkisen täytäntöönpanon perusteella.” Vedungia mukaillen, 1980-luvulla rantautunutta toista arviointiaaltoa voidaan kutsua uudeksi julkisjohtamisen malliksi, josta tarkemmin tuonnempana. Vahva tieteellistämisyhtymys väheni ja eetos välilliseen ohjaukseen, ja kuluttaja- ja kansalaislähtöisyyteen sai sijaa ajattelussa.

Arviointi rantautui Suomeen määrittelytavasta riippuen 1980-luvulla, mutta viimeistään 1990-luvun alkupuolella. Tämä liittyy eritoten siihen, miten arvioinnista alettiin puhua julkisen toiminnan ja politiikan osatekijänä. Arvioinnista tuli yksi osa informaatio-ohjauksen ja tilintekovastuun osoittamista niin julkisen sektorin poliitikoille, ohjelmille kuin instituutioille. Alusta alkaen kolmas sektori oli tässä mukana. Petri Virtasen (2007) mielestä 2000-luvulla voidaan puhua jo näyttöön perustuvasta julkisesta toiminnasta. Julkiseen ja julkisilla varoilla rahoitettuun toimintaan kuuluu oleellisena osana tilintekovelvollisuus. Tämä tilintekovelvollisuus ja -vastuu on läpäissyt yhteiskuntamme niin, että voidaankin puhua näyttöyhteiskunnasta. (Virtanen 2007, 13.) Rajavaara (2007) viittaa tässä näyttöperusteiseen järkeilytyyliin. Suomessa 2000-luvulla keskusteluun tuli tieteellinen näyttöihin perustuva politiikka ja käytäntöjen kehittäminen, jossa päämääränä oli halu ”rahoittaa vain sellaisia palvelumuotoja, joiden vaikuttavuudesta on olemassa tieteellistä näyttöä”. (Rajavaara 2007, 175–176.) Rajavaara itse käyttää termiä vaikuttavuusyhteiskunta muun muassa sen vuoksi, että vaikuttavuudesta on tullut ”päämäärän luonteinen asia ... sitä ei pidetä vain välineenä

jonkin muun tarkoituksen saavuttamiseksi” (emt. 16) ja tällaisena se voi syrjäyttää perinteisiä hyvinvointivaltion arvoja, kuten tasa-arvo, demokratia ja oikeudenmukaisuus.

Arviointikäytäntöjen laajentumisen ja muutosten moninaisuutta Rajavaara kuvaa seuraavasti (2007, 13):

”... arvioinnin velvoitteet ovat lisääntyneet ja virallistuneet, ja ne kohdistuvat yhä useampiin ihmisiin. Vaatimuksia ilmaistaan lainsäädännössä, valtioneuvoston periaatepäätöksissä, tulosohjausasiakirjoissa, tarkastuskertomuksissa, hankesopimuksissa sekä ylikansallisten organisaatioiden strategioissa ja suosituksissa. ... arviointien tarkoitukset ja kohteet ovat moninaistuneet. Arviointeja tehdään esimerkiksi uudistusten vaikutusten seuraamiseksi, tulosohjauksen toteuttamiseksi, ohjelmien, projektien, palvelujen, etuuksien, organisaatioiden ja työyhteisöjen kehittämiseksi, henkilöstöpolitiikan ja palkkausjärjestelmien tueksi sekä tutkimustarkoituksissa. ... kohteet voivat olla lähes mitä tahansa, kuten kokonaisia organisaatioita, palveluja, toimintaohjelmia, projekteja, työyhteisöjä, tarpeita, työsuorituksia, prosesseja ja aikaansaannoksia. ... yhä useammanlaisia hallinnon ja tiedonmuodostuksen käytäntöjä nimitetään arvioinniksi. ... arvioiva subjekti on laajentunut ... arviointiosaamista levitetään kaikkien työntekijöiden keskuuteen”.

Arviointia tukevat toimintayksiköt ovat lisääntyneet ja arviointi on myös synnyttänyt uudenlaista yritystoimintaa (emt. 13). Virtanen (2007) kuvaa yleistymistä toimintana, jossa organisaatiot arvioivat toimintaansa, työntekijät arvioivat omaa toimintaansa ja työnsä ”kohteita”, asiakkaitaan. Julkinen sektori arvioi, ja niin tekee myös kolmas sektori

Virtasen mukaan Suomessa arviointiaihepiiriin liittyvä keskustelu käynnistyi useita muita maita myöhemmin (Virtanen 2007, 12–13): Vasta vuonna 2007 suomalaiset yhteiskuntatieteilijät ja politiikan tutkijat kiinnostuivat projektisoituvasta julkisen hallinnon, uusien ohjausjärjestelmien ja arvioinnin moninaisista vuorovaikutuksellisista muodoista ja osin jopa ristiriitaisuuksista. Hänen mukaansa osasyynä saattaa olla aiheen epäselvyys, joten tästä ei ole aiemmin saatu otetta. Virtasen mukaan on ”oireellista ja puhuttelevaa” myös se, että samaan tahtiin on ryhdytty esittämään kritiikkiä arvioinnin kaiken kattavuudesta ja sen läpätunkevuudesta (ks. Stenvall &

Syväjärvi 2006.)¹⁷. Irma Sulkunen (2006, 8) toteaa tapahtuneiden muutosten jääneen vähäiselle huomiolle, koska yhteiskuntatieteiden ja julkishallinnon asiantuntijoiden kiinnostuksen kohteet ovat olleet muita kuin valtio ja valtajärjestelmät. Toisaalta hän huomauttaa Virtasen tapaan aihealueen olevan epäselvä – muutokset ovat tapahtuneet vähin erin ja prosessi on kesken, tuntuu, ettei ole täsmällistä kieltä vallitsevista valtajärjestelmistä puhumiseen.

Virtanen (2007) tuo esille Barbara Czarniawskan (2005)¹⁸ kriittisen ajatuksen, että pahimmillaan arvioinnit ovat rituaaleja, joilla ei välttämättä ole kysyntää, eikä niitä hyödynnetä millään tavalla. Ne voivat olla jopa niin sanottuja pyhiä lehmiä, joita ylistetään ilmeisistä pulmista huolimatta (Virtanen 2007, 13–14.) Virtasen mukaan arviointi ei saakaan olla itseisarvo, vaan sen arvo syntyy sen hyödynnettävyydestä.

3.2 Arvioinnin ulottuvuuksia

Riitta Seppänen-Järvelä (2004) toteaa, että lähestymistapoja arviointiin on lukuisia, joista mainittakoon tilivelvollisuus-, tiedon tuottamis- ja kehittämisevaluaatio. Usein on kuitenkin niin, että evaluaatiolla, arvioinnilla, täytetään tiedon tuottamisen tehtävää. Kehittämisevaluaatio tähtää jonkin toiminnan edistämiseen, ja Seppänen-Järvelän mukaan prosessiarviointi ja kehittämisevaluaatio vastaavatkin käytännössä toisiaan. Prosessievaluaation ollessa systemaattista, on mahdollisuus tarkastella muutosprosesseja ja siten tuoda prosessin keskeisimmät piirteet esille. (Seppänen-Järvelä 2004, 19.)

Seppänen-Järvelä (2004) viittaa Joan L. Hermanin, Lynn Lyons Morrisin ja Carol T. Fitz-Gibbonin (1987) esille tuomaan summatiiviseen ja formatiiviseen arviointiin. Tällä jaottelulla Seppänen-Järvelän mukaan halutaan tuoda esille arvioinnin kahta eri ulottuvuutta, jotka eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia. Formatiiivinen viittaa arviointiin, jossa näkökulma kohdistetaan kehittämisen toteuttamiseen, miten esimerkiksi hanketta on toteutettu ja miten toteutusta voisi parantaa. Prosessiarviointi

¹⁷ Asiasta lisää esim. Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006): Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

¹⁸ Asiasta lisää mm. kirjassa ”Global ideas. How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy” vuodelta 2005.

on tästä esimerkki. Summatiivinen arviointi viittaa näkökulmaan, jossa tarkkaillaan lopputuloksia ja vaikuttavuutta. Nämä kaksi ulottuvuutta täydentävät toisiaan, eikä esimerkiksi pelkkä lopputulokseen kohdistuva arviointi ole riittävä. (Seppänen-Järvelä 2004, 20.) Formatiivisen ja summatiivisen arvioinnin painotuksissa näkyikin hyvin selvästi se, etteivät nämä kaksi voi olla toisiaan poissulkevia ja itsessään riittäviä (taulukko 1).

Taulukko 1. Seppänen-Järvelän (2004, 20) muokkaama ja lyhentämä taulukko (ks. Herman yms. 1987, 17; Robson 2000, 83)

	Formatiivinen	Summatiivinen
Pääasiallinen arviointilähestymistapa	Prosessien arviointi	Vaikutusten arviointi
Pääasiallinen yleisö	Palvelu/projektihenkilöstö	Päätöksentekijät Rahoittajat
Pääasialliset tehtävät	Päämäärien selkeyttäminen Informaation kerääminen palvelun tai projektin prosesseista ja toteutuksesta, ongelmista ja edistymisestä	Vaikutusten ja toteutuksen dokumentointi
Metodologia	Tyypillisesti pääosin kvalitatiivinen	Tyypillisesti pääosin kvantitatiivinen
Tiedon kerääminen	Jatkuvaa	Usein pääosin loppuvaiheessa
Raportointi	Useissa yhteyksissä, pääosin tapaamisissa ja keskusteluissa Painotus ehdotuksissa muutokseen ja kehittämiseen	Muodollinen kirjoitettu raportti lopussa Painotus vaikutuksissa ja niiden merkityksissä
Arvioijan uskottavuus riippuu	Osoitettu ymmärrys palvelusta tai projektista ja hyvät suhteet henkilöstön kanssa	Tekninen kompetenssi ja puolueettomuus

Mervi Aalto-Kallio, Paula Saikkonen ja Pirjo Koskinen-Ollonqvist (2009) katsovat tärkeäksi, että toiminta ja arviointi rakentuvat ohjelmateorian pohjalta. Heidän mukaansa, ”ohjelmateoria on keino jäsentää toiminnan etenemistä, siihen liittyviä syy-seuraussuhteita ja oletuksia siitä, millä edellytyksillä toiminta voi saavuttaa tavoiteltuja tuloksia ja muutoksia. Syy-seuraussuhteiden jäsentämisessä voidaan hyödyntää tieteellistä teoriaa, mutta se voi yhtä hyvin perustua omiin käsityksiin ja kokemuksiin tai olla näiden yhdistelmä”. (Aalto-Kallio, Saikkonen & Koskinen-Ollonqvist 2009,

16.) Yksinkertaisemmin voisi myös sanoa, että on hyvä tietää, miksi olettaa tietyillä toiminnolla olevan tietynlaisia potentiaalisia vaikutuksia tai on hyvä ymmärtää, minkälaisiin tietoihin, oletuksiin ja uskomuksiin oma toiminta perustuu.

Oleellisia asioita sekä arvioinnin ymmärtämisen että myös tämän tutkimuksen kannalta ovat arviointikäytäntöjen neutraaliuteen ja käsitteistön epäselvyyksiin liittyvät kysymykset, joita käsiteltiin jo johdanto-osassa. Tiivistetysti keskeiset asiat:

- Arviointikäytännöt eivät useinkaan lähde liikkeelle toiminnasta, vaan ne tuodaan ulkoa päin pohtimatta tilannekohtaista soveltuvuutta.
- Käytännöt eivät ole neutraaleja. Niihin sisältyvät määritykset siitä, miten arviointia tehdään (toimenpiteet, menetelmät, tekniikat jne.) ja käytännöt liittyvät kulloisenkin ajanjakson taloudellisiin ja poliittisiin rakenteisiin ja valtasuhteisiin.
- Arvioinnin käsitteistö on selkiintymätön. Vaikutukset ja vaikuttavuus voivat tarkoittaa hyvin erilaisia asioita.

Arviointi sisältyi jo 1950-luvulta alkaen ja 1960-luvulla entisestään tiivistyen, vakaumukseen, jonka mukaan maailmasta voidaan tehdä ihmisarvoisempi keskittetyllä poliittisella suunnittelulla ja kaiken läpäisevillä julkisilla toimenpiteillä. Kyse oli Vedungin mukaan rationalismin voittokulusta. Poliitikko haluttiin nähdä tieteeseen ja järkeen perustuvana toimintana, ja tätä ajatussuuntaa on kutsuttu radikaaliksi rationalismiksi. Arviointi kehittyi tässä yhdeksi radikaalin rationalismin osaksi. (Vedung 2003, 9.)

Radikaalin rationalismin kysymyksiä Vedungin (2003, 10) muokkaamana (alun perin Wittrock & Lindström 1984):

1. Mitä ongelmaa tai ongelmia päätöksentekijä (*toiminnan toteuttaja*) yrittää ratkaista?
2. Mitä tavoitteita ongelma-alueelle (*toiminnalle*) asetetaan?
3. Minkälaiden vaihtoehtoisten toimintatapojen katsotaan voivan auttaa saavuttamaan tavoitteet?
4. Mitkä ovat toimintavaihtoehtojen seuraukset ja millä todennäköisyydellä vaihtoehtoilta on tällaisia seurauksia?
5. Mitä kustannuksia ja resurssivaatimuksia eri vaihtoehtoihin liittyy?

6. Miten toimintavaihtoehdot voidaan laittaa järjestykseen ottaen huomioon nämä seurausten ja kustannusten arvioinnit, ja mitä kriteerejä vaihtoehdonvalinnassa on käytettävä?
7. Miten jo tehdyistä valinnoista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää toimintavaihtoehtojen ja tavoitteidenasettelun uudessa arvioinnissa.

Oleennaista on, että päätökset tehdään vasta kun toimenpideanalyysin kysymyspatteristoon on saatu vastauksia. Radikaali rationalismi katsoo tulevaisuuteen ja suuntaa päätöksentekoa sekä päätöksiä valmistelevia suunnitteluvaiheita horisontissa. Julkisen sektorin päätöksentekoon liittyvissä rationalisoinneissa hyödynnettiin monia eri menetelmiä, kuten ohjelmabudjetointia, nollabudjetointia, monivuotista suunnittelua, tulevaisuustutkimuksia, järjestelmäanalyysijä sekä yhteiskuntataloudellisia kustannus-tuotto-analyysijä (politiikka-analyysi). (Vedung 2003, 9.)

3.3 Projektiyhteiskunta ja lyhyt kantama

Pertti Alasuutari ja Marjaana Lampinen (2006) tarkastelevat suomalaisen julkisen hallinnon siirtymistä projektimaiseen suuntaan globaalien muutosten kautta. He katsovat, että kansainvälisesti keskeisellä sijalla ovat olleet sekä Euroopan unioni että OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Mukaan he ottavat myös OECD:n julkishallintokomitea PUMA:n (Public Management Committee). (Alasuutari & Lampinen 2006, 56.)

Projekti organisaatiomuotona näyttää uudenlaisen valtajärjestelmän ytimeltä. Tähän ytimeen liittyy muun muassa ohjelmapohjainen suunnittelu, turvautuminen puitelainsäädäntöön, ministeriöiden vallan kasvu, tulosjohtaminen, julkisen ja yksityisen sektorin uudenlainen yhteen kietoutuminen, byrokraattisten hierarkioiden korvautuminen verkostoilla, kansalaisten lisääntyvä vastuu elämänsä järjestelyistä ja työelämän joustot. Projektiyhteiskunta nimeä perustelee myös se, että projekti sisältää ajatuksen tarkkaan suunnitellusta toiminnasta tietyn päämäärän saavuttamiseksi, mutta voidaan nähdä myös yleisemmäksi kansalaisten elämänohjeeksi, jota luonnehtii

liikkeessä oleminen, toimijuus, suunnitelmat, tavoitteet, tahto ja saavuttaminen. (Rantala ja Sulkunen 2006, 8–9.)

Sulkusen (2006) mukaan, ”keskeinen nykyhallinnon organisaatio on projekti”, jonka rahoitus tulee määrärahoista kiinteiden budjettivarojen sijaan, ja tämä taas edellyttää sopimusta, jonka valvomiseksi tarvitaan arviointia, toista hallintamuotoa. Sopimusten ja arviointien tavoitteiden määrittelemiseksi tarvitaan ohjelmia, resurssit turvataan rahastoilla, jonka lisäksi tarvitaan toimijoita, joita taas määrittää kumppanuus. Sopimus on Sulkusen mukaan projektin ”hallinnollinen ydin”. (Sulkunen 2006, 17.) Sopimuksia tehdään ”hallintajärjestelmän kaikissa vaiheissa – parlamentaarisisessa päätöksenteossa, ohjelmien tavoitteenasettelussa, kumppaneiden kesken ja myös viranomaisten ja kansalaisten välillä” (emt. 29). Näin sopimuksilla korvataan yksisuuntainen ohjaus ja valvonta, sitoutetaan osapuolet toteuttamaan sopimuksia ja noudattamaan niillä olevia velvoitteita. Valtio on yksi kumppani muiden joukossa. Usein tavoitteet määritetään niin yleisiksi, että kaikki voivat olla niiden takana. (emt. 29, 31.)

Vaikuttavuuden eetos liittyy oleellisesti myös projektimaailmaan. Sulkunen (2006, 33) kuvaakin osuvasti, ”[t]avoite- ja puiteohjauksen abstraktius on syynä siihen, että vaikuttavuuden retoriikasta on muodostunut yksi niistä fiktioista, jotka yhtäältä oikeuttavat projektiyhteiskuntaa ja toisaalta kritisoiivat sen toimivuutta”. Hän jopa väittää viitaten arviointitutkimukseen, että vaikutusten retoriikka on fiktiota, ja ”vaikuttavuuden illuusio on osa sitä fiktiivistä tietoisuutta, jonka varaan projektiyhteiskunta rakentuu”. (Sulkunen 2006, 33–35.)

Projektiyhteiskunnan ongelmia voitaneen Sulkuseen perustuen tiivistetysti kuvata seuraavasti: Julkisen vallan vetäytyvä rooli, projektimuotoinen kehittäminen yleisne päämäärineen ja tavoitteenne ja niihin liittyvä sopimuksellinen yhteisymmärrys vastuunjakoineen siirtävät yhteiskunnalliset ongelmat ja ristiriidat poliittisen keskustelun ulkopuolelle. Vastuu yhteiskunnallisten ongelmien, kuten köyhyys, ratkaisemisesta kuuluu lopulta meille kaikille – tasapuolisesti.¹⁹

¹⁹ **Euroopan köyhyden ja syrjäytymisen torjunnan teemavuosi käynnistyy** (ote uutisoinnista): Vuosi 2010 on Euroopan köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuosi. Jokainen EU-maa toteuttaa teemavuotta omilla kansallisilla ohjelmillaan. Suomessa teemavuosi näkyy *Rakennetaan yhteiskunta kaikille* ja *Stop köyhyys –tunnuslauseilla* (kursivointi lisätty). Osattomuuden ja huono-osaisuuden ilmiötä pidetään esillä ja nostetaan keskusteluun eri puolilla maata erilaisilla tavoilla yhdessä kaikkien suomalaisten kanssa. Vuoden aikana köyhille, syrjäytyneille ja syrjäytymisvaarassa

Päivi Liikamaan (2005) artikkelissa Yrjö Engeström esitti huolensa kuvaten tilannetta huonoksi silloin, jos tulokset eivät ankkuroidu todellisuuteen, kokonaisuutta ei oteta huomioon, ja tilanne näyttäytyy perin sirpaleisena. Aikatauluista ja muutoseikoista ei kaiketi saa tulla pääsisältöjä projekteissa. Ja vaikka projekteillakin on oma paikkansa, suuriin yhteiskunnallisiin uudistuksiin projekti on epäonninen väline. (Liikamaa 2005, 25–27.) Eikä ohjelmakehittäminen voi korvata yhteiskuntapolitiikkaa.

3.4 Auditointiyhteiskunta ja laadun tavoite

Rajavaara viittaa Cris Shoren ja Susan Wrightin (2000) ajatuksiin, joiden mukaan auditointiin liittyy seuranta, todentaminen, tarkastaminen ja arvostelmien tekeminen (Rajavaara 2007, 164). Itse käsite on tullut yritystoiminnan laskentatoimen puolelta, josta se on omaksuttu yhteiskuntaan eri toiminta-alueille, jopa nopeasti (ks. Power 1997a²⁰). Rajavaara esittää Michael Powerin (1994) ajatuksen, jonka mukaan auditointi on riippuvuussuhteinen käsite, joka ei ole selväpiirteinen, eikä se ole valituista lähestymistavoista muodostettu kokonaisuus. Hän viittaa myös Marilyn Stratherniin (2000), joka puhui termistä ”läpinäkyvyyden terrorina”, jossa auditoinnin järjestelyt ovat yhteydessä uudenlaisen tilivelvollisuuden muodostumiseen. Outous tulee siitä, että nämä käytännöt sekä edistävät että jarruttavat hyvien käytäntöjen kehittämistä. Auditoinnista on tullut keino, jolla toimintaa oikeutetaan, ja siinä on kyse kontrollin kontrollista. (Rajavaara 2007, 164–165.) Voidaan lisäksi puhua ”todentamisen rituaaleista”, jossa tosin epäselväksi jää mitä auditoinnilla tavoitellaan. Taustalla on kuitenkin ollut halu varmistaa julkisen toiminnan laatu ja tilivelvollisuus auditoinnin keinoin. (Rajavaara 2007, 164; ks. myös Power 1997a.)

Rajavaaran (2007) mukaan laadun käsite ilmaantui julkisten palveluiden yhteyteen 1980-luvulla. Käsitteen imussa syntyi monenlaisia merkityksiä, käytäntöjä, oppeja, pyrkimyksiä uudistuksiin ja voimainkoetuksia. 1990-luvulla Suomessa oltiin tilanteessa, jossa uumoiltiin, että laadun käsite veisi voiton vaikuttavuuden käsitteeltä.

oleville halutaan antaa ääni. Lähde: Uutiset, 21.1.2010 Ulkoministeriö / Suomen suurlähetystö, Madrid.
[http://www.finlandia.es/public/default.aspx?
contentid=184658&nodeid=36827&contentlan=1&culture=fi-FI](http://www.finlandia.es/public/default.aspx?contentid=184658&nodeid=36827&contentlan=1&culture=fi-FI)

²⁰ Lisää Michael Powerin teoksessa ”The audit society: Rituals of verification” vuodelta 1997.

1993 Stakesin asiantuntijaryhmä ryhtyi pohtimaan sosiaalihuoltoon liittyviä kysymyksiä laadun näkökulmasta. Ryhmän tehtävänä oli nostaa sosiaalialan laatukysymykset julkiseen keskusteluun sekä koota tietoa laadusta ja seurata tähän liittyvän keskustelun painotuksia. (Rajavaara 2007, 155.)

Auditoinnin järkeilytyyliin kuuluvat siis laadun hallinta, kehittäminen, erilaiset standardit, pyrkimys erinomaisuuteen, kilpailukyvyn lisääminen sekä akkreditointi (valtuuttaminen). Tiedonhalun perustana on läpinäkyvyys ja kustannustehokkuus (value for money). Auditoinnista on etsitty apua muun muassa luottamuksen ongelmiin eri toimijoiden välillä, reflektiivisen itsetarkkailun ja kolmannen osapuolen tarkastusten avulla sekä tilivelvollisuuden lisäämisellä. Todellisuudessa auditoinnit voivat kuitenkin lisätä epäluottamusta ja organisaatioiden läpinäkyvyys jää epäselväksi. Olosuhteet rakennetaan niin, että asiat saadaan auditoitaviksi. Valvova katse suuntautuu työntekijöihin ja vaikuttaa työn teon tunnelmaan, toiminta on hierarkkista ja paternalistista. (Rajavaara 2007, 165.)

Miten vaikuttavuus sitten asemoituu tähän järkeilytyyliin? Ei kovin hyvin, jos kysymykset kohdistuvat siihen, onko tietynlainen valvontajärjestelmä olemassa, eikä kiinnostusta ole siihen, millaisia vaikutuksia toiminnalla on yhteiskuntaan ja yksilöihin. Auditoinnin tutkijat Shore ja Wright (2000)²¹ toteavat, että mitä enemmän auditoidaan, sitä varmemmin toiminnan vaikutukset voivat jäädä arvioimatta. Valvontajärjestelmästä tulee itseisarvo, kiinnostus ei kohdistu niinkään organisaatioiden yksittäisiin toimintoihin. (Rajavaara 2007, 166.)

Haastattelujen yhteydessä (lisää luvussa seitsemän) tuli esille, miten auditointia/tarkastuksia käytetään TVS²²-prosessin tukena (tarkemmin luvussa kuusi).

”Raha-automaattiyhdistyksessä ennen tuloksellisuus- ja vaikutusseurantojen (TVS) käyttöön ottoa toimintoihin suunnatut tarkastukset, eräänlaiset auditoinnit, keskittyivät rahoituksen käytön valvontaan. TVS-kaudella kohteena ovat myös aiemmin tehdyt selvitykset: mikä niissä on virheellistä tai huonosti tehtyä sekä missä kohden ja miten asiaa tulee korjata. Nämä eivät ole erityisen keskusteleuvia tilaisuuksia. Minulle ainakin tuli parin keskusteluyrityksen

²¹ Tarkemmin asiasta: Shore, Cris and Susan Wright (2000) “Coercive Accountability” Audit Cultures. Ed. M. Strathern. Routledge: New York and London.

²² TVS=tuloksellisuus- ja vaikutus selvitys

jälkeen tunne, että parempi olla hiljaa, kun nostaa esiin mahdollisia erilaisia näkemyksiä esim. tulosten ja vaikutusten seurannan tavoista. Tarkastuslausunto lähetettiin kommentoitavaksi, mutta korjausehdotuksista ei hyväksytty yhtäkään, ei edes suoranaisen virheen korjaamista”. (H9)

3.5 Vaikuttavuusyhteiskunta ja tuloksen mahti

”Seurataan vaikuttavuutta, jotta voidaan ohjata toimintaa, jotta voidaan lisätä vaikuttavuutta.” (Paasio 2015)²³

Liisa Horellin (2006) mukaan vaikuttavuus on nostettu tuottavuuden ja innovaatiokyvyn mukana sekä taloudellisen että yhteiskunnallisen menestyksen kriteereiksi. Hänen mukaansa vaikuttavuudesta on tullut lähes mantran kaltainen, vaikka täyttä varmuutta siitä, mitä vaikuttavuudella ja sen arvioinnilla tarkoitetaan, ei ole. (Horelli 2006, 61.)

Vaikuttavuuden käsite asettui hyvinvointivaltion hallintoihin ja tietokäytäntöihin 1980-luvun loppupuolella. Esimerkkinä voidaan sanoa, että vaikuttavuus on ollut tärkeä käsite lääke- ja taloustieteessä, mutta esimerkiksi sosiaalipolitiikassa puhuttiin toiminnan vaikutuksesta, vaikutuksista ja seurauksista. 1990-luvulla vaikutuksen ja vaikutusten käsitteet venähtivät vaikuttavuudeksi, josta tuli hyvinvointivaltion hallinnoinnissa miltei päämäärän luonteinen asia. Vaikuttavuuden käsitteen käyttö on entisestään lisääntynyt hyvinvointivaltion toiminnallisissa yhteyksissä 2000-luvulla. (Rajavaara 2007, 171–172.) Vaikuttavuus ja muut käsitteet eivät tulleet yleiseen dialogiin sattumalta, vaan liittyvät Suomessa ja muualla länsimaissa monenlaisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Alasuutari (2004) taustoittaa, että Suomessa läpikäyty suunnanmuutos on kuvattavissa siirtymäksi suunnittelutaloudesta globaaliin kilpailutalouteen.

Vaikutusten kysymykset muodostuvat yhteiskunnallisten muutosten paineissa ja seurauksena, sekä aiheesta käydyistä keskusteluista. Sosiaalipolitiikkaakin alettiin perustella, puolustella ja kyseenalaistaa juuri vaikuttavuuteen vedoten. Käänne

²³ Petteri Paasio (2015): Sosiaalityö ja vaikuttavuus: kuinka työn vaikuttavuus otetaan haltuun? Socom Kaakkois-Suomen sosiaalialanosaamiskeskus, aikuissosiaalityön aamukahvit, Lappeenranta 15.10.2015. Lähde: <https://www.slideshare.net/samulisukkula/aikuissosiaalityn-aamukahvit-petteri-paasio-15102015>

kehittäessä hyvinvointivaltion toimintaa on tuonut vaikuttavuuden kysymykset ”uuteen valoon”, kun vaikuttavuuden käsite on hiipinyt erilaisten muutosten yhteydessä myös julkisen sektorin toimintaan (Rajavaara 2007, 171.) ja sieltä edelleen kolmannelle sektorille.

Hyvinvointivaltion hallinnointiin ovat kuuluneet ja kuuluvat erilaiset vaikutusten järkeilytyylit, niiden painoarvo voi vaihdella ajankohdasta toiseen, mutta niillä on myös pysyvyytensä. Uusia tyylejä syntyy, mutta vanhat eivät katoa. Ne elävät lomittain, mutta tarvitsevat säilyäkseen institutionaalisen perustan (Rajavaara 2007, 174.) Järkeilytyylejä ovat tilastollinen, tavoiteperusteinen ja tarveperusteinen, kokeellinen, vuorovaikutteinen, tuloksellisuuteen perustuva, auditointia painottava sekä näyttöperusteinen järkeilytyyli (taulukko 2). Rajavaara huomauttaa etsineensä järkeilytyylejä sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimusten ja ajankohtaiskeskustelujen välityksellä, jolloin ryhmityksessä eivät välttämättä esiinny kaikki järkeilytyylit (Rajavaara 2007, 175.)

Järkeilytyylit ovat Ian Hackingin²⁴ kehittämä analyyttinen työkalu. Ne ovat tutkimuksen, luokittelun ja nimeämisen käytäntöjen kokonaisuuksia, jotka syntyessään suuntaavat tiedonmuodostusta uusiin kohteisiin ja kysymyksiin. Näin tyylit eivät ole vain ajatusrakennelmia, vaan niihin liittyy myös välineissä, laitteistoissa ja käytännöissä ilmenevä aineellinen puoli. Jokainen järkeilytyyli määrittää omat totuusehdot tiedon alalle, jolla niitä sovelletaan. Järkeilytyylit eivät ole objektiivisia, vaan asettavat ehdot sille, mikä katsotaan objektiiviseksi ja kukin tyyli tuo mukanaan uusia asioita, kuten tutkimuskohteita, käsityksiä evidenssistä, säännönmukaisuuksia ja toteen/epätoteen liittyviä lausumia. Järkeilytyylejä ei voi kumota ulkopuolelta, vaan vain sisäisesti eikä uudenlaisen järkeilytyylin ilmaantuminen välttämättä kyseenalaista toista jollakin toisella alueella. (Rajavaara 2007, 69.)

²⁴ Lisää Ian Hackingin järkeilytyyleistä mm. teoksessa *Historical ontology* (2002a).

TAULUKKO 2. Vaikutusten ja vaikuttavuuden järjelytyylit (Rajavaara 2007, 172–173)

Järjelytyyli	Tilastollinen	Tavoiteperusteinen Tarveperusteinen	Kokeellinen	Vuorovai- kutteinen	Tulokselli- suus	Auditointi	Näyttö- perusteinen
Konteksti	Kansallis- valtio	Kansallis- valtio	Kansallis- valtio	Paikallinen (asuinalue, yhteisö)	Globaali Paikallinen	Globaali Paikallinen	Globaali Paikallinen
Tiedon kohde	Väestön olot	Tavoitteiden saavuttami- nen Tarpeiden tydyttämi- nen	Interven- tioiden vaikutukset	Yhteinen toiminta	Tilivelvolli- suuden todentaminen	Toimijoiden luotettavuus ja uskottavuus Laatujärjes- telmät	Intervention vaikutukset
Tiedon subjekti	Valistunut sivistyneistö	Virkamiehet Suunnittelijat Tutkijat	Tutkijat	Työntekijät Asiakkaat Kuntalaiset	Työntekijät	Palvelutuot- tajat Työntekijät	Tutkijat Työntekijät
Arvioinnin käsitteet	Sosiaalisten olojen arvostelu	Mittari Seuranta Sosiaali- indikaattori	Mittari Satunnais- taminen	Dialogi Osallistumi- nen Valtaistumi- nen	Tulostavoit- teet Mittarit Tunnusluvut Strategisuus	Laadunhal- linta Kehittämi- nen Standardi Erinomai- suus Kilpailu- kyky Akkredi- tointi	Systemaatti- nen katsaus
Vaikutus- ten käsitteet	Vaikutus tarkoituksen mukaisuus- tena	Vaikutus tavoitteiden saavuttami- sena, tarpeiden tydyttämi- sena	Kausaali- suus	Vaikutus onnistumi- sena, merkityk- senä, edellytyk- sinä	Vaikuttavuus Yhteiskunnal- linen vaikuttavuus	Vaihtelee EFQM: yhteiskun- nalliset tulokset	Näyttö
Hallinnan käsite	Sosiaali- reformismi	Rationaali hyvinvointi- valtiollistami- nen	Rationaali hyvin- vointivaltiollista- minen	Osallistava demokratia Sisäinen hallinta Autenttisuus	Vastuullista- minen Sopimuksellis- uus	Kontrollin kontrolli	Rationaa- linen valinta ja karsinta
Tiedon- halun perustelu	Sosiaalipoli- tiikan aikaansaai- minen	Sosiaalipoli- tiikan laajentami- nen	Sosiaali- politiikan ennustet- tavuus	Elämän ja työn hallinta Yhteisen toiminnan kehittämi- nen	Tulosvastuu Kustannus- tietoisuus (Value for money)	Läpinäky- vyys Kustannus- tietoisuus (Value for money)	Intervention vertailu Kokeellisen järjely- tyylin vakiinnutta- minen
Tietoa vakaut- tavat instituutit	Valtionhal- linto Tilastointi Yhdistykset (Yliopistot)	Suunnittelu- ja tilastointi- instituutit Yliopistot Tutkimuslait- okset	Yliopistot Tutkimus- laitokset	Stakes Sosiaalialan osaamiskes- kukset Yliopistot Verkostot	Ylikansalliset organisaatiot Valtion toiminnot, mm. controller- yksikkö Konsultti- yritykset	Ylikansal- liset organisaat- iot Valtion toiminnot Laatu- ja bench- marking- yritykset ja - yhdistykset	Stakes Cochrane- ja Campbell- tietokannat EU

Järkeilytyyliä ilmaantuminen ja käyttöönotto ovat yhteydessä eri ajankohtien yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja siitä syntyneen tiedonhalun kohdentumiseen ja/tai pyrkimykseen laajentaa tietyn järkeilytyylin käyttöaluetta. Alla lyhyt katsaus taustatekijöihin (Rajavaara 2007, 171–176):

Alkava teollistuminen ja yhteiskunnalliset jännitteet 1800-luvun lopulla suuntasivat tiedonhalun maaseutu- ja kaupunkiväestön elinoloihin, tilastollinen järkeilytyyli otettiin laajaan käyttöön. Tavoiteperustainen, tarveperustainen ja kokeellinen vaikutusten järkeilytyyli tulivat käyttöön hyvinvointivaltiota laajennettaessa suunnittelukeskeisistä lähtökohdista. Kansalaiset olivat näissä järkeilytyyleissä tiedonmuodostuksen kohteita.

Kansalaisten osallisuutta vahvistavien tietokäytäntöjen mahdollisuuksia alettiin pohtia 1970-luvulla, kun suunnittelukeskeisen järjestelmän ongelmat (asiantuntijavaltaisuus, byrokraattisuus, epädemokraattisuus) tulivat keskusteluun. Näin vuorovaikutteisen järkeilytyylin käyttöönotto 1980-luvun alulla liittyi hyvinvointivaltiollisten käytäntöjen kritiikkiin sekä kuntien tarpeisiin saada uudenlaista tietoperustaa sosiaalipolitiikalle. Myöhemmin lamaan liittyneet leikkaukset vähensivät kehittämisintoa. Vuorovaikutteisen järkeilytyylin tavoitteena on saada aikaan uudenlaisia näkökulmia huono-osaisuuteen ja työn toteutukseen sekä vahvistaa yhteisöllistä ja vastavuoroista tietämistä. Vaikuttavuuden käsitettä ei käytetä, vaan pikemminkin yritetään suojautua ja vastustaa käsitteeseen liittyviä hallinnonin pyrkimyksiä, kuten leikkauksia ja tulostamista. Rajavaara toteaa (2007, 175) käyttöön tosin tulleen arvioinnin käsitteitä ja lähestymistapoja. Tämän puolen voi nähdä vahvistuneen ajan myötä, esimerkiksi pääkaupunkiseudun osaamiskeskus Soccassa sosiaalityön vaikuttavuuden parantamisesta on tullut keskeinen osa toimintaa.²⁵ Stakesia entisenlaisena vuorovaikutteista järkeilytyyliä vakiinnuttavana instituutiona ei enää ole (osa Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta), joten vaikuttaa siltä, että tämän järkeilytyylin institutionaalinen perusta on heikentynyt.

Tuloksellisuuden järkeilytyyli ilmaantui 1980-luvun lopulla liittyen julkisen sektorin uudistamiseen tavoitteena hyvinvointivaltion kehittäminen tulosohjatuksi ja markkinaehtoiseksi. Vaikuttavuuden kysymykset tulivat pohdittaviksi. Auditoinnin järkeilytyyli alkoi asettautua hyvinvointipalvelujen yhteyteen 1990-luvun alussa

²⁵ Lisää Socca internetsivut: Sosiaalityön vaikuttavuus. Lähde: http://www.socca.fi/kehittaminen/sosiaalityon_vaikuttavuus.

yhteydessä taloudelliseen lamaan. Tuloksellisuuden ja auditoinnin järkeilytyylit liittyivät toimijoiden vastuuttamisen/vastuullistamisen pyrkimyksiin, sopimuksellisten palvelujärjestelyjen mahdollistamiseen ja toimijoiden valvontaan hyvinvointivaltion hallinnoinnissa. Molempiin sisältyy uudenlainen tapa tilivelvollisuuden todentamiseen. Näyttöperusteista järkeilytyyliä voi pitää sekä omana järkeilytyylinään että keinona vakiinnuttaa kokeellista tutkimusta hyvinvointipalveluihin. Näyttöperusteisten käytäntöjen kehittäminen tuli keskusteluun 2000-luvulla ja sen voi katsoa liittyvät hyvinvointivaltion karsintavaiheen menettelyjen synnyttämään tiedonhaluun. Kyse on globaalista liikkeestä, jossa korostetaan palvelujen, interventioiden ja toimintojen vaikuttavuudesta tehtävien systemaattisten tutkimuskatsausten asemaa.

Järkeilytyylit elävät rinnakkain ja lomittain, mutta säilyäkseen ne tarvitsevat institutionaalisen perustan. Esimerkiksi väestön elinoloihin ja niiden muutoksiin sekä hyvinvointipolitiikkojen onnistumiseen liittyvä tutkimustoiminta ovat valtion tutkimus- ja tilastointi-instituutioiden ytimessä. Tämä tieto on välttämätöntä, kun halutaan tietää elinolojen muutoksista ja yhteiskuntapolitiikan merkityksestä. (Rajavaara 2007, 174.)

Mitkä ovat sitten vaikuttavuuden ilmaantumisen taustatekijöitä? Rajavaara (2007, 177) listaa keskeisiä yhteiskunnallisia tekijöitä vaikuttavuuden käsitteen ilmaantumiseen, jotka ovat ainakin

- 1) globaalin, paikallisen ja kansallisen hallinnan muutokset,
- 2) globaalin kilpailutalouden ehdoin toteutuvan, uusmanageristisen hallinnoinnin vakiintuminen julkisen sektorin toimintaan,
- 3) hyvinvointivaltion toimijoiden vastuullistaminen uudenlaisten tilivelvollisuuden käytäntöjen avulla,
- 4) hyvinvointivaltion taloudellisen niukkuuden ongelma sekä
- 5) vaikutusten kysymysten merkityksellisyys hyvinvointipalveluissa ja niiden ammatillisessa tietokulttuurissa.

Rajavaaran (2007) mukaan vaikuttavuuden käsitteen käytön yleistymiselle voi hakea syitä ylikansallisten organisaatioiden merkityksen vahvistumisesta, niiden politiikkapyrkimyksistä sekä niiden suosittamista hyvän hallinnon toimenpiteistä ja arviointikäytännöistä (Maailmanpankki, OECE, EU, ESR). Vaikuttavuuden käsitteen

leviäminen liittyy myös hallinnan muutokseen, jonka yhteydessä globaalien kilpailutalouden rationaliteetit, markkinaehtoisuus ja uusmanagerismi ovat vakiintuneet julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion hallinnointiin. Olemme siirtyneet Alasuutarin (2004, 3) mukaan monilla sektoreilla hyvinvointipalveluiden resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen.

Voidaan myös ajatella, että vaikuttavuuden käsitteen käytön lisääntyminen liittyy hyvinvoinnin toimijoiden vastuullistamisen ja vastuuttamisen pyrkimyksiin. Tämä tarkoittaa Raija Julkusen (2006a) mukaan siis julkisen sektorin vastuiden karsimista ja siirtämistä muille toimijoille. Taloudellisen niukkuuden kysymykset ja sosiaalipolitiikan rajoittamisen pyrkimykset ovat osaltaan syynä vaikuttavuuden käsitteen vakiintumiselle. Viimeisenä mainittakoon, että käsitteen käyttöön on myös saattanut vaikuttaa se, että vaikutusten ja laadun kysymykset ovat olennaisia asioita useissa hyvinvointivaltion asiantuntijoiden ja ammattilaisten tietokäytännöissä ja palvelukulttuureissa, joissa he toimivat hyvien käytäntöjen kriteerien perusteella. (Rajavaara 2007, 177–179.)

Jorma Mäkitalo, Jari Turunen ja Ipo Vilkkumaa (2008, 12–14) pohtivat Verven²⁶ Vaikuttavuus muutoksessa -kirjassa sitä, miksi vaikuttavuuden osoittamisesta on tullut niin tärkeää. He tuovat esille seuraavia seikkoja: a) Käytettävissä olevien resurssien rajallisuus, mikä on merkinnyt kasvun pysähtymistä tai vähintään hidastumista, b) rahaa ei ole määrättömästi käytettävissä, joten on keskitettävä voimavarat vain todistettavasti vaikuttavaan toimintaan, c) tarve tuottaa uusia interventioita uusille ja vanhoille kohderyhmille, d) markkinaehtoinen palveluiden tuotantotapa, mikä näkyy muun muassa palveluiden ja interventioiden tuotteistamisessa ja tilaaja-tuottaja -mallien yleistymisessä. Ostajalla on mahdollisuus erotella luotettavalta vaikuttava malli, ”palvelupaketti”, ei-toimivasta ja myyjällä on mahdollisuus markkinoida ”tuotettaan” sekä e) vaikuttavuuden osoittamisen menetelmissä on tapahtunut keskittymistä. Puhutaan ”kultaisesta standardista”²⁷, mikä tarkoittaa alalle vakiintunutta

²⁶ Verve on valtakunnallinen työelämää, yrityksiä ja kuntoutujia tukeva asiantuntijaorganisaatio.

²⁷ Kultainen standardi on Saijonkarin (2008) mukaan jotain, jossa ”testin diagnostista tarkkuutta arvioidaan perinteisesti vertaamalla arvioitavan testin tuloksia parhaalla mahdollisella vertailutestillä (gold standard) saatuihin tuloksiin. Usein arviointia vaikeuttaa se, että vertailutestiä ei ole saatavilla kaikille potilaille, vertailutesti on puutteellinen tai hyväksyttävää vertailutestiä ei ole.”

tutkimusta, josta seuraa voimakas vaatimus siihen, että kaikki on arvioitava tätä silmällä pitäen.

Vaikuttavuus on ollut tärkeää ennenkin, mutta nyt se on erityistä ”vaikuttavuuden avulla vaikuttamista”, josta toivotaan ratkaisua resurssien käytön ja jaon kysymyksiin. Tässä ei sinänsä ole mitään vikaa, mutta miten osoitetaan jonkin intervention vaikuttavuus, entä mitä pidetään oikeana tai tieteellisenä vaikuttavuuden osoittamisena? (Mäkitalo ym. 2008, 12–14.) Tästä läpilyönnistä huolimatta vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on ongelmallista joissakin palveluissa ja toiminnoissa. Rajavaaran mielestä esimerkiksi hoivaan ja huolenpitoon liittyvät palvelut (mm. vanhusten palvelut, päivähoito) eivät pääosin sovellu vaikutusten ja vaikuttavuuden kautta tarkasteltavaksi. (Rajavaara 2007, 180.) Entä sopivatko esimerkiksi matalan kynnyksen asukastalot, asukastuvat ja erilaiset kansalaisten kohtaamispaikat tähän?

Vaikuttavuuteen liittyy myös mielenkiintoisia moraalisia puolia. Vaikuttavuuden seurannoissa on kyse ”ulkopuolisesta katseesta”, joka objektivoi toisen osapuolen ja tekee hänestä vaikutettavan kohteen. Kohteena ollessaan häneen voidaan kohdistaa toimenpiteitä ja vertailla muiden kanssa. (Rajavaara 2007, 181.) Voidaan ehkä ajatella, että kohteena ollessaan ihmisessä on jotakin parannettavaa, ja häneltä kenties odotetaan tietynlaista aktiivista kansalaisuutta ja tietynlaista toimijuutta. Mikä on tässä viitekehyksessä ihmisen subjektiviteetti, identiteetti, entä ihmisen positio?

Entä mitä tarkoitetaan tuloksellisuudella, jota kohden toiminnan tulisi edetä? Valtiovarainministeriön mukaan tuloksellisuus on ”kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun” (VVM 2018). Miten ihmisen tuottavuus ja panokset ovat mitattavissa, entä milloin hänen toimintansa on tuloksellista? Milloin se on riittävää? Entä millä mittareilla mitattuna?

Tuloksellisuuden järkeilytyylin tiedonhalun perusteluna ovat tulosvastuu ja kustannustietoisuus (Value for money). Tätä järkeilytyyliä edustaa nähdäkseni yhtenä SROI (Social Return on Investment) -menetelmä, jolla voidaan pyrkiä osoittamaan järjestöjen työn vaikuttavuutta ja hyötyjä rahassa. Menetelmän avulla taloudellista vaikuttavuutta ”voidaan mitata, arvioida ja osoittaa”. Taloudellinen vaikuttavuus ja sen osoittaminen suunnataan rahoittajille, päättäjille, sidosryhmille, medialle sekä kansalaisille, mutta

tulokset toimivat myös ”toiminnan suunnittelun, kehittämisen ja johtamisen” välineinä.
(Ahokas 2016, 6–7; Klemelä 2016 8–9.)

4 KAIKEN TAKANA HALLINTA?

4.1 Hallintaa ja etäältä johtamista

Ilpo Helén (2010) toteaa, että hallinnan analytiikka on yksi kiinnostavimmista Michel Foucault'n valta-analytiikasta ammentava koulukunta. Sitä edustavat sosiologit Mitchell Dean ja Nikolas Rose kokoavat yhteen hallinnan analytiikan perusteet teoksissaan *Governmentality* (Dean 1999) ja *Powers of Freedom* (Rose 1999). Hallinnan analytiikan aineksia ovat foucaultlaisen valta-analytiikan mukaan käsitys vallasta hajautuneena. Se koostuu monista suhteista, toimijoista ja vallan subjekteista, joista yhdessä muodostuu vallan harjoittamisen järjestely ja tilanne. Valta itsessään viittaa subjektuuden muotoihin, toiminnan mahdollisuuksiin ja esteisiin. Helén viittaa Foucault käsitteeseen biovalta, joka kohdistuu yksilöihin ja -populaatioihin, jossa pyrkimyksenä on muovata, hyödyntää, voimaperäistää ja ohjata ihmisten kykyjä ja ominaisuuksia. Edellä mainitut voivat olla ruumiillisia, sielullisia, ajatuksellisia tai yhteisöllisiä. Hackingin (1986) mukaan hallinnan analyttikoiden pääkysymys ei siten kohdistu kysymykseen, kuka pitää valtaa, kuka sitä harjoittaa ja kenet on alistettu. Kysymykset liittyvät siihen, miten valta toimii, millaisia subjekteja, suhteita, käytäntöjä ja pyrkimyksiä se on luomassa ja tekee mahdolliseksi. (Helén 2010, 27–29.)

Foucault'n (1997b) mukaan ”halu tietää” oli keskeinen voima yhteiskuntien kehityksen säätelyssä, sekä niiden tietovarantoja ja tietoa muodostavien ja hyödyntävien instituutioiden kehityksessä (Rajavaara 2007, 11). Tieto on valtaa, ja valta tarjoaa mahdollisuudet hallintaan. Foucault ja hänen teorioidensa edelleen kehittäjät tarkoittavat hallinnalla tiettyä vallan harjoittamisen tapaa, jolla pyritään johtamaan ja ohjaamaan ihmisjoukkojen, -yhteisöjen ja -yksilöiden käyttäytymistä ja toimintaa. Ajatus esitetään myös ilmauksena *conduct of conduct*, joka tässä ymmärretään siten, että hallintaa voidaan harjoittaa erilaisissa yhteyksissä, sitä voidaan suunnata moniin eri kohteisiin ja useiden eri subjektien toimesta. (Helén 2010, 28–29.)

Foucault'n käsite *governmentality* (*gouvernementalité*) on suomennettu hallintamentaliteetiksi. Siinä yhdistyy hallinta (*government*), jolla viitataan hallinnan käytäntöihin ja tekniikoihin, hallintatapaan sekä mentaliteettiin (*mentality*), jolla puolestaan tarkoitetaan hallinnan käytäntöihin yhdistyviä tietomuotoja. Tietomuodot

muokkautuvat vähitellen itsestään selviksi ajattelumalleiksi, hallinnan järjeksi, kollektiiviseksi ajattelutavaksi, jota erilaisissa käytännöissä sovelletaan kyseenalaistamatta (Liukko 2005, 17) eivätkä käytäntöjen toteuttajat välttämättä havaitse toimiansa hallintapuolta (Helén & Jauho 2003, 260–261, Dean 1999, 64–65). Hallintakäytännöt tuotetaan ja niitä toteutetaan edellä kuvatuissa mutkikkaissa vallankäytön verkostoissa, joista ei voi sulkea itseään ulos. Tieto ja käytännöt ruokkivat toisiaan käytäntöjen tuottaessa tietoa, joka muokkautuu käytäntöjä edelleen muuntaviksi.

Foucault (2010) kuvasi governmentality-käsitteeseen liittyvää hallinnan käytäntöjen sekä hallinnallisen ajattelun yhteyttä seuraavasti (Foucault 2010, 115; ks. Saari A. 2010, 104):

”Hallinnallisuudella” tarkoitan ensiksikin sellaisten instituutioiden, toimintatapojen, analyysien ja pohdintojen, laskelmien ja taktiikoiden muodostamaa kokonaisuutta, jotka tekevät mahdolliseksi harjoittaa tätä vallan erityistä, vaikkakin hyvin monimutkaista, muotoa. Sen pääkohteena on väestö, tärkeimpänä tietomuotona kansantaloustiede ja pääasiallisena teknisenä välineenä turvallisuuden keinovalikoimat. Toiseksi, ”hallinnallisuudella” tarkoitan taipumusta tai voimalinjaa, joka kaikkialla lännessä on taukoamatta johtanut jo hyvin pitkään kohti ”hallinnaksi” kutsumamme vallan muodon ensisijaisuutta kaikkiin muihin (suvereenius, kuri) nähden ja joka on yhtäältä johtanut erityisten hallinnan koneistojen [ja toisaalta] tieteiden sarjan kehittymiseen.”

Antti Saari (2010, 104) katsookin hallinnan mentaliteetin viittaavan ”...laajaan länsimaisen poliittisen historian kehityskulkuun, jossa yhteiskunnallinen vallankäyttö on kehittynyt uudella ajalla yksinvaltiudesta kohti demokraattista ja hallinnollista valtiota”. Foucault (2005, 307) on kuvannut mainittua prosessia kirjassaan Tarkkailla ja rangaista²⁸, jossa erilaisin kurinpitomuodoin laitettiin järjestykseen vankilat, sairaalat, koulut ja työpaikat. Kurinpidon/hallinnan sisäistymistä hän kuvaa esimerkiksi panopticonilla²⁹. Jatkuva näkyvillä ja tarkkailun alaisena oleminen johtaa siihen, että yksilö alkaa itse tarkkailla itseään, ja toisia sekä vähitellen sisäistää tarkkailun itsesäätelyksi. Ulkopuolisen hallinnan tarve vähenee. (ks. Foucault 2005.)

²⁸ Alkuteos *Surveiller et punir* 1975.

²⁹ Laitos, jossa jatkuva tarkkailu mahdollistuu arkkitehtonisten ratkaisujen kautta.

Rosen (1993) mukaan hyvinvointivaltiollisuutta voidaan ajatella ”*poliittisena rationaliteettina*”, suhteellisen järjestelmällisenä hallinnon artikulaatioperustana, kokoelmana filosofisia oppeja, käsityksinä sosiaalisista ja inhimillisistä realiteeteista, teorioina vallasta, käsityksinä politiikasta ja versioina oikeudesta – *rationaliteettina*, joka kykenee artikuloitumaan lukuisissa eri muodoissa” (Rose 1993, 48).

Hyvinvointivaltion murroksessa puolestaan on kyse poliittisen ajattelutavan kokonaisvaltaisesta muutoksesta. Rosen mukaan (2003)³⁰ oikeudellisen ja taloudellisen ”väliin” rakentunut sosiaalisen kenttä ei enää toimi politiikanteon ja yhteiskunnan tarkastelun jäsentäjänä, vaan sosiaalinen on liudentunut taloudelliseen. Rosen ja Millerin (2010, 79) mukaan 1980-luvulta alkaen nousussa ovat olleet poliittiset *rationaliteetit*, jotka panevat painoa yksilön itsehallinnalle ja ihmisten saamiselle vallanpitäjille tärkeiden poliittisten päämäärien toteuttajiksi (kuten taloudellinen kasvu, liiketoiminnan menestys). Myös henkilökohtainen onni kuuluu tavoitteisiin, mutta ehkä voi ajatella, että tämäkin mieluiten päämääriä tukevissa raameissa.

Hyvinvointipalveluiden kannalta se merkitsee, että niiden oikeutus syntyy kyvystä tukea taloutta, kasvua ja palkkatyötä (Julkunen 2004, 180)³¹. Tähän kytkeytyy aktivointi-, kannustus- ja vastuuretoriikan tuleminen poliittis-hallinnollisen kielenkäytön perusanastoksi ja kansalaisen pätevyyden uudenlainen määrittely. Sosiaalipoliittisia järjestelmiä korjataan ja muunnellaan käyttäytymisvaikutusten, ei niinkään hyvinvointivaikutusten näkökulmasta. Käyttäytymistä pyritään ohjaamaan ”oikealla tavalla hyödylliseen suuntaan” (Virtanen 2006, 93)³², tavoitteena pidemmät työurat, nopea opiskelu, aktiivinen työnhaku, terveet elämäntavat, läheisten hoitaminen ja niin edelleen (Julkunen 2004).

Toisaalta, kuten Tuula Helne (2002, 42)³³ toteaa, erilaisista hallinnointitoimista löytyy myös ”tervejärkisyttä” ja solidaarisuuden aineksia. Näin toimijoiden työskentelyssä

³⁰ Rose, Nikolas (1993) Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. *Janus* 1:1, 44 - 68.

³¹ Julkunen, Raija (2004) Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa Henriksson, Lea & Wrede, Sirpa (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Gaudeamus. Helsinki.

³² Virtanen, Akseli (2006) Biopoliittisen talouden kritiikki. Tutkijaliitto. Helsinki.

³³ Helne, Tuula (2002) Harhoista ja harhaoppisista: syrjäytyneet markkinatalouden yhteiskunnassa. Teoksessa Immonen, Tuula & Ahonen, Juha (toim.) Hyvinvoinnin haasteet ja työelämä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Helsinki: 14.

sekoittuvat tietynlaisuuteen ohjaamisen ja asiakkaan oman elämänsä muovaamista mahdollistavat elementit. Käytännöt ja sanastot perustuvat myös usein totunnaiseen, yleisesti hyväksytyyn ajatteluun, kuten ”muurahaiset ja heinäsiirakat –moraaliin”³⁴.

Tuula Immonen ja Irma Kiikkala (2007, 56) toteavat Heléniin ym. ja Deaniin (Helén & Jauho 2003, 260–261; Dean 1999, 64–65) tukeutuen monenlaisten hallinnon käytäntöjen elävän ”toisiinsa sekoittuneina muuttuen tilanteittain hienovaraisesta ohjauksesta pakon käyttöön tavoitteena esimerkiksi...vastuullinen itsellisyys” eivätkä hallintokäytäntöjen toteuttajat välttämättä havaitse toimivansa hallinnon ohjauksessa ihmisiä tiettyjen normien mukaiseen elämiseen ja sivuuttaen ihmisen omat elämänsä muokkaamisen halut, kyvyt, toiveet ja tavoitteet. Immonen ym. (2007, 56–57) katsovat tämän johtuvan muun muassa siitä, että hyvinvointipalveluiden pitkien perinteiden vuoksi monista käytännöistä on tullut tavanvaraista toimintaa, jota ei helposti kyseenalaisteta. Asiakaskohtauksissa, kuten tietysti myös järjestökohtauksissa, ovat läsnä yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä vallitsevat totuudet, pyrkimykset ja asenteet, lainsäädäntö, ohjeet ja normit sekä työn tekemisen rakenteelliset ehdot. Tämän vuoksi (emt. 57), kuten Dean (1999) toteaa, hallinnon analysoinnin tärkeä tehtävä on tehdä näkyväksi olosuhteita, joissa ajattelemme, toimimme, hallinnoimme ja tulemme hallinnoituiksi. Näin voidaan laajentaa vaihtoehtojen ja toisen tekemisen mahdollisuuksia.

Hallintarationaliteettien muutoskohdissa vanhat ja uudet diskurssit, käsitteet ja käytännöt voivat olla pitkäänkin rinnakkain, kamppailua käydään käytännöistä ja käsitteiden määrittämisestä. Osa poistuu ja ilmaantuu uudelleen ja jotkut häviävät kokonaan³⁵. Anu Kantolan (2006, 176–177)³⁶ tutkimuksen mukaan 1980- ja 1990-

³⁴ Lisää aiheesta Olli Kankaan artikkelissa ”Muurahaiset ja heinäsiirakat. Australialaisten ja suomalaisten oikeudenmukaisista sosiaali- ja palveluista. Julkaistu: Yhteiskuntapolitiikka 65 (2000): 5. Lähde: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100977/005kangas.pdf?sequence=1>.

³⁵ Hilka Summa kuvaa tällaista muutosta: ”Yhteiskunnallisen keskustelun kohde tai potentiaalinen toiminnan objekti myös *lakkaa olemasta* vain sillä, että siitä ei puhuta. Esimerkiksi yhteiskuntasuunnittelu julkisen keskustelun kohteena ja hallinnon järjestelyihin liittyvänä ongelmana on lakannut olemasta; ei siksi, että hallinto nyt toimisi ’riittävän suunnitelmallisesti’ - vaan siksi että se jää nyt käytettävänä olevan käsitteistön välimaastoon. Palvelu- ja tuloksellisuusdiskurssien tematiikkaan ei kuulu suunnitelmallisuuden vastustaminen tai sen merkityksen kieltäminen, mutta niiden lausumien arkiston systematiikka ei myöskään tarjoa enää välineitä koko ilmiön käsittelemiseen”. (Summa 1989, 74).

³⁶ Kantola, Anu (2006): Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta.

lukujen aikana yritysten sanastot omaksuttiin hallitusohjelmiin. Avainkäsitteiksi nousivat muun muassa muutos, joustaminen, kannustaminen, kilpailukyky, osaaminen ja innovaatiot. Samaiset käsitteet ovat valuneet myös politiikkaan ja epäilemättä tavalla tai toisella myös sosiaali- ja terveyssektorin, järjestöjen jne. sanastoihin. Yritystalouden käsitteet ja puhettavat eivät ole pelkkää puhetta, vaan sanaston ja käytettyjen käsitteiden muuttuessa, muuttuvat havaitut ongelmat, asetetut tavoitteet, ratkaisumallit ja potentiaaliset toiminnan kohteet. (emt. Summa, 1989, 2.)

Nikolas Rose (1993, 50) kuvaa vastaavaa prosessia seuraavasti: Poliittiset rationaliteetit ovat älyllisiä teknologioita, ”jotka ... avaavat eräänlaisia fiktiivisiä tiloja, joissa poliittinen ajattelu voi operoida. Ne problematisoivat sen ja sen olemassa olon piirteen muuntaen sen poliittisen huomion ja toiminnan kohteeksi. Ne muodostavat ajattelulle kentän, jolla voidaan muotoilla ohjelmia, jotka kuvaavat poliittisia ongelmia tietyillä tavoilla ja osoittavat, miten todellisuus voidaan rakentaa uudelleen siten, että nämä ongelmat lieventyvät tai ratkeavat. Ne kytkeytyvät yrityksiin keksiä ja koostaa sääntelyn tekniikoita, joita voidaan soveltaa elämän eri puoliin. Niiden perustana on tietynlainen käsitys siitä, minkä tyyppiset henkilöt asuttavat politiikan kohdealuetta, samoin kuin tietty subjektin, kansalaisen ja minuuden epistemologia ja etiikka.” (emt., 50; Helén & Jauho 2003, 260–261).

Rajavaaran mukaan vaikuttavuustietoon tukeutuvaa hallinnointia voidaan nimittää vaikuttavuushallinnoinniksi (Rajavaara 2007, 27). Hän toteaa ihmisille olevan luontaista oman toiminnan arviointi, mutta vaikutusten mietintä liittyy joihinkin asioihin, kun taas toiset ovat päämäärä ja arvo sinänsä (emt. 19). Vastaavasti esimerkiksi hyvinvointipalveluissa ja järjestökäytännöissä toiminnan arviointia on tehty eri muodoin ja vaikutukset ovat kiinnostaneet niin toimijoita itseään kuin valvontaa tekeviäkin. Arviointiyhteiskunnan ilmaantuminen ja kasvanut halu vaikuttavuustietoon näyttää viittaavan siihen, että vallitsee epäluottamus jonkin yhteiskunnallisen käytännön arvokkuutta tai seurauksia kohtaan. (Rajavaara 2007, 19.)

Vaikuttavuushallinnointiin, kuten hallinnointitekniikoihin yleensäkin, liittyy kaukaa ohjaamisen/etähallinnan mahdollistaminen ja pyrkimys. Miller ja Rose (2010, 53)

toteavat Foucaultin huomauttaneen, että liberaali-demokraattiseksi itseään kutsuvien yhteiskuntien luopuessa 1800-luvulla uskosta mahdollisuuksiin valvoa yhteiskuntaa kattavasti, ongelmaksi tuli, miten varsin omalakisesti toimivien väestön ja alueiden hallinta olisi yleensäkin mahdollista. Rose ja Miller toteavatkin tärkeäksi analysoida mainitun tyyppisille, niin menneille kuin nykyisille, yhteiskunnille erittäin merkittäviä ”epäsuoria” hallitsemismekanismeja (emt. 54).

Miller ja Rose (emt., 54) käyttävät Latourin käsitettä etätoiminta (Latour 1987, 219), jonka hän kehitti vastauksena kysymykseen, miten on mahdollista vaikuttaa tuntemattomiin, kaukana oleviin paikkoihin, tapahtumiin ja ihmisiin. Millerin ja Rosen termi etähallinnointi tarkoittaa sekä etätoimintaa että Michel Callonin ja Latourin (Callon 1986; Callon & Latour 1981 ja 1986) ajatusta tiedon tuottajien, välittäjien, eri alueiden toimijoiden ja yksittäisten ihmisten välille luoduista verkostomaisista liittymistä, joissa tietoa ja käytäntöjä siirretään/hyödynnetään toisistaan sinällään irrallisissa paikoissa/toiminnoissa. Tämä edellyttää toimijoiden liittoutumista, joka ei perustu välttämättä riippuvuuteen jostakin osapuolesta, vaan esimerkiksi yhteisiin intresseihin tai ongelman ynnä muiden sellaisten ratkaisemisen päämääriin. Yhteiseksi tekemisessä suostuttelu ja vakuuttaminen toimivat keinoina. (emt. 55.) ”*Asiantuntijuuden kielellä on tässä keskeinen osa, sen arvot ja normit näyttävät pakottavilta, koska ne väittävät edustavansa pyyteetöntä totuutta ja koska niihin sisältyy lupaus toivottujen tulosten saavuttamisesta*”, kirjoittavat Miller & Rose (emt. 56).

Tom Erik Arnkil, Jaakko Seikkula ja Robert Arnkil (2005) kirjoittavat aiheesta lääketieteen/psykiatristen käytäntöjen näkökulmasta, mutta perusajatukset sopinevat kuvaamaan etähallinnointia myös muilla toiminnan alueilla, erityisesti pyrkimystä valita joillakin perusteilla käyttöön tietty menetelmä uskoen sen soveltuvan mihin tahansa toimintaan riippumatta toimintojen sisäisistä, toimintaympäristöön liittyvistä tai muista sellaisista eroista. Tavoitteena voi olla läpinäkyvyys, kaikkien asettaminen samaan asemaan ja hyvien/vaikuttavien käytäntöjen tuottaminen tai muu sellainen.

Arnkil ym. (2005) pohtivat psykiatrisen hoidon vaikuttavuuden näytön ongelmia, kun lääketieteessä valta-aseman on saanut satunnaistettu koe. Muilla tavoin osoitettua toiminnan ”hyvyyttä” tai vaikuttavuutta ei pidetä uskottavana, vaikka hoito voi olla sen tyyppistä, ettei sitä voi testata koemenetelmin (tässä tapauksessa avoimeen dialogiin

perustuva hoitomalli). ”Kausaaliselitykset ovat vahvoja, korrelaatiot näitä heikompia ja kuvaukset vielä heikompia” (Arnkil, Seikkula & Arnkil 2005, 644). Kirjoittajat toteavat Latourin (1988) todenneen, että pyrkimys etsiä vahvoja selityksiä liittyy hallintapyrkimyksiin: vahvoja selityksiä tarvitaan silloin, kun yritetään kontrolloida useita konteksteja etäisyyden päästä. (emt., 644.)

Hankkeiden hallinnoimisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden, ”hyvien käytäntöjen” jakamisen näkökulmasta esimerkiksi kaikkien STEA:n rahoitusta saavien järjestöjen on hankkeiden päättyessä, tuotava rahoitusta saanen hankkeen toiminta ja tuotokset kaikkien nähtäväksi Innokylään.³⁷

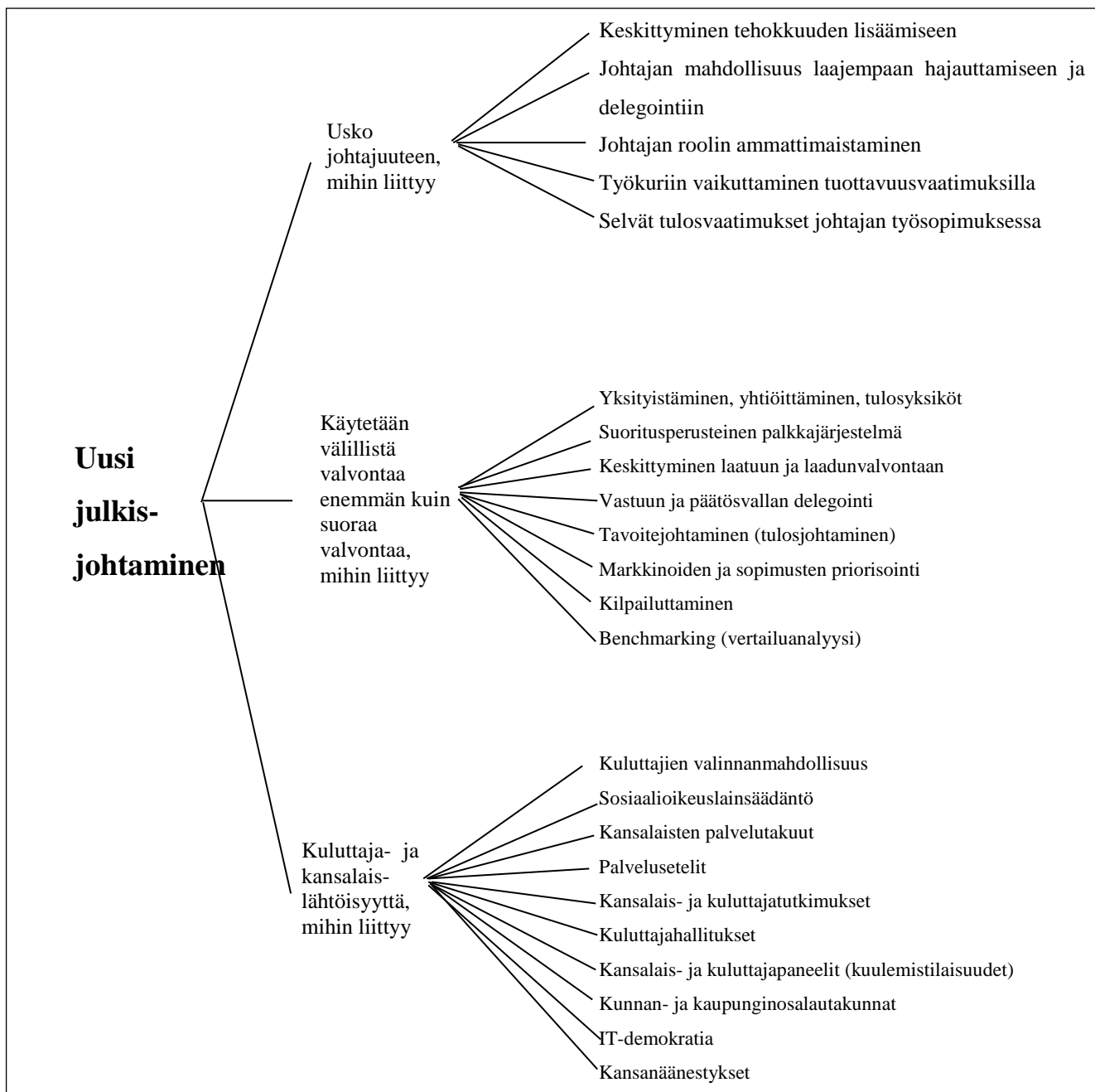
4.2 Uuden julkisjohtamisen eetos

Uusi julkisjohtaminen nostetaan tässä esiin, koska se taustoittaa edellä käsiteltyjä aihepiirejä ja on tuonut mukanaan muun muassa hallinnointikäytäntöjen muutokset sekä arviointi-/tulosvastuukeskeisyyden.

Yliaska (2014) kirjoittaa väitöskirjassaan Tehokkuuden toiveuni, että uusi julkisjohtaminen ei vastannut vain hyvinvointivaltion kriisiin, vaan oli osa uudenlaista hallinnan tapaa, valtiointerventionismia, jossa hyvinvointivaltiota muokattiin kohti valmentajavaltiota (Yliaska 2014, 519). NPM:n taustalla on uusliberalistinen, markkinalähtöinen aatesuuntaus ja tieteellinen liikkeenjohdollinen ajattelu, jonka kautta levitettiin julkiselle sektorille näihin pohjautuvia ohjauskeinoja (Horelli 2006, 61).

Uuden julkisjohtaminen keskeisimmät ”uskonkappaleet” on esitetty kuviossa kaksi (kuvio 2). Tässä NPM jakautuu kolmeen suureen teemaan: johtamisen merkitykseen, välittömästä auktoriteetista hallinnon välilliseen ohjaukseen sekä kuluttajiin ja kansalaisiin. Suurina teemoina NPM:ssa ovat usko johtamisen merkitykseen, jossa johtajan nostaminen keskipisteeseen tuottaa uutta ja dynaamisempaa organisaatiomuotoa. Erilaiset johtajan toimenpiteet saavat liikkumatilaa, mutta tuloksia on tultava ja tavoitteita saavutettava. (Vedung 2003, 17.)

³⁷ Innokylän verkkosivuille (Tietoa Innokylästä) todetaan, että ”Sosiaali- ja terveysministeriö teki vuonna 2008 aloitteen terveys- ja sosiaalialan avoimesta innovaatioyhteisöstä, joka tarjoaisi tukea niin käytäntöjen ideoinnissa, kehittämisessä, arvioinnissa kuin levittämisessäkin. Aloitteesta syntyi Innokylä-hanke (2010–2013) ja hankkeen pohjalta Innokylä.”



KUVIO 2. Uuden julkisjohtamisen perusosat (Vedung 2003, 18, Ogård 2000, 33)

Toisena suurena teemana on ”siirtyminen välittömästä auktoriteetista hallinnon välineelliseen ohjaukseen”. Suuren arvonsa saavat markkinoiden tarpeet, erilaiset sopimukset, tuhlaamisen estäminen kilpailuttamisen keinoin sekä ”vastapainon luominen julkisen alan työntekijöiden omalle edulle”. Tähän liittyy myös ulkoistamisen trendi, joka käytännössä on toteutettu tilaaja-tuottaja-mallien käyttöönotolla ja tuottajapuolen kilpailutuksilla. Trendinä voidaan myös pitää siirtymistä hallintaan (governance), verkostojohtamiseen ja kumppanuusjohtamiseen erityisesti paikallistasolla. (Vedung 2003, 18.)

Kolmas teema on keskittyminen kuluttajiin ja kansalaisiin. NPM:n tässä osassa huomio kohdistuu organisaatioiden uudistamiseen siitä näkökulmasta, että kuluttajat ja kansalaiset saavat enemmän vaikutusvaltaa. Ajatuksena on saada tietoa niistä asioista, jotka ovat ihmisille tärkeitä, heidän tarpeistaan sekä kiinnostuksenkohteista. Toimijoiden, tässä viranomaisten, on ”sopeuduttava asiakkaiden ja kuluttajien tarpeisiin”. Alistuminen kuluttajien arvioinneille tuottaa tietoa julkisen vallan päätöksentekoa varten. Arviointi on elimellinen ja pysyvä muoto tulosjohtamisessa. (Vedung 2003, 19.)

Yliaska (2014) toteaa, että NPM:n kuuluvista osista, kuten tulosjohtamisesta, laatujohtamisesta ja kvasimarkkinamalleista tuli ”pelastusrenkaita” erilaisissa resurssileikkauksissa. Puhe, jossa painotetaan johtamisfilosofioita ja kvasimarkkinoita oli tukena vallankeskittämisessä ja resurssileikkauksissa. Näin leikkausdiskurssi voitiin sisällyttää kehittämisspuheeseen. Kehittämisen eetos on lupaus laadun ja tehokkuuden kasvusta, jolloin leikkaukset voitiin helpommin perustella. (Yliaska 2014, 521.) Puhe laadun ja tehokkuuden parantamisesta on tullut kuin huomaamatta kuntien ja sektoriministeriöiden lisäksi kolmannelle sektorille. Mittaaminen ja arviointi on yksi uskottavaksi koettu tapa todentaa laatua ja tehokkuutta.

Yliaskan (2014, 522) mukaan ”Hyvinvointivaltion taloustieteellinen kritiikki ja resurssivallan keskittymistä edellyttänyt virkamiesvallan lisääminen ammattijohtamisen muodossa yhdistyivät julkisen valinnan teoriassa, joka tutkimuksessa nimettiin NPM:n juureksi”. Julkisen valinnan (public choice) teoria rakentui Yliaska lainaten ”yhdysvaltalaisen valtiovastaisen ja antidemokraattisen liberalismien perustalle.” Usein teoria määritellään taloustieteelliseksi koulukunnaksi. Toisaalta se on myös eräs lähestymistapa politiikan tutkimukseen. Se ei selitä miten talous toimii, vaan se käyttää taloustieteen menetelmiä ja käsitteitä tutkiessaan, miten politiikka ja julkinen valta toimivat. (Butler 2013, 17.)

Julkisen valinnan teoria maalaa kuvaa julkisella sektorilla työskentelevistä yksilöistä, jotka kasvattavat julkista sektoria ajaessaan omaa etuaan. Tähän teoria tarjoaa ratkaisun demokratian kaventamisesta ja markkinamekaniikan laajentamisesta. Yliaskan mukaan tämä rakensi NPM:n perustaan ”liberalismin antidemokraattisen juonteen”, joka tarjosi tukensa virkamiesvallan lisäämiselle. Tämä ”rakensi suomalaisen NPM:iin paradoksin siten, että NPM suhtautui valtaan ja ihmisten motiiveihin kaksijakoisesti. Hallinnon

kehittäjien ja sitä kannattavien poliitikkojen nähtiin tuottavan uudistuspolitiikkaa konsensuksessa ja kansakunnan parasta ajatellen, mutta siitä kaikki hierarkiassa alaspäin sijoittuneet työntekijät toimivat lyhytnäköisen itseintressin ohjaamina.” (Yliaska 2014, 522.)

Julkisen valinnan teorian rinnalla NPM:n perustaan vaikutti ammattijohtamista korostava managerismi. Oletuksena oli, että julkisen sektorin johtaminen oli jäänyt jälkeen yksityisen sektorin johtamisesta. Jälleen kerran toiminnan tehokkuuden oletettiin lisääntyvän, mikäli uudet johtamistavat otetaan käyttöön. (Yliaska 2014, 523.) Ammattijohtamisen suuntaan vievät myös lukuisat järjestöjohtamisen koulutusohjelmat ja erikoisammattitutkinnot (ks. esim. SOSTE:n ja Rastorin järjestöjohtamisen koulutusohjelmat; Omnian järjestöjohtamisen erikoisammattitutkinto), jotka toivoakseni ottavat mallia muustakin kuin yritysmailman ”managerauksesta”.

Kuten edellä todettiin tulostavoitteet ja mittaaminen, ja siten toiminnan arviointi ovat keskeisiä osia NPM:ssä. Yliaska (2014) muistuttaa, että NPM:n omat muutokset eivät johtaneet vuosikymmeniä kestäneistä yrityksistä huolimatta parempiin evaluaatiomenetelmiin. Hänen mukaansa esimerkiksi tulosjohtaminen, jonka ongelmia yritettiin 1990-luvulla paikata laatujohtamisella, johti niin valtionhallinnossa kuin kunnissa uudistamiskiarteeseen. Tavoitteena oli etsiä ja löytää hyviä mittareita, mutta tämä etsintä on edelleen käynnissä. Vaikeudet julkisen sektorin mittaamisessa johtuivat tutkimuksen mukaan monista seikoista. Päävaikeudet liittyivät asiakkaan ja tuotteen määrittelymiseen. Myös hallinnon kehittämisen strategia oli ristiriitainen. Kehittämisen ongelmat ja aikaisempien uudistusten kaatuminen olivat johtuneet managerien ja hallinnon kehittäjien mukaan ”lattiataason vastarinnasta”. Aiemmin esiintyneet ongelmat haluttiin välttää sillä, ettei tasavahvalle keskustelulle annettu tilaa ja uudistamisesta tuli ”uudella kielellä” ylhäältä saneltua. (Yliaska 2014, 529–530.)

Vielä lopuksi Yliaskan (2014, 530) sanoin,

”NPM:n suurin paradoksi oli, että NPM piti hyvinvointivaltion perinteisiä arvoja ja tavoitteita – lohtu, hoiva, myötätunto, tasa-arvo – pelkkänä ”kohinana”, koska ne olivat epämääräisiä. Kuitenkin NPM:n omat arvot olivat jopa epämääräisempiä, sillä esimerkiksi ”vaikuttavuus”, ”tuottavuus” ja ”aito kilpailu” jäivät vaille täsmällistä sisältöä.”

5 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TOTEUTUS

5.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata, miten tuloksellisuus-, vaikutus- ja vaikuttavuuden arvioinneista on tullut keskeinen osa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) (ent. Raha-automaattiyhdistys) avustamien toimintojen seurantakäytäntöjä, millaisia muotoja nämä seurantakäytännöt saavat sekä vastata lisäksi seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miksi seurantakäytännöt saivat nykyisentyyppiset muotonsa (tuloskeskeisyys, hallinta)?
- Vaikutetaanko seurantakäytäntöjen kautta ja/tai vaikuttavatko omaksutut käytännöt siihen, millaiseksi kansalaistoiminta muotoutuu eli toiminnan sisältöihin ja taustoihin?

Tutkimusasetelma perustuu dokumentti-haastatteluaineiston yhdistämiseen: Seurantakäytäntöjen kehkeytymisprosessin kuvauksessa ensisijaisena aineistona ovat RAY:n ja STEA:n aihealuetta koskevat raportit, hakemus- sekä tuloksellisuus- ja vaikutusseurannan lomakkeet, lomakkeisiin liittyvät ohjeistukset, valtion tarkastusviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön ko. organisaatioihin liittyvät kannanotot ja ohjeistukset sekä muut asiaa valaisevat dokumentit, kuten RAY:n avustusten käyttöä koskeva uutisointi). Toisena, edellistä täydentävänä aineistona ovat niin sanotun matalan kynnyksen toimintaa toteuttavien järjestöjen työntekijöille tehdyt haastattelut, jotka valaisevat sisältä päin muutosprosessin toteutumista ja vaikutuksia.

Dokumenttiaineistosta oli saatavissa selville faktoja ja viitteitä siitä, milloin, miksi ja miten tuloksellisuus-, vaikutus- ja vaikuttavuuden arvioinnit tulivat keskeiseksi osaksi rahoittajan seurantakäytäntöjä ja miten nämä rantautuivat rahoitusta saavien organisaatioiden toimintaan. Haastattelujen kautta tämä monivaiheinen ja useita osapuolia sisältänyt prosessi ei olisi ollut todennettavissa. Haastattelut syvensivät tutkimusta antamalla tietoa siitä, miten toimijat itse kokivat muutosprosessin.

Haastateltavien valinnan perusteena oli lähtökohtaoletukseni siitä, että tietynlaista järjestömuotoista kansalaistoimintaa on vaikeampi arvioida rahoittajan edellyttämällä tavalla ja toiminnan tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikuttavuuden esiintuominen on vaikeaa. Se, mikä toimipaikkojen kävijöille ja työntekijöille näyttäytyy itsestään selvänä vaikutuksena ja tuloksena, voi rahoittajan näkökulmasta näyttäytyä sohvilla istuskeluna ja päämäärättömänä kahvitteluna. Oletukseni oli, että esimerkiksi erilaisten kansalaisten kohtaamispaikkojen, kuten vaikkapa asukastalojen tai -tupien, tai niin sanottujen avoimien olohuoneiden tai kahvilatyöppisten kohtaamispaikkojen toiminta saattaa olla vaikeammin arvioitavaa kuin muuntyyppiset toimintakäytännöt.

Edellä mainittuihin toimintojen luonteeseen kuuluu se, että ihminen voi tulla pistäytymään, saamaan apua tiettyyn kysymykseen, oleilemaan hetkeksi, ja sitten poistua toiminnan piiristä, jopa koskaan palaamatta. Tästä huolimatta henkilön saama apu tai pelkästään arvostava kohtaaminen on voinut olla tukena juuri sen hetkessä tilanteessa. Tai sitten henkilö kiinnittyy toimintaan, koska on saanut merkityksellisyyden ja tasa-arvoisen kohtaamisen kokemuksia voidessaan osallistua omana itsenään ilman diagnooseja tai kartoituksia. Tärkeä matalan kynnyksen paikkojen tavoite on arjen tuen lisäksi tarjota yhteisöllisyyden kokemuksia ja mahdollisuuksia vuorovaikutukseen ihmisten kesken ja siten osaltaan helpottaa yksinäisyyttä. Voidaan jopa puhua sosiaaliseen pääomaan kuuluvista seikoista, kuten verkostojen laajenemisesta ja yleisestä luottamuksen kasvusta.

Matalan kynnyksen paikoissa tarjolla oleva neuvonnan ja tuen osalta voidaan kirjata esimerkiksi taustatiedot rahoittajan vaatimusten mukaisesti (työntekijä kirjaa, ei kysytä: ikäryhmäarvio, sukupuoli, asiointikieli – rahoittaja voi kysyä tietoja maahanmuuttaneiden kävijöiden määrästä). Lisäksi ainakin joissakin paikoissa kirjataan asioinnin syy, miten autettiin ja mihin ohjattiin, jos itse ei voitu auttaa. Kysytään myös välitön palaute ”tuliko autetuksi” eli lomakekielellä, saatiinko tuloksia. Vai onko kyse vaikutuksesta, jos senhetkisestä tilanteesta päästiin eteenpäin (jokin elämäntilanteessa muuttui) kohtaamaan lukuisia jäljelle jääneitä ongelmia. Tällöin tulisi olla tieto, mentiinkö ongelmia kohtaamaan vai jäivätkö asiat silleensä. Vaikuttavuus olisi ilmeisesti jokseenkin ongelmaton elämäntilanne, mutta siinä vaiheessa useimmat apua hakeneet ovat jo kadonneet näköpiiristä, osa toki jää pitkäaikaisiksi asioijiksi tai osallistujiksi. Työntekijöiden havaintojen mukaan ihmiset

voivat esimerkiksi rohkaistua viemään asioitaan eteenpäin, tuntevat helpotusta jo yhdenkin asian ratkeamisesta sekä saavat apua jo siitä, että tulevat kuulluiksi ja että heihin luotetaan. Näitä ja muita laadullisia asioita voi kuvata, mutta ovatko työntekijöiden havainnot luotettavaa materiaalia vai olisiko jokaiseen tapaamiseen liitettävä pakollinen palaute, jossa käytäisiin tarkasti läpi, mikä oli se auttava tekijä. Sama luotettavuusepäily koskee muutakin laadullista aineistoa. Rahoittaja ei myöskään ole kiinnostunut siitä, mitä on sisällöltään niin sanottu järjestölähtöinen auttaminen, vain yksilön saama hyöty, tulos ja vaikutus ovat merkityksellistä tietoa.

Matalan kynnyksen paikoissa tarjolla oleva neuvonta ja tuki, vaikkapa hakemuksen täyttämässä, on voinut olla merkittävä apu, jotta ihminen on saanut esimerkiksi tukihakemuksen vireille, tai saanut asuntohakemuksensa eteenpäin. Lukumääräisiä neuvontatapahtumia tai jopa pistäytymisiä kohtaamispaikoissa voidaan tilastoida, mutta jos tuloksellisuus ja toiminnan vaikutukset halutaan ymmärtää laajemmin, laadullisesta näkökulmasta, väitän, että joudutaan vaikeasti todennettavalle maaperälle. Laadullista arviointia on luonnollisesti olemassa ja sitä toteutetaan, mutta kysymys onkin siitä, onko se yhtä helposti ja luottamusta herättävästi esitettävissä rahoittajatahoille. Ja toisaalta laadullisen aineiston keruu voi viedä enemmän aikaa muutoinkin hektisen työn puitteissa ja vaatii myös enemmän resursseja, ja aineiston analysointi tietynlaista osaamista. Jotta kerätty aineisto ei näyttäytyisi liian ”pehmeänä”, vaan otettaisiin yhtä relevanttina kuin lukumäärät.

Haastateltavat ovat niitä henkilöitä, jotka järjestöissä tekevät rahoittajan edellyttämiä raportteja ja tiedonkeruuta (väli- ja loppuraportit, tuloksellisuus- ja vaikuttavuusselvitys). Tämän he tekevät suurimmaksi osaksi perustyönsä rinnalla, joko yksin tai tiimityönä. Vaikka järjestöissä olisi luotu mittareita, joiden mukaan arviointeja tehdään ja vaikuttavuutta yritetään mitata, perustyön rinnalla näiden toimintatapojen jalkauttaminen voi olla vaikeaa. Samoin se, kuinka syvällisesti työntekijät ovat pystyneet syventymään tiedonkeruuseen ja arviointien tekemiseen, voi olla puutteellista. Ja toisaalta, osataanko järjestössä puhua rahoittajan kieltä, mikä on suuressa roolissa erilaisten raporttien ja selvitysten kirjoittamisessa, mutta myös rahoitushakemuksien teossa.

Haastateltavat valitsin viidestä erikokoisesta järjestöstä, jotka toteuttavat matalan kynnyksen toimintaa. Yhteensä haastateltavia oli yhdeksän. Yhden järjestön kohdalla

haastattelin neljän eri toiminnon työntekijöitä, koska toimipisteet erosivat toisistaan ainakin kohderyhmän ja toimintaympäristönsä puolesta. Matalan kynnyksen toiminnalla tarkoitetaan tässä asukastalo-, asukastupa- ja kohtaamispaikkatyypisiä tiloja sekä paikkoja, joihin järjestön ”asiakkaat” voivat niin halutessaan anonyymisti pistäytyä. Osalla järjestöistä on rajattu kohderyhmä, joka voi olla esimerkiksi lapsiperheet, nuoret, päihde- tai mielenterveyskuntoutujat, osalla taas kohderyhmänä ovat kaikki tietyn asualueen asukkaat. Alun perin otin yhteyttä kymmeneen eri järjestöön, mutta kaikki eivät vastanneet yhteydenottopyyntöni kevään 2018 aikana.

Valitsin järjestöt Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) matalan kynnyksen toimintaan saadun rahoituksen perusteella, osan tiesin toteuttavan kyseistä toimintaa aiempien työtehtävieni vuoksi. Järjestöt löysin Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) verkkosivujen kautta hakemalla matalan kynnyksen toimintaan rahoitusta saavia järjestöjä. Valitsin järjestöt pääasiallisen kohderyhmän sekä maantieteellisen sijainnin mukaan. Pyrin kuitenkin valitsemaan järjestöt siten, että ne eroaisivat pääasialliselta kohderyhmältään. Järjestön toimialalla tai koolla ei ollut valinnassa väliä, ainoastaan rahoituskanavalla ja toiminnan luonteella.

Järjestöjen työntekijöiden haastatteluilla pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Miten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) avustusta matalan kynnyksen toimintaan saavien järjestöjen työntekijät

- 1) näkevät arviointikokonaisuuden (tuloksellisuus, vaikutukset ja vaikuttavuus) matalan kynnyksen toiminnassa,
- 2) entä millaista osaamista ja resurssointia arviointikokonaisuus edellyttää ja miten asia näyttäytyy omassa työssä ja
- 3) miten arviointikokonaisuutta tulisi kehittää, jotta se palvelisi matalan kynnyksen toimintaa?
- 4) Lisäksi minkälaisesta yhteiskunnallisesta kehityksestä halu arvioida ja mitata tuloksellisuutta, vaikutuksia ja vaikuttavuutta kertoo? Ja miten se vaikuttaa kansalaisyhteiskuntaan ja kansalaistoimintaan?

Tutkimuskysymyksiin pyritään saamaan vastauksia vaikuttavuus, tuloksellisuus ja hallinta teemojen kautta (ks. tutkimuskysymykset liite 2).

Lisäksi sain sähköpostitse tarkennuksia Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta (STEA) seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mikä on Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) visio ja päämäärä liittyen arviointiin (tuloksellisuus, vaikutukset, vaikuttavuus)?
- 2) Miten tasapuolisuus otetaan huomioon (järjestöjen koko, resurssit jne.)?
- 3) Tavoitellaanko vaikutuksia vai jotakin suurempaa?

Valitettavasti Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) uusi strategia ei ollut valmis loppuvuodesta 2018, joten oleellinen kysymys siitä, miten seurantatoiminta tulee muuttumaan, jäi tässä työssä käsittelemättä.

Haastattelut toteutin tammi-maaliskuun 2018 aikana (29.1.–22.3.2018). Haastateltaviin kontaktoiduin sähköpostitse ja puhelimitse, ja sovimme tapaamisajankohdan ja -paikan. Haastattelut toteutettiin haastateltavien työpaikoilla tai erikseen sovitussa häiriöttömässä tilassa, kuten kirjaston ryhmätilassa. Haastateltavat toimivat pääkaupunkiseudulla sekä Varsinais-Suomessa. Haastateltavista kaksi oli miehiä ja seitsemän naista. Haastateltavat olivat työskennelleet järjestösektorilla 2,5–32 vuotta. Yhteensä nauhoitettua aineistoa oli seitsemän tuntia ja 59 minuuttia. Haastattelut kestivät 32 minuutista hiiven päälle tuntiin. Alustavasti olin arvioinut haastattelujen kestävän tunnista puoleentoista, mutta osassa haastatteluja haastateltavien tuottaman puheen määrä lyhensi haastatteluun kulunutta aikaa tai sitten heidän ajatuksensa temasta olivat hyvin selkeitä ja jäsenneiltyjä, eikä aikaa kulunut haastatteluihin edellä mainittua kauempaa.

5.2 Laadullinen tapaustutkimus

Tässä pro gradu -tutkielmassa päädyttiin tekemään laadullista tapaustutkimusta, jossa pyrkimyksenä on ”todellisen elämän” kuvaaminen, jossa on aina ainutkertaisuuden näkökulma. Tässä tutkimuksessa todellinen elämä käsitetään siten, että selvitetään järjestöjen työntekijöiden näkemyksiä toiminnan arvioinnista sekä vaikutusten, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kuvaamisesta heidän arkisessa työssään. Käsitellyt dokumentit kertovat omaa tarinaansa ”todellisesta elämästä”, yhteiskunnassa vallitsevista rakenteista ja retoriikasta. Laadullisessa tutkimuksessa pyrkimyksenä on tutkia kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti sekä ymmärtää maailmaa

kohteiden näkökulmasta. Tavoitteena tässä tutkimuksessa on ilmiöiden kuvaaminen ja ymmärtäminen, ei yleistysten tekeminen. Tapaustutkimuksessa päämääränä on tässä ajassa olevan ilmiön tutkiminen, mikä siten sopii myös tämän tutkimuksen aiheeseen.

Tutkimusprosessin edetessä minulle kävi selväksi, että tutkimusaineisto, joka siinä vaiheessa koostui haastatteluista ei tulisi vastaamaan kattavasti tutkimuskysymyksiin, joten otin aineistoon laajemman otoksen erilaisia dokumentteja.

Tapauksena tässä tutkielmassa olivat seurantakäytännöt ja sen tutkiminen, miten ja miksi ne olivat kehkeytyneet sen kaltaisiksi, joita ne nykyisellään ovat. Tätä tapausta tutkitaan dokumenttien avulla, joista on nähtävissä tietyn aikavälin kehitystä ja muutoksia sekä haastatteluista saatujen kommenttien avulla, joista taas näkyy se, millaisena seurantaprosessi näyttäytyy sisältä päin.

Tapaustutkimuksessa on hyvin mahdollista, että aineisto tuottaa yllätyksiä, joihin tutkija ei välttämättä ole varautunut (Eriksson & Koistinen 2005, 25). Lopulta ensisijaiseksi aineistoksi muodostuivat RAY:n ja STEA:n seurantakäytäntöjä koskevat raportit ja muut dokumentit, valtion tarkastusviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön ko. organisaatioihin liittyvät kannanotot ja ohjeistukset sekä muut asiaa valaisevat dokumentit. Dokumentteja luin siitä näkökulmasta, miten esimerkiksi erilaiset kannanotot ja ohjeistukset vaikuttivat rahoitusta saavien järjestöjen seurantakäytäntöihin ja miten raportointivaatimukset muuttuivat. Esitin dokumenteille edellä mainittuja kysymyksiä dokumenttien lukuprosessin aikana. Kyseessä oli havaintojen tekeminen ja eräänlaisen arvoituksen ratkaiseminen (Alasuutari 1999, 39). Pysin havainnoimaan ilmiön kehittymistä ja muuttumista tietyn aikaikkunan puitteissa (Eriksson & Koistinen 2005, 22). Toisena aineistona olevat haastattelut valaisevat sisältä päin muutosprosessin toteutumista ja vaikutuksia.

Alasuutarin (1999) mukaan, ”Laadullinen tutkimusprosessi on aina jossain määrin ainutkertainen. Siinä sovelletaan luovasti perussääntöjä ja usein myös luodaan uusia sääntöjä”. Täällä ei viitata suinkaan siihen, että kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen olisivat tarkasti rajattuja, omia kokonaisuuksiaan, koska rajat ovat ”hämärtyneet”, kuten Alasuutari toteaa. Kvalitatiivisen tutkimuksen ei myöskään tarvitse merkitä perinteisiä havainnointiin perustuvia kenttämenetelmiä tai pieniä teemahaastatteluja. Alasuutari painottaakin, että esimerkiksi haastattelutekniikoihin tulisi paneutua

tapauskohtaisesti ja myös niiden strukturoituneisuuden aste voisi vaihdella tapauksen mukaan. (Alasuutari 1999, 24–27.)

Markus Laineen, Jarkko Bambergin ja Pekka Jokisen (2017, 9) mukaan ”kaikissa empiirissä tutkimuksissa käsitellään tapauksia”. Tapaustutkimus kuitenkin ymmärtää ”tapauksen” eri tavoin, kuin esimerkiksi kvantitatiivisessa tutkimuksessa se ymmärretään tilastollisena yksikkönä. Tapaustutkimuksen ollessa kyseessä kohteena on usein tapauskulku tai ilmiö, joten tarkastelun kohteena on pieni joukko tapauksia tai yksi tietty tapaus. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä on, mitä voimme oppia tapauksesta? Myös kysymykset, missä tapauksessa tämä tapaus on tapaus ja mistä tämä tapaus on tapaus? ovat tärkeitä. (Laine, Bamberg & Jokinen 2017, 9–10; ks. Staken 1995³⁸.) Keskeisellä sijalla ovat mitä-, miten- ja miksi-kysymykset (Eriksson & Koistinen 2005, 5).

Toisaalta tutkija ei välttämättä tiedä mistä tapaus on tapaus, mutta hänellä voi luonnollisesti olla aavistus tästä, ja siten toivottavasti tutkijan perehtyneisyys myös tapaukseen kasvaa (Laine ym. 2017, 20). Minullakin oli tähän työhön lähtiessä aavistus, jopa jonkinasteinen hypoteesi. Tutkimuksessa on lähtökohtana tutkijan kiinnostus ilmiötä tai tapausta kohtaan, ja hänellä on myös usein ainakin jonkin verran aiempaa tietämystä ilmiöstä. Jotta asiaan voisi pureutua, tarvitaan täsmentäviä tutkimuskysymyksiä, joiden avulla päästään empiirisen aineiston lähteille. Pohdintaa siitä, millä keinoin tietty aineisto auttaa vastaamaan kysymyksiin, on osa prosessia. Menetelmät siis palvelevat aineistoa ja aineistoa on taas kerättävä tutkimuskysymykset mielessä. Laine ym. tähdentävät, että tapauksen yhdistyminen tutkimuskohteeseen ja -kysymyksiin on määrittämässä niitä aineistoja ja menetelmiä, jotka ovat keskeisiä. Poissulkea ei voi myöskään tutkijan aiempaa tietämystä tapauksesta, ja myös tämä määrittää tutkimuskohdetta- ja kysymyksiä. Tapaustutkimuksessa on oleellista se, että nämä syklit ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään, jossa ”osa-alueet jalostuvat ja sitoutuvat toisiinsa”. (Laine ym. 2017, 26.) Päivi Erikssonin ja Katri Koistisen (2005, 3) mukaan tapaustutkimuksen rajoituksena on pidetty ainakin aiemmin edustavuuden ja tarkkuuden puutetta sekä empiirisen aineiston keruussa että analyysissä.

³⁸ Lisää Robert E. Staken kirjassa ”The Art of Case Study Research” vuodelta 1995.

5.3 Dokumenttien valinnasta

Vihjeitä oleellisten ja tämän tutkielman kannalta keskeisten raporttien ja muiden asiapapereiden suhteen sain muun muassa kirjallisuuteen tutustumalla (esimerkiksi Särkelä 2016, Rajavaara 2007, Yliaska 2014). Vihjeitä ja oleellisia lähteitä sain käsiini suositeltuina, rahoittajan aineistoihin perehtymällä, internet -hakujen perusteella sekä myös omista arkistoistani, joita olin työurani aikana kerännyt. Valitsin dokumentit sen perusteella, mikäli te kertoivat jotakin uutta tai syvensivät tutkielman kannalta oleellisia seikkoja. Työ oli eräänlaista vihjeiden perässä kulkemista, jossa käsiin saatu aineisto ohjasi taas eteenpäin. (ks. Eriksson & Koistinen 2005.) Lista dokumenteista löytyy liitteenä (liite 3).

Aikajanani alkoi vuodesta 2003 jatkuen aina vuoteen 2018 saakka, mikä asetti ajalliset reunaehdot aineiston koonille. Asiat etenivät kronologisesti, jossa ”tapahtumat, toiminta tai teemat järjestetään ajalliseen järjestykseen”. Siten on mahdollista tarkastella tapahtumia ja niiden välisiä suhteita, jotka muotoutuivat ja muuttuvat ajassa. (Eriksson & Koistinen 2005, 33.) Toki on huomattava, ettei esitys tässä pro gradu - tutkielmassa ole kaiken kattava, joten tutkielman ulkopuolelle jäi myös oleellista aineistoa. Tässä työssä esitellä siis rajattu katsaus tutkielman aiheen kannalta oleellisiin dokumentteihin.

Kriteereinä dokumenttien valinnassa olivat lähdekriittisyys ja se, että ne olivat julkisia ja siten helposti saatavissa. Dokumentteihin lukeutuvat myös rahoittajan avustushakemus- ja selvityslomakkeet ja ohjeistukset. Vertailemalla vuosien varrelta erilaisia dokumentteja ja analyysiä tehden, oli nähtävissä erilaisia painotuksia sekä tietynlaisen retoriikan painottumista (esimerkiksi vaikutukset, vaikuttavuus, tulokset, tuloksellisuus, tulosvelvollisuus).

5.4 Haastattelulla asioiden äärelle

Haastatteluaineiston keruu toteutettiin puolistrukturoidun teemahaastattelun keinoin. Tutkimuksen informantit ovat oman työnsä ja toimintakenttänsä asiantuntijoita, siten kyse on asiantuntijahaastatteluista. Asiantuntijuus on monimuotoinen ilmiö, joten tulevia haasteltavia pohtiessaan on mietittävä, miten määritellä omaan, spesifin

tutkimusaiheen kannalta ”asiantuntijuus” ja myös tunnistaa oman tutkimuksensa kannalta keskeiset asiantuntijat (Alastalo, Åkerman & Vaittinen 2017, 216).

Pro gradu -tutkielman keskiössä on monitahoinen aihe, johon väljyyttä antava ja aiheeseen syventäviä kysymyksiä mahdollistava haastattelu aineistonkeruumuotona tarjoaa. Sirkka Hirsjärven ja Helena Hurmeen (2014) mukaan kvalitatiivisilla menetelmillä, kuten teemahaastattelulla, on mahdollisuus päästä lähemmäksi merkityksiä, joita ihmiset itse antavat eri ilmiöille ja tapahtumille. Tätä kautta on mahdollista nostaa ihmisten omia näkökulmia esille. Aineistonkeruun muotona haastattelulla on etuja, jotka voivat vaikuttaa valintaan. Mikäli halutaan korostaa haastateltavan subjektiivisuutta, merkityksiä luovana ja aktiivisena yksilönä, haastattelu tarjoaa tähän mahdollisuuksia. Jos tutkittavaa aihetta on tutkittu vähän tai se on muutoin tuntematon, haastattelu voi tarjota myös tähän vastauksia. Tällöin tutkijalla voi olla vaikea tietää tutkimuksen tarjoamia suuntia. Muita syitä ovat muun muassa se, että haastateltavan tuottamat vastaukset halutaan kytkeä laajempaan kontekstiin, tutkija haluaa syventää vastauksia tai saatavia tietoja. Haastattelu tarjoaa joskus tarpeellisen väylän esittää lisäkysymyksiä. Toisaalta haastattelijalta vaaditaan taitoa ja kokemusta. Haastattelut vievät myös aikaa, samoin litterointi. Tutkimuksen luotettavuutta voi heikentää se seikka, että haastateltavilla saattaa olla paine antaa sosiaalisesti hyväksytyjä vastauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2014, 28–29.)

Matti Hyvärinen (2017) toteaa, että täysin tasa-arvoinen vuorovaikutus haastattelussa on epärealistinen tavoite, ja ehkä jopa tarpeeton tavoite. Jo haastateltavien ja haastattelijan ikä, sukupuoli ja yhteiskunnallinen asema asettavat osapuolet asemaan, jossa he eivät ole täysin symmetrisiä toistensa suhteen. Olemassa olevien hierarkkisten asemien lisäksi tilanteeseen liittyy muita, asiaa mutkistavia seikkoja, kuten esimerkiksi haastateltavien ottamat subjektiaseamat sekä ne subjektiaseamat, joita he antavat itse haastattelijalle. (Hyvärinen 2017, 17.)

Hyvärinen (2017) käyttää termiä haastattelu yhteiskunta (ks. myös Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 10), jossa haastattelijan ei tule olettaa haastateltavien olevan passiivisia objekteja, jotka tarjoavat sitä mitä haastatteliija pyytää ja asettuvat tarjottuun asemaan. Haastattelun antaminen on eräänlainen lahja, jonka haastateltava antaa haastattelijalle. Tämä onkin järkeenkäypää, koska haastateltava antaa aikaansa ja on valmis jakamaan ajatuksiaan haastattelijalle. Tämä jo itsessään on epäitsekkästä,

johon liittyy myös se, että haastattelija kunnioittaa tätä tekoa ja osoittaa kiitollisuuttaan haastateltavaa kohtaan. Hyvärisen mukaan lahjan ideassa on hyvää se, että tämä monipuolistaa sitä kuvaa, jolla haastattelun osapuolia ja heidän suhdettaan on kuvattu. Kyse ei siis kriittisesti ajatellen ole vain valtasuhteista, mutta ei myöskään ystävyydestä. (Hyvärinen 2017, 17–18.)

5.5 Haastatteluaineiston analyysi

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sanasta sanaan, ainoastaan tiettyjä täytesanoja (esimerkiksi niinku, tota) tai toistoja jätettiin pois. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysin keinoin, jolloin haastattelusta kerätään toistuvia sanoja, ilmaisuja tai lausumia (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2001, 25). Tässä työssä aineistosta kerättiin lausumia ja asiasisältöjä (liite 4). Aineiston koonnin, aineistoon tutustumisen ja litteroinnin aikana nostin keskeisiä teemoja esille aineistoon tutustumalla. Litteroidun tekstin tiivistäminen teemoittain on tärkeä vaihe, ja myös osa analyysiä. (Eskola 2007, 44.) Päädyin jakamaan aineiston seuraaviin pääluokkiin: auditointi, tuloksellisuus, tilastollinen, kokeellinen, vuorovaikutteinen, näyttö-, tarve- ja tavoiteperusteinen. Luokat muodostin Rajavaaran (2007, 172–173) esittämien vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyyliä pohjalta.

Johanna Ruusuvuoren ja Pirjo Nikanderin (2017) mukaan itselleen kannattaa esittää tiettyjä kysymyksiä, kun alkaa litteroida aineistoa. Tässä vaiheessa kannattaa palata omiin tutkimuskysymyksiin sekä tutkimuksen tavoitteisiin, ja pohtia sopivin purkutyöli ja tarkkuus. On hyvä pohtia mitä vuorovaikutuksen elementtejä tarkastelee ja mitkä jäävät ulkopuolelle. Syytä on myös pohtia, ovatko litterointia koskevat valinnat ja perustellut kuvattu riittävän tarkasti. On tehtävä päätös, litteroidaanko koko aineisto vai vain osat siitä, ja miten mahdolliset rajaukset perustellaan. Tässä vaiheessa on tehtävä myös päätös, käytetäänkö aineiston käsittelyssä apuna litterointiohjelmaa. (Ruusuvuori & Nikander 2017, 440.) Tässä työssä koodausta tehtiin ATLAS.ti-ohjelmistolla, mutta pääsääntöisesti tekstinkäsittelyohjelman mahdollisuuksia hyödyntäen. Samoin hyödynnettiin perinteistä käsityötä lyijykynän, värikynien sekä paperin avulla.

Tutkijalle kertyneet haastattelut ovat arvoitus ja lisäksi uusien kysymysten herättäjä. Haastattelu- ja tutkimuskysymysten lisäksi tarvitaan analyttiset kysymykset, joita

esitetään kerätylle aineistolle. Siten on mahdollista saada vastauksia niihin kysymyksiin, joista tutkija on kiinnostunut. Tässä vaiheessa, tutkijan tutustuesssa eri tavoin aineistonsa, tutkimus ikään kuin käynnistyy uudelleen. (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 9–10.) Kuuntelin nauhoitteet ja luin litteroidun tekstimassan useaan otteeseen, jotta tuntuma aineistoon vahvistui.

Ruusuvuori ym. (2010) tuo esille, että haastattelut aineiston tuottamisen tapana tuottavat yleensä laajan ja moniaineksisen massan tekstiä, jonka lähestymistavat ovat myös moninaiset. Laadullisessa haastattelututkimuksessa aineistonkeruuvaiheen jälkeen on usein korkea kynnyks siirtyä analyysivaiheeseen, koska aineisto jo itsessään näyttäytyy runsaana ja jopa amebamaisena. Siksi aineisto keruu, aineistoon tutustuminen ja alustavien analyysien teko olisi syytä aloittaa jo varhaisessa vaiheessa. (Ruusuvuori ym. 2010, 11.) Toteutin tätä aineistoon tutustumista kuuntelemalla nauhoitteet useaan otteeseen ennen tekstin litterointia. Tässä vaiheessa aineistosta oli havaittavissa tutkimuskysymysten kannalta keskeisiä teemoja. Aineisto oli litterointi vaiheessa tuttu, mikä saattoi jossain määrin auttaa äänitteiden purkua, vaikka prosessi olikin työläs.

Ruusuvuoren ym. (2010) mukaan luokittelu, analyysi ja tulkinta liittyvät toisiinsa, mutta ovat kuitenkin hyvin erilaisia osatehtäviä. Painotus näiden välillä voi vaihdella eri tutkimuksissa, riippuen tutkimusvälineistöstä, tyylistä ja tutkimuskohteesta. Vaiheet on kuitenkin syytä tunnistaa, koska esimerkiksi pelkästään luokittelu ei tarkoita aineiston analyysiä, vaan kerättyyn materiaaliin tutustumista ja sen haltuunottoa. (Ruusuvuori ym. 2010, 11–12.) Pysin saamaan aineiston haltuun litteroidun tekstimassan luokittelulla ensin tekstinkäsittelyohjelmalla. Alustavia luokituksia tein pohkien tutkimuskysymyksiä ja merkiten luokat eri värikoodein. Olin myös haastatteluja tehdessä kirjoittanut muistiin havaintoja sekä uusia pohdittavia kysymyksiä. Usein kävi myös niin, että nauhurin sulkeuduttua haastateltavat toivat esille mielenkiintoisia pohdintoja, jotka antoivat minulle uusia näkökulmia, vaikka nämä pohdinnat eivät luonnollisesti sellaisenaan tutkimukseen tulleetkaan.

5.6 Eettistä pohdintaa ja luotettavuuden näkökulma

Alasuutarin (2005, 18) mukaan eettiset ongelmat ovat ”pohdintaa siitä, miten tehdä asiat parhaalla mahdollisella tavalla tilanteessa, jossa eri tavoitteet ja periaatteet ovat jännitteisessä suhteessa keskenään”. Eettisten ongelmien kysymyksiin, jotka voivat vaikuttaa hyvin yksiselitteisiltä, ei välttämättä ole olemassa selkeitä yhteiskunnallisia vastauksia. Kysymyksiin täytyy etsiä vastauksia ja perustella niitä. Yksiselitteisenä eettis-moraalisena kysymyksenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että jäävää itsensä asiantuntijatehtävistä, joissa on selkeästi määritellyt kriteerit, kuten vaikkapa lähisukulaisuus. Vaikeampi kysymys taasen on jääväämistilanne, jossa kyse on poleemisesta suhteesta, antipatioista tai sympatioista. Sellaisista tilanteista, jossa tutkija ei ole muodollisesti jäävi, mutta jotka saattavat vaarantaa luottamuksen ja puolueettomuuden. Toisaalta, jos on kyse esimerkiksi pienestä tutkimusyhteisöstä, voidaan esittää kysymyksiä, kuka on riittävän neutraali ja tarpeeksi jäävitön, jotta prosessin tasapuolisuus ja uskottavuus voidaan täydellisesti taata. (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 23–24.) Pyrin tutkielmassani mahdollisimman neutraaliin ja objektiiviseen katseeseen, mutta kuten jatkossa kuvaan, katseeni on väistämättä ollut myös subjektiivinen oman taustapositioni vuoksi.

Tätä pohdintaa kävin, koska olen työskennellyt tutkimusaiheeseen liittyvien seikkojen parissa, tutustunut ja käynyt keskustelua samojen aiheiden kanssa tekemisissä olevien ihmisten kanssa sekä työurani aikana muodostanut tietynlaisen kuvan teemaan liittyen. Tietoisuus asioiden eettisistä ongelmista ja omista ennakkokäsityksistään on tärkeää, ja tinkimättömän rehellinen pohdinta on oleellista, jotta tasapuolisuus ja puolueettomuus voivat toteutua. On kuitenkin niin, ettei täysin ulkopuoliseksi voi itseään asemoida, mutta tämäkin näkökulma on tiedostettava. Henriikka Clarkeburn ja Arto Mustajoki (2007, 24–25) puhuvatkin prosessin eettisyydestä, jossa eettisyys tarkoittaa avoimuutta ja pohdintaa. Heidän mukaansa, silloin ”kun etiikka nähdään kykynä analysoida päätöksentekotilanteita, opimme tiedostamaan nämä prosessit”.

Vaikka olen pyrkinyt mahdollisimman objektiiviseen lähestymistapaan pro gradu -tutkielmassani, todellisuutta on kuitenkin se, että minulla on kosketuspintaa aiheeseen. Siitäkin huolimatta, etten pro gradu -tutkielmaa tehdessäni aiheen parissa työskennellytkään. Oma näkökulmani ja käsitykseni todellisuudesta on kuitenkin suodattanut järjestötyöntekijän katseen läpi, vakavasti ottamani

objektiivisuusvaatimuksista huolimatta. Luonnollisesti on niin, ettei kukaan tutkija ole täysin vapaa subjektiivisesta katseesta, koska olemme historiamme, arvojemme ja näkökulmiemme tuotteita.

Oleellinen taito on nähdä eettiset kysymykset jokapäiväisessä tutkijantyössä, jotta eettisesti kestäviä ratkaisuja voidaan tehdä. Jos näitä kysymyksiä ei tiedosteta, niihin on mahdotonta tietoisesti vastata. Kyky on opittavissa, mutta se ei kehity itsestään opintojen kuluessa tai iän karttuessa. Siten eettiset kysymykset on tunnistettava, jotta ne voidaan tehdä näkyviksi ja ottaa yhteisen keskustelun ja pohdinnan kohteeksi. Jotta kysymyksiä voidaan lähestyä systemaattisesti ja laaja-alaisesti, tarvitaan tietoisuutta erilaisista eettisistä päätöksentekomalleista ja lähtökohdista. (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 27.) Tietoisuus, pohdinta, analysointi ja mahdollisuus oppia ovat lähtökohtia eettisen pohdinnan tiellä myös tässä tutkielmassa.

Eettisesti perusteltuja ratkaisuja voidaan etsiä eettisten lähestymistapojen avulla. Clarkeburn ja Mustajoki (2007, 38–46) nostavat esille kolme lähestymistapaa. Seurauksiin perustuva lähestymistapa johdattaa tarkastelemaan eettisiä kysymyksiä päätöksen tuottaman lopputuloksen kannalta. Pohdintaa ei käydä niinkään päätöksen oikeellisuuden tai päätöksentekoprosessin hyvyyden perusteella, vaan seuraus määritellään ensisijaisesti sen tuottaman hyödyn näkökulmasta. Periaatteisiin perustuvassa lähestymistavassa eettiset kysymykset kohdistuvat tulosten sijasta itse prosessiin. Pohdinnassa ovat ennalta sovitut säännöt ja periaatteet, joita noudatetaan ja sovelletaan. Tässä lähestymistavassa päätöksenteko ja sääntöjen noudattaminen ovat lopputulosta tärkeämpiä seikkoja. Hyveisiin perustuvat eettiset lähestymistavat kiinnittävät huomion itse päätöksentekijään, olipa kyse yksilöstä tai yhteisöstä. Hyve-eettisessä tarkastelussa keskeisenä on hyvän päätöksentekijän määritelmä, jossa tekojen taustalla olevat motiivit ja tavoitteet tuodaan osaksi eettistä pohdintaa. Clarkeburn ja Mustajoki (2007, 45) kuitenkin tähdentävät, että päätöksentekoprosessin luonteeseen kuuluu sykliisyys ja se, että eri lähestymistapoja ja vaiheita otetaan mukaan epälineaarisesti.

Tutkijan on oman sisäisen pohdinnan ja päätöksentekoprosessin puntaroinnin lisäksi tiedeyhteisöllä on olemassa kaikille tieteenaloille hyväksyttäviä periaatteita, joista Clarkeburn ja Mustajoki (2007, 43–44) nostavat esille 1) tieteellisen rehellisyyden, mikä kieltää kaikenlaisen vilpin tai tulosten vääristelyn ja puolueellisen esittämisen, 2)

vaatimuksen huolellisuuteen, jossa tavoitteena on mahdollisimman hyvin ja tarkkuutta vaalien tehty tutkimus, 3) avoimuuden, missä tulokset, metodit, teoriat ja välineet jaetaan avoimesti ja alistetaan kriittiselle tarkastelulle, 4) tieteellisen tunnustuksen, jossa muiden tutkijoiden työt ja saavutukset huomioidaan asianmukaisesti ja tarkasti, 5) eettisesti kestävä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmät, jossa tutkittavien itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja heille aiheutettavaa haittaa minimoidaan sekä materiaalin keruussa että mahdollisissa koejärjestelyissä, 6) oikeus älylliseen vapauteen, koska tutkijoilla tulee olla oikeus työstää uusia ja myös kritisoida vanhoja ideoita omien näkemyksiensä mukaan ja 7) julkisen vastuun, joka velvoittaa julkaisemaan tutkimustulokset silloin kun ne ovat tärkeitä yleiselle hyvinvoinnille ja kun tulokset ovat tieteellisen vertaisarvioinnin mukaisesti hyväksytyjä. Juhani Pietarinen (2002, 58–69) nostaa lisäksi esille ammattitaidon hankkimisen ja ylläpitämiseen liittyvät seikat, kuten älyllisen kiinnostuksen ja tunnollisuuden, vaaran eliminoimisen, rehellisyyden, julkaisutoiminnan eettisyyden, sosiaalisen vastuun sekä eettiset vaatimukset oman ammattikuntansa jäsenenä, johon kuuluvat ammatinharjoituksen edistämisen vaatimus ja kollegiaalinen arvostus.

Eettisten kysymysten pohdinta on erottamaton osa koko tutkimusprosessia ja arkisten asioiden pohdinta eettisiltä kannoilta on osa tutkijan ammattitaitoa. Tutkimustyön aiheen valinta sisältää eettisiä valintoja. Tässä pro gradu -työssä aiheen valinta oli tutkijan itsensä määrittelemä. Aihetta itse valitessa pohdintaan nousevat kysymykset kuten, onko tutkimusaihe ajan ja vaivan arvoinen, entä kannattaako juuri kyseistä ilmiötä tutkia. Yhteensopivuuden näkökulmasta asiaa voi pohtia esimerkiksi sopiiko aihe työnantajan, yliopiston, tiedekunnan ja/tai tutkimuslaitoksen tutkimusprofiiliin. Koska en työskennellyt minkään organisaation jäsenenä tutkimusprosessin aikana, olin vapaa yhteensopivuuden määreestä.

Tutkimuksen aihetta valitessa on syytä pohtia myös omia resurssejaan, niin ajallisia kuin henkisiäkin. Pro gradu -tutkielmaani oli käytössä rajallinen määrä aikaa, jonka määrittivät niin työelämän, yksityiselämän ja talouden vaatimukset. Aihetta valitessa ja tärkeää rajaamista tehdessään myös nämä näkökulmat oli syytä huomioida, vaikka kaikkeen ei ollut mahdollista varautua. Taustatiedon määrää on myös syytä tarkastella. Kuinka paljon tätä tietoa on jo itsellä, kuinka paljon sitä on saatavilla ja mistä lähteistä. Tätä työtä tehdessäni koin kiinnostavan ja oleelliselta tuntuvan tiedon määrän niin

huomattavaksi, etten välttämättä onnistunut riittävän tehokkaasti aikatauluni puitteissa rajaamaan itseäni juuri tässä työssä merkityksellisen tiedon lähteille. Clarkeburn ja Mustajoki (2007, 55) huomauttavatkin, että joskus tutkimustietoa on olemassa niin paljon, että kaiken aikansa saa käytettyä pohjatiedonkeräämiseen, mikä taas ei vie asioita eteenpäin. Raja oli siis vedettävä johonkin, niin vaikeaa ja luopumisen tuskaa aiheuttavaa kuin se olikin.

Vaikuttavuudesta puhutaan myös aiheen valinnassa. Miten tutkimustulokset vaikuttavat ympäröivään yhteiskuntaan, vai vaikuttavatko ne lainkaan? Onko tutkimusaihe yhteiskunnallisesti relevantti ja hyödyllinen? Entä kenen hyötyä tarkastellaan ja tavoitellaan? Mutta toisaalta, tutkimuksesta koitua hyöty on mahdollista, mutta ei kuitenkaan koskaan täysin varmaa. (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 79.) Vaikuttavuudesta halutaan usein konkreettista näyttöä, mitä voi olla usein kvalitatiivisesti mahdotonta mitata. Siksi tyydytäänkin helposti tarkastelemaan sellaisia seurauksia, joita voidaan mitata, ja tässä onkin vaarana se, että vaikuttavuuden käsite jää kapeaksi.

Riippumatta kuitenkin siitä, millaista tutkimusta tehdään, riittävyyden rajat tulevat pohdittavaksi. Riittävyys on uskottavuuden sukulaiskäsite, eli kun meillä on riittävä määrä todistusaineistoa, johtopäätökset ovat uskottavia. Tavoitteena tutkimuksessa on mahdollisimman suuri tarkkuus ja siten luotettavuus. Tulosten luotettavuuden yksi dimensio on yleispätevyys, vaikutusala, eli päteekö tulos vain tässä rajatussa materiaalissa vai onko se yleistettävissä koskemaan laajempaa aineistoa. Tärkeää on pohtia, voinko olla riittävän varma siitä, että saamani tulos ja sen perusteella tekemäni johtopäätös on tosi? (Clarkeburn & Mustajoki 2007, 82–83.) Tässä pro gradu - tutkielmassa haastattelujen kohdejoukko, otos, oli pieni, mutta toisaalta tästä määrästä haastateltavia oli nähtävissä samankaltaisuuksia, joskin myös eroja, jotka jakoivat kohdejoukon vähintäänkin kahta näkökulmaa tarjoavaan joukkoon. Samoin otos dokumenteista ei ole kaikenkattava, joten varmasti jotakin oleellista jäi tämän tutkielman ulkopuolelle. Samoin tulkinnat ovat tutkielman tekijän omia ja siten väistämättä subjektiivisia.

6 NÄKÖKULMANA DOKUMENTIT JA DISKURSSIT

Tässä luvussa kuvataan seurantakäytäntöjen kehkeytymisprosessia tutkimuksen aihealuetta koskevia dokumentteja analysoiden. RAY:stä ja sittemmin STEA:sta koskevan lainsäädännön voi katsoa olevan virallisin linjaus avustusten käytön valvontaan. Lainsäädännön kautta ei kuitenkaan ole saatavissa kuvaa siitä, miten nykyiset seurantakäytännöt tilivastuineen ja vaikuttavuuden todentamisineen sisäistyivät järjestöjen toimintaan. Tätä varten tarvittiin RAY:n ja STEA:n aihealuetta koskevia raportteja, lomakkeita, ohjeistuksia ynnä muiden asiaan vaikuttaneiden tahojen, kuten Valtion tarkastusvirasto ja sosiaali- ja terveysministeriö, kannanottoja ja myös viitteitä RAY:n avustustoiminnasta käytyyn julkiseen keskusteluun.

6.1 Lakien määrittämä valvonta

Lainsäädännöstä näkyy, että valvonnan suhde tuloksiin ja vaikutuksiin täsmentyy vuoden 2001 laissa raha-automaattivastuksista, ja mukaan tulevat myös kilpailuvaikutukset: RAY:n ”on sopivalla tavalla seurattava myönnettyjen avustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden vaikutuksia kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden muita vaikutuksia³⁹”. Aiempi, vuoden 1967 Raha-automaattiasetus totesi yhdistyksen tehtäväksi valvoa avustusten käyttöä sosiaaliministeriön ohjeiden mukaisesti⁴⁰. Vuonna 2017 toimintansa aloittanut STEA kuuluu osittain valtionapulainsäädännön piiriin, mutta tarkemmin toimintaa määrittää asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille (2016)⁴¹. Jälkimmäinen ei kuitenkaan määrittele valvontatehtävää, mutta edellinen seuraavasti: ”Valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia⁴²”.

³⁹ Lähde: Laki raha-automaattivastuksista 23.11.2001/1056, 21 §. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011056>

⁴⁰ Lähde: Raha-automaattiasetus 1967, 32 §. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1967/19670676>

⁴¹ Lähde: Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016). Lähde: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161552>

⁴² Lähde: Valtionavustuslaki 27.7.2001/688, 15 §. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Tämän perusteella STEA määrittää valvontatehtävänsä seuraavasti: ”*STEAlla on lakisääteinen tehtävä valvoa avustusten asianmukaista käyttöä ja arvioida avustetun toiminnan tuloksia ja vaikutuksia. Sillä taataan, että avustuksia käytetään lainsäädännön ja avustuspäätösten mukaisesti yhteiskuntaamme ja sen jäseniä hyödyttävään tulokselliseen toimintaan*”.⁴³

6.2 Tilintekovastuun tila ja kehittämisehdotuksia

STEA:n määrittämään valvontavastuuseen ja sen toteutustapoihin pääseminen kesti useita vuosia, mutta suuntaviivat tulevalle annettiin jo 2003 ilmestyneessä, RAY:n tilaamassa selvityksessä ”Miten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tilintekovastuu toteutuu?” (Virtanen, Karjalainen, Mäkinen, Mäkelä & Ahonen 2003.) Selvityksessä tutkittiin sosiaali- ja terveysjärjestöjen saamien RAY:n toiminta-avustusten käyttöä ja vaikuttavuutta. Erityisen mielenkiinnon kohteena oli, miten toiminta-avustuksella aikaansaatuja tuloksia ja vaikutuksia voidaan arvioida. Raportin tekijät toteavat tehtävän olevan haasteellinen, koska sosiaali- ja terveysjärjestötoimijoita on lukuisia, sektoreita monia, ja järjestöjen toimintatavat ja kulttuurit vaihtelevat. Tekijät katsoivat, että tutkimuksessa tuli tarkastella myös, millaiseksi järjestöjen ja RAY:n suhde tulevaisuudessa muotoutuu. Tämä tulisi vaikuttamaan myös siihen, miten tarkasti toiminta-avustusten käyttöä ja vaikutuksia seurataan tulevaisuudessa. (emt. 4–5.)

Selvityksen perusteella näytti siltä, että RAY:n ohjauksen voimakkuus oli tuolloin suhteellisen heikkoa järjestökenttään (emt. 4) eikä tilintekovastuu siis riittävästi toteutunut. Ohjauksen heikkous näyttäytyi järjestöissä suhteellisen vapaina toimintamahdollisuuksina. Toiminnalle toki asetettiin tavoitteita pidemmälle aikavälille ja vuosikohtaisia, mutta väljäköitä. Toteutumista seurattiin, oli sekä määrällisiä että laadullisia mittareita, budjettiseurantaa ja myös tulosten arviointia, ei kuitenkaan juuri pidemmän ajan vaikuttavuuden seurantaa. (emt. 36.)

Raportissa esitetään neljä tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoa: Tilanne pysyy samankaltaisena. Tätä luonnehtisivat ohuen ohjauksen lisäksi formaalit käytännöt eli

⁴³ Lähde: <https://www.stea.fi/raportointi-valvonta-ja-arviointi>

haku aika, hakemus, päätös ja raportointi. Toinen vaihtoehto on olemassa oleva tilanne täydennettynä entistä tiiviimmillä vuorovaikutussuhteilla järjestöjen ja RAY:n kesken. RAY voisi omaksua vahvemmin fasilitaattorin roolin ja järjestää järjestöille mahdollisuuksia koulutukseen, kursseihin, yhteisiin tapaamisiin ja vertaisoppimiseen. Tätä luonnehtivat ohjaus benchmarking -hankkeiden ja parhaiden käytäntöjen avulla, ei vahvaa pyrkimystä yhteismitalliseen tuloksellisuuteen. Kolmantena kehitysvaihtoehtona on RAY:n ja järjestöjen vuorovaikutussuhteen kiinteytyminen ja samalla tuloksellisuusajattelun voimistuminen. Tavoitteena olisi selkeämmin yhteisen käsityksen syntyminen siitä, minkälaista on hyvä ja tulokellinen järjestötoiminta. Tässäkin käytössä olisivat benchmarking ja parhaat käytännöt. Neljäntenä mahdollisena suuntana on tiukan tulosohjauksen kiristyminen, mutta vuorovaikutussuhteen jääminen yhä hölläksi. Tämä on selvityksen tekijöiden mielestä kaikkein epätoivottavin kehitysvaihtoehto. Tälle olisivat tyypillisiä formaalit menettelyt, vahva tulosohjaus, (haku aika, hakemus, päätös, raportti, arviointi, seuraukset).

Raportoiijat katsoivat, että ennen kuin voitiin ryhtyä arviointimenetelmien konkreettiseen kehittämiseen, on vahvistettava järjestöjen ja RAY:n arviointiosaamista. Vasta tämän jälkeen olisi perusteita konkreettisten mittareiden pohdinnalle tai edellytyksiä vaatia järjestöiltä vaativampaa tuloksellisuusinformaatiota toiminnastaan. (emt. 4.)

Kirjoittajia huolestutti myös konkreettisten avustusten jakokriteerien puuttuminen. Järjestökyselyn perusteella jakoperusteluiksi tulisivat järjestön toimintakyky ja tarpeellisuus. Tämä olisi hyvä lähtökohta raportoijienkin mielestä: *”Toimintakykyä voisivat peilata esimerkiksi järjestön tavoiteasetanta, toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus, resurssit ja niiden käyttö ja keskinäinen tasapaino, sekä järjestön luotettavuus. Lisäksi kansalaisjärjestöissä voitaisiin huomio kiinnittää vapaaehtoistyötä tekevien määrään. Tarpeellisuuden määrittelemisessä voitaisiin käyttää kriteereinä esimerkiksi järjestön kohderyhmän tarpeita, kohderyhmän laajuutta sekä kohderyhmän tarvitseman avun vaatavuutta. Jakokriteeristöön perustuen voisi olla esimerkiksi mahdollista luoda jonkinlainen peruspisteytystaso. Tämän jälkeen tuen*

myöntäjällä olisi vielä harkintavaltaa asian suhteen. Täydellinen pisteyttäminen ei liene mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tällaisissa asioissa.” (emt. 4.)

Monet raportin esiin nostamat ajatukset konkretisoituvat toimenpiteinä ja käytäntöjen muutoksina. Suunta näyttää kulkeneen heikosta ohjauksesta kohti tiukkenevaa tulosohjausta ja siihen suuntaan raporttikin näyttäisi edellisen kappaleen kuvauksen perusteella tietä viitoittavan. Tiukkaa tulosohjausta kutsuttiin myös huonoimmaksi kehitysvaihtoehdoksi. Sen piirteitä olisivat: Toimintaperiaatteet voitaisiin ääritapauksessa luoda jopa ilman järjestöjen myötävaikuttamista. Tiukan yhteismitallisen tulostittamisen kulttuurin vaaraksi nähtiin se, että luodut toimintaperiaatteet eivät sovi järjestökentälle. Ne ovat joko liian yksinkertaisia tai sitten liian monimutkaisia soveltaa, niiden läpivieminen vie liian kauan aikaa, tai niiden toteuttamiseen ei ole järjestöissä (eikä RAY:ssa) resursseja. (emt. 44–45.)

6.3 Arviointitaitojen kehittäminen eli JÄRVI-hanke

Edellä mainitun raportin toteamus järjestöjen ja RAY:n arviointiosaamisen kehittämisen tarpeellisuudesta konkretisoitui vuonna 2005 käynnistyneessä, RAY:n rahoittamassa JÄRVI-hankkeessa⁴⁴. Sen päämääränä oli sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja muiden alan yhteisöjen arviointiosaamisen vahvistaminen ja arviointikäytäntöjen kehittäminen. Hankkeessa keskityttiin järjestöjen vaikuttamistoiminnan, kehittämishankkeiden ja yleisen arviointiosaamisen kehittämiseen sekä arviointimenetelmien työstämiseen. Lisäksi tavoiteltiin arvioinnin osaajaverkoston kehittämistä. Hanketta toteutettiin tiiviissä yhteistyössä sosiaali- ja terveysjärjestöjen kanssa. Toteuttajana toimivat Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ja Terveysturvan edistämisen keskus.

JÄRVI-hankkeen kokeiluvaihetta 2006–2008 edelsi valmisteluvaihe, jonka aikana kartoitettiin järjestöjen arvioinnin tilaa ja kehittämistarpeita. Yhteistyössä mukana olevien 43 pilottijärjestön kanssa pyrittiin kehittämään kunkin järjestön arviointiosaamista ja erilaisten arviointimenetelmien soveltamista. Käytännössä

⁴⁴ Esittelyä siitä, mitä kaikkea hanke sisälsi: http://www.kansalaisareena.fi/2009_jarjestojohto_Jarvi.pdf.

työskentely tapahtui kuudessa pilottiryhmässä, joilla kullakin oli oma teema-alueensa.⁴⁵ Pilottiryhmien koulutuksen ja yhteisen kehittämisprosessin tuella oli tarkoitus hankkia sellainen osaamisen taso, että järjestöt voivat toteuttaa arviointeja itsenäisesti, painopiste oli sisäisessä arvioinnissa. Kaikissa näissä ryhmissä pohdittiin kysymystä vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnista.

JÄRVI-hankkeen aikana järjestettiin vuosittain kaksi kaikille sosiaali- ja terveysalan järjestöille avointa koulutustilaisuutta, arviointifoorumia. Tilaisuuksien aiheita olivat arvioinnin rooli järjestöjen toiminnan kehittämisessä, arvioinnin haasteet nyt ja tulevaisuudessa, erilaiset arvioinnin viitekehykset, käytännön toteutustavat sekä työkalut. Arviointifoorumeiden lisäksi järjestöt pystyivät hyödyntämään JÄRVI-hankkeessa kehitettäviä arviointityökaluja itsenäisesti tai tarvittaessa hankkeen tuella. JÄRVI-hankkeen jälkeen tehtiin vielä arviointiin liittyviä selvityksiä ainakin vuosina 2011, 2012 ja 2014.

Pirjo Koskinen-Ollonqvist, Leea Paija, Juha A. Pantzar, Paula Saikkonen ja Nella Savolainen (2009) tuovat esille, että JÄRVI-hankkeessa tuotettiin arviointityökaluja järjestöjen käyttöön ja yhteisen ymmärryksen lisäämistä muun muassa siitä, mistä puhutaan, kun puhutaan vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Rahoittajat ”*penäävät juuri yhteiskunnallista vaikuttavuutta*”, jotta voidaan osoittaa sosiaali- ja terveysjärjestöille suunnatun rahoituksen tuottamat hyvät seuraukset. Kenen tehtävä on arvioida järjestöjen vaikuttavuutta? Ainakin hankkeissa, ja ehkäpä muutoinkin, arviointi on vähintäänkin haastavaa, koska rahoitusta niin sanottuun jälkikäteisarviointiin on vaikea löytää. Ja jotta vaikuttavuus olisi ”*edes teoreettisesti mahdollista*” osoittaa, tämä olisi välttämätöntä. Entä onko vaikuttavuuden arviointi mielekäästä esimerkiksi yksittäisissä hankkeissa? Kirjoittajien mukaan olisi sen sijaan arvioitava ”*järjestöjen kokonaistoiminnan prosesseja ja vaikutuksia*”, toteutuuko toiminta ”*parhaalla mahdollisella tavalla ja seuraako siitä toivottuja tuloksia*”. Mikäli edellä oleva

⁴⁵ Ryhmien teema-alueet olivat: 1) toimintojen ja tehtävien arviointi, 2) toimintatapojen ja mallien arviointi, 3) verkostotoiminnan arviointi, 4) kansalaisjärjestöjen toiminnan arvioinnin kehittäminen paikallisella ja seudullisella tasolla, 5-6) viestinnän ryhmässä yhteinen arvioinnin intressi kiteytyi kahteen kysymykseen: miten arvioida organisaation erilaisia viestintäprosesseja? Miten arvioida viestintätapahtumia?

toteutuu mallikkaasti, rahoittajalla on edellytykset arvioida järjestöjen toiminnan vaikuttavuutta. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2009, 68–70.)

JÄRVI-hankkeen aikana käyty keskustelu, tuleeko järjestöjen pystyä osoittamaan toimintansa vaikutuksia vai vaikuttavuutta sai palstatilaa myös mediassa. Alla otteita Sininauhaliiton arviointipäällikön Nina K. Hyttisen (2007)⁴⁶ pohdinnoista Helsingin Sanomien Vieraskynä -palstalla:

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Raha-automaattiyhdistys rahoittavat vuosittain kansalaisjärjestöjen toteuttamia sosiaalisia hankkeita. Ministeriö edellyttää hankkeilta vaikuttavuutta, mikä on ymmärrettävää. Niukoille resursseille on saatava vastinetta. Vaikuttavuuden vaatimus on kuitenkin aiheuttanut hämmennystä kansalaisjärjestöissä. Vaikuttavuuden arviointiin liittyy monenlaisia ongelmia. Ensimmäinen haaste on selvittää, mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan. Näyttää siltä, että vaikuttavuudesta ja vaikutuksista puhutaan synonyymeinä.

Vaikuttavuudella tarkoitetaan haluttua muutosta toiminnan lopullisessa kohderyhmässä. Vaikuttavuus johtaa intervention perimmäisen tarkoituksen toteutumiseen, mutta usein tähän päästään vasta monien välivaiheiden kautta. Vaikutukset ovat interventiosta johtuvia syy-seuraussuhteita.

Mutta mistä tiedämme, mikä vaikuttavuudessa on hankkeen osuutta? Voihan asiakas voimaantua muistakin syistä. Intervention ja muiden tekijöiden vaikutukset voivat myös riippua toisistaan. Vaikutusten verkko tuottaa vaikuttavuutta ehkä vain kokonaisuutena. Siksi intervention vaikuttavuuden mittaaminen ei aina ole mahdollista eikä mielekästäkään. Vaatimus intervention vaikuttavuuden arvioinnista voi vaarantaa sellaisen toiminnan, jota ei voida puristaa mitattavaksi suoritteeksi.

Vaikuttavuutta voidaan toki arvioida ... Vaikuttavuus on vain määriteltävä realistisesti. Pähdeprojekteissa vaikuttavuus voi olla ryyppyporukoiden vähenemistä ostoskeskuksissa, pähdeputkien lyhenemistä tai raittiiden päivien lisääntymistä. Vaikuttavuutta voi olla sekä, että ihmisen arki paranee riippuvuusongelmasta huolimatta.

⁴⁶ Nina K. Hyttinen (2007) Sosiaalisten hankkeiden vaikuttavuutta vaikea arvioida. Lähde: Helsingin Sanomat. Vieraskynä 3.11.2007

6.4 STM – tulosoajaus ja järjestöjen merkitys

Petri Virtanen, Kirsi Karjalainen, Anna-Kaisa Mäkinen, Outi Mäkelä ja Pertti Ahonen (2003, 14–15) huomioivat STM:n ja RAY:n välisen tulossopimuksen muuttuneen vuodesta 2002 vuoteen 2003. Ensinnäkin STM ja sen yleislinjaukset on nostettu aiempaa näkyvämmiin esille. Yleislinjauksissa sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittäminen on tiivistetty neljään asiakokonaisuuteen, niihin perustuvat tulossopimusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevat tavoitteet. Vuoden 2003 tulossopimuksessa viitataan myös RAY:n käyttämään tasapainotettuun tuloskorttiin, jossa määritellään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tekijät. Näitä tekijöitä on terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, syrjäytymisen ehkäisy ja hoito sekä toimivat palvelut. Näiden viittausten mukaan tuominen tulossopimukseen näyttäisi viittaavan osaltaan pyrkimykseen korostaa tulosoajauksen tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä.

RAY:n tulosoajaukseen liittyvä tuloksellisuuden korostus heijastuu myös rahoitettuun toimintaan, koska tulostavoitteiden saavuttaminen ja yhteiskunnallisten vaikutusten toteutuminen tapahtuu järjestöjen toiminnan välityksellä. Vuoden 2003 STM:n järjestöstrategiassa (STM 2003⁴⁷) järjestöt nähdään aktiivisina sosiaali- ja terveyspoliittisina toimijoina, joiden rooliin kuuluu edunvalvonta, kehittäminen ja palveluiden tuottaminen. Särkelän (2016) mukaan STM:n järjestöstrategia piti sisällään monia järjestöille myönteisiä linjauksia. Todettiin muun muassa, että *”kansalaisyhteiskunnan toimivuudella ja elävyydellä oli itseisarvonsa”* sekä konkreettisesti tuotettu taloudellinen hyöty. Taloudellista hyötyä saatiin muun muassa sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisystä ja vähentämisestä. Näin STM itse määrittelee järjestöjen toiminnan vaikuttavuutta.

Särkelän mukaan peruslinjauksena oli, että yleishyödyllinen järjestöjen toiminta varmistetaan, mutta samanaikaisesti *”järjestöstrategiassa kuitenkin eksplisiittisesti todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa omilla päätöksillään hallinnonalansa julkisten, yleishyödyllisten ja yksityisten palveluntuottajien työnjaon selkiytymistä”*. STM siten tuki palvelutuotannon kilpailuttamista ja tuotteistamista,

⁴⁷ Asiaa käsiteltiin laajemmin: STM (2003): Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:4. Järjestöt sosiaali- ja terveyspolitiikan toimijoina. Kansalaisjärjestötoiminnan strategia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

jotta tavoitteena olevat kustannustietoisuus, laatu ja hyvät käytännöt saataisiin aikaiseksi. (Särkelä 2016, 204.) Läsä on STM:n myönteinen suhtautuminen markkinaistamiseen ja kilpailutukseen sekä RAY:n tulohjauksen kautta vaikuttavuuden näyttöjen tavoittelu.

6.5 Valtiontalouden tarkastusvirasto huolestuu

Virtasen ym. selvitys vuodelta 2003, ja sitä seuranneet toimenpiteet, esimerkiksi JÄRVI-hanke, eivät vakuuttaneet Valtiontalouden tarkastusvirastoa, jolta ilmestyi Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn -tarkastuskertomus (2006)⁴⁸.

Tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet oli omaksuttu kaikkialle julkishallintoon, joten yksi sektori ei voinut jäädä ulkopuolelle. Tarkastuskertomuksen keskiössä olivat terveyden edistäminen ja kansansairauksien ennaltaehkäisy. Tarkastuskertomuksessa vaikuttavuudesta puhutaan tätä viitekehystä peilaten:

”RAY:n tuotosta on vuonna 2005 myönnetty avustuksia 305 milj. euroa. RAY-avustuksilla tuetun kehittämistoiminnan vaikuttavuutta on viime vuosina korostettu yhä voimakkaammin. RAY-avustukset ovat julkisia avustuksia, jolloin niihin kohdistuu samoja tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteita kuin muuhunkin julkisrahoitteiseen toimintaan. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää RAY-avustuksilla tuettavien kansansairauksien ennaltaehkäisyyn⁴⁹ tähtäävien hankkeiden tuloksellisuutta, tuloksellisuuden edellytyksiä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä.”

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että seuranta on ollut puutteellista. Tarkastusviraston muita kannanottoja olivat: kolmannen sektorin selkiintymätön rooli kansansairauksien ennaltaehkäisyssä, RAY-avustusten tulohjauksen toimimattomuus, epäonnistuminen avustusten suuntaamistavoitteissa, kehittämistarpeet avustusvalmistelussa, hankevalinnan kriteeristöissä ja seurannassa, projektien suunnittelun ja tavoiteasettelun

⁴⁸ Luettavissa tarkemmin: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus DNRO 124/54/04 21.02.2006: Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn. Lähde: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/04095205/raha-automaattivastukset-117-2006.pdf>

⁴⁹ Tarkastuskertomuksessa käsiteltiin myös säädöksiä, joihin kansansairauksien ennaltaehkäisy perustuu.

puutteet, pitäytyminen projekteissa vakiintuneissa toimintatavoissa, ennaltaehkäisevien projektien tuloksellisuuden todentamisen ongelmallisuus sekä arviointien ja vuosiselvitysten tuottaman informaation hyödyntämisen puutteet. (emt. 151–158.) Asiasta uutisoitiin näyttävästi eri medioissa.⁵⁰

6.6 RAY -arvioinnin erityispiirteitä

JÄRVI-hankkeen organisoimassa sosiaali- ja terveysjärjestöjen arviointifoorumissa kesäkuussa 2007 Jorma Kaakkuriniemi puhui rahoittajan näkökulmasta toiminnan arviointiin⁵¹. RAY:n arvioinnin erityispiirteet liittyivät siihen, että *”lopulliset tulokset ja vaikutukset syntyvät järjestöjen toiminnan kautta”*, mutta koska kyseessä on julkinen rahoitus, asiaan liittyy myös vaatimuksia. Julkisen rahoituksen käytön tulee olla läpinäkyvää, tuloksellista, vastuullista ja edunsaaja on tilivelvollinen saamistaan avustuksista.

Arvioinnin tarve kumpuaa avustusjärjestelmän yleisestä uskottavuudesta ja aikaansaaduista tuloksista, mutta toki lainsäädäntö vaikuttaa arviointitarpeeseen. Kaakkuriniemi toi esille keskeisiä seikkoja suhteessa säädöksiin, näitä olivat: rahoituksen käyttö-, seuranta- ja muiden tietojen hankinta, tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden seuranta, kilpailun vaikutusten seuranta sekä avustusten tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arviointi määrääjain.

⁵⁰ ”RAY:n avustushankkeiden seuranta puutteellista” (31.3.2006): ”Valtiontalouden tarkastusvirasto moittii Raha-automaattiyhdistyksen avustushankkeiden tuloksellisuutta ja seuranta puutteelliseksi. Aamu-TV:ssä vierailnut RAY:n uusi toimitusjohtaja Sinikka Mönkäre pitää tilannetta haastavana. Ongelmia ovat projektien pirstaleisuus ja koordinoinnin puute. Kunnissa ei usein tunneta RAY:n rahoittamia hankkeita. Avustusharkinnasta puuttuu selkeä kriteeristö ja sitä haittaa resurssipula. RAY:n avustusosasto käsittelee vuosittain suuria hakemusmääriä. Tarkastusviraston mukaan RAY:n tulisi harkita hakemusten lausunto- ja asiantuntijakäsittelyn ottamista käyttöön. Viraston mukaan järjestöille on liukunut kunnalle kuuluvia terveyden edistämisen tehtäviä.” (Lähteet: Aamu-TV, YLE24, <https://yle.fi/uutiset/3-5224126>)

⁵¹ Tuolloin RAY:n strategiset pääteemat olivat: 1) järjestöjen perustoiminnan turvaaminen, 2) hyvinvoinnin ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen, 3) merkittävien kansanterveysongelmien ehkäiseminen, 4) syrjäytymiskehityksen katkaiseminen, 5) muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien auttaminen sekä 6) palveluiden ja palvelujärjestelmien kehittäminen. Viimeisessä kohdassa viitattiin mm. järjestöjen, kuntien ja alan yritysten yhteistyöhön. Tuolloin järjestöjen toiminnan kehittäminen oli suuntaamassa pitkänajan strategiatyöhön, jossa muun muassa keskiössä järjestölähtöisyys ja suunnitelmallisuus, monialaisen yhteistyön kehittämiseen sekä eriytymiseen kuntien ja yritysten toiminnasta. (Kaakkuriniemi 2007, julkaisematon esitysmateriaali.)

Hanke- ja arviointisuunnitelman teon opastuksessa tuotiin esille muun muassa, että aiheen ja kohderyhmän tulee olla ”perusteltuja, merkittäviä ja selkeästi rajattuja”. Tavoitteiden tuli olla selkeitä ja konkreettisia, ja toimenpiteiden tarkoituksenmukaisia. Näillä viitattiin toimenpiteiden vaikutusten arviointiin sekä arviointikriteerien selkeytymiseen. (Kaakkuriniemi 2007.)

6.7 Mediajulkisuutta ja uusia arviointeja

Vuoden 2009 aikana RAY sai epäsuotuisaa huomiota mediassa⁵². Luultavaa on, että esimerkiksi vaalirahasotkut loivat osaltaan tarpeen kiristää rahoituksen käytön seurantaa. Tässä yhteydessä päättyi RAY:n yleisavustusten myöntäminen säätiöille. Vuosien varrella toki muutakin epätoivottavaa huomiota on tullut, kuten vuonna 2016 RAY:n hallituksen entisen puheenjohtajan tuomio törkeästä lahjusrikoksesta.

Lokakuussa 2010 uutisoitiin⁵³ uuden seurantajärjestelmän käynnistämisestä seuravan vuoden alussa. Näkökulmana se, että RAY kiristää avustamiensa järjestöjen seurantaa. Rahoituksen karsiminen viitanee kilpailuvaikutusten huomioon ottamiseen rahoitusta myönnettäessä.

RAY:n seurantajärjestelmän kehittämistä oli tehty jo muutama vuosi ja uusi järjestelmäkin käynnistetty 2011, kun jälleen julkistettiin uusia RAY:n toiminnan arviointeja. Petri Virtasen, Petri Uusikylän, Maria Suoheimon, Katri Hailan, Saila

⁵² Taloussanomat uutisoi 21.9.2009 seuraavasti: ”**RAY panee stopin säätiöiden yleisavustuksille:** Raha-automaattiyhdistys lopettaa säätiöille jaettavat yleisavustukset. Asiasta kertoo Yle Uutiset. Yleisavustuksien sijaan RAY jakaa jatkossa ainoastaan erityisavustuksia, joita sen on helpompi valvoa. Kun avustukset ovat kohdistettuja, niin raha menee varmasti siihen, mihin se on tarkoitettu, Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtaja Sinikka Mönkäre (sd.) kertoo Ylelle. Yleisavustuksia RAY jakaa nyt 16 säätiölle, joihin kuuluu myös keskustaa tukenut Nuorisosäätiö. Suomen politiikkaa riepotelleen vaalirahakohun tuoreimpia uhreja juuri ovat rahaa jakaneet säätiöt. Niiden toimintaa selvittävät nyt useat tahot.” Lähde: <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000001689923.html>

⁵³ **Turun Sanomat otsikoi 24.10.2010 ”RAY kiristää avustusten seurantaa”:** ”Raha-automaattiyhdistys (RAY) kiristää avustusrahoitteisen järjestötoiminnan seurantaa. [-] RAY käynnistää TS:n mukaan **ensi vuonna** [2011] seurantajärjestelmän, jolla seurataan avustetun toiminnan tavoitteiden toteutumista ja varmistetaan varojen paras mahdollinen käyttö. RAY aikoo myös jatkaa avustusjärjestölistan karsimista sekä tarkentaa avustuksen myöntämisperusteita. Lehden mukaan osa järjestöistä jääkin jatkossa ilman RAY-tukia. Sosiaali- ja terveysministeriön valtiosihteerin Eeva Kuuskosken mielestä karsinta uhkaa etenkin erityisryhmäpalveluita kuten mielenterveys-, nuoriso- ja päihdetyötä.” Lähde: YLE Uutiset <https://yle.fi/uutiset/3-5656194>

Eskolan ja Lassi Köpän (2011) tekemässä Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arvioinnin -loppuraportissa todetaan avustustoiminnan vahvuuksiksi seuraavia: kohdentumisen avustusstrategian mukaisille painopistealueille, eri avustuslajien hakukriteerien ja yhteismitallisuuden kehittämisen, avustusosaston henkilöstön vahvan järjestötuntemuksen ja johdon sitoutuneisuuden toiminnan kehittämiseen. Loppuraportin mukaan heikkouksia olivat: avustusprosessin moniportaisuus ja siitä seuraavat pitkät käsittelyajat, vaikeus varmistaa avustusehdotusten yhteismitallisuus ja sitä kautta hakijoiden tasapuolinen kohtelu, avustustoiminnan vaikutusten heikko seuranta sekä päätöksentekoprosesseihin liittyvä moninkertainen harkinnanvaraisuus. (Virtanen, Uusikylä, Suoheimo, Haila, Eskolan & Köppä 2011, 2.)

Vuonna 2011 myös sosiaali- ja terveysministeriö esitteli järjestöpolitiikan peruslinjaukset⁵⁴ (2011, 6–8). Ministeriö totesi järjestöjen auttavan kansalaisten osallistumista ja hyvän elämän edellytysten tuottamista ja halusi tiivistää sitoutumista strategiaan tavoitteisiin sekä toimia siten, että sekä järjestöjen voittoa tuottamaton toiminta että elinkeinotoiminta säilyvät. Todetaan, että raha-automaattituottojen suuntaamisen keskeisinä lähtökohtina ovat yhteiskunnassa esiintyvien tarpeiden ja hallitusohjelmien linjausten lisäksi toiminnan pitkäjänteisyys, tavoitteellisuus, suunnitelmallisuus ja vaikuttavuus. Todetaan myös, että toiminnan tulosten ja vaikutusten arviointiin tultaisiin lisäämään resursseja. (Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt sosiaali- ja terveysministeriön kumppaneina 2011, 8.)

Lisäksi raportissa painotetaan muun muassa sitä, että valtiovallan tehtävänä on hyödyntää sitä osaamista ja asiantuntijuutta, jota kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä on. Vastikkeeksi tästä tarjotaan resursseja järjestöjen käyttöön, joka myös mahdollistaa sekä kansalaisten että kansalaisia edustavien tahojen osallistumisen valmisteluprosessiin ja päätöksentekoon. Todetaan lisäksi, että järjestöillä on

⁵⁴ A) ministeriö katsoo, että järjestötoiminta edesauttaa kansalaisten osallistumista ja hyvän elämän edellytysten luomista, B) ministeriö ylläpitää yhteistyötä järjestöjen kanssa ja vahvistaa yhteistä sitoutumista strategiaan tavoitteisiin, C) ministeriö tiivistää yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa EU-politiikan ja muun kansainvälisen politiikan linjausten valmistelussa ja toimeenpanossa, D) ministeriö kannustaa järjestöjä laaja-alaiseen alueelliseen yhteistyöhön kuntien, muiden kolmannen sektorin toimijoiden ja yritysten kanssa, E) ministeriö toimii sääntöjä selventäen siten, että sekä järjestöjen voittoa tavoittelematon auttamistyö että kolmannen sektorin toimijoiden harjoittama elinkeinotoiminta palvelutuotannossa ovat edelleen mahdollisia sekä F) ministeriö tähtää toimillaan kansalaisjärjestöjen rahoituksen turvaamiseen yhteiskunnallisen hyvän edistämiseksi.

”mahdollisuus kritisoida julkista valtaa sekä esittää vaihtoehtoja julkisen sektorin toiminnalle”. (etm. 9–10.) Aiemmin esiin nostettiin muun muassa yhteistyöstrategisissa tavoitteissa ja hallitusohjelman linjausten huomiointi rahoituksessa ynnä muita ennalta määritettyjä seikkoja, mikä ei välttämättä vakuuta, että kritiikillä olisi vaikutusta ainakaan suuremmissa asioissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa vuodelta 2011 tuotiin esille, että Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan käytäntöjä on kehitettävä. RAY:ssä kehittämistyö oli ollut käynnissä useita vuosia. Tarkastuksessa oltiin huolissaan kilpailuvaikutuksista ja suhteesta julkisiin palveluihin, nämä näyttäytyivät jatkuvana huolen aiheena ja kiinnostuksen kohteena järjestöjen toimintoja ohjattaessa. Huolta esitettiin myös avustuksien myöntämiskriteereistä ja käytön valvonnasta.⁵⁵ Tarkastuskertomuksessa todetaan:

*”RAY:sta saadun palautteen mukaan **terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen** on avustusstrategian raamissakin hyvin **laaja-alainen kokonaisuus**, jolloin täysin kattavien ja yksiselitteisten kriteerien laatiminen kaikkia sisältöalueita tasapuolisesti kohtelevalla tavalla on mahdotonta. RAY:sta saadun palautteen mukaan avustamisen periaatteet/sisältöalue (uudet toimintakokonaisuudet) lienee kuitenkin mahdollista määritellä nykyistä selkeämmin.”* (lihavointi lisätty).

Huolta oli lisäksi vaikuttavuudesta – jatkuva huolen aihe sekkin (2011, 28–30):

”Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden ohella vaikuttavuustavoitteita myös momentilta 33.90.50⁵⁶ (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) myönnettäville avustuksille. [--] Selkeää

⁵⁵ Tehtiin ulkopuolinen arviointi (Virtanen ym. 2011). Liittyy mm. siihen, että kohdennettuja avustuksia oli käytetty yleisiin järjestön kuluihin. Loi painetta tarkempaan valvontaa.

⁵⁶ Liite 5: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen momentti 33.90.50. Momentti viittaa valtion budjetin kohtaan, jolta rahat ko. asioihin annetaan. Momentti oli liitteenä vuoden 2012 budjettiehdotuksessa. Tuloksellisuuskriteerit vaikuttavat kohtuullisen väljiltä.

tulostavoiteasettelua edellyttää myös avustuslain 21 §:n 2 momentti, jonka mukaan rahapeliyhteisön on sopivalla tavalla seurattava myönnettyjen avustusten käytön tuloksellisuutta. Tuloksellisuutta ei voida systemaattisesti seurata ilman, että on asetettu asianmukaiset tulostavoitteet.”

Edellä nostetaan merkitykselliseksi tuloksellisuuden systemaattinen seuranta, joka vaatii asetetut tulostavoitteet. Lisäksi vaikuttavuustavoitteiden asettaminen tuodaan esille. Tuloksellisuus järkeilytyylinä pitää sisällään muun muassa tilivelvollisuuden todentamisen, tulostavoitteet, mittarit, tunnusluvut, vaikuttavuuden (myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden) tulosvastuun sekä kustannustietoisuuden.

”Käytännössä avustushakemuksesta tulisi käydä ilmi keskeiset tunnusluvut ja indikaattorit, joilla vaikutukset tunnistetaan ja joilla niitä seurataan. Vuosien 2008–2011 tulossopimuksessa asetetaan tavoitteeksi, että yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet otetaan huomioon avustuspäätöksiä tehtäessä ja avustuspäätökset kytetään soveltuvien osien esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoite ei ole toteutunut vielä vuoden 2010 avustuspäätöksissä.”

Tuloksellisuus- ja vaikutus selvityksellä (TVS) vastattiin ainakin osittain edellä esitettyyn vaateeseen lisääntyvien tunnuslukujen ja indikaattorien avulla. On myös nähtävissä, että avustuspäätöksiä tehtäessä painottuvat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden asettaminen ja kuvaaminen.

”Sosiaali- ja terveysministeriön ja RAY:n välisen tulossopimuksen mukaan RAY ei voi määrittellä järjestöjen toiminnalleen asettamia tavoitteita.”

”Tavoiteketjun toteutuminen valtion talousarviosta yksittäisten avustuspäätösten tunnistettaviin ja seurattaviin vaikutuksiin edellyttää RAY:ltä nykyistä aktiivisempaa ohjausotetta. Mikäli RAY soveltaa yleisavustus kriteerejä esittämällään tavalla, hakijan kyky asettaa realistisia ja mitattavia tavoitteita on yhtenä avustuksen myöntämisen kriteerinä.”

Tarkastusvirasto huomioi, että järjestöt voivat itse päättää toimintansa tavoitteista, mutta samalla vaati, että on pystyttävä luomaan vaikutusketju valtion talousarviosta yksittäisiin avustuspäätöksiin ja siis toimintoihin. Rahoituksen hakijan tilivastuu ilmaistaan kykynä asettaa vaatimusten mukaisia tavoitteita. Rahoittajan ohjausotteen

on oltava aktiivisempi, on auditoitava ja kontrolloitava tehokkaammin. Avustuksia saavilta tahoilta odotetaan auditoinnin järjestytylin mukaisesti erinomaisuuden ja kilpailukyvyyn lisäämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että kansalaisjärjestötoiminnan luonteen vuoksi avustusten saajien tavoitteenasettelu ei kaikissa tapauksissa ole kovin yksityiskohtaista, mikä osaltaan vaikeuttaa avustusten käytön valvontaa. Ministeriöstä saadun palautteen mukaan avustusten käyttötarkoitusta määriteltäessä on pyritty avustusten käytön riittävän valvonnan lisäksi turvaamaan vapaan kansalaistoiminnan joustavuus uusiin tarpeisiin vastattaessa. Avustustoiminnalla on myös ministeriöstä saadun palautteen mukaan haluttu tukea kansalaisjärjestöjä uusien innovatiivisten toimintamuotojen luojina. RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että kohdennettujen toiminta-avustusten uudistetussa hakemuslomakkeessa hakijalta kysytään toiminnalla tavoiteltavat tuotokset ja tulokset sekä vaikutukset ja tapa, jolla toimintaa seurataan.” (lihavointi lisätty)

STM:n ja RAY:n vastauksissa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen voidaan nähdä jonkinasteista järjestötoiminnan vapauden puolustusta (yllä lihavoidut kohdat). Tämä antaa viitteitä siihen, että valtionhallinnossa oli erilaisia näkemyksiä siitä, miten järjestötoimintaa tulisi valvoa. Vastaavaa varovaista kannanottoa sisältyy myös RAY:n avustusosaston osastopäällikkö Mika Pyykön (2010) uutisointiin VTV:n tarkastuksesta:

”VTV:n raportin mukaan RAY on huolehtinut avustusten käytön asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Olemme kiinnittäneet huomiota moniin VTV:n esille nostamiin asioihin jo ennen VTV:n tarkastusta. Meillä on käynnissä useita kehittämisprosesseja, jotta voimme täsmentää avustamisen periaatteita ja kriteerejä tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. RAY on ollut säännöstulkinnissaan joustava suhteessa järjestöjen toimintaan, koska kansalaistoiminta on luonteeltaan erilaista verrattuna esimerkiksi julkisen palvelujärjestelmän toimintaan”. (lihavointi lisätty)

RAY toivoo Pyykön mukaan, että myös lainsäädännössä otettaisiin huomioon kansalaisjärjestöjen toiminnan luonne, joka eroaa julkisesta palvelujärjestelmästä. Hänen mukaansa VTV:n raportti tuki RAY:n kehittämistyötä, johon tarvitaan riittävästi

aikaa kehittämistyön vuorovaikutteisen luonteen vuoksi.⁵⁷ Vuorovaikutteisuudella saatettiin viitata aiemmin esillä olleeseen Virtasen ym. (2003) raporttiin, jossa järjestöjen ja RAY:n yhteistyösuhteiden tiivistämistä kehittämistyössä pidettiin tärkeänä. Tarkastuskertomukset ja avustusten valvonta kiinnostivat medioita.⁵⁸

Löytyy siis viitteitä erilaisten näkemysten olemassaoloon kansalaisjärjestöjen erityisestä luonteesta ja sen huomioimisesta mietittäessä, kuinka tiukkoja vaatimuksia järjestöille tulisi asettaa. Nämä näkemykset eivät olleet kuitenkaan määrittämässä kehittämissuuntia, vaan tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet tulivat keskeisiksi.

STM:n näkemysten ristiriitaisuus tulee esiin VTV:n tarkastuksen kanssa samoihin aikoihin (2010) toteutetusta raha-automaattiavustustoiminnan ja sen valvonnan ulkoisesta arvioinnista. Tarkastusviraston kannanotossa painotetaan VTV:n näkemyksiä vastaavasti, että *”[t]avoiteketjua on edelleen syytä täsmentää. RAY:n seurantajärjestelmää on syytä kehittää niin, että luodaan edellytykset seurata vaikuttavuustavoitteiden toteutumista. Sosiaali- ja terveysministeriö ja RAY ovat ryhtyneet asianmukaisiin toimenpiteisiin seurantajärjestelmän kehittämiseksi.* (2011, 59.) Joulukuussa 2010 päivätyn tulossopimuksen mukaan uusi avustustoiminnan seuranta- ja arviointijärjestelmä otettaisiin käyttöön vuonna 2011 avustettujen toimintojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi ja toteutukseksi. (2011, 56.) Edellä esitettyyn pohjaten RAY:ssa perustettiin muun muassa seurantatiimit ja aloitettiin tuloksellisuus- ja vaikutusseurannan kehittäminen nykyiseen muotoonsa.

⁵⁷ Lisää aiheesta (10.10.2011): VTV:n tarkastuskertomus vahvistaa RAY:n jo aloittamat kehittämistoimet. Lähde: [http://news.cision.com/fi/ray/r/vtv-n-tarkastuskertomus-vahvistaa-ray-n-jo-aloittamat-kehittamis toimet](http://news.cision.com/fi/ray/r/vtv-n-tarkastuskertomus-vahvistaa-ray-n-jo-aloittamat-kehittamis-toimet), c9172091

⁵⁸ Viittaus MTV:n uutisointiin: ”Tarkastus: RAY-avustuksia käytetty vastoin lakia” Lähde: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/tarkastus-ray-avustuksia-kaytetty-vastoin-lakia/1944368#gs.eIPsLy4>

Viittaus Yle:n uutisointiin (11.10.2011): ”Raha-automaattiavustusten käytön valvonta on vaikeaa”: ”Järjestöt ovat käyttäneet raha-automaattiavustuksina myönnettyjä kohdennettuja toiminta-avustuksia yleiskuluihin, vaikka avustuslain mukaan toiminta-avustukset on tarkoitettu vain erilliskuluihin. Käyttötarkoitus ei ilmene helposti avustuspäätöksistä, mikä hankaloittaa avustusten käytön valvontaa.” Lähde: <https://yle.fi/uutiset/3-5435427>

6.8 Uusi seurantajärjestelmä

Käytännössä seurantajärjestelmän uudistaminen aloitettiin perustamalla RAY:een seurantatiimi. Tiimi aloitti toimintansa vuoden 2011 alussa ja sai saatteekseen edellä kuvatut raportoinnit RAY:n ongelmakohdista ja kehittämistarpeista.

Tiimi käynnisti toimintaa varsin tehokkaasti. Vuoden 2011 alkupuolelta lähtien järjestelmää esiteltiin järjestöille, esimerkiksi uusille avustusta saaville järjestöille suunnatuissa koulutustilaisuuksissa. Esiteltiin muun muassa, mitä seurannassa ollaan seuraamassa ja sitä, miten tulossa oleva tuloksellisuus- ja vaikutusseurannan pilotointi tulisi etenemään.

Vuonna 2011 tehtiin siis myös TVS⁵⁹-pilotointi avustusvuodelta 2010, johon kutsuttiin osallistujia järjestöjen eri toiminnoista. Toinen pilotointi tehtiin vuonna 2012, jolloin raportointiin vuosi 2011. Pilotointiin osallistuneita pyydettiin kommentoimaan vapaasti esitettyjä kysymyksiä. Ensimmäinen kaikille Ak-toiminnoille⁶⁰ suunnattu TVS tuli pilottien jälkeen yleiseen käyttöön vuonna 2013.

”[--] tehtiin TVS-pilotoinnit, 2011 ensimmäinen, tehtiin vuodesta 2010, meillä kyse oli matalan kynnyksen paikasta. Tässä pilotoinnissa pyydettiin kommentoimaan vielä kysymysten muotoilua ja kommentteja otettiin huomioon, sillä 2013 kaikille osoitettu lomake oli selkeämpi.”
(H9)

Seurantajärjestelmää kehitettiin yhteistyössä järjestöjen kanssa, johon liittyen järjestettiin jo mainittujen pilotointien lisäksi koulutuksia ja verkostoja. TVS-verstaissa pohdittiin muun muassa sitä, millaisia kysymyksiä TVS-lomakkeen tulisi sisältää. Haastatteluaineistosta tuli esille seuraava kommentti liittyen TVS-verstaisiin:

”Suurin osa verstaasiin osallistuneista oli ”normi”järjestöjä, koska matalan kynnyksen paikat ovat toiminnoissa vähemmistönä. Näiden kanssa oli varmastikin helpompi muotoilla lomaketta, kun toimintamalli

⁵⁹ TVS = tuloksellisuus- ja vaikutus selvitys

⁶⁰ Ak = ”**Kohdennettu toiminta-avustus (Ak)** myönnetään järjestön yleisen toiminnan kokonaisuudesta erotetun toiminnon menoihin. Kohdennettu toiminta-avustus ja projekti voivat olla luonteeltaan samankaltaisia. Selkein ero niiden välillä on toiminnan kesto: projekti on luonteeltaan määräaikainen, kohdennettua toiminta-avustusta myönnetään yleensä jo vakiintuneelle toiminnalle.” Lähde: <https://www.stea.fi/avustusten-haku/avustuslajit>

määrättyine kohderyhmineen sopi aika lailla Raynkin ajatteluun. Olin yhdessä verstaassa ja minulle jäi tuntemus, että oli aika pitkälle päätetty, millaisella systeemillä toimitaan ja verstaassa tehtiin hienosäätöä. Eikä ollut tilaa periaatteellisemmalle keskustelulle, esim. kysellä sellaisia, että ei olisikaan kohderyhmää tai sopiiko homma kaiken tyyppisille toiminnoille.” (H9)

Seurannasta tuli lakisäätöinen kokonaisuus, jossa järjestöt tuottivat tietoa hankkeista (C-avustus) joka vuosi ja Ak-avusteisesta toiminnasta, joka toinen vuosi keväällä. C-avusteisista hankkeista tehtiin lisäksi loppuraportti. Sittemmin siirryttiin käytäntöön, jonka mukaan C-avustukset raportoidaan väli- ja loppuraportilla eli käytännössä kahdella TVS:lla. TVS koskee järjestöjä, jotka saavat avustusta yli 30 000 euroa.

Uusi järjestelmä vaati järjestöiltä aktiivista tiedon keruuta osallistujilta, kumppaneilta, työntekijöiltä ja vapaaehtoisilta toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikutuksista.⁶¹ Pilotointia ja järjestelmän aikaan saamia muutoksia käsitellään enemmän seuraavassa luvussa haastatteluaineiston yhteydessä.

RAY:n Vastuu- ja vuosiraportissa vuodelta 2011⁶² todetaan seurantajärjestelmään liittyen:

”Eriyistä vuonna 2011 oli seurantajärjestelmän viimeistely. Järjestelmän avulla voidaan selvästi aiempaa paremmin todentaa avustetun toiminnan tuloksellisuutta, joten seurantajärjestelmän kehittäminen on merkittävä muutos ja mahdollisuus sekä järjestöille että RAY:lle. Seurantajärjestelmän kehittämisen yhteydessä mm. otettiin käyttöön avustusta saaville järjestöille lähetettävä lomake [TVS-lomake], jonka avulla sekä RAY että kyseinen järjestö voivat seurata toiminnan etenemistä ja tuloksellisuutta. Tavoite on, että edellä mainitulla tavalla kerätyn tiedon avulla konkretisoidaan myös niitä toiminnan tuloksia, joita ei voi eikä ole syytä mitata euromääräisesti.”

⁶¹ Sittemmin ohjeistus on muuttunut niin, että c-hankkeista tehtiin aluksi TVS:t, (esim. tehtiin vuonna 2014 TVS vuodesta 2013 ja sen jälkeen väliraportti 2015). Ilmeisesti raportointia tuli liikaa, sillä nykyään tehdään väliraportti (vastaa muodoltaan STEA:n tuloksellisuus- ja vaikutusselvitystä) sinä vuonna, jolloin käynnistyy kolmas toimintavuosi. Loppuraportti on seuraava TVS ja se koskee väliraportin jälkeisiä vuosia. Samoin niin, että vuodesta 2017 alkaen Ak-TVSt alettiin tehdä kahdelta edeltävältä vuodelta ja että mukaan tulivat yleisavustusten TVS:t vuodesta 2018 alkaen.

⁶² Vastuu- ja vuosiraportti 2011 saatavissa: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/veikkaus-numeroina/vuosikertomusarkisto>

Arviointijärjestelmien kehittämistä tehtiin myös eri organisaatioissa (RAY-rahoitteisesti). Esimerkiksi Kuntoutussäätiöllä oli Artsi⁶³ ja Settlementiliitolla Sosiaalinen tilinpito⁶⁴. Näyttää siltä, että arviointikäytäntöjä kehittäneet toimijat noudattivat perustoiltaan samaa tuloksellisuusajattelumallia kuin RAY:n/STEAn seurantajärjestelmä. STEA myös mainitsee Artsin yhtenä oppaana arviointitietoa kaipaaville järjestötoimijoille.

Vaikuttavaa! -kiertueet⁶⁵ alkoivat 2012 ja vuonna 2013 jaettiin myös ensimmäiset Vaikuttavaa! -tunnustuspalkinnot.⁶⁶ Kiertueet keskittyivät seurantajärjestelmän esittelyyn ja peruskäsitteiden avaamiseen. Haku päällä! -koulutuksissa on keskitytty hakemuslomakkeiden läpikäyntiin ja tehty hakemuksen täyttöharjoituksia. Aiemmin, esimerkiksi JÄRVI-hankkeessa toteutettujen koulutusten laaja-alaisuutta ei ole säilytetty.

Perusteluja seurannan tiukentamiselle ja huolta RAY:n tulevaisuudesta toi esille RAY:n viestintäjohtaja Matti Hokkanen (2012)⁶⁷. Hänen mukaansa järjestöillä on osaamista ja kokemusperäistä tietoa siitä, miten hyvinvointia voidaan ylläpitää ja lisätä. Hokkanen tähdentää, että ”*[u]udet ideat, innovatiiviset hankkeet ja järjestöjen*

⁶³ Arviointi ja tiedon tuottaminen systemaattiseksi sosiaali- ja terveystalojen järjestöihin 2013–2016 (Artsi)

Lähde: <https://kuntoutussaatio.fi/files/1160/artsi.pdf>

⁶⁴ ”Settlementiliikkeessä toimi Jyväskylän Settlementin koordinoimana kaksi Näky-hanketta vuosina 2008–2014. Toimintavuosien aikana hankkeet ovat kehittäneet toimintatapoja ja menetelmiä, kuten sosiaalista arviointia tulosten näkyväksi tekemisen tueksi. Näkymättömästä NÄKYväksi verkostohanke (2008–2011) teki setlementeissä tehtävän työn vaikutuksia näkyväksi sosiaalisen tilinpidon menetelmällä. Näky 2 -hanke (2011–2014) pyrki vakiinnuttamaan settlementiliikkeeseen sosiaalisen arvioinnin toimintamallin ja sähköiset palvelut (Suuntima). Kehittämistyön ohella hanke järjesti sosiaalisen arvioinnin ja sähköisten tukipalveluiden koulutus- ja mentorointikäyntejä setlementeissä ja verkostotapaamisia. Loppuvaiheessa hankkeen toiminnan piirissä oli 21 settlementitoimijaa.” Lähde löytyy: <http://www.setlementti.fi/toiminta/kehittaminen-ja-vaikuttavuus/sosiaalinen-arviointi/>

⁶⁵ Vaikuttavaa -kiertueista lisätietoa: https://kampanjat.ray.fi/legacy/files/emmi_mediabank/Vaikuttavaa_kiertue.pdf.

⁶⁶ Yle uutisoi seuraavasti: ”RAY jakoi ensimmäiset **Vaikuttavaa! -tunnustuspalkinnot** järjestötyöstä Kehitysvammaliitolle, Pesäpuu ry:lle ja Exit - pois prostituutiosta ry:lle. Tunnustuksen perusteluina oli kohderyhmien tavoittaminen ja merkittävä hyötyminen toiminnasta sekä tavoiteltujen ja pysyvien tulosten saavuttaminen.” Lähde: <https://yle.fi/uutiset/3-6584491>

⁶⁷ Hokkanen (2012): Onko RAY raha-automaatti? Lähde: http://www.mosaiikki.info/lehdet_fi.php?id=2012_79_ray

keskinäinen verkostoituminen voivat olla avainasemassa, kun raha-automaattivastuksia suunnataan entistä vaikuttavampiin hankkeisiin ja toimintoihin. Tämän lisäksi järjestöjen ja RAY:n on yhdessä entistäkin selkeämmin pystyttävä osoittamaan, että avustuksiin käytettävät varat luovat hyvinvointia. RAY:n sisällä seurantatiimi työskentelee nimenomaan tässä tehtävässä. Vaihtoehtona on varojen valuminen yhä enemmän valtion budjetin yleiskatteeksi, joten yhteistä edunvalvontaa tarvitaan.” Hokkanen korosti seurannan ja seurantatiimin merkitystä, jotta rahoitusta olisi mahdollisuus jakaa samansuuntaisesti myös tulevaisuudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto vuodelta 2013⁶⁸ tuo esille, että RAY suoriutui vuodelle 2012 asetetuista tavoitteista suhteessa perustehtäväänsä hyvin. Todettiin myös, että kokonaisuudessaan kehittäminen on edennyt ja RAY on toteuttanut seurantajärjestelmänsä ja siihen sovellettavia käytäntöjä.

6.9 Järjestöarvioinnin tilan arviointia

Tuomas Koskelan (2012) ”Kehittämishankkeiden arvioinnin tila: motiivit ja arviointitiedon hyödyntäminen sosiaali- ja terveysalojen järjestöissä” -tutkimusta oli edeltänyt arviointia kehittäneen JÄRVI-hankkeen monivuotinen toiminta. Kyselyyn ”arvioinnin tilasta” vastasi keväällä 2011 yhteensä 420 järjestöä (vastausprosentti 77). Kysely osoitettiin vuosina 2009 ja 2010 RAY:ltä projektiavustusta saaneille järjestöille. Janne Jalava⁶⁹ viittaa Koskelan tutkimukseen yhteenvedossaan, jossa todetaan muun muassa, että arviointikäytännöt ovat hyvin vaihtelevia ja yhteinen arviointikulttuuri kehittämishankkeisiin puuttuu sosiaali- ja terveysjärjestöjen keskuudessa. Todettiin myös, että arvioinnin mahdollisuudet oman hanketoiminnan kehittämisessä on sisäistetty vain osassa järjestöjä, eikä osaamista oman arvioinnin toteuttamiseen tai sen tilaamiseen ulkopuolelta ole riittävästi. Järjestöt suhtautuivat kuitenkin tutkimuksen mukaan ”*varsin positiivisesti*” arviointiin. Kuitenkin pienien järjestöjen kohdalla osaamisen ja resurssien puute vaikutti arvioinnin puutteisiin. (Jalava 2013, 9–10; Koskela 2011, 44–48.)

⁶⁸ Koko lausunto löytyy osoitteesta: <https://stm.fi/documents/1271139/1344379/Raha-automaattiyhdistys.pdf/709d20b4-0ea4-4361-adb2-092231ae2ba6/Raha-automaattiyhdistys.pdf.pdf>

⁶⁹ Saatavilla Janne Jalavan (2013) kooste, jossa käsitellään mm. tutkimuksen tuloksia: https://kuntoutussaatio.fi/files/1196/Jalava_Janne.pdf

Koskelan raportin kanssa samanaikaisesti Anne Perälähti (2011) teki varsinaisen JÄRVI-hankkeen seurantakartoituksen. Tuula Kumpumäki (2014) totesi RAY:n tilaamassa opinnäytetyössään, että Perälähten kartoituksessa oli selvitetty arviointitoiminnan tilaa järjestöissä vain yleisesti, eikä raportissa esimerkiksi lähestytty arviointitoiminnan kehittämisen merkitystä toiminnan tulosten ja vaikutusten näkyväksi tekemisen viitekehyksessä. Opinnäytetyön tuloksia oli tarkoitus hyödyntää meneillään olevassa tuloksellisuus- ja vaikutusseurannan toimintatapoihin ja seurannan koulutukseen liittyvässä kehittämistyössä. (Kumpumäki 2014, 9–10.) Kumpumäen työssä nousevat hyvin keskeisesti esiin nimenomaan tulokset ja vaikutukset.

Edellä esitetyissä toimenpiteissä, selvityksissä ja raporteissa näkyy selkeästi se, miten vaikuttavuuden järjestytyli tilivastuineen ja seurantakäytäntöineen on tullut tai pikemminkin tuotu järjestöihin. Se oli ”lainvoimainen” prosessi – ei voi olla yhtä valtion rahoittamaa isoa toiminta-aluetta, jolla ei sovellettaisi samoja periaatteita kuin muussakin toiminnassa. Lähtökohtahan on, kuten RAY aiemmin ja STEA nykyään korostavat, että valvonta ja seuranta ovat lakisääteisiä tehtäviä. ”*STEA:n tehtävänä on seurata STEA-avustusten käytön tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia*”, kuten todetaan saamassani haastattelussa.⁷⁰

6.10 Muutos lomakkeissa

Täydensin edellä kuvattua dokumenttiaineistoa käymällä läpi rahoittajan hakemus- ja selvityslomakkeita sekä ohjeistuksia.⁷¹ Selosteita ja -selvityksiä tai ohjeistuksia sain vuosilta 2008, 2009, 2010, 2012–2018. Näkökulmanani oli jäljittää, missä vaiheessa tulokset, vaikutukset ja vaikuttavuus -retoriikka tuli näihin asiapapereihin ja miten se on lomakkeissa esiintynyt. Seuraavassa kuvaan sitä, mitä rahoittaja on pyytänyt edunsaajia selvittämään. On nähtävissä, että lomakkeet ovat ajan myötä muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi ja sen myötä pidemmiksi. Lomakkeissa myös pyydetään eri

⁷⁰ Lisää vastauksia liitteessä. Ks. liite 6: Rahoittajan vastauksia arvioinnista.

⁷¹ Jatkossa keskitytään Ak-hakemuksiin ja tuloksellisuus- ja vaikutus selvityksiin.

vuosina hiukan eriasioita ja puhutaan välillä vaikutuksista ja toisinaan taas etsitään vaikuttavuutta.

Kohdennetun toiminta-avustuksen⁷² toimintaselosteessa vuonna 2008 pyydettiin listaamaan menojen ja rahoituksen erittelyiden lisäksi seuraavan toimintavuoden tärkeimmät tulostavoitteet sekä selvitys siitä, miten tavoitteiden toteutumista seurataan. Lisäksi pyydettiin perusteluja avustuksen tarpeelle sekä selvitys toiminnan laajenemisesta tai supistumisesta ja selvitystä voimavaramuutoksista. Kyseessä oli yhden sivun mittainen seloste, johon liitettiin selvitys edellisenä vuonna tehdystä työstä.

Toteutuneen toiminnan selvityksessä vuodelta 2008⁷³ pyydettiin vertaamaan keskeisimpiä tavoitteita hakemuksessa esitettyihin tavoitteisiin, tuomaan esille keskeisimmät tulokset sekä selvittämään tavoitteiden ja tulosten oleelliset erot. Tuossa lomakkeessa oli myös selvitettävä tulosten arviointimenetelmät sekä se, oliko arviointi suoritettu järjestön omana työnä vai oliko se osittain tai kokonaan suoritettu ulkopuolisen tahon toimesta. Kaksisivuisen lomakkeen toinen puoli oli varattu talouden erittelyyn. Selvitykseen oli liitettävä väli- ja loppuraportti, jos sellainen oli tehty, sekä kustannuspaikan tuloslaskelma.

Edellisessä luvussa mainitussa VTV:n tarkastuksessa (2011) tuotiin esille kehittämiskohteena muun muassa avustetun toiminnan tulostavoitteiden selkeyttäminen, jotta vaikutuksia/vaikuttavuutta voitaisiin seurata. Vastauksessaan Ray kertoo, että asiaa on korjattu koskien jo seuraavaa rahoitushakua. Tämän näkyy lomakkeissa: rahoitushakemus (2009) vuodelle 2010 on vielä vanhanmallinen ja lyhyt, mutta (2010) vuodelle 2011 täysin erilainen.

Vuoden 2009 kohdennetun toiminnan rahoituksen hakulomakkeessa kysyttiin toiminnan päämäärä ja toiminta-ajatus, tärkeimmät tulostavoitteet, tavoitteiden saavuttamisen seuraaminen ja toiminnan perustelu, jos toiminta laajenee tai supistuu.

⁷² Kohdennettu toiminta-avustus eli Ak-avustus

⁷³ Selvitys tehtiin samalla lomakkeella sekä Ak- että C-avustuksista.

Vuoden 2010 toimintaselosteessa⁷⁴ yhdestä sivusta siirryttiin nelisivuiseen lomakkeeseen, jossa kysyttiin perustietojen lisäksi toiminnan päämäärä ja tavoitteet siten, että eriteltynä tulevat esille toiminnan perustelut, päämäärä, päätavoitteet, toimintaa tukevat osatavoitteet, kuvaus toimintaympäristöstä, arvio kilpailuvaikutuksista, kuvaus seurannasta ja seurannan toteuttamisesta, tulevia vuosia koskevat suunnitelmat toiminnan järjestämiseksi, seuraavan toimintavuoden tärkeimmät tavoitteet ja toimenpiteet, kuvaus toiminnan toteuttamisesta, kohderyhmästä, yhteistyötahoista ja kumppaneista sekä heidän rooleista toiminnassa, keskeiset viestintätoimenpiteet, suunnitelman riskien hallinnasta ja varautumisesta. Edellä mainittujen lisäksi pyydettiin tuomaan esille toiminnan tavoitellut tuotokset ja tulokset, tavoiteltavat vaikutukset (mitä toiminnalla halutaan saada aikaiseksi, mihin vaikutetaan, miten vaikutukset näkyvät), kuvaus tulosten vaikutusten arvioinnista sekä selvitys niiden hyödyntämisestä ja juurruttamistyöstä. Viimeisellä sivulla pyydetään vielä selvitystä toiminnan resursseista ja taloudesta. Tämän toimintaselosteen pakolliseksi liitteeksi oli lisättävä talousarvioerittelyn. Jatkossa hakemuslomakkeet ovat säilyttäneet yllä kuvatun perusmuotonsa.

Avustuksen käytöstä vaaditut selvitykset näyttävät olleen koko ajan talouspainotteisia. Toiminnan resurssit ja talous olivat ainakin vuodesta 2013 lähtien olleet merkittävässä roolissa. Myös se, mitä pyydettiin, oli muuttunut. Vuoden 2012 selvityksessä vuodesta 2011, pyydettiin selvittämään ”keskeisimmät Ak/C-avustuksen aikaansaannokset” (ennen TVS:siä). Vuonna 2014 selvityksessä vuodesta 2013, pyydettiin selvittämään ”keskeisimmät Ak/C-avustuksen tulokset/vaikutukset” (ensimmäisen TVS:n jälkeen).

Vuoden 2014 avustuksen selvityksestä (avustus saatu vuodelle 2013) kävi ilmi, että oltiin kiinnostuneita keskeisimmistä tuloksista ja vaikutuksista. Tässä yhteydessä oli mahdollista vielä laittaa liitteenä tarkempi väli- tai loppuraportti C-avustuksiin ja toimintakertomus muihin avustuksiin. Vuonna 2013 tilanne muuttui siten, että edunsaajien tuli tuottaa joka toinen vuosi tuloksellisuus ja vaikutus selvitys (TVS). TVS-lomakkeet vastaavat sisällöltään edellä esiteltyä vuoden 2009 uudistuneen hakulomakkeen sisältöä. Täyttöohjeissa pyydettiin myös pohtimaan kysymystä: Mitä asioita ja toimintatapoja seuraavan kahden vuoden aikana tulisi kehittää, jotta toiminta

⁷⁴ Kohdennetun toiminta-avustuksen haku vuodelle 2011.

olisi tuloksellisempaa ja vaikuttavampaa? Lomakkeen ongelmia matalan kynnyksen toiminnan näkökulmasta kuvataan luvussa seitsemän.

TVS-käytäntöjen vakiinnuttua luotiin pisteytysjärjestelmä. Pisteytys liittyy CAF -laatumalliin (Common Assessment Framework)⁷⁵, ”joka on EU-jäsenmaiden yhteistyönä kehittämä julkisen sektorin organisaatioiden laadunarviointimalli”. Uskotaan, että tämä takaa jotenkin tasapuolisen päätöksenteon. Jatkossa pisteet ainakin suullisen tiedon mukaan vaikuttavat yhä enemmän rahoituspäätöksiin.

Pisteytyksessä on STEA:n mukaan pyritty muun muassa avoimuuteen ja järjestöjen yhteiseen kehittämiseen. STEA toteaa: ”*STEA kannustaa järjestöjä yhteiseen kehittämiseen. Kannattaa siis lyöttäytyä samankaltaisten toimijoiden tai samalla alueella olevien toimijoiden kanssa yhteen, ja vaikka vertailla keskenään palautteita. Lisäksi STEAlta saa pyydettäessä muiden järjestöjen tuloksellisuus- ja vaikutus selvityksiä sekä palautteita.*”

Vuonna 2017 avustushakemuksen täyttöohjeissa pyydettiin tuomaan esille tuloksia ja vaikutuksia. Vuoden 2018 avustushakemuksen (hankehakemus) täyttöohjeissa asiaa oli jälleen tarkennettu ja kysyttiin tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia, joita toiminnalla aiotaan saavuttaa. Vuoden 2018 avustetun toiminnan raportointi toteutetaan vuonna 2019. Tuolloin toiminnan tuloksista ja vaikutuksista raportoi STEA:n mukaan noin 300 toiminta-avustusta (Ak-avustus) saavaa järjestöä.⁷⁶ Kohdennetuissa toiminta-avustuksissakin painopiste on ollut ensisijaisesti tulosten raportoinnissa, mutta koska

⁷⁵ Laatukeskus tuo esille seuraavaa: ”CAF=sisältö ja rakenne noudattelevat samaa logiikkaa kuin tunnetut laatupalkintomallit kuten Euroopan laatupalkintomalli (EFQM). Malli sisältää viisi toimintaa kuvaavaa arviointialuetta: johtajuus, strategiat ja toiminnan suunnittelu, henkilöstöjohtaminen, kumppanuudet ja resurssit sekä prosessit ja muutosjohtaminen. Tuloksia esitetään seuraavilla arviointialueilla: henkilöstötulokset, asiakas- ja kansalaistulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset suorituskykytulokset. Tavoitteena on kokonais kuvan muodostaminen CAF -mallin käytöstä organisaation johtamisjärjestelmän systemaattiseen kehittämiseen. Itsearviointien tavoitteena on saada kokonaiskuva organisaation vahvuuksista ja kehitysalueista. Itsearviointien myötä organisaatio saa käyttöönsä välineet, jotka auttavat sitä saavuttamaan strategiset päämääränsä ja tavoitteensa sekä parantamaan toimintaansa.” Lähde: <http://www.laatukeskus.fi/palvelut-asiantuntijapalvelut/caf>

⁷⁶ STEA:n kotisivuilla käydään läpi vuoden 2019 raportointi. Lähde: <https://www.stea.fi/stea/ajankohtaista/tiedotteet-ja-uutiset/tiedote-tai-uutinen>

kyseiset avustukset ovat luonteeltaan pitkäkestoisempia, voidaan odottaa myös vaikutusten seuraamista ja raportointia, kuten rahoittajan haastattelussa todetaan.⁷⁷

Projektit (C-avustus) taas noudattavat nykyisellään väliraportti-loppuraportti käytäntöä. Huomionarvoista on, että molemmista on tehty TVS, ja loppuraportti kattaa vain pari viimeistä vuotta. Aiemmin oli mahdollista tietyn toivomusluontoisen sivumäärän puitteissa kuvata lähtökohtia, prosessia, tuloksia (ja vaikutuksiakin) sekä pohtia, mitä projektissa opittiin, kehitettiin ja niin edelleen.

Huolta on tunnettu kohdennetuista toiminta-avustuksista pitkäaikaisena rahoituksena sekä yleisavustuksista. Huoli tuotiin esille myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa vuodelta 2011. Väärinkäyttömahdollisuuksia haluttiin kitkeä pois. Yleisavustukset muutettiin jossakin vaiheessa koskemaan vain valtakunnallisia järjestöjä, mutta sen jälkeen palattiin entiseen käytäntöön. Yleisavustukset tulivat kuitenkin varsinaisesti tulosseurannan tarkastelun kohteeksi vasta vuonna 2018, jolloin tehtiin ensimmäiset TVS:t.

Muutoksia avustetun toiminnan kohdennuksissa on vuosien varrella tapahtunut. Timo Mulari (2018) käy läpi tarkemmin muutoksia vuosina 2000–2018⁷⁸. Mulari toteaa seuraavaa: *”Pitkäkestoiset avustukset muodostavat tällä hetkellä noin kolme neljäsosaa kaikesta avustamisesta. Onko tämä hyvä kehitys, on osittain mielipidekysymys. Usein jatkuva avustus nähdään mielekkäämpänä kohderyhmän ja järjestöjen näkökulmasta. Kuitenkin uusille avauksille, joissa voidaan kokeilla toimintoja, pitää mielestäni jättää tila avustuksia myönnettäessä.”*

⁷⁷ Ks. liite 6.

⁷⁸ Timo Mularin kirjoitus kokonaisuudessaan: ”Avustusten muutokset vuodesta 2000 vuoteen 2018”. Lähde: <https://www.stea.fi/-/avustusten-muutokset-vuodesta-2000-vuoteen-2018>

7 NÄKÖKULMANA HAASTATTELUT

Tässä luvussa kuvaan järjestöjen matalan kynnyksen toimintaan liittyvää tuloksellisuutta, vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia. Aineistonani on yhdeksän työntekijää viidestä eri järjestöstä. Aluksi käyn läpi muutoksia, joita arviointikäytännöissä on haastateltavien mukaan tapahtunut sekä kokemuksia tilivelvollisuudesta ja tiedon keräämisen käytännöistä matalan kynnyksen toiminnan näkökulmasta. Seuraavaksi käsittelen toiminnan muutospaineita ja mittaamista matalan kynnyksen paikoissa, vaikutuksia ja vaatimuksia, eettisiä näkökulmia ja arviointia sekä valvontaa. Lopuksi käsittelen vielä mihin kaikkeen haastateltavien mukaan valvonta ja tuloksellisuuden vaade liittyy, heidän ajatuksiaan toimivista ratkaisuksista sekä kansalaisyhteiskunnan merkitystä.

Tavoitteenani oli selvittää haastateltavien näkökulmia liittyen siihen, millaisena rahoittajan edellyttämät raportointivaatimukset näyttäytyvät sekä sitä, miten kokonaisuus palvelisi parhaiten matalan kynnyksen toimintaa ja mitä se tarjoaa kansalaistoiminnalle yleensä. Olin kiinnostunut myös siitä, minkälaisesta yhteiskunnallisesta muutoksesta tai ilmapiiristä kaikkialle levinnyt arviointihalukkuus kertoo heidän mielestään sekä millaisia eettisiä näkökulmia tähän liittyy. Vaikutusten ja vaikuttavuuden etsiminen, ja miten todellisuutta voi hallita, on levinnyt kaikkialle yhteiskunnassa. Teoreettinen näkökulma tulee Peter Millerin ja Nikolas Rosen (2010) ajatuksista todellisuuden hallinnasta.

Jokaisen alaluvun (7.1–7.12) alussa tuon esille sisällönanalyysin⁷⁹ kautta muodostamani luokat, sekä ensimmäisen kerran luokkien ilmaantuessa alaviitteessä lyhyen tarkentavan tekstin. Luokat muodostin Rajavaaran (2007, 171–176) esittämien vaikutusten ja vaikuttavuuden järkeilytyylieni avulla. Alaluvut on muodostettu siten, että ne kukin käsittelevät tiettyä asiakokonaisuutta ja siksi sisällönanalyysin kautta muodostuneet luokat esiintyvät useammassa alaluvussa. Sisällöllisesti alaluvuissa on yhteneväisyyksiä, mutta päädyin kuitenkin asiasisällön runsauden vuoksi jakamaan alaluvut omiksi luvuikseen, sen sijaan että olisin yhdistänyt niitä.

⁷⁹ Ks. liite 4, jossa lyhyt näyte analyysistä ja muodostetuista luokista.

7.1 Matala, lähes kynnyksetön kynnys

”...mä en tiedä mikä on ”matalan kynnyksen”, mä puhuisin mieluummin kynnyksettömistä paikoista, mutta sitä termiä ”matalan kynnyksen” nyt käytetään.” (H8)

Tässä luvussa haastateltavat kuvaavat matalan kynnyksen toimintaa ja esiin tulee selkeästi vuorovaikutteinen järkeilytyyli⁸⁰ (ks. Rajavaara 2007, taulukko 2), jossa toiminnan merkityksellisyys ja arvo näkyvät muun muassa dialogina ja osallistumisena sekä valtaistumisena⁸¹, ja tiedon subjektina ovat työntekijöiden lisäksi asiakkaat (kävijät) ja kuntalaiset. Konteksti on paikallinen – asuinalueet ja yhteisöt.

Paikkoja, joissa ihmiset voivat kohdata toisiaan ilman jäsenyyksiä ja diagnooseja, jopa anonymisti, kutsutaan järjestötoiminnassa matalan kynnyksen paikoiksi, avoimiksi kohtaamispaikoiksi, myös kynnyksettömiksi paikoiksi. Näitä paikkoja perinteisesti ovat olleet asukastuvat, asukastalot ja erilaiset ihmisten kokoontumispaikat, joissa edellä mainitut kriteerit täyttyvät. Asukastaloissa ei ole ”asiakkaita”, koska se ei ole palvelu, vaan asukkaiden ja muiden paikallisten toimijoiden, vapaaehtoisten, työllistettyjen, opiskelijoiden ja työntekijöiden yhteistoimintaa. On eri tavoin osallistuvia ihmisiä. Tutkielmassa viitataan välillä suoraan asukastaloihin, vaikka tässä työssä ovat olleet keskiössä matalan kynnyksen paikat yleensä. Tämä johtuu siitä, että asukastalot ovat matalan kynnyksen paikoista kaikkein ”kansalaistoiminnallisimpia”, jolloin ongelmakohdat näkyvät parhaiten.

Aila-Leena Matthiesin (2003) mukaan matalan kynnyksen toiminta tukee osaltaan paikallisuutta, koska pelkästään talouteen, elinympäristön ja rakennusten saneeraukseen keskittyminen ei saa väestöä vakiintumaan eikä alueita kukoistamaan. Kehittämisen kohteena ja muiden toimenpiteiden rinnalle on haluttu rakentaa e-aineellisia tukipilareita ja lisätä yhteisöllisyyttä. Erilainen kansalaistoiminta, naapuriapu, verkostoitumismahdollisuudet ja osallistumisen muodot ovat olleet viime vuosina esillä kehittämistyössä. Kuten Keski-Euroopassa, Suomessakin, on perustettu

⁸⁰ Rajavaara (2007, 174–175) tuo esille: ”Vuorovaikutteinen järkeilytyyli liittyy työn, palvelutoiminnan ja elämän hallinnan lisäämisen pyrkimyksiin. Tavoitteena on saada aikaan uudenlaisia näkökulmia huono-osaisuuteen ja työn toteutukseen sekä vahvistaa yhteisöllistä ja vastavuoroista tietämistä.”

⁸¹ Valtaistumisen lähikäsitteitä ovat muun muassa voimaantuminen ja empowerment.

asukastupia ja -taloja sekä erilaisia kumppanuustiloja, jotta yhteisöllisyyttä olisi mahdollista edistää. Kolmas sektori on nähty yhdeksi ratkaisuksi sosiaalisten ongelmien ehkäisyssä ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämisessä sekä sosiaalisen pääoman rakennusaineena. Sosiaalisen pääoman nähtiin kattavan monia erilaisia myönteisiä ilmiöitä, mutta toisaalta myös kääntävän retoriikan siten, että vallalla oleva ekonomistinen rationaliteetti⁸² voisi sen ymmärtää. (Matthies 2003, 151.)

Matalan kynnyksen toiminnan kuvauksissa toistuu useita samankaltaisuuksia, kuten vapaus tulla mukaan ja osallistua haluamallaan tavalla toimintaan. Alueilla asuvat tai vertaistukea kaipaavat ihmiset kokevat paikat tärkeiksi. Martin, Rostilan ja Suikkasen (2003) mukaan vertaistuki on sosiaalisen tuen erityinen laji, jonka vahvuus on yhdessä jaetuissa kokemuksissa ja yhteisessä kielessä. Esimerkiksi mielenterveysongelmansa tai juomisensa haltuun saanut vertainen antaa aineksia ongelmien ratkaisemiseen sekä valaa uskoa ja toivoa paremmasta huomisesta. Toiminta on epävirallista ja ei-kontrolloivaa. Lisäksi rajoituksia tulemiseen on vähän: ei tarvita ajanvarauksia, eikä kävijällä tarvitse olla syytä paikalle tuloonsa. Viranomaisvaikutelman välttäminen on hyvä käytäntö, ainakin matalan kynnyksen päiväkeskustoiminnassa (ks. Martti ym. 2003). Syynä tähän voivat olla huonot kokemukset viranomaisten toiminnasta.

Toiminta tuottaa lisäarvoa tai on jopa ihmisen kuntoutumisen ja arjessa selviämisen kannalta oleellista. Matalan kynnyksen paikkoja kuvataan ainakin tietyissä tilanteissa julkisen sektorin palveluiden täydentäjänä (Grönlund & Falk 2016, 258). Yhteiskunnan palveluissa tapahtuvat muutokset, kuten esimerkiksi perustoimeentulon siirto Kelaan⁸³, näkyivät myös matalan kynnyksen paikoissa lisääntyneenä tuentarpeena.

⁸² Tämä liittyy mielestäni siihen, että toimenpiteiden tulokset ovat mitattavissa ja siten niiden toimivuus voitaisiin pyrkiä todentamaan. Hyypä (2004, 382) toteaa: ”Maailmanpankki laati ensimmäiset suosituksensa sosiaalisen pääoman mittaamiseksi vuonna 1998 (World Bank 1998 & 2004) ja on täsmentänyt niitä (Grootaert & al. 2003). OECD (2001), Maailman terveysjärjestö (2001) ja monien maiden tilastokeskukset (Office of National Statistics, ONS/Iso-Britannia 2001; ISUMA/Kanada 2001; Statens folkhälsoinstitut 2003; Australian Bureau of Statistics 2004; Tilastokeskus 2004) ovat laatineet omat mittarinsa. Ne perustuvat väestötutkimuksissa esitettyihin kysymyssarjoihin. Vaikka kysymyksiä ei alun perin ole laadittu terveystutkimuksia silmällä pitäen, tilastokeskukset ovat suositelleet mittareitaan myös sosiaalisen pääoman ja terveyden keskinäisten suhteiden tutkimiseen. Esimerkiksi ONS:n General Household Survey sisältää terveystutkimuksiin tarkoitettua sosiaalisen pääoman kysymyssarjan, joka on johdettu sekä yksilö- että yhteisömääritelmästä (Office of National Statistics 2001).”

⁸³ Toimeentulotukilain muutokset hyväksyttiin eduskunnassa 12.3.2015. Muutoksen perusteella perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyivät Kelalle vuoden 2017 alussa. (<https://www.kela.fi/-/toimeentulotuki-siirtyy-kelan-hoidettavaksi-vuonna-2017>)

”Olen saanut kolmesta tehtävästä [--] kolmessa paikassa kokemusta, [--] koen sen matalan kynnyksen toiminnan ihan äärimmäisen tärkeäksi ja merkityksen isona. Jotenkin [asukastalo on] sen alueen asukkaiden ihan äärimmäisen tärkeä täydentävä palvelu.” (H2)

Haastateltavat kokivat ilmapiiriasiat tärkeiksi ja niihin panostetaan. Ihmisten tulee kokea olevansa tervetulleita, ilman pakollista osallistumista, ilman aktiivisuuden vaadetta, ilman diagnooseja tai lähetteitä. Tämä on tärkeä näkökulma, koska Millerin ja Rosen (2010, 156) mukaan eräänlainen aktiivisuuden vaade ulottuu myös sellaisiin toimintoihin, jotka ”voitaisiin katsoa huolenpidoksi ja joita voitaisiin pitää edistyksellisenä”.

”Sellainen hyväksyvä, että kaikki hyväksytään joukkoon, oli ne sit millasii, millä taustalla, millasii ihmisii tahansa. Ei kysellä taustoja, mutta totta kai kuunnellaan, jos joku haluaa kertoa. Ja monet, jotka on käyneet pitkään, niin kyllähän me heistä tiedetään koko elämä, mutta se tulee silleen asiakaslähtöisesti. Jos haluaa kertoa, niin sit me kuunnellaan. Kyllä se menee asiakkaan ehdoilla toikin.” (H3)

Vaikka ihmisillä ei ole toimintaan sitoutumisen pakkoa, moni kuitenkin kiinnittyy toimintaan kokiessaan saavansa jotakin. Kävijöiden tarpeet ja toiveet ovat erilaisia, mutta osin myös samanlaisia. Kävijät toivovat tukea ja apua käytännön asioihin, kuten vaikkapa lomakkeiden täyttöön, haluavat kohdata muita ihmisiä saman kahvipöydän äärellä, kaipaavat sisältöä elämään ja paikkaa, jossa ei kategorisoida tai jaotella ihmisiä jonkin ongelman perusteella. Inkeri Rehtilä (2009) tuo esille seuraavaa:

”Avoimet asukastilat näyttäytyvät asukkaiden inhimillisen toiminnan ehtona ja tuloksena. Asukastiloissa liittyminen inhimilliseen toimintaan tapahtuu asukkaiden tarpeiden ja sattumien kautta mutta autonomisesti. Tärkein asukastilojen merkitys asukkaiden hyvinvoinnille on kansalaisuuden vahvistuminen elämäntilanteissa, joissa valinnanmahdollisuudet muuten ovat vähäisempiä. Asukastiloihin tullaan tapaamaan toisia asukkaita huonokuntoisinakin, [ollaan] naapurien kanssa ja hiljaiset asukasryhmät löytävät niihin useita kertoja päivässä. Asukkaat muodostavat omia spontaaneja vapaaehtoistyön ja vertaisverkostoja. Asukastilat tarjoavat asukkaille palkallista työtä ja kotona työtä tekeville työyhteisön.”

Olen poiminut haastatteluista osioita, joissa haastateltavat kuvasivat omia matalan kynnyksen paikkojaan ja niiden merkitystä. Haastateltavien mukaan paikkoja ja niiden merkitystä voi kuvata seuraavasti: kyseessä on ”lähes kynnyksetön paikka”, jonka toiminta on maksutonta ja avointa kaikille. Tulijoita ei valita ennakoon eikä heille tehdä ”soveltuvuusarvioita” tai kartoituksia, eli tulijoita ei valita ”päältä”. Jäsenyyksiä ei vaadita eikä sitoutumispakkoa ole ja ihmiset ovat tasa-arvoisessa asemassa muiden kanssa. Paikka koetaan turvalliseksi, ihmistä ei leimata tai laiteta kategorioihin eikä osallistumiseen tarvita lähetteitä tai diagnooseja. ”Ihminen ei ole ongelma”, vaikka hänellä ongelmia ja avuntarvetta olisikin.

Matalan kynnyksen paikat vastaavat haastateltavien mukaan muun muassa seuraavanlaisiin tarpeisiin: tarjoaa kokemuksen siitä, että on tervetullut, sekä mahdollisuuden kokea yhteisöllisyyttä ja saada vertaistukea. Kävijöiden ei tarvitse kertoa omista asioistaan, mutta niin halutessaan, heitä kuunnellaan. Kävijöistä ei pidetä rekistereitä eikä asiakastietoja tallenneta, mikä on tärkeä elementti monelle kävijälle. Ihmisten on mahdollisuus olla täysin anonymisti⁸⁴, juoda kahvia ja vain nauttia ilmapiiristä, jonka tunnelma on lämmin. Joissakin paikoissa on mahdollisuus tehdä arjen askareita, kuten pestä pyykkiä tai ruokaila yhdessä. Ihmiset haluavat tavata toisiaan, joten yhteinen kahvi- tai ruokailuhetki voi helpottaa yksinäisyyttä. Matalan kynnyksen paikoissa järjestetään myös toimintaa ja erilaisia tapahtumia, mikä on ”mukava lisä”, mutta tärkeintä on keskustelu ja toisten kohtaaminen. Toimintaa toteutetaan asiakaslähtöisesti ja toiminnan rakentuminen on prosessiluontoista.

”Asukastalo ei luonnollisesti tule varsinaisesti ”valmiiksi”, koska kyse on jatkuvasta prosessista. Prosessiluontoisuus ei näyttäydy kovin kiinnostavana nykyään.” (H9)

Keskeisenä vaikutuksena matalan kynnyksen kohtaamispaikoissa on se, että kävijöiden kokemus omasta kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnistaan on lisääntynyt. Vaikka kyseessä on kävijöiden subjektiivinen näkökulma, on otettava huomioon, että mikäli hyvinvointi lisääntyy, myös tarve muiden palveluiden käyttöön vähenee: haastatteluissa mainittiin

⁸⁴ Viitattu toiminta ei ole täysin anonymia lasten ja nuorten kohdalla, koska vanhempia on haluttu osallistaa toimintaan ja olevan tietoisia lastensa edistymisestä lasten omien tavoitteidensa mukaisesti.

esimerkiksi psykiatristen palveluiden käytön väheneminen. Toisaalta viitattiin myös matalan kynnyksen paikkojen toimintaan esimerkiksi kotihoidon paikkaajana.

”Kyllä siellä näkyy ydinviestinä eli tuloksina se, että se psyykinen, että sosiaalinen että fyysinen hyvinvointi, toki mä puhun koetusta hyvinvoinnista, lääketieteellistä tutkimusta ei ole tehty, mutta se koettu hyvinvointi on lisääntynyt silleen, että osallistuu kohtaamispaikkatoimintaan kaikin tavoin.” (H5)

Jani Selinin (2010) mukaan ”hallintatekniikat⁸⁵ painottuvat yhä enemmän eettiseen, yksilökohtaisten elämäkäytäntöjen kautta tapahtuvaan kansalaisuuden rakentamiseen”. Siten esimerkiksi terveyden ylläpidosta on tullut omiin eettisiin valintoihin perustuva kysymys, jossa ”terveyskansalaisen” ihannetta tuotetaan yksilön, subjektin, omilla, itsestään vastuunottavilla, valinnoilla. (Selin 2010, 222.) Vaikkei organisaation tasolta matalan kynnyksen paikoissa olekaan määritelty tietyn asteista aktiivisuuden vaadetta, aktiivisuus voidaan nähdä vapautena ja eräänlaisena oman elämän haltuun ottamisena. Saastamoisen (2010) mukaan tämä näkemys on yleistynyt myös Suomessa, mikä näkyy hyvin vaikkapa ”kasvatuksen ja työvoimahallinnon suosimassa terminologiassa, jossa aktiivisuus ja aktivointi ovat uuden kansalaissubjektin tuottamisen kannalta tärkeitä. (Saastamoinen 2010, 234). Kansalaissubjektin rakentamisen kannalta matalan kynnyksen paikkojen tarjoama osallistumisen ja osallisuuden arena voi olla merkityksellinen. Yksilöiden on mahdollisuus vaikuttaa omaan ja yhteisön tilanteeseen.

7.2 Muutoksia ja kehitystä arviointikäytännöissä

Tässä luvussa nähdäkseen tulevat esille tuloksellisuuden ja auditoinnin järkeilytyylit⁸⁶ (ks. Rajavaara 2007), jossa keskiöön nousee muun muassa tilivelvollisuuden, mutta

⁸⁵ 1950-luvun jälkeen on tapahtunut muutos hallinnan tekniikoiden ja hallinnan rationaalisuuden tasolla. Tätä muutosta Rose on kutsunut artikkelissaan (1996a) *Governing 'Advanced' Liberal Democracies* ja teoksessaan *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (1999) ”edistyneen liberalismien mukaiseksi hallinnaksi”. Tällä Rose tarkoitti hallinnan merkityksen vähenemistä valtion ja sosiaalisen puitteissa, jossa tämä korvaantuu yksilöiden omilla valinnoilla ja vapauden harjoittamiseen perustuvalla hallinnalla.

⁸⁶ Rajavaaran (2007, 175) mukaan: ”Tuloksellisuuden ja auditoinnin järkeilytyylit liittyvät toimijoiden vastuuttamisen ja vastuullistamisen pyrkimyksiin, sopimuksellisten palvelujärjestelyjen mahdollistamiseen ja valvontaan hyvinvointivaltion hallinnoinnissa. Kumpikin järkeilytyyli ilmentää uudenlaista tapaa tilivelvollisuuden todentamiseen.”

myös toimijoiden luotettavuuden ja uskottavuuden todentaminen. Tiedonhalun perusteluna ovat tulostavastuu ja kustannustietoisuus (value for money) sekä läpinäkyvyys.

Pyysin haasteltavia pohtimaan matalan kynnyksen toiminnan arviointikäytäntöjä oman työuransa aikana ja sitä, kokivatko he erityisiä muutoksia tai painotuseroja tuona aikana. Kokemukset poikkesivat toisistaan, koska henkilöt olivat työskennelleet asioiden äärellä hyvin erimittaisia aikoja (2,5–32 vuotta). Haastateltavat kokivat, että systemaattinen arviointi on tarkentunut ja lisääntynyt. Kaikkea toimintaa arvioidaan ja mitataan eri indikaattoreilla, mutta organisaatioiden arviointikäytännöt ovat eri tasoisia ja resursseihin sidottuja.

”Kaikkea toimintaa arvioidaan ja se tapahtuu pääsääntöisesti palautelomakkeilla. Eli pyydetään palautteet toiminnasta säännöllisin väliajoin. Ja silloin jo pyritään pitää ne palautteet myös sillä lailla mahdollisimman samankaltaisina, jotta siitä saadaan sellaista vertailevaa tietoa sitten vuosien varrelta. Se vaikuttavuus on tietyl taval haasteellista.” (H1)

Pienillä toimijoilla ei ole mahdollista tuottaa omaa vaikuttavuusarviointia, vaan on tukeuduttava toisten tekemiin arviointeihin ja tilastotietoihin tulkiten niitä oman kävijäryhmän ja toimintaympäristön mukaan. Rahoittajan (STEA) raportointivelvollisuuden⁸⁷ täyttäminen ohjaa tietenkin myös sitä, millaista aineistoa kerätään.

”Minusta järjestöille on perusteltu kehittämistarvetta paljolti sillä, että arviointia parantamalla, tuloksia ja vaikutuksia esiin tuomalla järjestöt voivat tuoda esiin yhteiskunnallista merkitystään, hyödyllisyyttään ja perustella rahoitusta. Pääpiirteissään järjestöt ovat suhtautuneet positiivisesti kehittämiseen: juuri mainittuja asioita halutaankin tuoda esiin, halutaan myös selkeyttää omaa tekemistä ja on luontaista kiinnostusta tietää enemmän toimintaan osallistuvista ihmisistä yms. asioita. Järvessä [JÄRVI-hanke] oli aika monipuolista pohdintaa arvioinnista, mutta siitä se sitten tiivistyi nykyiseen malliin, jonka pitäisi sopia kaikenlaiseen toimintaan. Parhaiten se sopii palvelutyyppeeseen, tietyille kohderyhmälle suunnattuun toimintaan, mutta mitä lähemmäs tullaan varsinaista kansalaistoimintaa, sen huonommin se sopii.” (H9)

⁸⁷ ”STEAlla on lakisääteinen tehtävä valvoa avustusten asianmukaista käyttöä ja arvioida avustetun toiminnan tuloksia ja vaikutuksia. Sillä taataan, että avustuksia käytetään lainsäädännön ja avustuspäätösten mukaisesti yhteiskuntaamme ja sen jäseniä hyödyttävään tulokselliseen toimintaan.”
Lähde: <https://www.stea.fi/raportointi-valvonta-ja-arviointi>

Haastateltavat kokivat vaikuttavuuden ja sen esiin nostamisen omassa toiminnassa haasteelliseksi. Osa haastateltavista koki, että vaikutuksia on vaikea mitata yhteiskunnan näkökulmasta, koska on kyse ihmisten subjektiivisista kokemuksista. Pohdittiin, miten tuoda narratiivit esille niin, että niiden merkittävyys ja niihin sisältyvät onnistumiskertomukset korostuisivat, ja että niiden painoarvo määrällisen aineiston rinnalla olisi merkityksellinen.

”[--]kyllä niin kuin tarkempia tavoitteita STEA on pyytänyt. Aikaisemmin kun mä olen näiden asioiden äärelle tullut, niin ne tavoitteet on ollut aika ympäripyöreitä, niin se on ollut sellainen selkeä vaatimus siihen, että ne pitää jotenkin lyhentää ja olla ytimekkäimpiä ja meidän on pitänyt siinä skarpata. Jotenkin on pitänyt vielä olla niin, että sen on pitänyt olla mitattavissa, että se on ollut se vaatimus. Tavoitteiden pitäisi kuvata sitä muutosta mikä ikään kuin halutaan saada aikaan. [--] Mahdollisimman yksinkertaisia, selkeitä, mitattavia tavoitteita. STEA:han rakastaa kohderyhmiä ja se on se meidän haaste, kun meillä ei oo niin vahvoja kohderyhmiä.” (H4) ⁸⁸

Matalan kynnyksen toimintaan kuuluu mahdollisuus anonyymiyteen ja vapaus tulla ja mennä. Haastateltavat kokivat tilastoinnin osittain hankalaksi, koska paikan omaleimaisuus ja se, mitä kävijöille on luvattu, on ristiriidassa tarkkailun ja tilastoinnin kanssa. Tarkka tilastointi vaatii myös henkilöresursseja. On oltava silmäpareja seuraamaan henkilöiden tuloa ja menoa, jottei henkilö tule tilastoiduksi useampaan otteeseen tai väärin.⁸⁹ Tilastoinnin vaikeus liittyy avoimen ”olohuoneen” lisäksi ryhmiin, jotka ovat harvoin suljettuja tai vain tietylle vakituiselle ryhmälle suunnattuja.⁹⁰

”Kyllä mä ehkä sen niin näkisin, mikä on itseasiassa hyvä asia, että on tullut vähän niinku tiukempaa tämmöistä seurantaa harjoittaa

⁸⁸ Kerro, mikä on kohderyhmä tai kohderyhmät, joille toimintaa aiotaan järjestää. Kuinka monta ihmistä kohderyhmään kuuluu? Tiedon tulee perustua kerättyihin tietoihin, mikäli sellaisia on saatavilla. Kerro, kuinka monta ihmistä kohderyhmästä aiotaan tavoittaa. Kuvaa myös kohderyhmän ikä- ja sukupuolijakaumaa. Esimerkki: Pohjois-Karjalassa on muistisairaita XX henkilöä, joista tavoitamme XX henkilöä. He ovat pääosin XX–XX-vuotiaita ja naisia. (Stea, Avustushakemus: Hankeavustus. 31.1.2018). (Huom. Kaikkiin toimintoihin on sama hakemuslomake, myös investointiavustukseen).

⁸⁹ ”Kerro kuinka monta yksittäistä kävijää matalan kynnyksen toiminnassa on ollut raportointivuonna (esim, vaikka Kalle käy joka päivä matalan kynnyksen paikassa, hänet lasketaan mukaan vain yhtenä henkilönä).” Lähteenä toiminut: Tuloksellisuus- ja vaikutus selvitysohjeistus vuodelta 2015.

⁹⁰ Esimerkki: Asukastalossa toimii 78 erilaista harrastus- ja/tai vertaistukiryhmää, joista osa on avoimia, jolloin kävijät vaihtuvat. Olohuoneeseen voi tulla kuka vaan. Työntekijöitä on kaksi.

kävijämääristä ja muista semmoisista asioista tarkemmin ja siitä kohderyhmän tavoitettavuudesta, onnistumisesta siitä, että se on ihan hyvä asia. Mutta sit tullaan siihen, että kun on matalan kynnyksen paikka ja se on avointa toimintaa, niin tää erilainen tilastointi on hankalaa. Se ei oo enää matalan kynnyksen paikka, jos me aletaan kyselemään nimiä ja iä ja muita siinä ovella, että meillä tulee toimintaan ihmisiä ja tietysti jos tulee mukaan toimintaan, jossa on ihmisiä, tämmöistä avointa ryhmätoimintaa, jossa hyvinkin arkoja asioita käsitellään, niin eihän siellä voi alkaa kyselemään nimiä ja iä ja ei edes tänä päivänä sukupuoltakaan.⁹¹” (H8)

Kaiken kaikkiaan haastateltavat kokivat vaikutusten ja vaikuttavuuden todentamisen olevan muutoksessa. Osalla toimijoista oli omassa organisaatiossaan edessä palautekyselyiden ja lomakkeiden kehittäminen, jotta ne vastaisivat rahoittajan vaatimuksia ja tiedon keräämisen tavoitteita. Eräs haastateltava kuvasi oman organisaationsa aiempia tiedonkeruumenetelmiä ”boheemeiksi”. Tiedonkeräämisen intressi ei ole ollut keskeisellä sijalla toiminnassa. Käytännössä osassa paikoista palautetta ja kehittämistarpeita kerättiin palautelaatikon avulla, jonka olemassaolosta kävijät tiesivät. Työntekijät rohkaisivat kävijöitä palautteenantoon ja kyselivät aktiivisesti kävijöiden ajatuksia toiminnasta ja sen kehittämistarpeista. Avoimet vastaukset ja spontaanit palautteet olivat tärkeitä, koska niillä saatiin tukea omille toimintaratkaisuille ja vahvistusta tehdyille päätöksille. Haastateltavat kokivat, että kävijät arastelivat joskus palautteen antamista, eikä negatiivista palautetta ”juurikaan tullut”, toisaalta matalan kynnyksen paikat koetaan hyvin usein ”omiksi paikoiksi” ja kukapa omaansa kritisoi. Aina ei ole helppo tietää, onko kehittäminen asiakaslähtöistä.

Haastateltavat katsoivat, että kiristyneet arviointikäytännöt olivat haasteistaan huolimatta hyviä. Käytännöt ovat ”pakottaneet arvioimaan” ja ”jatkuvasti miettimään, miten dokumentoidaan”, erityisesti raportointihyödyn näkökulmasta, jotta esimerkiksi tuloksellisuus- ja vaikuttavuusselvityksen⁹² vaatimukset tulivat täytetyiksi. Pidempään raportointiasioden kanssa työskennelleet totesivat muutoksen ja tiukennusten kuuluvan

⁹¹ ”Kerro toimintaan osallistuneiden ikä- ja sukupuolijakauma.” Lähteenä toiminut: Tuloksellisuus- ja vaikutusselvitysohjeistus vuodelta 2015.

⁹² ”Kaikkien STEAn toiminta-avustusta saavien avustuskohdeiden tuloksista ja vaikutuksista tulee tehdä selvitys STEAlle joka toinen vuosi.” (<https://www.stea.fi/raportointi-valvonta-ja-arviointi/tuloksellisuus-ja-vaikutusselvitys>)

asiaan, koska ”maailmakin on muuttunut”. Toisaalta tähän muutokseen liittyi pohdintaa, miten kaiken tulee olla rahassa mitattavissa, mikä vaatii tietynlaisen tuloksellisuuden järkeilytyylin omaksumista, tulosvastuineen ja kustannustietoisuukseensa (ks. Rajavaara 2007, 173–175).

Haastatteluissa käytiin läpi, vaikuttiko organisaatiomuutos (RAY/STEA) arviointikäytäntöihin ja vaatimuksiin. Virallisesti muutos tapahtui 1.1.2017, mutta muutosprosessi oli alkanut tietenkin jo aikaisemmin. Tietyn suuntaisia muutoksia oli tullut avustushakemuksiin ja -selvityksiin jo aiemmin.

”Mutta toisaalta kyllähän se on aika pitkälti niin kuin eettinen järjestelmä, kun rahapelijärjestelmän fuusio nyt syntyi, niin oli se oikeen hyvä että se meni Rahis logiikan mukaisesti tänne STM:n hallinnon alalle, joka on koko ajan ollut paljon kiinnostuneempi seurantajärjestelmistä, että se ei oo vaan villii ja vapaata ja annetaan rahaa vaan tonne, ja ”hyvin meillä meni” [--] vähän karrikoidusti, mutta siinä mielessä iso osa oli varmasti tyytyväisiä, että se meni tänne tiukan valvonnan puolelle. Kyllä sen mun mielestä valvottua, sen rahan käytön pitää olla, mutta mitä rahoitetaan, niin se on sitten, mitä viiden vuoden päästä?” (H5)

Yhdistyksissä, joissa henkilöresurssit olivat pienemmät, esimerkiksi henkilöitä rekrytoitaessa painotettiin tietynlaista osaamista. Painotukset liittyivät raportointiosaamiseen ja osaamiseen, joka liittyi rahoittajalle tuotettavaan tekstiin. Pelkkä sisällönhallinta ei riitä, vaan tarvitaan monialaista osaamista, jotta työn kokonaisuus tulee hallituksi.

”Ja meillähän silleen näkyy, et kun on hankkeeseen rekrytoitu projektipäällikkö, niin yksi olennainen oli jo siinä rekryilmoituksessa et edellytetään raportointia, raportointitaitoja. Et se on kyllä, et pitää osata niinku tuottaa ne tulokset. Se on niinku oma kielipelinsä tuottaa sitten rahoittajalle kelpavaa tekstiä. [--] et se ei riitä, että sä kerrot vaan siitä toiminnasta vaan pitää saada se laajempi perspektiivi, et pitää saada se [esille] miten se hyödyttää sitä aluetta ja miten koko yhteiskuntaa ja mahdollisesti jopa laajempaa. Sun pitää siis osoittaa rahoittajalle myös.” (H1)

Rahoitushakemuksia on osattava kirjoittaa, tavoitteiden asetanta ja suunnitelmallinen raportointi on tärkeää. Työntekijän on osattava todentaa millaisia tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia toiminnasta syntyy. Mitä isommat resurssit organisaatiolla on, sitä helpommin tämä on tehtävissä. Tiukentuneet vaatimukset koettiin haastatteluissa

osittain hyvinä muutoksina, eikä niinkään vaateena, eräänlaisena ”hyvänä palveluna rahoittajalta edunsaajalle”. Tiukennuksia ei välttämättä ollut koettu oman järjestön kohdalla, ainakaan välittömiä, mutta keskusteluja oli kentällä käyty muiden toimijoiden kanssa, joilla näitä kokemuksia valvonnan tiukentumisesta oli. Viitattiin Järjestöbarometriin⁹³ vuodelta 2016, jonka tuloksissa näkyi haastateltavan mukaan selkeästi se, että rahoittaja on tiukentanut määräysvaltaa asioiden sisältöihin ja siihen, miten asioita järjestöissä tehdään.

”[--] strategiaan kirjatut yleiset, suuntaa antavat tavoitteet eivät tietenkään kelpaa enää ollenkaan. Jonkin aikaa yritettiin pitää kiinni yleisemmistä tavoitteista, mutta pakkohan ne oli alkaa muotoilla pienemmiksi ja muutos mukaan laittaen. Tavoitteiden ”pienentäminen” tarkoittaa sitä, että on tehtävä erikseen vuositavoitteet. Sinänsä ok, näinhän on tehtykin, puhuttu painoalueista. Mutta jos toiminnan kuvauksessa selvittää vain tavoitteiden mukaisen toiminnan, niin suuri osa työstä jää kuvaamatta.⁹⁴ Tavoitteita pitää lisäksi aina vain täsmentää [TVS -palaute vuoden -15-16 toiminnasta].”(H9)

Rahoittajan tarve suitsia tiukempaa taloutta ymmärrettiin, mutta toisaalta pohdittiin, ettei tietynlainen valvonta ulotu kaikkiin järjestöihin. Omat pelkonsa siirtyminen ministeriön alaisuuteen on tuonut esimerkiksi rahoituksen jatko tulevaisuudessa.

”Ja sit mä ymmärrän joo, et jos on päällekkäistä hallintoa, mutta jos sit sä mietit tämmöisiä isoja järjestöjä, kun joka puolueella on oma lastensuojelujärjestönsä, valtakunnallinen iso, jotka jokainen saa siitä avustuspotista aivan mielettömät summat, niin eihän niitten rahoitus oo koskaan ollut tässä ikään kuin vaakalaudalla. Kyllä mä pelkään, että tää rahoitus ja nyt niin kuin sanoin, se menee ministeriön alle, niin sitä vahvempi voi olla, että kansalaisyhteiskunnan tää järjestöjen avustusjuttu voi olla uhka taloudellisesti ja siitä halutaan päästä jotenkin eroon.” (H8)

⁹³ Järjestöbarometrin (2016, 194) mukaan: ”Yli puolet kyselyyn vastanneista valtakunnallisista järjestöistä arvioi rahapeliyhteisöjen fuusioitumisen vaikuttavan paljon tai erittäin paljon toimintaansa. Lähes puolet pitää sitä toimintansa kannalta uhkana ja vain kahdeksan prosenttia mahdollisuutena.”

⁹⁴ Tämä on vältetty muotoilemalla asia seuraavasti: ”Asukastalon toiminnalla kokonaisuudessaan tavoitellaan toimintaan osallistuvien elämänlaadun paranemista (= osallisuuden tunteen ja toimijuuden vahvistuminen), yksinäisyyden vähenemistä sekä erilaisten ihmisten ja ihmisryhmien vuorovaikutuksen / keskinäisen ymmärryksen lisääntymistä. Tätä tavoitetta edistävät perustoiminnot: ohjaus/neuvonta/apu, vertais- ja harrasteryhmät ja muut vuorovaikutusta edistävät toiminnot (tapahtumat, olohuone), työllistäminen, verkostotyö ja viestintä. Vuositavoitteilla kehitetään perustoimintaa valituilta osiltaan.”

Mikäli haastateltavalla oli ollut käytäntönä vierailta rahoittajatahon luona säännöllisesti, organisaatiomuutos oli vaikuttanut siten, että nämä käynnit olivat jääneet pois. Muut viestinnän keinot olivat toki käytössä, puhelimitse ja sähköpostitse oli mahdollisuus saada rahoittajaan yhteys, mutta varsinainen kasvokkainen kontakti oli ainakin haastattelujen ajankohtana jäänyt. Tämän vuorovaikutuksen tavan katoaminen koettiin puutteeksi. Toisaalta rahoittajan edustajan voi kutsua ”kylään”, mikäli rahoittajalla on tarjota edunsaajalle tapaamisaikaa.⁹⁵

”Se mikä on nyt selkeemmin näkynyt muutos ton STEA:n ja RAY:n, et nythän mä en oo käynyt esimerkiksi kertaakaan STEA:ssa ja ennen muinoin mä kävin siel monta kertaa vuodessa. Me käytiin ja kerrottiin omasta tilanteesta ja kerrottiin näistä arvioinneista ja mietittiin yhdessä avustusvalmistelijoiden kanssa. Saatto olla useampi heitä siellä. Nythän nää tapaamiset on jäänyt pois ja toki sähköpostilla saa vastauksen joo, ja puhelimitse saa. En tiedä onko tää joku tilapäinen tästä muutoksesta johtuva vai miten.” (H8)

7.3 Kokemuksia tilivelvollisuudesta ja pisteytyksestä

Tässä luvussa näkyvät tuloksellisuuden ja auditoinnin järkeilytyylit. Lisäksi jopa näyttöperusteinen järkeilytyyli⁹⁶, vaikkei kyseessä olekaan tieteellisen näytön vaatimus. Toiminta pisteytetään ja tilivelvollisuus on todennettava, ja ellei tässä onnistu, voi kaiketi ääritapauksissa käydä niin, että rahoittaja toteuttaa rationaalista valintaa ja karsintaa. (ks. Rajavaara 2007, 175–176.)

⁹⁵ ”Kutsu STEA kylään! TILAISUUDET OVAT TÄYNNÄ! Puhutaan tulevaisuuden mahdollisuuksista. STEAn avustusstrategia uudistuu. Haluamme keskustella siitä, miten järjestöt ja STEA voivat yhdessä vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Jokaista järjestöä emme ehdi tavata yksitellen, mutta olemme varanneet kalentereistamme touko-elokuulta vapaita aikoja yhteisiä tapaamisia varten. Kerää siis koolle isompi joukko toimialanne/lähialueenne järjestötoimijoita ja yhteisöjä ja varaa STEAn edustajat mukaan yhteiseen tapaamiseen. AIKOJA EI VOI ENÄÄ VARATA, MIKÄLI UUSIA AIKOJA VAPAUTUU, TIEDOTAMME NIISTÄ TÄLLÄ SIVULLA! Lähde: <https://www.stea.fi/avustusstrategia/steakylaan>

STEA toi esille, että ”STEA kyläili kesän aikana sosiaali- ja terveystieteen järjestöjen luona ympäri Suomea ja keskusteli avustusstrategiaan liittyvistä teemoista. STEA kyläili 15 eri paikkakunnalla 30 eri kyläpaikassa. Kaikkiaan tavattiin 155 eri järjestöä.” Lähde: <https://www.stea.fi/avustusstrategia/steakylaan>

⁹⁶ Rajavaara (2007, 175–176) toteaa: ”Tämän järkeilytyylin ilmaantumisen voitaisiin tulkita liittyvän hyvinvointivaltion karsinnan politiikkoihin ja menettelyihin ja niiden aikaansaamiin tiedonhaluihin. Haluttaisiin mieluiten rahoittaa vain sellaisia palvelutoimintoja, joiden vaikuttavuudesta on olemassa tieteellistä näyttöä.”

Tilivelvollisuutta rahoittajan suuntaan pidettiin perusteltuna. Toisaalta oman toiminnan eettisyyttä ja taloudellisesti järkevää toimintaa pidettiin siten korkeatasoisena, että rahoittajan velvoittamat tavat osoittaa edellä mainittua, eivät välttämättä kyseisen toiminnan kannalta vaikuttaneet järkeviltä.

”Kyllähän mä sitten tässä mietin, että alkaako tässä rakentuu, tää on nyt omaa kelailua, mutta sellainen tårta på tårta järjestelmä. Mä uskon ja pidän täysin perusteltuna tilintekovelvollisuutta ja se on meillä, me ollaan poikkeuksellinen järjestö, että me ollaan kiusallisen tietoisia mistä meidän palkka tulee ja silloin me halutaan, että kaikki meidän toiminta on tiedollisesti ja eettisesti ja taloudellisesti todella järkevää ja perusteltua. Me halutaan tuoda kaikin tavoin näkyväksi, että näin me toimitaan. Mutta millä apparaateilla ja kuinka paljon sitä pitää osoittaa ja kun siellä taustalla alkaa tulla ja kohoaa se vaikuttavuuden vaade, että riittäisikö se, että osoitetaan että on valtion avustuskelpoinen ja sitten niin kuin raportoidaan mitä sillä rahalla on tehty.” (H5)

Eräs haastateltavista totesi, että ”ei seuranta- ja arviointi oo mun työaikaa todellakaan kokonaan täyttävä, että se on yksi mun monista duuneista”, mutta mitä enemmän asiaan sai panostettua, se luonnollisesti näkyi myös rahoittajan päätöksissä. Toisaalta pohdintaa käytiin siitä, missä tulevat rajat vastaan, ja itse seurantajärjestelmästä tulee toimintaa tärkeämpi elementti.

Resurssointi näkyi myös rahoittajan pisteytyksissä⁹⁷, joita käsiteltiin kaikissa haastatteluissa. STEA:n pisteytys suuntaa myös kaupunkien rahoituspäätöksiä, joten kyse ei ole mitättömästä asiasta. STEA:n ja kaupungin rahoitus näyttäytyi toisiinsa sidoksissa olevana asiana, ainakin haastattelupaikkakunnilla.

”Nyt esimerkiksi [--] kaupunki on viime vuosina tosi paljon tiukentanut niitä, miten ne myöntää niitä avustuksia ja nehän tekee tällä hetkellä niin, että ne pisteyttää samalla tavalla ne hakemukset [--] niin kuin STEA. Ja sitten myös ennen kuin he myöntää ne rahat, he haluaa tietää mitä mieltä STEA on ollut ja sitten myöntää ne.” (H4)

Pisteytyksen avaaminen järjestötoimijoille koettiin hyväksi asiaksi. Kukapa ei pitäisi siitä, varsinkin, jos pisteet ovat hyviä. Toisaalta huonot pisteet antoivat signaalin siitä, ettei kaikki ole prosessissa mennyt niin kuin olisi pitänyt. Ainakaan rahoittajan

⁹⁷ Koiso-Kanttilan (2017) mukaan: ”Tänä vuonna STEA toimittaa kaikille väliraportin ja tuloksellisuus- ja vaikutusselvityksen palauttaneille järjestöille raporttien palautteen yhteydessä myös numeraalisen arvion raportin sisällöstä.” (<https://www.stea.fi/-/avoimet-pisteet>)

näkökulmasta. Ongelmana saattoi olla toiminnan raportointiin ja seurantavälineisiin liittyvä heikkous, vaikka toiminta sinänsä olisi ollut laadukasta.

”Mutta jos me saadaan viiskyt pistettä, niin meillä ei oo kaikki mennyt ihan [hyvin]. Ja sitten ne, jotka eivät ole sitä saaneet, niin eivät ehkä ole sitä ensimmäisenä huhuilemassa. Mut ei sekään sitten kerro koko totuutta [--]. Jos ei oo seurantavälineet kunnossa ja sitä kautta ei tuu napakkaa raportointia, niin sekään ei vielä kerro siitä, että toiminto olisi laadullisesti heikkoa. Mutta sitten sulla on prosessissa ongelma, sä et kykene sitä osoittamaan ja se on silloin kotiläksyn paikka, koska rahaa tulee, jos sä pystyt osoittamaan.” (H5)

Pisteytyksen kohdalla kuitenkin pohdittiin, kuinka paljon järjestöjen resurssit vaikuttavat pisteytykseen ja otetaanko järjestöjen eroja huomioon. Rahoittajalta oli kuultu, että näitä eroja otettiin jollain lailla huomioon, mutta toisaalta oltiin myös huolissaan siitä, tapahtuuko näin todella.

”Mähän tykkään niistä tietysti sen vuoksi, että me pärjätään niissä aika hyvin. On ihan kivakin saada se palaute, miten ollaan niin kuin pärjätty. Mutta tietysti kyllähän siinä erikokoiset järjestöt on aika eriarvoisessa asemassa. Toisaalta STEA on kyllä sanonut, että isommilta järjestöiltä STEA myös vaatii parempia raportteja. Että ne ottaisi siinä pisteytyksessä jonkin verran huomioon, siis näin mä olen ymmärtänyt, että ottaisi jonkin verran huomioon sen kontekstin. Meidän raportoinnilta ne vaatii tosi paljon enemmän kuin joltain pienemmältä, missä on muutama työntekijä.” (H4)

Pohdittiin myös sitä, kuinka paljon työtä hyvien pisteiden saaminen edellytti ja miten tuotos-panos suhteutuu tähän. Todellisuutta on kuitenkin se, kuten edellä todettiin, että kaikilla haastateltavilla tämä kokonaisuus on vain osa työtä. Raportointiin käytetty aika, saadessaan leijonanosan työpanoksesta, on lopulta poissa toiminnan suunnitteluun ja toteuttamiseen käytettävästä ajasta. Muodostuuko tästä eräänlainen oravanpyörä, koska jos ei ole toimintaa eikä uusia innovaatioita, ei ole myöskään raportoitavaa. Ainakaan riittävästi, jotta tuloksellisuus ja vaikutukset tulisivat todennetuiksi.

”Ne sai todella hyvät pisteet, mutta kyllä ne käytti siihen jumalattomasti aikaa ja sit mä humanistina mietin, että mikä se tuotos-panos siinä on, koska se on oikeesti poissa siitä toiminnasta, kun se pitää tehdä.” (H5)

Pisteystystä ei kaikilta osin koettu ongelmattomaksi. Miten järjestöjä vertaillaan ja mitä lopulta pisteytetään, on kuitenkin, ainakin osittain, jäänyt hämärän peittoon.

”Niin, mä en oikeen tiedä, että tietysti se mistä nyt on ollut monessa STEA:n koulutuksessa, kun on selvitetty se pisteytys, mitä siellä tehdään, niin sitä on nyt yritetty varmaan järjestöjen painostuksestakin avata. Se ei oo mulle kyllä koskaan oikeen selvinnyt, että mitä siinä sitten pisteytetään. Joo [--] se tietysti liittyy siihen, että jos vertaillaan eri järjestöjä, niin mitä siellä sitten vertaillaan. Jos pannaan vaikuttavuudessa eri järjestöt janalle, niin voiko niitä sitten edes verrata, mutta en mä osaa sanoa, miten se STEA, kylhän he ihan fiksusti perustele, mutta niissä palautteissahan ei tuu muuta kuin ne pisteet ja sitten voi niin kuin alkaa miettimään, että mitähän tää piste tarkoittaa.”
(H8)

Pisteityksen voidaan nähdä liittyvän laadun tavoitteluun. Rajavaara (2007) toteaa, että ”Laadun hallinnan järjestelmiä ja välineitä on otettu käyttöön siinä määrin, että niistä on alkanut tulla itsestänselvyys.” Hänen mukaansa ”yrityslähtöiset laatulähestymistavat”, kuten esimerkiksi EFQM (Euroopan laatupalkinto), joka on toisena taustamallina myös STEA:n pisteityksessä⁹⁸, ovat osoittautuneet monimutkaisiksi ja myös työläiksi toteuttaa. Laatuajattelua on pyritty ajamaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton tekemin suosituksin.⁹⁹ (Rajavaara 2007, 169.)

7.4 Keräämisen käytännöt ja toimivat mittarit

Vuorovaikutteinen järkeilytyyli¹⁰⁰ tuo keskiöön dialogin ja osallistumisen sekä yhteisen toiminnan, kuten aiemmin todettiin. Kerätyt laadulliset kävijöiden kokemukset ja toiminnan vaikutukset nähdään onnistumisina ja edellytyksinä sekä

⁹⁸ STEA kertoo seuraavaa: ”Mallin pohjana on kansainvälisesti käytössä oleva organisaation toimintojen, prosessien ja laadun arvioinnin viitekehys EFQM sekä julkisen sektorin organisaatioiden laadunarviointimalli CAE.” Lähde: <https://www.stea.fi/-/avoimet-pisteet>

⁹⁹ Uusin suositus vuodelta 2017: ”Suositus on tarkoitettu ensisijaisesti iäkkäiden palvelujen kehittämisen ja arvioinnin tueksi kuntien päättäjille ja johtajille. Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat, alan ammattilaiset ja kolmannen sektorin toimijat voivat hyödyntää suositusta omassa toiminnassaan.” Lähde: <https://stm.fi/ikaantyneiden-palvelut/laatu-kehittaminen>

¹⁰⁰ Rajanvaaran (2007, 172–175) tuo esille vaikutusten käsitteet tässä järkeilytyylissä, jotka ovat vaikutus onnistumisen, merkityksenä ja edellytyksenä.

merkityksiä luovina elementteinä. Yhteinen pohdinta ja toiminta luo edellytykset käytännönläheiselle kehittämiselle. (ks. Rajavaara 2007.)

Käytännössä omia tavoitteita ja siten myös kohderyhmän itse asettamia tavoitteita on ollut pakko tehdä käytännöllisimmiksi. Liian teoreettisista tavoitteista on ollut pakko luopua. Kävijämääriin liittyvät määrälliset mittarit ovat joissain paikoissa olleet hankalia, koska täysin aukottomia kävijämääriä on ollut vaikea seurata. Ryhmäkäynneistä tämä määrällinen seuranta oli toteutettavissa (ainakin osittain) ja näiltä kävijöiltä oli yksinkertaisempaa saada kerättyä kokemuksia ja siten ainakin jonkinasteisia kuvauksia toiminnan vaikutuksista.

”No tietysti asiakaskävijämääriä, mutta meillähän ei voi sellaista eksaktii koskaan olla, koska meillähän ei ole mitään mittaria tai laskijaa tossa ovella, että nekin on sellaisia noin lukuja. Ryhmissä kävijät pystyy aika tarkkaankin laskemaan, mutta just se olkkari. No, sitten tietysti mitä ryhmiä meillä on tarjolla ja sitäkin kautta just sitä laadullisuutta.” (H3)

Oman toiminnan vaikutuksia ja tuloksellisuutta pyrittiin todentamaan opiskelijoiden tuottamalla opinnäytteillä. Ulkopuolinen katse toi näkyväksi myös niitä seikkoja ja vaikutuksia, joita arjen työssä ei välttämättä työntekijäkään huomannut. Kävijät saattoivat myös kertoa opiskelijoille avoimemmin asioita, kun tuttu ja turvallinen työntekijä ei ollut paikalla. Kävijöille syntyy kokemusten ja luottamuksen kasvun myötä joskus läheinen suhde työntekijöihin, joten he ehkä ovat objektiivisempia vieraiden ihmisten kysymyksiin vastatessaan. Työntekijät saavat taas kokemuksen työnsä mielekkyydestä ja tarpeellisuudesta, koska se tulee näkyväksi opiskelijoiden töissä. Eräs haastateltava totesi: ”[opinnäytetyöt] semmoinen mikä todentaa sitä meidän tekemistä, ettei vaan olla siellä jalat pöydällä”.

”Usein on juuri niin, että opiskelijoiden opparit vahvistavat työntekijän saaman palautteen, siis vahvistavat luottamusta siihen, että toimii oikein. Palautehan oppareissa on kokemusteni mukaan ollut valtaosin positiivista, mihin vaikuttaa muun ohella sekin, että matalan kynnykset paikat koetaan omiksi paikoiksi. Puhutaan siis meistä, kun Stea-tarkastelun lähtökohta on, että kohderyhmä antaa palautetta heille tuotetusta palvelusta. Toki vaaditaan, että kohderyhmän tulee osallistua toiminnan suunnitteluun. On ollut vaikea tehdä ymmärrettäväksi, ettei tuoteta kohderyhmäpalveluita, vaan toimitaan yhdessä”. (H9)

Vaikka tiedon kerääminen ja itse seurantaprosessi vie aikaa, ja tuntuu osittain arjessa kuormittavalta, kävijöiden ”äänen” kuuleminen oli työntekijöille tärkeää. Toiminnan suuntaviivat ja kehittäminen voitiin kohdistaa ihmisten tarpeiden mukaisesti. Ainakin tämä haluttiin vahvasti ottaa huomioon. Koettiin tarpeelliseksi kuulla, että se mitä tehtiin ja minkälaista toimintaa paikoissa oli, vastasi kävijöiden, juuri niiden ihmisten tarpeita, joiden vuoksi matalan kynnyksen paikkoja on.

STEA:n tuloksellisuus- ja vaikutusselvitys määrittää pitkälti sitä, minkälaista tietoa kerätään. Osalla haastateltavista keräämisen käytännöt liittyivät selkeästi rahoittajan vaatimuksiin ja tästä näkökulmasta asioiden todentamiseen, osa oli luonut myös omia mittareita. Määrälliset tavoitteet ja niiden onnistunut toteutuminen olivat tärkeitä, koska volyymien riittävä kasvu kertoi rahoittajalle toiminnan määrällisen panos-tuotos-elementin olevan kunnossa. Tämä taas antoi järjestötoimijalle tietynlaisen rauhan panostaa muihin seikkoihin kuin kävijämäärien kasvattamiseen. Tilanne ei luonnollisesti ole stabiili, joten kävijämäärien tarkastelu ja tarkka seuranta on aina oleellinen osa seurantaprosessia.

”On sitten tietysti, kun parin vuoden välein tehdään ne TVS:t, tuloksellisuus- ja vaikutusselvitykset, niin toki sitten tehdään. On nyt kevään ja alkusyksyn aikana toteutumassa uudet kyselyt kävijöille. Toki myös sitten sitä miten he itse kokee tän toiminnan vaikutuksiksi ja tuloksiksi. Ei pelkästään määrällisiä tavoitteita, mutta STEA rakastaa määrällisiä tavoitteita, joita on helppo mitata. Tässä on sen verran pullistuttu viime vuosina, että sellaista painetta ei ehkä enää ole samalla tavalla.” (H4)

Mikäli toimijalla on resursseja, on mahdollista luoda muitakin seurantavälineitä. Rahoittaja ei niitä edellytä, mutta katsottiin kuitenkin, että niillä on vaikutusta avustusharkinnassa. Omien seurantavälineiden rakentaminen ja hiominen saattaa onnistuessaan todentaa myös vaikuttavuuden elementtejä.

”Taas otetaan muutama askel sinne vaikuttavuuden suuntaan. Ei rahoittaja meiltä tämmöistä edellytä, mutta jos me tällaista tehdään ja jos me pystytään sillä jotain järkevää osoittamaan, niin kyllähän se avustusharkinnassa varmasti painaa. Tehdään paljon sit omii kyselyitä.” (H5)

Seurannan eräs elementti oli myös se, että matalan kynnyksen paikoissa on mahdollista havainnoida ihmisiä läheltä ja tunnistaa ilmiöitä, jotka voivat muutoin jäädä piiloon. Esimerkiksi kävijöiden hankaluus päästä johonkin palveluun, voidaan välittää tiedoksi julkiselle puolelle, ja siten mahdollisesti parantaa kävijöiden asemaa näiden palveluiden piirissä. Havainnot tulevat ikään kuin *”silläkin lailla pois sieltä yksittäisestä fyysisestä tilasta”*.

Matalan kynnyksen paikoissa kirjaaminen näytti toimivalta tavalta, mutta siinäkin on omat reunaehdot. Työntekijä tai vapaaehtoinen ei voinut alati kulkea kirjausvälineiden kanssa, vaan kirjaamisen piti olla siten huomaamatonta, ettei tilanteeseen välittynyt tarkkailun ilmapiiriä. Kirjaamisen tuli kuitenkin tapahtua silloin, kun asiat olivat tuoreessa muistissa. Eräs kysymys on myös se, miten ja mitä kirjataan, jotta siitä olisi hyötyä myös raportoinnissa? Entä kuinka syvällistä osaamista esimerkiksi vapaaehtoisilta voi tältä osin edellyttää?

”Kyllähän se on se kirjaaminen, kun sitä keskustelua tulee, kun siinä avoimessa toiminnassa on tärkeää, että se työntekijä tai vapaaehtoinen kirjaa niitä tärkeitä asioita, mitä siellä on tullut esille. Eihän sitä oikein muuten, sit ne ihmiset lähtee taas, eikä tiedä milloin tulee seuraavan kerran. Mutta tietysti sitten aina se toinen puoli, että kuinka sä osaat kirjata sen niin, ettei se, ethän sä voi olla siinä minkään vihon kanssa koko ajan.” (H8)

Kaiken kaikkiaan raportointaessa on osattava kuvata mahdollisimman tarkasti toimintaa ja toimintaympäristöä. Oletuksia siitä, että asia tulee ymmärretyksi ilman sanoittamista, ei ole syytä tehdä. Todettiin myös, että hyvistä aikeista ja kyselyiden teettämisestä huolimatta vastausprosentit saattavat jäädä pieniksi, eivätkä ne henkilöt, joilla menee *”heikommin”* vastaa kyselyihin ja nämä henkilöt *”kokee sen myös semmoisena kontrollina”*.

7.5 Toiminnan muutospaineet

Tuloksellisuus, auditointi ja näyttöperusteinen järjestytyli ovat rinnakkain ja lomittain, koska toimijoiden on perusteltava tulosvastuullisesti ja kustannustietoisesti toimintansa oikeutus. Muutokset luovat entisestään paineita tilivelvollisuuden

todentamiselle. Tiedon tuottajina tässä toimivat työntekijät. (Rajavaara 2007, ks. myös Hacking.)

Järjestötoimijoiden keskuudessa käytiin keskustelua rahoituskanavien monipuolistamisesta. STEA:n ja kaupunkien rahoitusten lisäksi on tutkittava erilaisia vaihtoehtoja ja hankittava lisärahoitusta esimerkiksi erilaisilta säätiöiltä. Tässä tulee kuitenkin huomioida se, että jokainen taho vaatii omat raporttinsa, joten tähän pitää löytää resursseja. Toki raportit ovat hyödynnettävissä keskenään, mutta siitä huolimatta kyseessä on toimenpide, joka vaatii huolellisuutta ja aikaa. Mitä pienemmät resurssit toimijoilla on, sitä hankalammaksi yhtälö käy.

”Joo ja meilläkin puhutaan nyt tosi paljon siitä, että meidän pitäisi monipuolistaa meidän rahoituskanavaa. En tiedä tuleeko se paine niin, että nyt erityisesti STEA:ta varten pitäisi muuttaa euroiksi, mutta kaupunkia varten kyllä. Meillä kuitenkin tavoitteena on nyt se, että yritetään hakea niitä moninaisempia rahoitusmuotoja, jotka mahdollisesti tulee lisääntymään. Kaikki erilaiset säätiöt ja muut. Tulevaisuutta varten, niin se varmasti tulee muuttamaan, ja on jo muuttanut sitä, miten meidän pitäisi raportoida meidän toiminnasta ja sen tuloksista ja vaikutuksista.” (H4)

Toimijoiden tulisi osata puhua rahasta entistä enemmän. Vaikutukset on osattava muuntaa rahaksi ja siten säästöiksi. Asia näyttäytyy hankalana, eikä täyttä selvyyttä miten tämä muunnos tehtäisiin, näytä olevan. Koulutuksia on tarjolla, esimerkiksi SOSTE:n järjestämä SROI-menetelmäkoulutus¹⁰¹, mutta käytännön toteutukseen tarvittanee muutakin kuin koulutuksia. On eri asia muuntaa säästöksi vaikkapa kylälle¹⁰² syntyneet terveysvaikutukset uudesta kaivosta ja lääkärikäyntien väheneminen, kuin jokin matalan kynnyksen toiminnan tuottama säästö yhteiskunnan varoihin.

”Meidänhän pitäisi enenemässä määrin osata puhua rahasta. Meidän pitäisi pystyä muuntamaan nämä toiminnan vaikutukset rahaksi. Siis säästöiksi. Se on suuri haaste niin kuin [--] sosiaalipalveluissa ja

¹⁰¹ ”Koulutuksessa perehdytään vaikutusten arvioinnin ja kustannusvaikuttavuuden osoittamisen menetelmiin. Erityisesti keskitytään SROI-menetelmään (Social Return On Investment) ja sen hyödyntämiseen järjestöjen työn taloudellisen vaikuttavuuden osoittamisessa.” Lähde: <https://www.soste.fi/tapahtumat/jarjestotoiminnan-koulutukset/sroi-arviointimalli.html>

¹⁰² Järjestöhautomon hakuinfo 7.4.16: Kohta ”hakemuksen peruskäsitteet”, esimerkki kyläyhteisöstä. <https://slideplayer.fi/slide/11154069/>

järjestökentässä ylipäänsä sellainen, että meillä pitäisi olla entistä enemmän sellaista liiketoimintaosaamista täällä. Ne ihmiset monesti, jotka näistä rahoituksista päättää, niin ei he ole sosiaalialan ammattilaisia millään tavalla. Heitähän kiinnostaa, että jos he pistää x-määrää tähän, niin mikä on se tuotto mikä siitä voidaan sitten saada. Sehän se vaikeeta onkin. En mä tiedä miten me ruvettaisi sitä laskemaan, mutta tämä on se suunta mihin meidän täytyy ruveta menemään.” (H4)

Haastatteluissa näkyi kokemus siitä, että toiminnan tulokset täytyy osata muuttaa taloudelliseksi kustannustehokkuudeksi. Pidettiin tärkeänä, että toiminta tuottaa hyötyä ja säästöjä yhteiskunnalle, mutta taloudellisen kustannustehokkuuden nouseminen tärkeimmäksi elementiksi kyseenalaistettiin. Se, kuinka tärkeäksi raha haastatteluissa kohosi, saattoi johtua järjestötoimijoiden resursseista. Mikäli järjestöillä on henkilöresursseja, esimerkiksi arviointiin ja talouteen, saattoi helpottaa tätä kysymystä. Päävastuu toiminnan taloudenkielelle kääntämisestä oli silloin jossain muualla, kuin perustyönsä rinnalla tätä kokonaisuutta hallinnoivilla ihmisillä.

7.6 Mittaaminen matalan kynnyksen paikoissa

Järkeilytyylit ovat siis rinnakkaisia ja päällekkäisiäkin, mutta itse työntekijöiden näkökulmasta näyttää vuorovaikutteinen järkeilytyyli olevan määräävin. Kävijät nähdään yhteistoiminnassa ja dialogissa osallistuvina ja valtaistuvina subjekteina. (ks. Rajavaara 2007.) Vaikeutena on tuoda tämä vaikeasti mitattava kokonaisuus mittareiden ja tunnuslukujen muotoon.

Matalan kynnyksen toimijoilla itsellään on usko, että vaikutuksia pystytään osoittamaan. Todentaminen voi liittyä vaikkapa siihen, että kävijän kokemus omasta roolista muuttuu siten, että he kokevat itsensä objektin sijasta subjektiksi, mikä taas auttaa heitä selviämään ja pärjäämään omassa elämäntilanteessaan. Kävijät voivat saada kokemuksen oman toimijuuden vahvistumisesta, omasta merkityksestä ja roolista. On kuitenkin niin, että edellä mainittujen toteen näyttäminen ei ole yksiselitteistä, eikä vaikutuksia ole helppo saada esille esimerkiksi kolmen vuoden projektisyklissä.

”No mä ajattelen, että tulokset on varmasti hyvinkin niin kuin näytettävissä toteen, mutta kun puhutaan näistä vaikutuksista, niin se on

niin paljon isompi juttu, että kun ihmisten tilanteet on niin moninaisia ja monimutkaisia ja tavallaan on vaikea sanoa, että joku muutos ihmisen elämässä olisi täysin meidän ansiota tai sen ansiota, että hän käy täällä. Ei sitä ihan helppo oo. Ja monesti, jos puhutaan niin kuin vaikutuksista, niin ne ei välttämättä näy ihan heti ja voi mennä aika pitkäänkin, että ne vaikutukset näkyy ihmisten elämässä. Se on tosi vaikeeta tehdä niitä näkyviksi, mutta tietysti se ihmisen oma kokemus on siinä sitten se. Jos ihminen itse kokee, että on ollut vaikutuksia, niin sittenhän on ollut.” (H4)

Omat haasteensa työhön tuo se, että työ vaatii pitkäjänteisyyttä. Mitä monimutkaisempia ihmisen ongelmat ovat, sitä enemmän aikaa niiden selvittämiseen ja ihmisen tukemiseen menee. Eikä kompleksisissa asioissa voi yksiselitteisesti sanoa mikä johtui mistäkin.

”On siinä noi haasteensa, koska se on niin pitkäjänteistä työtä. Sä tapaavat jonkun ihmisen tänään ja se saa jonkun kipinän siitä ja se voi näkyä ehkä kahden vuoden päästä se tulos. Se ehkä pikku hiljaa funtsaa ja miettii ja lopettaa sen juomisen, mutta se ei näy heti, että mä olen raitistunut ja mulla on kaikki tosi hyvin. [--] Sillä tavalla siinä pitää olla sellaista kärsivällisyyttä. Ne ei näy heti ne meidän tulokset, eikä se vaikuttavuus, jos ajatellaan yhteiskunnan tasolla. Kyllähän se näkyy, mutta pitkässä juoksussa. Siinä säästyy rahaa.” (H3)

Toisaalta ihmiset eivät välttämättä halua tulla luokitelluksi tuen tarvisijoiksi, joten itsensä mieltäminen tähän kategoriaan voi olla vierasta. Matalan kynnyksen paikkoihin tullaan joskus ”vain” juomaan kahvia, lukemaan päivän lehtiä, leikkimään, istumaan sohvalle tai tekemään muuta vastaavaa näennäisesti tuottamatonta toimintaa. On kuitenkin niin, että siinä kahvia juodessaan ihminen saattaa puhua sen ainokaisen toisen ihmisen kanssa koko päivän aikana tai oppia muutaman sanan lisää suomen kieltä tai kohdata alueen muita vanhempia, joiden kanssa mahdollisesti muodostetaan arjen tukiverkoston. Tai ihminen päättää tulla mieluummin istumaan kohtaamispaikan sohvalle, eikä lähteä läheiseen baariin.

”[--] jos me kysytään yhtään siihen malliin, että mitä tukea tarvitset, niin siitä tulee heti palaute, että ei me tultu tänne tukea saamaan, [--] mut kuitenkin, kun sä katot niitä muita kysymyksiä, mihin he vastaa, niin he kokee et heillä on niin kuin parempi mieliala ja ihan selvästi asioit on mennyt kotiin ja he on saaneet uusia ajatuksia ja virikkeitä kasvatukseen. Niin, että sitä kautta pystyy sit lukee sitä, että kyllä se sit tuottaa jotain vaikuttavuutta. Mut se just, että ihminen ei myöskään aina osaa sanottaa sitä.” (H6)

Mitkä ovat riittäviä tuloksia ja vaikutuksia? Voidaanko matalan kynnyksen paikoissa edes todentaa vaikutuksia ja vaikuttavuutta, koska toiminnan eetokseen kuuluu erottamattomasti se, että ihminen voi tulla ja mennä, eikä ole tilivelvollinen? Onko myös niin, että mitä tarkemmin järjestö pystyy todentamaan ja toteuttamaan seurantaa myös pitkäaikaisesti, sitä todennäköisemmin rahoitusta on saatavilla? Mitä tämä tarkoittaa käytännössä itse seurannan kohteiden kannalta?

”Mä en niinku, että pitääkö sitä sitten vielä alkaa erikseen, joo, pitkäaikaisia vaikutuksia. Voidaanko me niitä ihmisiä haastatella kahenkymmenen vuoden päästä. Ei avoimessa toiminnassa voi, niinku aluksi sanoin, me ei tiedetä niitä ihmisiä. Ne on sit satunnaisia palautteita mitä tulee. Niin, niin, ehkä mä oon tota vanhanaikainen, että mä oon vakaasti sitä mieltä, että kaikkea ei voi mitata rahassa. Paine on siihen ja kyl se selkeesti on rahoittajalla myös sama. Kyllähän ne hankkeet ja järjestöt, jotka pystyy osoittamaan ihan euroissa, niin kylhän ne on sitten siinä vahvoilla.” (H8)

7.7 Vaikutukset ja vaatimukset

Syntyykö vaikutus silloin, kun tavoitteet saavutetaan, kuten tavoite- ja tarveperusteisessa järkeilytyylissä¹⁰³ tuodaan esille? Entä kenen ja millaisten tavoitteiden saavuttamisesta silloin puhutaan? Tiedon kohteena tässä järkeilytyylissä on tavoitteiden saavuttaminen ja tarpeiden tyydyttäminen. Myös esimerkiksi auditoinnin järkeilytyyli tulee näkyväksi toimijoiden todistellessa rahoituskelpoisuuttaan. (Rajavaara 2007.)

Haastatteluissa tuli runsaasti esille arvioinnin ja raportoinnin vaikutukset ja vaatimukset työlle. Vaikka toiminnan arviointia ja seurantaa pidettiin hyvänä, osin jopa mielekkäänä, työ näyttäytyi vaativana osana työtä. Huolellisesti rahoittajan vaatimusten täyttäminen suuntasi toimijoiden katsetta myös sinne, johon he eivät olleet ehkä huomanneet kiinnittää riittävästi huomiota. Tämä koettiin hyväksi kehittämisen ja arvioinnin apuvälineeksi. Toisaalta osittain koettiin, että kokonaisuus *”häiritsee tätä*

¹⁰³ Rajavaara (2007, 172, 174), että tässä järkeilytyylissä ”kansalaiset eivät olleet tiedon subjekteja vaan lähinnä tiedonmuodostuksen kohteita.” Tällöin otettiin myös suunnitteludiskurssin yhteydessä mukaan ”mittarin” käsite.

työn tekoa”, mutta koska ilman rahaa ei voi kyseistä toimintaa järjestää, asiaan on siten alistuttava ja se otettiin osana työtä.

”Varmaan toisaalta, sitä mieltii et oh no, et näitä on tosi vaikee pistää kirjalliseen muotoon tai sanalliseen muotoon, mut sit toisaalta oon miettinyt sitä, että onhan siitä se, että kyllähän se hyödyttää muakin, kehittää myös mun työtapaani tehdä asioita, kun mä joudun pohtimaan et mitä täs on tullut tehtyä ja miksi.” (H6)

Työn vaativuus voi liittyä vaikkapa vapaaehtoisten rekrytointiin ja vapaaehtoistoiminnan muutospaineesiin. Tosin osittain paineet voivat tulla myös oman organisaation sisältä, ja oma kokemus matalan kynnyksen paikan kävijöiden tarpeista voi olla hyvin erilainen kuin organisaation esimiestaholla. Vapaaehtoisten haaliminen, määrällinen lisääminen, kilpailu vapaaehtoisista toisten järjestökentän toimijoiden kanssa koetaan stressaavana.

”Siinä vapaaehtoistoiminnan puolella on, että siinä toivotaan, että se on hyvin semmoista dynaamista ja nopeaa ja ehkä enemmän sellaista keikkatyöpainotteista, voi kännykästä valita, että nyt vapaaehtoinen ottaa jonkun pienen tehtävän tai lyhytkestoisen tehtävän ja tekee sen. Niin ehkä sellainen samanlainen, siihen se heijastuu, sellainen iso paine saada vapaaehtoisia ja sen epäonnistuminen. Koska se tuntuu, se on, [kun] eri järjestöjen työntekijöiden kanssa juttelin, niin se kokemus tuntuu olevan aika lailla samanlainen kilpailusta, sen sijaan että tehtäisiin jotenkin yhdessä. Voitais yhdistää voimia ja vähän erikoistua kukin omaansa. Se, että vapaaehtoisia pitäisi saada kaiken aikaa lisää, niin se on stressaavaa.” (H2)

Raportointiin suhtauduttiin kaikella vakavuudella, mutta työn todellisuus toi omat ongelmansa keskittymistä vaativaan työhön. Arjen askareista ja ihmisten kohtaamisista oli vaikea irrottautua ja tarkastella laajempaa näkökulmaa ja ”isoa kuvaa”. Työn keskeytyminen oli suuri haaste, koska avoimissa kohtaamispaikoissa ollaan alati ”ihmisten äärellä”, käsillä oleva ”työ keskeytyy jatkuvasti”, ajanvarauksia ei ole tai niitä ei noudateta. Ihmisten tarpeet ovat tässä hetkessä ja nyt. Työn jatkuva keskeytyminen koettiin työn kannalta tehottomaksi ja kuluttavaksi. Koettiin, että työn uudelleen organisointia tulisi miettiä ja tehdä työtä siellä, missä se on mahdollista, esimerkiksi etätyöskentelyä hyödyntäen, mutta tämä luo uuden ongelman. Hyvin usein työntekijäresurssit ovat mitoitettu niin, että jokaisen läsnäoloa työyhteisössä tarvitaan.

”Jos miettii tämmöisen työnkin luonnetta tämmöisessä avoimessa kohtaamispaikassa, jossa ihmisiä tulee ja menee erilaisine tilanteineen. Munkin ovi on auki ja kuka tahansa voi tupsahtaa millaisella asialla tahansa, että tässä on niin kädet savessa, että tässä on välillä todella vaikea nostaa se oma näkökulma jotenkin tän arjen yläpuolelle ja tarkastella isoa kuvaa. Kun on jotenkin niin tässä arjessa.” (H4)

Työ näyttäytyy eräänlaisena nuoralla tanssimisena, koska toiveet eivät tule vain yhdeltä suunnalta, vaan monesta suunnasta. On huomioitava kävijöiden, vapaaehtoisten, mahdollisten työllistettyjen, toisten työntekijöiden, oman organisaation johtoportaana, esimiesten, rahoittajien sekä yhteistyökumppaneiden toiveet.

”Ja se on se suuri haaste tässä, järjestökentällä ylipäättään, kun me ollaan vähän täällä tällaisia humanisteja ja maailman parantajia. Me ollaan aika monissa ristipaineissa, kun meillä on ne kävijöiden ja asiakkaiden toiveet ja sitten on ne vapaaehtoisten toiveet, sitten on meidän työllistettyjen toiveet. Sitten on ihan työntekijöiden toiveet ja sitten on mitä tulee [--] organisaation sisältä johtoportaasta ja esimiehiltä toiveet ja sitten on vielä nää eri rahoittajien toiveet ja sitten vielä yhteistyökumppaneiden toiveet. Kyllä siinä välillä tanssitaan nuoralla näiden toiveiden ja odotusten ristipaineissa.” (H4)

Koettiin oleelliseksi, että rahoittajan kanssa käytäisiin keskustelua siitä, mikä on niin sanottu ”kriittinen kipupiste”, jolla osoitetaan järjestön rahoituskelpoisuus. Rahoituskelpoisuuden osoittaminen vaatii jo tietynlaista todellisuuden ja tarpeiden osoittamista, eikä se ole järjestön toimiessa eettisesti keksittyä. STEA:n toimintalogiikkaa pidettiin siten hyvänä, että se opastaa järjestötoimijoita ja helpottaa muidenkin rahoituskanavien kautta saatujen rahoitusten raportoinnissa. Tässä yhteydessä nostettiin esille oman ammatillisen osaamisen kehittymisen näkökulma.

”Ehkä sitä olisi hyvä rahoittajan kanssa jutella, että tavallaan mikä on se kriittinen kipupiste, että osoitamme olevamme rahoituskelpoisia. Mehän ei saada rahaa, jos me ei voida väittää, että meillä on joku tietopohja, jolla me osoitetaan tai väitetään, että tämä tarve, joka on noussut yhteiskunnassa esiin, pystytään [--] jollain lailla taklaamaan ja meidän tavoitteet on siinä taklaamisessa nämä ja meidän keinot on nämä ja oletus on, että tulokset ja vaikutukset on nämä. Must se on järkevää ja oma fiilis on, että se mikä nyt on ollut, kun olen ollut pari vuotta tekemisissä, että toi STEA:n logiikka helpottaa meidän muiden rahoitusmuotojen, projektien, hankkeiden tapaa ajatella. STEA käyttää niin paljon paukkuja siihen, että osaamme erottaa mikä on tuotos, mikä on tulos ja mikä on vaikutus, ja tää sama logiikka toimii vaikka johonkin hankkeeseen, joka on terveyden edistämisen määrärahoilla rahoitettu,

joka on taas STM:n kautta. Tää logiikka, että kaikki lähtee tavoitteista, niin musta se niin kuin vaan parantaa, se on ammatillisen osaamisen osoittamista tukeva vaade, se ei ole vain vaade, vaan se tukee. Me tehdään sen eteen jotakin ja vähän niin kuin puoliautomaattisesti ruvetaan tekemään asioita paremmin, kun me kiinnitetään niihin huomiota. Ei se ole rakettitiedettä loppujen lopuksi kuitenkaan.” (H5)

Toisaalta osa raportointilomakkeissa olevista kohdista koettiin epäoleellisiksi. Tiettyjen kohtien täyttäminen, ”klikkailu”, vei turhaa työaikaa ihmisiltä muutoinkin aikaa vievässä ja vaativassa raportoinnissa.

”Siellä on käsittämättömiä kohtia. Mä en käsitä, miksi meidän pitää varata aikaa klikkaamiselle. Kirjoitanko oikeesti yleisavustuksen raporttiin 313 kuntaa nimellä ja määritellä mikä yhteistyökumppani se meille on? En varmasti kirjoita ja otan läksytyksen ehkä vastaan. Me rakennetaan joku järkevä, emme jätä siis vastaamatta. Millä ajalla me laitetaan sinne kaikki kunnat ja lasketaan kaikki järjestöt, lasketaan kaikki mediatalojen omistamat mediajakelukanavat ja nimetään ne sinne ja plus kun yksi toimija voi olla monessa roolissa. [--] Ne haluaa nähdä, että keiden me väitämme sanoneen meistä jotain. Tossa viedään tarpeettomasti työaikaa ihmisiltä.” (H5)

Eri järjestöjen resurssit tulivat useasti esille. Pienillä resursseilla, jossa kaikki työ järjestössä on pienen työntekijäjoukon varassa, työ on ongelmallista. Panostus jossain kohtaa on poissa toisesta kohtaa. Jos raportointikokonaisuuteen panostaminen on poissa ”perustyöstä”, on vaarassa, että se näkyy myös vähentyneinä tuloksina.

”Meillähän ei ole erikseen mitään arviointiosastoa, niin kuin isoilla järjestöillä on sitten erikseen ihmiset, jotka tekee sitä. Siinä mielessä pienet ja isot järjestöt on ihan eriarvoisessa asemassa. Niin, jos sä lähdet ihan oikeen tohon paneutumaan, niin sitten se on poissa sun ikään kuin perustyöstä. Ja sitten kun se on siitä pois, niin katsotaan, että aha, täällähän on tulokset vähentyneet.” (H8)

Raportointivelvollisuudet ovat järjestön koosta ja resursseista huolimatta samat. Raportoinnin taso voi olla yhteydessä siihen miten paljon osaamista järjestöissä on tältä osin, kuinka paljon on mahdollista kartuttaa osaamista ja kuinka paljon on aikaa paneutua kokonaisuuteen. Koulutuksia on tarjolla¹⁰⁴, mutta jälleen palataan

¹⁰⁴ Koulutukset ja tapahtumat: ”STEA järjestää lokakuussa [2018] toiminnan tulosten ja vaikutusten arviointikoulutuksia kolmella paikkakunnalla: Savonlinnassa, Porissa ja Rovaniemellä.” Lähde: <https://www.stea.fi/-/tulossa-lokakuussa-avoimet-arviointikoulutukset>

resursseihin. Jos työntekijä on poissa työpisteeltään eri koulutuksissa, se kuormittaa muita työntekijöitä ja vie resursseja toiminnan järjestämiseltä.

”Mutta joo, se on tietysti se, että on iso organisaatio, että niillähän on kuitenkin samat noi, että sitä ei tavallaan sitten huomioida, mitkä on pienen järjestön resurssit. Ja varmaa siinä sitten se tarkkuuskin kärsii, koska se on aikamoinen vääntö. Samaan aikaan kun pyörittää niitä normaalitoimintoja, niin yhtäkkiä sulle tulee toi. Mut sitten tietysti kyllähän sellaista positiivista palautetta, että jos ite on aktiivinen, niin kyllähän sitä koulutustakin saa. STEA ite järjestää ja SOSTE:kin, et siinä mielessä, mutta kyllähän taas tullaan siihen, että kun ne resurssit on pienet, niin jos sä ravaat koulutuksissa, niin mitä sitten. Ja sit jos et mee ja tee hyviä selvityksiä sitten, niin rahoitus tippuu. On se vähän semmonen oravanpyörä [--].”(H8)

Koulutukset oli lisäksi muuttuneet vuosien varrella ja niiden painotukset ja käytetty retoriikka muuttunut. Tässä haastateltava viittaa TVS-käytäntöihin.

”TVS-käytäntöjen myötä koulutukset ovat muuttuneet: Aiemmin saatettiin tutustua erilaisiin arviointikäytäntöihin, puhuttiin (ainakin isommissa koulutuksissa) ohjelmateorian esiin tuomisesta. Nyt opetellaan suoraviivaisesti täyttämään lomake (mitä on tuotos, tulos jne.) Ja tosiaan, jos kysyy, entä sitten, jos kohderyhmä ei ole määritettävissä tarkasti, niin vastauksena on, että ”se on poikkeustapaus”. Mutta, miten käy poikkeustapausten, jos pisteet saa siitä, miten hyvin TVS vastaa ennalta asetettuja vaatimuksia, kuten täsmällinen kohderyhmä – ja jos pisteiden / TVS-lausuntojen perusteella päätetään, kuka rahoitusta saa.” (H9)

7.8 Eettisiä näkökulmia arviointiin

Jotta toiminta voisi olla eettisesti kestävä, sen on oltava myös läpinäkyvää kuten haastateltavat toteavat. Toimijat ovat vastuullisia, heidät vastuutetaan ja vastuullistetaan, kuten auditoinnin ja tuloksellisuuden järkeilytyyleissä tuodaan esille. (ks. Rajavaara 2007.) Se on myös osa hyvinvointivaltion hallinnointia, jossa valvonta ja toimijoiden sisäistetty kontrolli ovat läsnä. Hallinnointi toimii henkilökohtaisesti, sisäistyneenä haluna toimia hyvin ja oikein.

Haastatteluissa käytiin läpi eettisyyttä liittyen arviointiin ja toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikutuksiin. Eettisyyttä käsiteltiin haastateltavien valitsemasta näkökulmasta.

Eettisyys kytkettiin esimerkiksi julkisen rahan käyttöön ja sen tuomiin velvollisuuksiin. Eettisesti kestävä toiminnan tulee olla avointa ja totuudenmukaista.

”Mun mielestä se liittyy just siihen, tavallaan se eettisyys liittyy siihen, kun me toimitaan yhteiskunnan rahoilla, niin se on hyvin perusteltua, että meiltä vaaditaan myös silloin tarkkaa raportointia. Et me ollaan vastuullisia siinä rahan käytössä. Et se raha mitä me saadaan julkisista lähteistä, niin et me käytetään se yhteiskunnan hyödyksi, et siitä tulee se takaisin. Se on myös hyvin, hyvin tärkeä eettinen puoli ja vastuu siinä mikä meillä yhdistystoimijoilla on. Että muistaa, et me ollaan todella sen julkisen rahan kanssa.” (H1)

Vastuullisuuden osoittaminen on tärkeää niin rahoittajalle, mutta myös niille ihmisille, joille toiminta on suunnattu. Toiminnan pitää olla eettisesti kestävä ja työntekijänä on toimittava niin, että on *”ansainnut palkkansa”*. Vaikuttavuuden osoittamisen vaadetta pidettiin eettisesti haastavana, ja sen osoittamista toisten tehtävänä. Samoin, jos hankehakemuksen yhteydessä jo esitetään vaatimuksia vaikuttavuuden osoittamisesta, se saa työntekijän päässä *”aikaan kognitiivisen dissonanssin”*, koska *”kuinka niin vaikuttavaa, jos sä lähdet kehittämään jotain uutta”*. Eräs haastateltava toi esille, että järjestötoimija perustaa uudessakin toiminnassa ratkaisunsa ja valintansa johonkin tietoon, joko tieteellisesti tutkittuun, empiiriseen tai eettiseen tietoa tai näihin kaikkiin.

”[--] se on tärkeää ja meidän pitää osoittaa se rahoittajalle, mutta ei vaan rahoittajalle, vaan niille ihmisille, joiden eteen ja joiden kanssa me tehdään töitä heidän hyvinvointinsa eteen. Meidän pitää pystyä kertomaan, miksi me tehdään niin kuin me tehdään. Se on eettisesti kestävä vaade. Musta toimijalle vaikuttavuuden osoittamisen vaade on eettisesti ainakin haastavaa. Musta se ei kuulu meille näin. Musta se on tutkimuksen asia ja se vaikuttavuuden mittaamisen tai selvittämisen interventio pitää tehdä jotenkin toisin, mutta se ei kuulu meille. Musta tää tulosten vaikutusten osoittaminen järkevän tavoitteen asetannan tekeminen, niin se on riittävä perusteltu vaade. Tässä on niin kuin rajat.” (H5)

Toisaalta eettisesti arveluttavana pidettiin sitä, jos ihmiset nähdään vain lukuina, eikä ihmisten moninaisuus tule tunnistetuksi. Toimijan vastuullisuuteen ja eettiseen toimintaan koettiin kuuluvan myös sen, että yhteiskunnan *”hiljaiset”* tulevat näkyviksi ja kuulluksi. Toisaalta jatkuva valvonta voidaan kokea eettisesti ongelmalliseksi, eritoten jos *”kaikkien pitää olla tuottavia yksilöitä. Aktiivikansalaisia.”*

”Kyllähän siellä on niitä surullisia joukossa. Tietenkin se, että ihmiset nähdään vain lukuina. Jotenkin semmoisena samana massana, kun kuitenkin ihmisellä on aina se tarina siinä takana. Ja sitähan me tietysti yritetään näillä tarinoilla, että ne tulisi jotenkin paremmin esiin. Tietysti meidän kohderyhmä on näitä yhteiskunnan silleen hiljaisia, eikä se oo mitenkään mediaseksikästä.” (H3)

Kokemus siitä, että määrällisyys painaa vaakakupissa enemmän kuin yhden ihmisen tarina, on vahva.

”[--] ehkä sitä määrällistä arvostetaan enemmän kuin sitä laadullista. Kun sä oot tehnyt jonkun ison tapahtuman, niin se näyttää hyvältä tilastoissa. Toi määrällisyys painaa kuitenkin enemmän kuin se laadullisuus. Jos sulla käy joku yks ihminen, ja sä ihan oikeesti pystyt auttaa häntä, ihan oikeesti isosti, niin eihän se jossain tilastossa näytä, [--] niin on se tosi säälittävää. Ja se voi oikeesti olla ihan tosi iso juttu. Ihminen saa ehkä jonkun toivon kipinän ja jaksaa elää.” (H4)

Joskus matalan kynnyksen paikoissa esillä olevat ilmiöt ovat vaikeita, eikä ratkaisuja ole helposti löydettävissä. Jos asiat pakenevat ratkaisuja, ihmisten elämän- ja mahdollisten toipumistarinoiden kertominen voi tuoda näkyville sen, mitä toiminta merkitsee ihmisten elämässä.

”Se on ikävä ja ilkeä ilmiö, jolla viitataan siihen, että se vyyhti on sellainen, että se pakenee ratkaisuja. Ei ole yhtä helppoa sapluunaa, jolla tää asia ratkaistaan. [--] Mutta tää on niin kuin jännä, tämä on vähän vaikee paketti, että on eettisiä vaateita vähän useampaankin suuntaan. Pidän sinänsä tärkeänä, että me osataan kertoa se mitä me tehdään, mutta ehkä niiden tarinoiden kautta enemmän. Tarinat eivät ole satuja, vaan me pystytään kertomaan mitä se hyödynsaajan elämässä tarkoittaa joku [--] toiminta.” (H5)

Vapaaehtoisten suhteen liittyy myös omat eettiset näkökulmansa. Vaatimukset vapaaehtoisille kasvavat, koska myös heidän pitää kerätä omalta osaltaan tietoa kävijöiltä.

”Rahoittaja suosii sitä, että me käytettäisiin mahdollisimman paljon vapaaehtoisia näissä toiminnoissa. Että pystyttäisiin järjestämään paljon enemmän tätä matalan kynnyksen toimintaa, kun me käytetään niitä vapaaehtoisia. Se paine on niinku siihen suuntaan, mutta samalla tullaan sitten siihen, että miten ne vapaaehtoiset pystyy näistä SROI ja muista velvoitteista sitten selviämään. Kun ei ne tän alan koulutuksenkaan saaneille oo niin helppoja. Siinä mielessä tietysti mietityttää. Sit on

puhtaasti ammatti-ihmisen vetämää toimintaa, niin se on niinku helpompi mitata rahassa. Ja sitten on tietysti toinen puoli, että miten sitä arvoa mitataan, jonka se vapaaehtoinen saa siitä. Okei, jos sulla on työntekijä se saa sen rahallisen korvauksen ja sit ikäänku hyödynsaaja on se perhe tai lapsi, mutta jos se on se vapaaehtoinen, niin siinä on hyödynsaajia paljon enemmän. Miten sitä sitten mitataan?” (H8)

Toimintaan liittyy luonnollisesti arvovalintoja, jotka valuvat yhteiskunnassa alaspäin. Tämä näkyy strategisissa valinnoissa ja painopistealueissa, ja lopulta siinä, kuka ja millaiseen toimintaan rahoitusta saa.

”Isoja arvovalintoja. Mut nää tulee aika korkeelta tasolta. Nää tulee sitten ihan täältä eduskunnan tasolta, et miten ne rahat jakautuu. Ministeriöiden kesken ja sieltä alaspäin.” (H1)

7.8 Ohjaukset, painotukset ja ohjeistukset

Kuten jo aiemmin todettiin myös tässä alaluvussa tulevat esille tuloksellisuuden, auditoinnin ja näyttöperusteisen järjestyksen elementit. Rahoittajan ohjaukset pyritään ohjaamaan toimijoita haluttuun suuntaan, jotta toivotut tulostavoitteet ja laadun hallinta tulevat todennetuiksi. (Rajavaara 2007.)

Rahoittajan painotukset luonnollisesti ohjaavat toimintaa. Haastateltavat painottavat huolellisuutta, jotta nämä painotukset tulevat huomioiduksi omassa raportoinnissa. Rahoittajan avustuspäätöksiin liittyy valtaa ja ohjausta, mikä kuulune asiaan, kun rahasta on kyse. Niin sanottua korvamerkitsemätöntä rahaa ei ole, eikä rahan käyttö ole ”villii ja vapaata”. Jos rahoittaja antaa signaalin vaikkapa määrällisesti vaikuttavamman toiminnan toteuttamisesta, niin rahoituksensaajat ovat velvollisia tuottamaan tämän kaltaista toimintaa. Toimijalla saattaa itsellään olla toive järjestää toimintaa ainakin aika-ajoin pienemmälle, tietyn teeman ympärille kokoontuneelle ihmisjoukolla, mutta määrälliset tavoitteet saattavat ohjata toimintaa siten, että ”nyt tehdään niin, että saadaan sitä asiakasmäärää ja kaikille tarjontaa”. Toisaalta tietyt avainsanat, jotka nousevat yhteiskunnalliseen keskusteluun, kuten ”maahanmuuttaja,

syrjäytyminen, yhdenvertaisuus”, ohjaavat sitä minkä sisältöiseen toimintaan voi saada rahoitusta ja mihin rahoitusta kannattaa edes hakea.¹⁰⁵

”Varmaan ne tulee ne painotukset mitkä rahoittajilla kulloinkin on. Ja silloin pitää itse myös muistaa olla huolellinen, että aina lukee ne ohjeistukset ja huomioi ne painotukset mitkä mahdollisesti on tullut. Ja muistaa silloin omasta toiminnasta kertoa niiden painotusten mukaisesti. Et sillä lailla se ohjaa sitä toimintaa. Et esimerkiksi kyllähän se on ihan selkee, että jos rahoittaja vaatii määrällisiä tuloksia, niin silloinhan meillä pitää olla joku toiminta mistä me tuotetaan ne. Pitää olla jotakin tapahtumia, mistä me saadaan hirvee väkimäärä koolle, jotta me saadaan raporttiin laitettua, että meillä on ollut tuhat nuorta mukana toiminnassa. [--] Kyllähän se säätelee ihan et minkä tyyppiseen työhön on mahdollista saada rahoitusta. Esimerkiksi tällä hetkellä on tosiasia, että just nämä avainsanat, mitkä on helppoja, niinku maahanmuuttaja, syrjäytyminen, yhdenvertaisuus. [--] Nää on ne mihin tällä hetkellä yhteiskunta suuntaa resursseja.” (H1)

Joskus toiminta on sen kaltaista, että seuranta vaikutusvaatimuksineen saattavat tuntua absurdeilta. Toimijat järjestävät esimerkiksi toimintaa, jossa tavoitteena on pidempiaikaisten kaverisuhteiden mahdollistaminen ja itse asiassa se, että *”kaveriksi”* ryhtyneet pikkuhiljaa unohtavat miten ovat tavanneet ja jatkavat ihmissuhdetta kuten kuka tahansa. Tässä tilanteessa on erikoista pyytää vuosien varrella *”raportteja”* kaverisuhteesta ja todentaa toiminnan vaikutukset. Vapaaehtoiseksi kaveriksi ryhtynyt ihminen ei välttämättä miellä itseään vapaaehtoistyöntekijäksi, eikä se ole ollut hänen tavoitteensakaan, ainoastaan ajan ja tuen antaminen toiselle ihmiselle *”kaverina”*.

Haastatteluissa todettiin, että ainakin periaatteellisella tasolla rahoittaja kannustaa toiminnan uudistamiseen ja kokeilemiseen. Rahoittajan mukaan voi kokeilla ja jos toiminta ei onnistu, perusteellinen selvitys syistä riittäisi rahoittajalle. Epäiltiin kuitenkin sitä, kuinka rohkeasti kokeiluihin heittäydytään, koska jatkorahoitusten saanti vaikuttaa moneen asiaan.

¹⁰⁵ STEA:n tavoitealueet vuosina 2017–2019: ”Avustustoiminnalle on määritelty linjauksen ajaksi kuusi tavoitealuetta, joihin tiivistyvät STEAn keskeiset päämäärät terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävissä järjestötoiminnassa. Tavoitealueet ovat: 1. Järjestöjen toimintaedellytysten ja perusrahoituksen turvaaminen 2. Terveysten ja toimintakyvyn edistäminen 3. Yhteisöllisyyden ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen 4. Erityisryhmien asumisen tukeminen 5. Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen 6. Työelämäosallisuuden vahvistaminen Avustukset kohdennetaan näille kuudelle toisiaan täydentävälle tavoitealueelle, jotka jäsentävät avustuksilla tuettavan järjestötoiminnan kokonaisuuden, ja joiden mukaan myös kehitetään avustusjärjestelmän toimintakäytäntöjä. Avustusohjelmat ja erillinen teemarahoitus tukevat päämäärien saavuttamista.”
Lähde: <https://www.stea.fi/documents/2184241/2348706/Linjaukset/51fab9b5-6c29-4554-ba5a-c0939bf8cbd2>

”Periaatteessa STEA:kin rohkaisee siihen ja hehän toivoo, että sitä toimintaa jatkuvasti uudistetaan. Hehän ainakin puheen tasolla rohkaisee siihen, että tekkää vähän hullumpiakin uudistuksia ja kokeilkaa rohkeasti ja jos se ei toimi, niin ei ole suuri ongelma se, ettei toiminut vaan nimenomaan pitää osata kertoa, miksi se ei toiminut. Jotenkin kertoa ne syyt. Mutta mä luulen, että aika moni järjestö on varovainen, koska kuitenkin kun rahoitus on niin yksikanavaista ja siinä on ne ihmisten palkat ja siinä on se järjestön jatkuvuus ja kaikki se. Kuinka paljon ne järjestöt sitten oikeesti uskaltaa tehdä kauheen rohkeita uudistuksia.” (H4)

Rahoittajan ohjausvaltaa ei kyseenalaistettu, vaan sitä pidettiin itsestään selvyytenä. Yhteiskunnassa vallitseva poliittinen tahtotila vaikuttaa siihen mihin rahat kulloinkin halutaan ohjata ja mikä prioriteeteissa kohoaa tärkeäksi. Raamitusta rahoituksen saannille pidettiin oleellisena, jos vain tässä huomioidaan järjestöjen mielipiteet. Pääsääntöisesti on niin, että toimijat perustavat pohdintansa muuhun kuin tuulesta temmattuihin ajatuksiin, joten perusteet rahoitushakemuksille ovat olemassa.

”Se riippuu tietty, millainen poliittinen vire meillä on kulloinkin päällä, niin kyllähän se sitten siellä vaikuttaa. Mihin halutaan rahoitusmuodot sitten kohdennettavan, niin sitten varmasti ohjaa. Jos se jotenkin selkeesti paketoidaan, että tonne, niin sitten se kilpailu syntyy sitten sinne. Enkä mä tiedä voiko sitten olla niin, että on rahasäkki ja se on sitten vaan auki. Kai siinä nyt joku raamitus sentään pitäisi olla, mutta tällä järkevällä kehikolla, jolla nyt toimitaan, niin pidetään siitä kiinni, mutta annetaan meidän itsemme kertoa ja osoittaa, miksi me nähdään [tärkeäksi]. [--] sitten me tehdään perusteltuja hakemuksia niitten havaintojen perusteella ja voidaan katsoo tutkimuskirjallisuutta, mitä ne tästä kyseisestä ilmiöstä sanoo tai mitä ne sanoo niistä keinoista millä siihen ilmiöön voi pureutua. Sitten me kirjoitetaan niistä hakemuksia ja toivotaan, että ne tuottaa sitten järkevän rahoituksen. Tää kai se kaunis maailma sitten olis.” (H5)

Rahoituksella ohjaaminen tuntuu ilmeiseltä ja samoin poliittinen ohjaus avustuspäätöksissä. Tätä on ollut aina, mutta uhkakuvana nähtiin, että tämä tulee entisestään lisääntymään.

”Se on iso asia se rahoituksella ohjaaminen. [--] joo, varmaan se sellainen poliittinen ohjaus on tässä avustussysteemissä sitten selkeesti, vaikka olihan RAY:kin se päättävä elin, niin olihan sielläkin puolueihmiset sitten päättämässä lopulta. Mutta jotenkin musta tuntuu, että nyt on se poliittinen ohjaus tullut siihen, joka sitten tietysti vaikuttaa näihin avustus- ja vaikutusselvityksiin ja kaikkeen tähän.” (H8)

7.9 Arviointia ja valvontaa

Tulokset ja mittaaminen, ja näihin kytkeytyvät kehittämisen vaateet ovat nousseet määrääviksi. Tässä alaluvussa näkyy jälleen tuloksellisuuden ja auditoinnin järjestytylin elementtejä. (ks. Rajavaara 2007.)

Haastatteluissa pohdittiin, kuinka hyvin ”luoviin instituutioihin” sopii arviointi ja valvonta, eritoten jos siitä tulee itsetarkoitus. Voimavaroja, rajallisiakin, menee arviointien tekemiseen ja tuloksien saavuttamiseen itse toiminnalta. Pohdittiin myös sitä, onko itse polku, jolla tuloksiin on päästy tärkeä, vai keskitytäänkö vain tuloksiin. Polun kuvaamisen tärkeyttä korostettiin. Valvontaa ja ohjeistuksia ei pidetty pelkästään negatiivisena asiana, ja hallinnan elementteihin on luonnollisesti totuttakin. Kaikessa kuitenkin tulisi muistaa, miksi työtä tehdään, eikä hallintaelementeistä saa tulla häntää, joka heiluttaa koiraa. Rakenteissa olevat käytännöt eivät myöskään saa näkyä kävijöille, vaan heidän pitäisi saada olla mukana toiminnassa ilman tätä painolastia.

”Mun mielestä ne on tietyissä tilanteissa ihan hyviä. Kuitenkin tarvitaan ja kuitenkin kautta aikojen työelämässä on tarvittu myös niitä ohjeistuksia ja valvontaa. Tämmöistä hyvää hallintoa. Siinä varmaa tulee joku raja vastaan, että siitä ei saa tulla itsetarkoitus siitä hallinnon kehittämisestä vaan muistaa aina se miksi me tätä työtä tehdään. Ja pääidea mun mielestä on, että se hallinto ei näy siellä [kävijän] tasolla silloin kun me kohdataan se [kävijä]. Siellä ei näy se hallintokerrostuma ja arviointikerrostuma, minkä me kohdennamme häneen. Eikä hänen pidäkään siitä tietää mitään tai meidän rahoituskanavista tai ikään kuin näistä meidän yhdistyksen kuvioista.” (H1)

Kokemus talouden eetoksen korostumisesta näkyi haastatteluissa. Taloudellisten seikkojen määräävä asema näkyi ja vaikutti haastatteluun osallistuneiden näkemyksissä. Vaikeus muuntaa matalan kynnyksen toiminnan tulokset rahamääräksi vaikuttaa ongelmalliselta, eikä ehkä kovin luotettavaltakaan mittarilta. Miten ja millä mittareilla mitata esimerkiksi kohtaamispaikan kahvittelijoiden pitkäaikaisia terveyden tai yleisen hyvinvoinnin kasvua? Toisaalta ilmeisenä pidettiin myös sitä, jos tätä toiminnan rahaksi muuntamista ja säästövaikutuksia ei pystytä selkeästi osoittamaan, ei ole vahvoilla avustusharkinnassa.

”En mä muuta osaa sanoa kuin, että koko ajan korostuu se, että talous edellä mennään. Mikä näkyy sitten tässä, että kaikki pitäisi saada

väännettyä euroiksi. Siinä on tietysti semmoinen ristiriita, että siinä semmoisesta hyvänelämän kriteeristä jankutetaan, ettei se oo niinku rahasta kiinni, ja sun pitää tämmöisistä ja tämmöisistä asioista osata nauttia ja sit kuitenkin kaikkee mitataan rahassa. Ja kyllähän tietysti tää mitä me tehdään näissä matalan kynnyksen paikoissa, sehän on niinku ennaltaehkäisevää ennen kuin, en mä tiedä mikä se jälkikäteen ehkäisevä sitten olisi, ennaltaehkäisevää työtä, niin kyl kai se nyt korostuu koko ajan, että sen pitää säästää jotenkin rahaa yhteiskunnassa, ja sitä pitäisi pystyy osoittamaan. Jos sä pystyt osoittamaan euromääräisesti, miten paljon tää säästää yhteiskunnan varoja, niin sit sä oot tässä kilpailussa avustusrahoista vahvoilla.” (H8)

7.10 Mistä kaikesta on kyse?

Tässä alaluvussa korostuvat erityisesti tuloksellisuuden ja auditoinnin järkeilytyylit. Valvonta, kontrolli, tulosvelvollisuus, tulostavoitteet ja vastuullistaminen ovat lisääntyneet. (Rajavaara 2007.) Tämä eetos on vallalla koko yhteiskunnassa. Voidaan miettiä käykö niin, että valvonta ja tulosvelvollisuus karkottavat esimerkiksi vapaaehtoisia toiminnasta.

Haastatteluissa pohdittiin, mistä kaikesta tiukentuneessa valvonnassa, arviointitiedon keräämisessä ja lisääntyneessä tulosvelvollisuudessa on kyse. Kokemus oli esimerkiksi siitä, että kontrolli yhteiskunnassa on lisääntynyt ja viitattiin myös juridisen tiedon lisääntymiseen. Koettiin, että valvonta ja tulosvelvollisuus oli levinnyt koko yhteiskuntaan, oli sitten kyse vapaa-ajasta tai opiskelusta tai jopa vapaaehtoisten toiminnasta siten, että he saattoivat kokea painetta ”suorituksistaan”. Tämä saattoi näkyä esimerkiksi siinä, että ihmisten velvollisuudet muilla elämänalueilla olivat sen kaltaisia, että vaatimaan, pidempiaikaiseen vapaaehtoistoimintaan ei uskallettu sitoutua. Vapaaehtoiset kokivat myös pelkoa työnsä arvioinnista, sitä tekevätkö he oikein ja riittävästi asioita, ja toisaalta taas vievätkö he omalla panoksellaan työt työntekijöiltä.

Nopea tulosten saavuttaminen koettiin myös joidenkin kävijäryhmien kohdalla kovaksi vaateeksi. Lisäksi, jos heikoissa kantamissa oleva kävijä joutuu nopealla tahdilla alistumaan itsensä muuttamiseen ja kehittämiseen, jotta hänestä tulisi ”tuottava yhteiskunnan jäsen”, voi olla mahdoton tilanne. Joskus nopeita tuloksia on vaikea saavuttaa, ja ehkä myös tietyn eettisen orientaation perusteella työskentelevien työntekijöiden näkökulmasta kestävämpiä.

”Kun pitäisi olla niitä tuloksia ja vaikutuksia. Tapasin ihmisen viikko sitten ja nyt on jotenkin ihan silleen jee [--]. Se ei vaan mee noin meidän duunissa. Ei tosiaankaan. Niin kun tuntuu, että ihmisen pitäisi koko ajan jotenkin itseään muuttaa tai kehittää.” (H3)

Todettiin, että tietynlainen hallinnointitapa saattaa vaikuttaa toiminnan päämääriin ja ohjata sitä. Hallintokeskeinen, hierarkkinen toimintatapa elää ja vaikuttaa rakenteissa. Perinteet ylhäältä alaspäin suunnatulla päätöksenteolla, ja selkeästi mitattavissa olevalla toiminnalla, ovat vahvoja. Toisaalta uskottiin, että järjestötoiminnassa ”vahvasti organisoidun ja byrokraattisen” rinnalle on tulossa lisääntyvässä määrin ihmisten omaehtoinen kansalaistoiminta. Tämä toiminta ei ole välttämättä niin kontrolloitua ja byrokraattista. Tässäkin yhteydessä, muutosta kuvatessaan, haasteltava kuitenkin totesi, että rahoitusta antaessaan rahoittaja luonnollisesti haluaa tietää mitä vaikutusta annetulla rahalla on ollut.

Toisaalta pohdittiin, onko käsillä ”kansalaisyhteiskunnan alasajo”, joko tietoisesti tai tiedostamatta. Talouden kärki edellä toteutettavien päätösten näkökulmasta, järjestörahoitus saatetaan nähdä uhkana. Eritoten, jos täydellisen yksiselitteisiä toiminnan vaikutus- tai vaikuttavuusmittareita ei pystytä rakentamaan.

”Kyllä mulla on huoli, sillä lailla kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudestakin näitten rahoituskuvioiden takia. [--] Ehkä oikeutettua on kysyä, että onks tässä menossa niinku kansalaisyhteiskunnan alasajo. Onko se tietoinen vai tiedostamaton. Onks se joku piiloagenda jossain, en tiedä. En mä oikein jaksa mihinkään salaliittoteorioihin tässä nyt usko, mutta ehkä se johtuu nimenomaan siitä raha edellä menosta. Ehkä tää järjestörahoituskin nähdään niinku taloudellisesti uhkana, että siihen menee rahaa.” (H8)

Vahva valtioon kytkeytynyt rahoituskäytäntö on muokannut suomalaisesta järjestötoiminnasta tietynlaista. Haastateltavan mukaan olemme menossa Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen suuntaan, jossa hyvinvoiva osa yhteiskuntaa rahoittaa niitä kohteita, joita itse pitää tärkeinä. Big Society ja NPM -ajattelu on arkipäivää myös meillä. Rahoitusta suuntaamalla ja vaikutusvaateita asettamalla voidaan jättää pois rahoituksen piiristä toimintaa, jota ei jostain syystä pidetä tuen arvoisena.

”Joskus meitä parjataan, ehkä jopa syystäkin, kun järjestöjen englannin kielinen kattonimitys on tää non-governmental organization, niin kyllä meitä pilkataan joskus nearly governmental organizatioksi ja sillä voi olla

jopa ihan perustetta, mutta samalla mä ajattelen, että se johtuu meidän rahoituksista ja tämmöisistä. Minä nään tässä, ja tässä ei nyt oo mitään tiedettä takana, mutta silleen kentällä pitkään olleena ja vähän niin kuin minäkin joskus vähän kirjoja lukeneena, niin syntyy siis ajatus siitä, että me mennään kohden Britanniaa ja Jenkkilää. Puhutaan tästä Big Societystä, josta sitten on tullut hallinnan välineeksi tää New public management -ajattelu, jossa tuodaan liiketaloudellisia johtamisen lainalaisuuksia julkiseen valtaan ja sieltä se on sitten hiljalleen valutettu kolmannen sektorin puolelle. Vailla mitään näyttöä, että se oikeesti toimis. Se on niin kuin pelottavaa, että siinä siirretään[--] meillä on tällä hetkellä poliittinen koalitio sellainen, että se pienentää valtiota minkä kerkee. Ja siitä valutetaan kansalaisyhteiskunnalle tehtäviä, joita sitten rahoitetaan ja jolloin sitten rakentuu systeemi. Sinne valutetaan tehtäviä, jotka kuuluu, jotka olisi kuuluneet, tai tulisi kuulua julkisen vallan toiminnaksi. No mikä se seuraava steppi on? [--] ja kaikkien vaikuttavuus vaateiden takia, ruvetaan kiristämään sitä rahoitushanaa ja mennään enemmän kohden sitä ja sitten se vastuu lopulta on minulla ja sitten se on tätä brother christmas -toimintaa, että hyvinvoiva osa yhteiskuntaa rahoittaa niitä kohteita, joita he katsovat voivansa rahoittaa, koska pitävät niitä jostain syystä tärkeinä.” (H5)

Pohdittiin tässäkin yhteydessä rahoittajan muutosta ministeriön alaisuuteen ja sitä, miten se näkyy rahoituksessa. Poliittiset linjaukset ja niiden ohjauskäytännöt nähtiin uhkana, mikäli talous edellä tehdään päätöksiä.

”Niin, se näkyy sitten rahoituksessa, koska sehän on kuitenkin sitten valtion. Ja sillä lailla vois ajatella, että nyt kun se on ministeriössä, niin se ohjaa, se on vielä tiukempaa ja mennään vielä enemmän sitten sen poliittisten linjausten mukaan. Jos poliittinen linjaus on sitten se talous edellä ja lapsista viis veisataan, niin se on sitten se.” (H8)

7.11 Toimivia ratkaisuja ja vuoropuhelua

Vuorovaikutteinen järkeilytyyli, jossa korostuvat jo aiemmin mainitut yhteinen toiminta tiedon kohteena, tiedon subjekteina toimivat työntekijät, asiakkaat ja kuntalaiset sekä esimerkiksi hallinnan käsityksenä ”osallistava demokratia, sisäinen hallinta ja autenttisuus”, näyttäytyy haastattelujen perusteella toivotulta lähestymistavalta. (Rajavaara 2007.)

Jatkuvuutta ja pysyvyyttä pidettiin tärkeänä suhteessa rahoittajan ohjeistuksiin ja sääntöihin. Toivottiin, että tietyt toimintatavat pysyvät selkeän määräajan, jotta

yhdistyksillä on riittävästi aikaa uudistua ja uudistaa omia toimintatapojaan. Mikäli eletään jatkuvassa muutoksessa, yhdistyksen on vaikea pysyä perässä ja mukauttaa toimintojaan rahoittajan ehtojen mukaisesti. Muutokset ehtojen suhteen nähtiin itsestään selvinä ja rahoittajan toimivaltaan kuuluvana, mutta pitkäjänteisyyttä toivottiin myös tässä. Toisaalta, jos yhdistys on täyttänyt huolellisesti vaatimukset, heidän tulisi pystyä luottamaan siihen, että rahoitus on taattu tietyllä aikavälillä, eikä suuria vaihteluja ilmaantuisi.

”Pienelle yhdistykselle se on tietysti pahin tilanne, että rahoitus vaihtelee, se aiheuttaa kuormitusta, jos työntekijöitä joudutaan irtisanomaan ja rekrytoimaan. Tällaiset isot heilahtelut rahoituksessa, niin ne on toki haasteellisia pienelle yhdistykselle, toki varmasti kaikille. Kaikki varmasti toivoo sellaista vakaata kehitystä.” (H1)

Sähköistä palvelujärjestelmää¹⁰⁶ pidettiin ehdottoman hyvänä parannuksena, suhteessa aiempaan tilanteeseen.¹⁰⁷ Helppokäyttöisyys ja selkeys ja se, että aineistot ovat aina saatavilla, vaihtuisipa työntekijät tai tarvitsipa aineistoja missä tahansa, sai kiitosta. Tämä toi järjestyksen elementin ainakin pienen yhdistyksen toimintaan ja ”*helpottaa elämää*”. Koettiin myös, että mikäli järjestötoimija noudattaa ohjeita ja huolehtii raporttien ja hakemusten palautusaikatauluista, asiat sujuvat hyvin.

Arvioinnin tärkeys nähtiin, mutta ongelmia aiheuttaa henkilöresurssointi. Vaikka halua ja osaamista arviointityöhön ja laadukkaan raportoinnin toteuttamiseen olisikin, jokaisen työntekijän panosta tarvitaan, koska edellä mainittu työ on vain osa kokonaisuutta. Kuten aiemmin on jo muutamaan otteeseen tullut todetuksi, tulisi olla aikaa keskittyä ja syventyä. Jokaisen työpanosta tarvitaan kehittämässä ja toiminnan arvioinnissa, kaikkien tulisi myös voida osallistua prosessiin.

¹⁰⁶ Ennen järjestelmän käyttöönottoa oli vuonna 2011 alkanut kahden vuoden pilotointivaihe, joka toteutettiin webropol-kyselyohjelman avulla. Pilotointiin valittiin erilaisia järjestöjä, myös niitä, jotka järjestivät matalan kynnyksen toimintaa. Ohjeistuksessa järjestöjä kannustettiin rohkeuteen ja vastausten monipuolisuuteen, koska kyseessä oli tarve kehittää järjestelmän sisältöä. Keskeiseksi asiaksi katsottiin, että järjestöjen edustajat pystyvät tuottamaan tietoa ”yhdessä kehittämiimme kysymyksiin ja seurantateemoihin”. Todettiin lisäksi, että ei-toimivat kysymykset ja teemat poistetaan. (Julkaisematon ohjeistus seurantajärjestelmän pilotointiin vuodelta 2011.)

¹⁰⁷ Samuli Koiso-Kanttila toi esille 18.3.2015: ”RAY:n uusi sähköinen asiointijärjestelmä otetaan käyttöön asteittain linjauksen aikana.” Lähde: <https://slideplayer.fi/slide/2846351/>

”Kyllä mä olen oikeasti sitä mieltä, että sitä toimintaa on tärkeä arvioida, jotta sitä voidaan kehittää sellaiseen suuntaan, mikä palvelee niitä ihmisiä. Ehkä se ongelma onkin siinä volyymitasossa tai jotenkin siihen pitää olla resursseja tehdä sitä arviointityötä. Jos mä voisinkin päättää miten asiat olisi, niin oikeesti sitä työtä olisi resurssoitu niin, että ihmisillä olisi selkeät vastuualueet, että ihmiset pystyisi keskittymään. Sen työntekijän, jolla on kädet savessa ei sitten tarttis keskittyä niin paljon tän tyyppiseen. Totta kai työn kehittämiseen täytyy osallistua, koska heillä on se ensikäden tieto siitä käytännöntyöstä. Ei siitäkään tulisi mitään, ettei siinä olisi mitään vuoropuhelua.” (H4)

Kuten edellä on jo tuotu esille, osaamisen kehittämistä tarvitaan siihen, miten muuntaa tulokset ja vaikutukset rahaksi. Koska suunta vaikuttaa siltä, että tätä muuntamista joudutaan tekemään, tulisi jotenkin ratkaista kysymys siitä, miten se tehdään. Tämäkään kysymys ei ole yksiselitteinen, koska tässäkin tulisi huomioida se, ettei kansalaistoiminnan omaleimaisuutta ja arvoa sinänsä, ja olemassa olon oikeutusta tulisi tarkastella vain taloudellisin mittarein.

”No tietysti just sitä, että ollaan niiden oikeiden asioiden äärellä. Saadaan se tieto, että vastaako se toiminta sitä tarvetta. Sehän on nyt se kaikista oleellisin asia, mutta se myös miten tehdä jotenkin näkyväksi sitä työtä mitä me täällä tehdään. Ja sitten kun me vielä osattaisi muuntaa se euroiksi, että kuinka paljon sillä säästetään, että on tällaista matalan kynnyksen toimintaa. Kuinka paljon sillä säästetään esimerkiksi, vaikka psykiatriapalveluissa.” (H4)

Järjestöjen erilaisuus, niin koon kuin toiminnankin suhteen, tulisi huomioida. Pohdittiin, ovatko kriteerit samat kaikille. Ja jos tämä erilaisuus taas otetaan huomioon, olisi se tärkeää tuoda näkyväksi.

”Tietysti sitä voi miettiä, että voiko tää kriteeristö olla kaikille toiminnalle sama ja kaiken kokoisille järjestöille. Se musta ehkä jotenkin tässä mietityttää. Et kun toi lomake tulee ja sit siellä on ne samat jutut kaikille ja joo, sit sanotaan aina et ei siihen tarvii vastata, jos joku ei koske, mut mä en oo yhtään varma et otetaanko se siinä arvioinnissa sit huomioon. Kyllähän se nyt, jos sä laitat et ei tämmöistä voi rahassa mitata, niin kyl mä luulen et siellä punakynä viuhuu, kun eroja lasketaan, se on varma.” (H8)

7.12 Kaiken keskellä kansalaisyhteiskunta

Haastattelujen perusteella voidaan summata, että tuloksellisuuden, auditoinnin ja jopa näyttöperusteisuuden järkeilytyylit tulevat korostumaan entisestään. Hallinta tulee lisääntymään ja mahdollinen kontrollin kontrolli tiukentumaan. Kustannustietoisuus ja tilivelvollisuus eivät katoa. Erilaisia vaikutusten järkeilytyylejä otetaan käyttöön ja hallintakeskeinen toiminta lisääntynee. (Rajavaara 2007.)¹⁰⁸

Haastatteluissa pohdittiin myös sitä, miten hallintakeskeinen toiminta tulee vaikuttamaan kansalaisyhteiskuntaan ja kansalaistoimintaan. Koettiin, että järjestöt ja yhdistykset ammattimaistuvat entisestään, koska tietynlaiset osaamisvaatimukset työntekijöille kasvavat. Pelkän vapaaehtoispanoksen varassa yhdistyksen on vaikea toimia, ellei osaamista ole vaikkapa rahoittajan vaatimiin raportointeihin. Nähtiin, että kehityssuunta palveluntuottajiksi lisääntyy, mikä taas edelleen vähentää yhdistysten vapausastetta. Kolmas sektori jo nyt hoitaa, ainakin osittain julkisen sektorin töitä ja ottaa ”koppia erilaisista ihmisryhmistä” ja toiminnoista, jotka jäävät ulkopuolelle, kuten esimerkiksi vertaistoiminnan toteuttaminen monenlaisille ryhmille. Toisaalta katsottiin, että kustannussäästöt, jotka yhdistykset tuovat mukanaan toteuttaessaan toimintaa, on molemmin puolinen hyöty.

”Mutta ehkä mä näkisin, että se riski, että ikään kuin tällainen kansalaisyhteiskunta kutistuu ja kutistuu, että tulee tällaisia ammattimaisia järjestöjä, jotka toimii kuin pienet yritykset, jotka on hyvin ammattimaisia, jolla on se palkattu juristi ja palkatut työntekijät ja perustuu hyvin tällaiseen ammatilliseen ja ammattimaiseen toimintaan. Siinä menetetään jotakin siitä kansalaisyhteiskunnan moniarvoisesta äänestä. Itse toivoisin, että jatkossa olisi sijansa, myös rahoituksessa paikkansa siihen, että olisi osa rahoitusta, ei tällaista ikään kuin rahoittajan lähtökohdista, vaan ihan tän kansalaisyhteiskunnan lähtökohdista ja tarpeista lähtevää, että voitaisiin sitten pienillä summilla, tiedettäisiin että pienilläkin voidaan yllä pitää, esimerkiksi sen verran yhdistysrakenteita, jotka mahdollistaa vapaaehtoistoimintaa. Ja uusien työryhmien ja uusien toimintojen syntymistä.” (H1)

Itse kansalaistoimintaan eräs haastateltava liitti ”rosoisuuden ja aitouden”, joka menetetään, jos toiminnasta tulee yritysmäistä. Kansalaistoiminnan juuret ja mistä on

¹⁰⁸ Rajavaara (2007, 176) toteaa: ”[–] vaikutusten kysymyksiä kohdistettiin esimerkiksi uudistusten sivuvaikutuksiin. Tällaista epävarmuutta sisältynee ikuisesti yhteiskuntapolitiikkaan. Sen hallitsemiseksi on otettu käyttöön hyvinvointivaltion hallinnoinnissa erilaisia epävarmuuden hallinnan teknologioita eli vaikutusten järkeilytyylejä.”

lähdetty, tulisi muistaa. ”Suitsia” ei saisi pitää liian tiukalla, koska se luonnollisesti vie jotain toiminnalta, joka nousee kansalaisista ja heidän tarpeistaan. Jos tarpeiden määrittely lähtee valvontaviranomaisen suunnalta, jotain merkityksellistä ja tärkeää menetetään. Järjestöjen toiminta voi haastateltavan mukaan näyttäytyä rahoittajalle ”*omituisena puuhasteluna*”, jos kokemusta ja tietäntäsoista ymmärrystä toiminnan eetoksesta ja luonteesta ei ole. Ehkä tähän osittain auttaisi rahoittajan ”*jalkautuminen*” avustuskohteisiin. Kokemuksia oli kuitenkin myös siitä, että työntekijän laadullinen toiminnan kuvaus sivuutettiin ja katse kohdistettiin tarkemmin toiminnan tuottamiin määrällisiin lukuihin.

Vaikka siis tulosten ja vaikutusten tavoittamista pidettiin tärkeänä, tulisi myös muistaa, että järjestöt ovat kansalaisyhteiskunnan edustajia. Tässä on ehkäpä peiliin katsomisen paikka myös järjestöillä itsellään, jotta kuva siitä, miksi ja mitä tehdään ja kenelle ja kenen kanssa, kirkastuu.

”Siis tulosten ja vaikutusten tavoittaminen on tärkeitä. Kyllä kansalaisjärjestössä pitää sitä asiantuntijuutta vaalia, mutta sitten samaan aikaan muistaa, että me ollaan kansalaisyhteiskunnan edustajia. Jos me sanotaan, että me ollaan kansalaisasiantuntijajärjestö, niin mitä se kansalaisjärjestö on? Ja tuleeko joku valtion lafka sanomaan, mitä sen tulee olla ja mitä sen osoittaminen on, niin siinä voi olla sitä eettistä jumppaamista sillä puolella enemmän.” (H5)

Samaan muottiin toimijoiden pakottaminen koettiin vaaraksi, joka saattaa hävittää järjestöjen ainutlaatuisuuden. Myös pienemmällä yhdistyksillä pitäisi olla tilaa toimia, vaikka määrälliset tulokset olisivat toisenlaiset kuin isoimmilla toimijoilla, eikä resursseja laajamittaiseen arviointiin ja raportointiin olisikaan.

”Niin mä luulen kyllä, että siinä menetetään jotain, koska niin kuin oli aikaisemmin puhetta, niin siinä tavallaan se järjestöjen ainutlaatuisuus ikään kuin katoaa helpommin ja sen toiminnan, mitenköhän sitä kuvais [--] semmoisia pienempiä järjestöjä, jotka on pienemmän porukan kanssa, niin jotenkin se ainutkertaisuus, se niinku menetetään siinä, kun kaikki on samassa muotissa ja kaikki pitää laittaa samalle lomakkeelle ja kaikkea pitää mitata rahassa.” (H8)

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena oli tarkastella, miten tilivelvollisuudesta tuloksellisuus-, vaikutus- ja vaikuttavuuden arviointineen on tullut keskeinen osa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) (ent. Raha-automaattiyhdistys, RAY) avustamien toimintojen seurantakäytäntöjä, miksi seurantakäytännöt saivat nykyisentyypiset muotonsa (tulokset, vaikutukset, vaikuttavuus, hallinta) ja vaikutetaanko seurantakäytäntöjen kautta ja/tai vaikuttavatko omaksutut käytännöt siihen, millaiseksi kansalaistoiminta muotoutuu eli toiminnan sisältöihin ja taustoihin?

Seurantakäytäntöjen kehkeytymisprosessin kuvauksessa ensisijaisena aineistona ovat RAY:n ja STEA:n aihealuetta koskevat raportit ja muut dokumentit, valtion tarkastusviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön ko. organisaatioihin liittyvät kannanotot ja ohjeistukset sekä muut asiaa valaisevat dokumentit. Toisena aineistona ovat niin sanottua matalan kynnyksen toimintaa toteuttavien järjestöjen työntekijöille tehdyt haastattelut, jotka valaisevat sisältä päin muutosprosessin toteutumista ja vaikutuksia.

Kysymykset, miten nykyiset seurantakäytännöt tuotiin osaksi STEA (RAY) -rahoitteista toimintaa sekä, miksi omaksuttiin tietyn tyyppinen järjestelmä kytkeytyvät yhteen. Tavalla tai toisella rahoitetun toiminnan seuranta on tehty ”aina” ja siis paljon ennen tutkimuksen käsittelemää ajanjaksoa. Näin jo sen vuoksi, että yleisesti minkä tahansa tavoitteellisen toiminnan toteuttaja on luontaisesti kiinnostunut toimintansa seurauksista ja rahoittaja siitä, mitä rahalla tehdään. Rahoitetussa järjestötoiminnassa on tehty oman ja rahoittajan kiinnostuksen vuoksi perinteisestikin kävijämäärä-, ryhmiin osallistumisen ynnä muuta seuranta ja koottu palautetta vähintäänkin osallistujilta, mutta myös laajemmin sekä pohdittu tuloksia ja vaikutuksia (Virtanen 2003). Julkisen rahoituksen käytön seuranta pitävät tarpeellisenä toiminnan toteuttajat, kuten esimerkiksi tämän tutkimuksen haastatellut, mutta myös yleisemmin kansalaiset.

Nykyiset käytännöt ovat muovautuneet vähin erin, yhtenä vaikuttavana tekijänä on ollut RAY:n toimiminen sosiaali- ja terveysministeriön tulosohjauksessa, mutta 2000-luvun muutosten jäljittämisessä oli kuitenkin oma kiinnostavuutensa: Rahoitettua

järjestötoimintaa voi tarkastella viimeisenä ”vaikuttavuusvaltauksena”. Tätä edelsivät muun muassa uuden julkisjohtamisen (NPM)/tulosohjauksen tulo julkishallintoon (Yliaska), mistä sosiaalityö vuorovaikutteisen ihmistyön erityisenä alueena ei voinut jäädä ulkopuolelle (Rajavaara). Tulokset, vaikutukset, vaikuttavuus sekä niiden todentamisen menetelmät levittäytyivät erilaisten vaiheiden kautta (järkeilytyylit, Rajavaara) koko yhteiskuntaan, vallitsevaksi muodostui toimintojen vaikuttavuuden osoittaminen (vaikuttavuusyhteiskunta, Rajavaara). Julkisrahoitteiset järjestöt eivät voineet jäädä riittäväksi katsotun tulos/vaikutus/vaikuttavuus -seurannan ja kaukaa ohjaamisen ulkopuolelle. Seurantajärjestelmän peruslähtökohdille ei ollut vaihtoehtoja, vaikka lomakkeiden muotoilusta voitiin järjestöedustajien kanssa keskustella. Organisaatiomuutos (RAY:n, Veikkauksen ja Toton yhdistäminen) siirsi aiemmat RAY -avustukset valtionavustuksiksi ja avustushallinnon osaksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä (STEA). Taustalla on myös vankka ”ulkoisvaikuttajuus”: Seurantajärjestelmän ja TVS -pisteityksen taustalla on kaksi arviointimallia, CAF (Common Assessment Framework) ja toinen EFQM (European Foundation for Quality Management). CAF on EU-jäsenmaiden yhteistyönä julkiselle sektorille suunniteltu organisaatioiden laadunarviointimalli. EFQM-mallia käytetään esimerkiksi Euroopan laatupalkinnon sekä useimpien eurooppalaisten kansallisten laatupalkintokilpailujen arviointiperusteena.

Miten seurantakäytännöt saattavat vaikuttaa järjestötoiminnan sisältöön ja toiminnan rahoitukseen ovat pohdinnan aiheita (luku 8.2) – niistä ei ole vielä tietoa.

8.1 Seurantajärjestelmän keskeiset piirteet

STEA tuo esille seuraavaa: ”*STEAlla on lakisääteinen tehtävä valvoa avustusten asianmukaista käyttöä ja arvioida avustetun toiminnan tuloksia ja vaikutuksia. Sillä taataan, että avustuksia käytetään lainsäädännön ja avustuspäätösten mukaisesti yhteiskuntaamme ja sen jäseniä hyödyttävään tulokselliseen toimintaan*”¹⁰⁹. Käytäntöinä tämä koskee erityisesti hanke- ja kohdennettua toiminta-avustusta. Yleisavustuksien arviointikäytäntöjä kehitetään edelleen ensimmäisen, vuoden 2018 alussa tehdyn TVS -raportointikokeilun jälkeen.

¹⁰⁹ Lähde: <https://www.stea.fi/raportointi-valvonta-ja-arviointi>

Tilivelvollisuus ja tuloksellisuus

Jo vuonna 2006 Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi selvät etenemissuunnat seurannan ja valvonnan kehittämiseksi: ”RAY-avustukset ovat julkisia avustuksia, jolloin niihin kohdistuu samoja tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteita kuin muuhunkin julkisrahoitteiseen toimintaan” (ks. tämä tutkimus, s. 81). Ja 2011 tarkastusvirasto toistaa ”... rahapeliyhteisön on seurattava ... avustusten käytön tuloksellisuutta [jota] ei voida systemaattisesti seurata ilman, että on asetettu asianmukaiset tulostavoitteet ... hakemuksessa tulisi käydä ilmi keskeiset tunnusluvut ja indikaattorit, joilla vaikutuksia tunnustetaan ja joilla niitä seurataan”. Myös yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet tuli ottaa huomioon avustuspäätöksiä tehtäessä (ks. tämä tutkimus, sivut 82–85).

Käytön valvonta, seurantajärjestelmän toteutus ja tavoitteet noudattavatkin pitkälle tuloksellisuuden järjestytylin (Rajavaara 2007, 142–143; taulukko 2 tutkimuksessa sivu 44) logiikkaa. Järjestöjen työntekijät on vastuutettu osoittamaan, että avustus on käytetty avustuspäätöksen mukaisesti, arviointia on tehty ohjeistuksen mukaisesti ja toiminta on tuottanut tuloksia ja vaikutuksia/vaikuttavuutta. Tämä on sopimusluonteinen käytäntö: avustusta hakemalla/myönnetyn rahoituksen vastaanottamalla hakija sitoutuu noudattamaan olemassa olevia käytäntöjä. ”Useainkin kertaa koulutuksissa ja seminaareissa on kuultu, että jos ei halua noudattaa ohjeistuksia yms., niin ei ole pakko hakea rahoitusta. Tällainen lopettaa hiukan ikävällä tavalla keskustelun. Toivottavasti tässä suhteessa on tapahtunut muutosta viime aikoina”. (H9) Toiminnalla haetaan toimintakohtaisten tulosten ja vaikutusten lisäksi myös koko yhteiskuntaa koskevia hyötyjä.

Haastatteluissa pidettiin tilivelvollisuutta perusteltuna, mutta toisaalta kyseenalaistettiin todentamisen tapojen järkevyyttä. Mikäli järjestöt ovat jo todentaneet rahoituskelpoisuutensa, voisi ajatella vähemmän todistelun riittävän myös rahoittajalle. Vähempikin tiedon kerääminen voisi riittää ja toisenlainen malli, sekä enemmän luottamusta toimijoita kohtaan.

Seurantakäytäntöjen kehittämistä on perusteltu muun muassa sillä, että järjestöt voivat sen avulla todentaa toimintansa hyötyjä ja samanlaistetut käytännöt ja pisteytykset

tekevät avustustoiminnasta läpinäkyvää. Läpinäkyvyyden Rajavaara yhdistää erityisesti auditoinnin järjestytyliin (toki eri tyyliä toimivat vaihtelevin käytännöin), jossa tiedon kohteena on toimijoiden luotettavuus ja uskottavuus. Rahoittajan tarkastuskäynnit voitaneen katsoa eränlaiseksi auditoinniksi. ”*Aiemmin tarkastus oli rahakeskeinen, käytiin varsin tarkasti läpi, mihin avustus oli käytetty. Kokemukseni mukaan nykyisellä TVS -kaudella myös näiden seurantojen sekä niistä saatujen lausuntojen läpikäynti näkökulmana, mitä tulee korjata, on keskeistä.*” (H9)

Projektimaisuus

STEA:n arviointi ja seurantaikäytännöissä näkyy projektityhteiskunnalle tyypillisiä piirteitä, mitkä olivat kyllä olemassa jo ennen nykyistä järjestelmää, se puolestaan on vähitellen laajentanut toiminnan perustelu-, tulos- ja vaikutusosioita sekä täsmentänyt/kapeuttanut toiminnan kohderyhmän määrittelyä. Toiminnan peruskaava on projekti: Myös jatkoavustusta haetaan joka vuosi ja aina pitää perustella toiminnan tarve, asettaa tavoitteet, käydä läpi kilpailuvaikutukset ja niin edelleen. Rahoitus myönnetään vuodeksi kerrallaan, tosin rahoituspäätöksessä esitetään myös ohjeellinen avustussuunnitelma parille seuraavalle vuodelle. Tavoitteita ei myöskään tarvitse joka vuosi vaihtaa.

Kohderyhmä ja toiminnan toteutus

Jatkuvana huolenaiheena STEA:lle näyttäytyvät tavoitteet ja kohderyhmä. Näiden tarkentaminen katsottiin vuoden 2017 tuloksellisuus- ja vaikutusseurantaraportointien analyysien perusteella yhdeksi selkeimmin esille nousseista kehittämiskohteista. Tämä ongelmaksi koettu täsmentämisasiä on tuotu esiin myös TVS -palautteissa alusta alkaen.

Kohderyhmä määrittyy sen mukaan, mihin tarpeeseen/ongelmaan hankkeella vastataan. Useimmilla STEA -rahoitteisilla toiminnoilla on jo perinteisestikin kohderyhmänsä ja toiminta monin osin palvelutyypistä. Matalan kynnyksen paikoissa kohderyhmä

määritetään väljäreajaisesti eikä ketään käännnytetä pois vääränlaisena ihmisenä. Asukastalot ovat selkeästi kaikille avoimia.¹¹⁰

Seuraavassa valotetaan matalan kynnyksen toiminnan ja seurantajärjestelmän välisiä ristiriitaisuuksia keskusteluttamalla rahoitushakemuslomakkeen¹¹¹ kohderyhmää ja toiminnan toteutusta koskevia vaatimuksia ja asukastalon toimintaperiaatteita keskenään:

Lomakkeen ohjeistus: *Mikä on kohderyhmä tai kohderyhmät, joille toimintaa aiotaan järjestää. Kuinka monta ihmistä kohderyhmään kuuluu? Kuinka monta kohderyhmästä aiotaan tavoittaa. Kohderyhmän ikä- ja sukupuolijakauma. Esimerkki: Pohjois-Karjalassa on muistisairaita XX henkilöä, joista tavoitamme XX henkilöä. He ovat pääosin XX–XX-vuotiaita ja naisia.*

Asukastalo: *Asukastalon taustaoletusten ja periaatteiden mukaan on oleellista, että tila on kaikille avoin. Toiminta ja sattumat tuovat erilaisia ihmisiä yhteen, tärkeää on erilaisten ihmisten välinen vuorovaikutus. Tulijoita ei tunnisteta tai luokitella ongelmien mukaan. Oleellista on, ettei aseteta ulkopuolisia määreitä sille, millainen toimija ihmisten tulisi olla tai millaiseksi hänen pitäisi tulla (esim. aktiivikansalainen).*

Kaikille avoimen toiminnan osalta lomakkeen täsmällinen täyttäminen ei ole mahdollista. Voidaan ainoastaan tehdä oletuksia pääasiallisista kävijöistä. Varsinaisesti ei ole kohderyhmää, jolle toimintaa suunnitellaan, vaan kanssatoimijoita. Vähentääkö tämä rahoituksen saamisen mahdollisuuksia?

Lomakkeen ohjeistus: *Mitä eri toimintoja on tarkoitus järjestää ja kuinka paljon (esim. matalan kynnyksen kohtaamispaikka on avoinna päivittäin klo 12–20, retkiryhmä on torstaisin klo 10–14, jne). Kuvaa mahdollinen toiminnan vapaaehtoisresurssi (montako, mitä tekevät). Kerro eri toimintojen osalta myös montako kohderyhmään kuuluvaa ihmistä toiminnan arvioidaan tavoittavan.*

Asukastalo: *Toiminta rakennetaan yhdessä toiminnan tarpeen esiin tuoneiden, toimintaan osallistuvien ja muiden toimijoiden kanssa. Etukäteen tiedetään esimerkiksi, että on mahdollisuus oleskella ja/tai osallistua, järjestää omaa toimintaa, saa ammatillista ja vertaistukea tarvittaessa. Muu toiminta rakentuu tarpeiden ja kiinnostuksen mukaan. Vapaaehtoiset tuovat toiminnan tullessaan tai hakeutuvat*

¹¹⁰ Lähteinä on käytetty asukastalon osalta Asukastalo Kylämajan projektivaiheen loppuraporttia Asukastalo Kylämaja – ihmisten ja kulttuurien yhdistäjä Asukastalon käynnistämishankkeen (2012–2014) loppuraporttia (www.kalliola.fi) sekä erään järjestön saamia TVS -palautteita vuosilta 2014 ja 2017.

¹¹¹ STEA: kohdennettu toiminta-avustus, hakulomake, ohjeet 31.1.2018

toiminnan rakentumisen myötä avautuviin tehtäviin; mahdoton tietää vapaaehtoisten määrää ja tekemisiä etukäteen.

Eräässä asukastalossa oli ensimmäisen toimintavuoden aikana toiminut 48 ryhmää – tämä ei ollut ennustettavissa, ryhmien sisällöistä ja ajoituksista puhumattakaan. Ei voida kuvata toimintaa ja sen sisältöä lomakkeen vaatimalla tavalla. Vähentääkö tämä rahoituksen saamisen mahdollisuuksia?

Mielenkiintoinen näkemys kohderyhmistä löytyi erään organisaation TVS -palautteesta (2014). *”Hankkeen kaikki osatoimijat (työntekijät, vapaaehtoiset, kohderyhmä, yhteistyökumppanit) on syytä erottaa niin toiminnassa kuin raportoinnissakin eri ryhmiksi. Jokin joukko on joko vapaaehtoisia tai kohderyhmää”*. Roolien vaihtuminen näyttää tämän mukaan kielletyiltä, kun taas järjestötoiminnassa voidaan jopa kannustaa niin sanottuja kohderyhmäläisiä toimimaan vapaaehtoisina (esimerkiksi tuettu vapaaehtoistoiminta), vapaaehtoiset voivat hakea apua työntekijöiltä omiin ongelmiinsa (toimivat kuin kohderyhmäläiset), roolit vaihtuvat siis tilanteittain.

Missään ohjeistuksissa ei ole sanottu, miten toimitaan, jos kohderyhmä tai muu sellainen ei ole tarkasti määritettävissä. *”Kysyin eräässä STEAn koulutuksessa, miten menetellään, jos kohderyhmää ei voida täsmällisesti määrittää. Tähän vastattiin, että sellainen on poikkeustapaus. Onko olemassa myös harkinnanvaraista päätöksentekoa, jossa on väljemmät määritykset kuin lomakkeissa?”*. (H9)

Vaikutukset vai vaikuttavuus?

Rajavaaran (2007) mukaan vaikuttavuusyhteiskuntaan päätyminen syitä voi hakea ylikansallisten organisaatioiden (Maailmanpankki, OECE, EU, ESR) aseman ja niiden politiikkapyrkimysten vahvistumisesta, niiden sekä niiden suosittamista hyvän hallinnon toimenpiteitä ja arviointikäytännöistä. Vaikuttavuuden käsitteen leviäminen liittyy myös hallinnan muutokseen, jonka yhteydessä globaalin kilpailutalouden rationaliteetit, markkinaehtoisuus, uusmanagerismi ja toimijoiden vastuuttaminen ovat vakiintuneet julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion hallinnointiin. Kaikkialle levinnyt vaikuttavuusvaatimus olisi siis luonteva tavoite myös avustustoiminnassa, mutta ei ole aivan selvää, mitä tavoitellaan. STM ja esimerkiksi Valtion tarkastusvirasto puhuvat

selvästi vaikuttavuudesta. Toiveena on, että vaikutusketjut voitaisiin kytkeä yhteen valtion tasolta toimintaan toteuttavien tasolle. Vaikutus – vaikuttavuus -asia on puhuttanut paljon myös järjestökenttää. Mainitut käsitteet määritetään hyvin eri tavoin, joten vaikutus voidaan määrittää niin, että se toisen määrittelyn mukaan tarkoittaa vaikuttavuutta.

Paasion (2006) mukaan, ”Missä tahansa kausaaliketjussa eli syy - seuraus -ketjussa, on syy elementin suhde seuraukseen yhtä kuin vaikutus. [--] *vaikuttavuudella* tarkoitetaan ihmisten hyvinvointiin tähtäävän toiminnan ominaisuutta tai suorituskykyä, jossa keskeinen elementti on asiakassysteemin hyvinvoinnin muutoksen (outcome) systemaattinen havainnointi ja tunnistaminen sekä tämän havainnoinnin perusteella todennettu muutos.” Juha Koivisto ja Riitta Haverinen (2006) tuovat esille, että ”vaikutuksilla voidaan tarkoittaa laajemmin millaisia tahansa intervention tuottamia, eri tasoille ja aikajanelle eri tavoin asettuvia vaikutuksia”. Meklinin (2001) mukaan taas, ”Vaikuttavuuskeskustelun ominaispiirre on se, että vaikuttavuutta tarkastellaan ennen kaikkea asiakkaiden kannalta. Tällä tarkoitetaan *interventioiden vaikuttavuutta esimerkiksi asiakkaan terveydentilan, olosuhteiden, elämäntilanteen tai hyvinvoinnin kannalta*”. (Koivisto & Haverinen 2001, 108.)

STEA:n hakemusohjeistuksen mukaan tavoitteen tulee sisältää kuvaus asiointilasta tai muutoksesta, joka toiminnalla halutaan saada aikaan. **Tulos** on tällöin saavutettu asiointi tai muutos (esimerkiksi omaishoitajan vertaiskoulutuksesta saama tieto oman hyvinvoinnin vahvistamisen keinoista). **Vaikutus** syntyy yleensä pidemmän ajan kuluessa. Kun kuvaat toiminnan vaikutuksia, *pohdi, miten aikaansaadut tulokset vaikuttavat yksilöihin, ryhmiin tai toimintaympäristöön*. (Vaikutus voi olla esimerkiksi vertaiskoulutuksessa saadun tiedon aiheuttama käyttäytymisen muutos, joka tukee omaisen jaksamista). Tämä voidaan tulkita Paasion ja Meklinin määrittelyjen mukaan vaikuttavuudeksi. Tähän sisältyy myös muutoksen havainnointi, tunnistaminen ja näiden perusteella todentaminen (tavoitteiden toteutumisen seuranta). Ei tunnu uskottavalta, että tavoiteltaisiin millaisia tahansa intervention tuottamia, eri tasoille ja aikajanelle eri tavoin asettuvia, tai mitä tahansa kausaaliketjussa syntyviä vaikutuksia, vaan pikemminkin jo mainittua vaikuttavuutta.

Vaikuttavuustulkintaa tukevat myös seuraavat dokumentoinnit: Avustustoiminnan linjauksissa korostetaan avustusten myöntämistä **vaikuttaviin kohteisiin**. Avustetun toiminnan arvioinnilla on STEAn näkökulmasta seuraavat tehtävät¹¹²: ”*Suunnata avustuksia tulokselliseen (ja vaikuttavaan) toimintaan. Tarkoituksena on raportoidun tiedon avulla saada ja levittää tietoa siitä, mikä toimii, miksi, kenelle ja miten. Seuranta- ja arviointitietoa hyödynnetään osana avustusvalmistelua. Sekä tehdä näkyväksi sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen STEA-avustuksilla aikaansaamia tuloksia ja vaikutuksia.*”

Mikä toimii, kenelle ja niin edelleen on jo pitkälle menevää vaikuttavuuden mekanismien selvittelyä: Paasion (2003) mukaan asiakkaan tilanteessa tapahtuneen muutoksen lisäksi tarvittavia tietoja ovat interventio (muun muassa oletus toimivuudesta), konteksti (asiakkaan elämäntilanne laajasti) ja muutosmekanismi (se voima, jonka ajatellaan aikaan saavan varsinaisen muutoksen). (Paasio 2003, 58.)¹¹³

Mitä pidemmälle vaikuttavuuden arviointivaatimuksessa edetään, sitä lähemmäksi tullaan julkisia (tai yksityisiä) palveluita ja ammatillisia käytäntöjä. Toistaiseksi ajatukset vaikuttavuuden arvioinnista/mittaamisesta ovat mainintoja. Toiminnan tulosten ja vaikutusten todentamisen menetelmät ovat toimijoiden valittavissa. Ohjeistuksien mukaisesti keskitytään erityisesti todentamaan, miten toimintaan osallistuvat ovat hyötyneet. STEA:n koulutuksessa on kuitenkin tuotu esiin, että jatkossa saatetaan arviointia laajentaa vaikutuspolkujen etsimiseen ja todentamiseen (tätä ei ole kirjattu mihinkään koulutusmateriaaleihin; haastattelussa (H9) saatu tieto)¹¹⁴, mihin ilmeisesti viitattiin myös (mikä toimii, kenelle ja niin edelleen) lausunnossa. Vaikuttavuuden vaade näyttää elävän vahvana ja toistamalla ”*vaikuttavuuden vaadetta, sen tavoiteltavuutta ja seurannan välttämättömyyttä rakennetaan yhteistä argumentaatio- ja ajattelutapaa eli diskurssia. Keskeisenä*

¹¹² Sähköpostihaastattelu marraskuussa 2018. Haastattelu kokonaisuudessaan on liitteenä kuusi (liite 6).

¹¹³ Paasio, Petteri: Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. Stakes / FinnSoc Työpapereita 3/2003) Lähde: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77070/Tyopapereita3_03.pdf

¹¹⁴ Koulutus: TVS -perusteet Ehkäisevän päihdetyön verkostolle 19.9.2017

diskurssin rakentamisessa on paitsi toisto, myös vetovoimaisen viranomaisen (STM) [--] auktoriteetti.” (Tervonen-Goncalves & Oinonen 2014, 531.)

Mitä raportoidaan?

Hankkeiden loppuraportointi on myös muuttunut aikaisemmasta. Nykyisellään tehdään kaksi tuloksellisuus- ja vaikutusselvitystä (= väli- ja loppuraportti). Edeltä asetetut tarkat vaikutustavoitteen sisältävät tavoitteet, seurannan muovaaminen tavoitteiden, tulosten ja vaikutusten mukaiseksi näyttää kaventavan näköpiiriä. Toiminnan laajemmat yhteiskunnalliset yhteydet, toteutuskokonaisuuteen liittyvä oppimisprosessi ja oman toiminnan parempi ymmärtäminen syrjäytyvät kohderyhmän yksilökohtaisten vaikutusten seurannan tieltä. Tulokset ja vaikutukset kiinnostavat, ei niinkään esimerkiksi se, mitä toteutusprosessissa opittiin. Enää ei myöskään puhuta ohjelmateoriasta, jota käsiteltiin aiemmin esimerkiksi RAY:n JÄRVI-hankkeen koulutuksissa ja dokumenteissa. Termillä viitattiin siihen, että sekä työntekijän että työyhteisön oli tärkeää ymmärtää, miksi oletetaan, että tietyllä tavalla toimimalla saadaan aikaan tietynlaisia hyötyjä. Ymmärrys voi perustua tutkittuun tietoon, kokemuksiin ja niin edelleen, mutta myös asenteistaan ja uskomuksistaan on syytä olla tietoinen. *”Yksittäisen työntekijän kohdalla tuli mietintään oma toiminta, mutta tärkeää oli myös se, että toimintaa tarkasteltiin yleisemmällä tasolla. Omassa työpaikassani rakentelimme toimintamme tausta-ajattelua aika laajasti, kuten mihin toiminta sijoittuu suhteessa yhteiskuntaan, toimintamahdollisuudet ko. sijainnissa, ihmiskäsitys, mitä tarkoitimme käyttämillämme osallisuus, toimijuus ym. termeillä. Tämä sisällytettiin eräaseen loppuraporttiin, joka oli viimeinen vapaamuotoinen ennen siirtymistä TVS -väli- ja loppuraporttipohjiin. Siis varsin turhaa työtä suhteessa TVS-logiikkaan, tällaiselle pohdinnalle ei ole enää paikkaa eikä aikaa. Olisi myös tärkeää puhua auki, mitkä ovat järjestötoiminnan mahdollisuudet tukea ihmistä, jos esimerkiksi vähin erin syntynyt itseluottamus romutetaan julkisissa palveluissa, hyvänä esimerkkinä työttömiin kohdistettu leimaaminen ja nöyryyttävä aktivointi”.* (H9)

Järjestöjen toimintamahdollisuuksia pohtii myös Elina Pajula (2014, 21), kun tulisi olla mukana ratkomassa suuria yhteiskunnallisia ongelmia: *”Haettaessa ratkaisua terveyseroihin on juututtu jankuttamaan terveyden edistämisestä tilanteessa, jossa*

osalla ihmisistä puuttuu riittävä perusturva ja sitä kautta resurssit ja motivaatio elää terveellisesti”.

Pisteet palautteena

Pisteytysjärjestelmää on kehitetty vuodesta 2012 alkaen, siis jo Raha-automaattiyhdistyksessä, mutta pisteytyksen mahdollisuuksia rahoituksen jakokriteerinä pohdittiin jo Virtasen ym. raportissa (2003, tämä tutkimus luku 6.2). STEA:n mukaan järjestöille annetut pisteet antavat sekä STEA:lle että järjestöille itselleen lisää tietoa sanallisen palautteen rinnalle. ”Pisteiden avulla STEA löytää paremmin tukea toimintansa arviointiin tarvitsevat järjestöt ja voi seurata toiminnan ja tulosten kehittymistä säännöllisin väliajoin. Pisteitä voidaan käyttää apuna laajemman kuvan tarkastelussa sosiaali- ja terveystajärjestöjen toiminnan kehittymisestä. Pisteystystään voi parantaa noudattamalla kirjallisen palautteen ohjeita siitä, missä asioissa on parannettavaa ja lisäksi STEA:ta voi pyytää neuvoja, osallistua koulutuksiin ja hyödyntää erilaisia arviointioppaita.”¹¹⁵ Pisteetyksellä voidaan siis kohdentaa auditointia ja ohjata etäältä.

Pisteet kertovat siitä, miten toimintaa seurataan, arvioidaan ja kehitetään järjestöissä: miten hyvin tavoitteet ohjaavat toimintaa tulosten saavuttamiseksi; miten toteutustavat edistävät tavoitteiden saavuttamista; miten tulokset on osattu esittää; miten tuloksellista toiminta on suhteessa resursseihin; miten kohderyhmä on tavoitettu; miten kumppanuudet tukevat tavoitteiden saavuttamista.

STEA:n mukaan pisteitys suhteutetaan järjestön kokoon ja avustustasoon sekä siihen millainen tilanne on kokonaisuutena sosiaali- ja terveystajärjestöjen toimialueella. Pisteitä käytetään apuna STEA:n avustusehdotuksen valmistelussa.

Järjestötoimijoiden haastattelut tähän tutkimukseen tehtiin vaiheessa, jossa pisteitys oli juuri tullut käyttöön ja pisteytyksen taustoista ei ollut paljonkaan tiedotettu.

¹¹⁵ Pisteitys (paljon kysyttyjä kysymyksiä). Lähde: https://www.stea.fi/stea/ajankohtaista/tiedotteet-ja-uutiset/tiedote-tai-uutinen?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized &_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=4902610&_101_type=content&_101_urlTitle=tvspisteet&inheritRedirect=false

Haastatellut suhtautuivat hivenen varovaisella myönteisyydellä pisteytyksen käyttöön tuloon. Erityisesti hyviä pisteitä saaneet olivat tyytyväisiä. Todettiin, etteivät huonot pisteet välttämättä kerro toiminnan huonoudesta, vaan pikemminkin siitä, miten hyvin on onnistunut tuottamaan raporttiinsa rahoittajan vaatimaa tietoa oikeassa muodossa. Jos ei ole onnistunut, niin *”se on silloin kotiläksyn paikka”* (H5), koska kyse on rahoituksen jatkumisesta. Pohdittiin myös, miten suuri osa työajasta on järkevää suunnata pistehankintaan, kun aika on poissa toiminnan toteutukseen ja suunnitteluun käytössä olevasta ajasta.

Huonot pisteet voivat johtua myös siitä, että jotkut toiminnat on vaikeampi sovittaa annettuihin seurantarakeihin kuin toiset, mikä ei tietenkään tässä järjestelmässä ole hyväksyttävä peruste raportoinnissa näkyville heikkouksille. Huolta on aiheuttanut myös se, että TVS -palautteilla ja pisteillä on yhä painavampi osuus rahoituspäätöksissä, jolloin esimerkiksi pidemmän aikavälin taustat jäävät huomiotta: *”Olen havainnut, että STEA ei välttämättä palautteita antaessaan ota huomioon esim. sitä, että jokin toiminta on muutettu sisällöltään toiseksi. Ennen kuin muutos vahvistetaan, joudutaan tavoitteet laatimaan vanha toiminta huomioiden ja sen perusteella saadaan palaute epäselvistä tavoitteista. Toimintoja tulisi tarkastella pidemmällä aikavälillä eikä vain viimeksi saadun TVS -palautteen pohjalta”* (H9).

Vasta haastattelujen tekemisen jälkeen on tullut ilmi, että STEA:lta saa pyydettyä muiden järjestöjen tuloksellisuus- ja vaikutusselvityksiä sekä palautteita. Perusteena STEA esittää sen, että näin kannustetaan järjestöjä yhteiseen kehittämiseen: samankaltaisten toimijoiden kannattaa hakeutua yhteen ja vertailla palautteitaan. Vähintäänkin yhtä todennäköistä kuin yhteen lyöttäytyminen on pistekilpailu – tähän mennessä on kilpailtu samoista rahoista. Huonoja pisteitä saaneiden tuskin on kovin helppoa kysellä neuvoja eivätkä järjestötoimijat ehkä pidä korrektina omien tietojensa luovuttamista toisten käyttöön lupaa kysymättä.

Arviointivaatimukset ovat tiukentuneet ja työmäärä on lisääntynyt

Tutkimukseen haastatellut työntekijät kertovat systemaattisen arvioinnin lisääntyneen, tiukentuneen ja tarkentuneen. Kaikkea toimintaa arvioidaan ja indikaattorien määrä on

kasvanut. STEA:n toimintalogiikan hyvänä puolena pidettiin sitä, että se helpottaa muidenkin rahoituskanavien kautta saatujen rahoitusten hakemista ja raportointia. Eli sama logiikka toimii kaikkialla riippumatta, mitä kukin tekee. Sama logiikka on myös muissa yhteiskunnan toiminnoissa – tosin tähän oli tiedossa jo etukäteen.

Haastatellut kertoivat myös työmääränsä kasvaneen. Arvioinnin laajuus ja mahdollisuus resurssoida riittävästi tähän liittyy selkeästi toimijoiden kokoon. Pienemmillä toimijoilla on vähemmän mahdollisuuksia irrottaa työntekijöitä aikaa vievään arviointityöhön ja raportointiin, joskus myös osaamisessa on puutteita.

Hallinnollinen kuormittavuus on todettu myös uusimassa, vuoden 2018 Järjestöbarometrissa: Valtakunnallisten järjestöjen vastaajista 65 prosenttia katsoi kuormittavaksi hallinnollisen työn, jota vaaditaan niiden keskeisen rahoittajan, STEA:n, raportointiin ja tiedonkeruuseen. Sen keventämistä pitää tarpeellisena 87 prosenttia kyselyyn vastanneista järjestöistä. *”Esimerkiksi STEAn lomakkeiden ja arviointien yksityiskohtaisuus ja raskaus lisäävät hallinnollista työtä. Tietoa edellytetään osin asioista, joista sitä on vaikeaa koota, esimerkiksi järjestöjen toiminnan vaikutuksista pitkällä aikavälillä. Lisätyötä aiheuttavat myös raportointikäytäntöjen ja niitä koskevien ohjeistusten muutokset.”* (Peltosalmi, Eronen, Litmanen, Londén, Näätänen, Ruuskanen & Selander 2018.)

8.2 Pohdinta: Arviointimalli ja järjestötoiminta

Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana on arviointikäytäntöjen näkeminen foucaultlaisesta näkökulmasta hallintana. Se kohdentuu rahoitetun toiminnan työntekijöihin vastuuttamalla nämä todentamaan tietynlaisin, ulkoa asetetuin (ei toimintälähtöisesti) käytännöin toimintansa tuloksellisuus ja vaikuttavuus (ainakin jossakin määrin). Arviointikäytännöt kohdentuvat myös toimintaan osallistuviin, jotka ovat tärkein tietojen hankinnan kohde ja toisaalta tietojen soveltamisen kohde toivottujen muutosten aikaansaamiseksi. Toistaiseksi tavoitellaan ohjeistusten mukaan hyvinvoinnin paranemista, mutta arviointijärjestelmän ulkopuolisesta maailmasta tulee myös ajalle ominaisia määräytyksiä (aktiivisuus, osallistuvuus, eteneminen

työelämäkelpoisuutena ynnä muita sellaisia). Muutokset voivat olla osallistujien omia tavoitteita, mutta on mahdollista, että heistä tulee työntekijöiden hallinnointikohteita, jos muutostavoitteet määritetään ulkopuolelta. Aina ei ole helppo havaita ”hyvän tekemisen” tässä suhteessa häilyviä rajoja. Myös tulosten saamiseen keskittyminen voi lisätä painetta sivuuttaa osallistujien omat intressit.

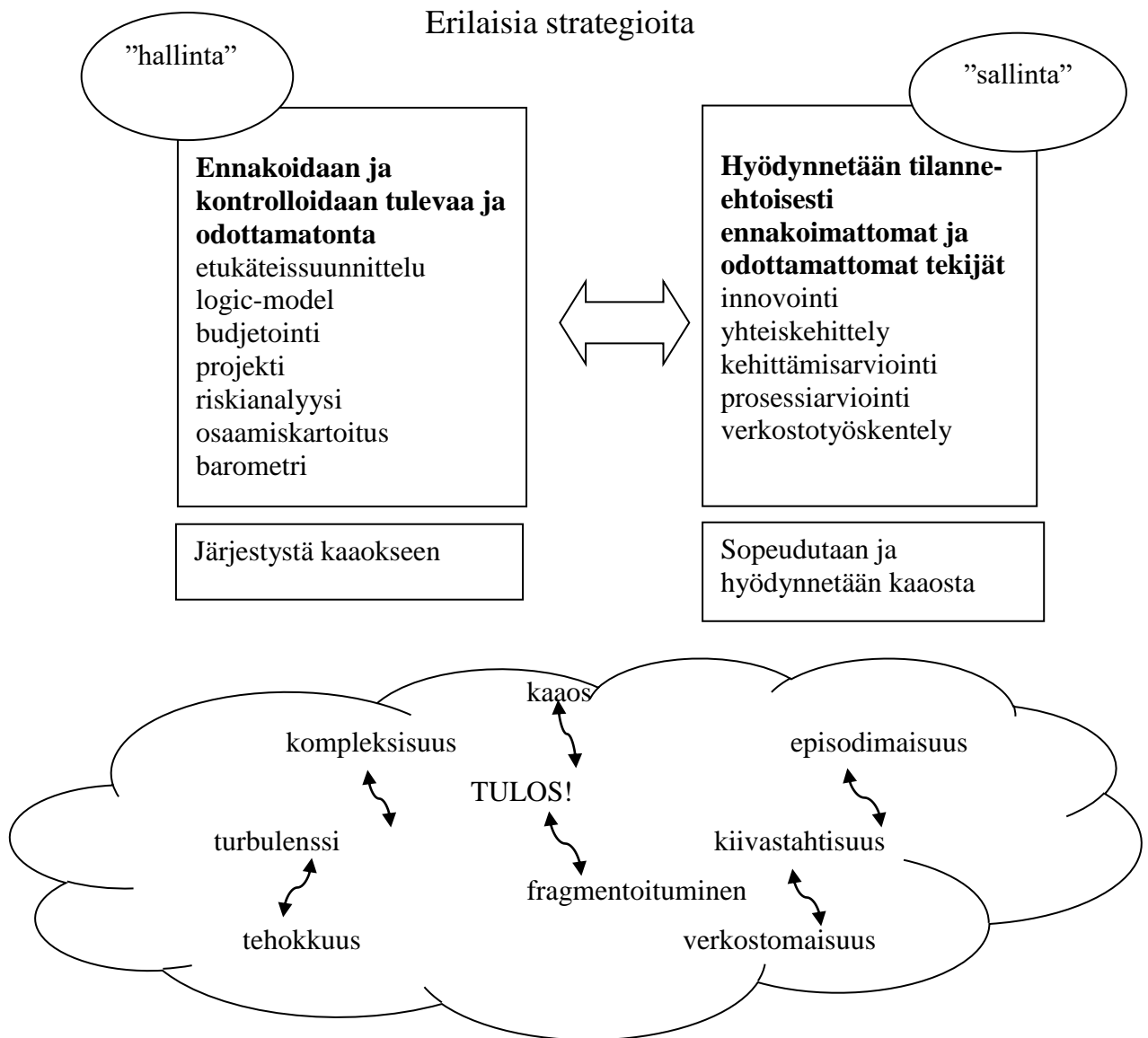
Hallinnointiin yhdistyy kaukaa ohjaaminen ja tähän taas toimintakentän rajaaminen niin, että siitä saadaan koottua yhtenäisesti tarpeelliseksi katsottua, toiminnan tuloksellisuutta osoittavaa tietoa. Oletetaan myös, että hyvien käytäntöjen mallinnukset leviävät tietokannasta laajempaan käyttöön. Kokonaisen vähänkin monimutkaisemman toimintamallin siirtyminen tai siirtäminen on kuitenkin mutkikas asia, joka edellyttää käytännön tuottamista uudelleen uudellisessa ympäristössä. Keskeisiä ovat käytäntöä toteuttavat ihmiset, heidän vuorovaikutuksensa sekä laajemmat vuorovaikutusyhteydet. (Arnkil ym. 2005.) Vinkkejä omaan toimintaan voi tuki löytyä helpommin.¹¹⁶

Arviointijärjestelmän tarkoitus on tuoda esiin järjestötoiminnan hyötyjä (erityisesti kohderyhmille). On kuitenkin syytä pohtia, sivutetaanko jonkin tyyppiset järjestötoiminnalle ominaisiksi katsotut asiat sekä voisiko arviointijärjestelmä olla myös toisenlainen? Realistisesti tässä ajassa ja toimintaympäristössä se ei voi olla toisenlainen, mutta asian esiin tuominen voi valottaa vielä joitakin puolia nykyjärjestelmästä.

Toisen tyyppistä arviointijärjestelmää hahmotellaan seuraavassa käyttäen apuna Seppänen-Järvelän (2012) hallinnan ja sällinnan erottelevaa arviointistrategioiden kuvausta (kuvio 3). Seppänen-Järvelä mukaan lähtökohtaisesti voidaan pyrkiä hallitsemaan yhteiskuntaan, toimintaympäristöön ja niin edelleen liittyvää hallitsemattomuutta tai sitten sallia kaaoksen olemassa olo ennakoimattomine ja odottamattomine tekijöineen. Hankalaksi voidaan kokea se, etteivät asiat mene

¹¹⁶ Hankkeiden toimintamallit levitetään Innokylässä: Avustuksen saajan tulee kuvata hankkeen aikana kehitetty keskeisin toimintamalli ja/tai tuotos Innokylään ennen hankkeen päättymistä. Innokylä kokoaa sosiaali- ja terveysalan kehittämistyön tulokset yhteen paikkaan ja tarjoaa kanavan toimintamallien levittämiseen. Lähde: https://www.stea.fi/stea/ajankohtaista/tiedotteet-ja-uutiset/tiedote-tai-uutinen?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=2572856&_101_type=content&_101_urlTitle=hankkeiden-toimintamallit-levitetaan-innokylassa

suunnitelmien mukaan ja on pohdittava tekemisen suuntaa. ”Järjestötoimijan näkökulmasta sallinta näyttää kuvaavan hallintaa paremmin toiminnan luonnetta. Monet työntekijät kuvaavat työtään siten että ei koskaan tiedä, mitä päivän kuluessa tulee vastaan. Ja kaaokseen on myös voitu suunnitelmasolla valmistautua kirjaamalla toimintasuunnitelmaan, että tavoitteiden lisäksi tai jopa niitä korvaten ollaan valmiit tarttumaan ennakoimattomiin uusiin, tärkeiltä tuntuviin tehtäviin” (H9).



KUVIO 3. Seppänen-Järvelä, Riitta (2012) Odottamattomien, ennakoimattomien tulosten ja vaikutusten havaitseminen ja hyödyntäminen. [Luento/puheenvuoro] Arviointifoorumi 5.6.2012. Helsinki. Luennon pohjalta muokannut Immonen, Tuula (2014).

Matalan kynnyksen toimintaan ja kansalaistoimintaan yleensä sopii hallintaa paremmin tietynasteinen sallinta. Ihmisten toimiessa ja liittyessä yhteen tuloksia ei voida aina ennalta määritellä. Toimintaa toteutettaessa on mahdollista, ja myös hyvin todennäköistä, että tulokset ja vaikutukset ovat odottamattomia ja jopa ennakoimattomia. Liiallinen hallinnan tarve voi myös estää muutosta ja innovatiivisuutta.¹¹⁷

Hallinta-ajattelun mukaiseen toimintaan sisältyy ennalta tietäminen ja tietämisen testaaminen ja osuvuuden todentaminen: tavoite muutokuvauksineen (+ muutoksen prosentuaalinen määrä) – tuotos – tulos – vaikutus/vaikuttavuus sekä kaavaan sovitettu seuranta. Sallintastrategia ei vapauta toiminnan arvioinnista, mutta antaa toisenlaisen näkökulman. Seppänen-Järvelän mukaan toiminnan seuraaminen ja arviointi on juuri se keino, jolla ennakoimattomat tulokset on mahdollista havaita ja hyödyntää. Olennaista tässä on muun muassa se, ettei katsota vain tavoitteiden saavuttamista, vaan havainnoidaan prosessinomaista polkua, johon sisältyy muun muassa tilanne-ehtoisesti toimimista, yhteiskehittelyä, prosessin jatkuvaa arviointia ja verkostotyöskentelyä. (Seppänen-Järvelä 2012.)¹¹⁸ Esimerkiksi asukastalo ei tule varsinaisesti ”valmiiksi”, koska kyse on jatkuvasta prosessista. Prosessiluontoisuus ei tosin näyttäydy nykyisessä seurantamallissa kiinnostavana.

Sallintastrategian täydennykseksi sopii Rajavaaran (2007, 175) kehittämissä järkeilytyyleistä vuorovaikutteinen. Sen ilmaantuminen sosiaalityöhön 1980-luvulla liittyi asiakaslähtöisten käytäntöjen kehittämiseen, uudenlaisen tietoperustan hankkimiseen palveluiden kehittämiseen ja osaltaan yhdyskuntatyöhön. Keskeistä on yhteinen toiminta, vastavuoroinen tietäminen, dialogi, valtaistuminen, osallistuminen, osallistava demokratia ja paikallisuus. Sosiaalityössä tämä järkeilytyyli jäi 1990-luvun laman jalkoihin kehittämismahdollisuuksien kaventuessa. Vaikuttavuutta ei tavoiteltu, pikemminkin yritettiin suojautua sen nimissä tehdyiltä leikkauksilta ynnä muilta päätöksiltä. Sittemmin on omaksuttu myös arvioinnin lähestymistapoja.

¹¹⁷ Asiaa käsiteltiin mm. Innokylän arviointifoorumissa 13.3.2015. Mervi Aalto-Kallio: Arviointi! Sinulla on siihen annettavaa. Lähde: <https://slideplayer.fi/slide/14152465/>

¹¹⁸ Luento puheenvuorossa Riitta Seppänen-Järvelä: Odottamattomien, ennakoimattomien tulosten ja vaikutusten havaitseminen ja hyödyntäminen. Arviointifoorumi 5.6.2012. Helsinki

Vaikuttaisi siltä, että yllä mainituista lähtökohdista saataisiin paremmin haltuun järjestötoiminnan erityisyydet, jotka hallintakeskeisessä lähestymistavassa on vaikea tai mahdoton todentaa ja jotka sen vuoksi syrjäytyvät tai lakkaavat olemasta arviointitodellisuudessa. Tällaisia ovat avoin yhteisöllisyys ja vuorovaikutus: Muutos ihmisessä voi tapahtua näiden vaikutuksesta, mutta mikä vaikutti, mihin ja kuinka monen tekijän kautta? Jos yksinäisyys ei vähenekään yksinäisyysryhmän vaan laulukuoron ansiosta (vrt. Juho Saari¹¹⁹), niin onko laulukuoro menetelmä ja vaikuttiko kuoro vai jokin yksittäinen asia kuorossa? Vastaavia kuoro- ynnä muita toimintoja ja tapahtumia järjestöissä on runsaasti eikä niille kullekin ole tapana asettaa tai ole asetettavissa tulostavoitteita.

Miten vaikuttavat sellaiset järjestötoiminnan perusarvot kuin arvostus, kuuleminen, tasavertaisuus ja luottamus – jospa tulokset johtuvatkin näistä eikä käytetystä menetelmästä? Miten paljon tarvitaan luottamusta vaikutuksen saamiseen ja toimiiko sama määrä kaikille? Tällaisten arvojen operationalisoiminen on vaikeaa eikä ihmisten aina ole myöskään helppo analysoida, mikä sai aikaan hänen kokemansa hyödyn. Yhteistoiminnallisuus – työntekijöiden, vapaaehtoisten, osallistujien ja verkostojen yhdessä toimiminen – tuottaa sallivassa ympäristössä monenlaisia ideoita ja toimintoja, samoin kaikille tarjoutuva mahdollisuus tuottaa omaa toimintaa. Tämäntyyppinen yhteistoiminta toteutuu parhaiten kaikille avoimissa matalan kynnyksen paikoissa. Matalan kynnyksen paikoissa, ihmiset eivät tule toimimaan järjestöön, vaan nimenomaan kyseiseen paikkaan. Tällainen yhdessä tuottamisen ajatus ei näytä kuuluvan nykyisen seurantajärjestelmän piiriin, vaan lähtökohtaisesti tuotetaan toimintaa kohderyhmälle, joka tosin pitää ottaa mukaan suunnittelemaan toimintaa.

Toimintojen toteutusprosessien seuraaminen on todettu tärkeäksi, koska ”*oletetaan, että esimerkiksi omien asioiden hallinnan lisääntyminen, yhteisöllisyyden vahvistuminen ja yhteinen alueen asioihin vaikuttaminen ovat toisiinsa liittyviä*

¹¹⁹ Juho Saari (2016, 2009) on todennut, etteivät yksinäiset ihmiset ole välttämättä niitä, jotka lähtevät pihatalkoisiin tai yksinäisten kerhoihin. Saaren mukaan olisikin mielekkäämpää rakentaa toimintaa muiden teemojen ympärille, jolloin yksinäisyyttä voisi lähestyä ikään kuin toiminnan sivutuotteena. Saari on myös puhunut, että yksinäistä ihmistä kannattaisi ohjata laulukuoroon, jonka vaikutukset voivat sitten helpottaa yksinäisyyden kokemuksia. Mutta voimmeko ajatella, että rahoitushakemukseen kirjoitetaan kohderyhmäksi yksinäiset ja toiminnan toteutukseksi laulukuoroon ohjaamisen?

”asukastaloprosessin” osia. Näihin erilaisiin prosesseihin liittyy ja ne synnyttävät monenlaista toimintaa ja toimijuuksia” (Kylämajan loppuraportti). Pyritään ymmärtämään havaittujen tulosten ja vaikutusten taustatekijöitä, vaikka vaikutusketjuja ei olisikaan mahdollista tai edes tarpeellista jäljittää.

Kohderyhmän täsmällisen määrittämisen voi tulkita niin, että kootaan yhteen ihmisiä, joilla on sama ongelma ja rajataan pois tähän ryhmään kuulumattomat. Joissakin tapauksissa se voi olla hyvä toimintamalli, mutta ainoana vaihtoehtona ei. Ryhmän kanssa kehitetään ratkaisuja tai sovelletaan valmista menetelmää, mutta entä jos toisenlaisten ihmisten (esimerkiksi niin sanottujen ”tavisten”) osallistuminen tuokin uusia näkökulmia tai vaikutuksena on ongelman tavallistuminen ja itsearvostuksen nousu. *”Erään järjestön edustaja kertoi, että heillä oli aikeena järjestää kaikille äideille ja vauvoille avoin äiti – vauva –ryhmä ja kovasti keskustelua jouduttiin käymään rahoittajan kanssa siitä, pitääkö toiminta suunnata vain ongelmaäideille. En sittemmin kuullut, miten asia ratkesi. Tulee mieleen, että kyse on vähän samasta kuin residuaalinen sosiaalipolitiikka eli suunnataan palvelut tai etuudet kaikkein huono-osaisemmille. Yleensä tämän lähestymistavan omaksuminen yhteiskunnassa on johtanut ongelmien kasvuun, ei vähenemiseen ja universaalimalli on tuottanut parempia tuloksia” (H9).*

Ei ole kiellettyä soveltaa erilaisia arviointistrategioita, mutta tarkka muutospyrkimyksen sisältävä tavoitteen asettelu, tiukka kohderyhmämäärittäminen ja todentamiseen pyrkivä seuranta eivät juuri jätä sijaa muunlaiselle seurannalle, ei myöskään nykyisen järjestelmän vaatima työmäärä.

Useaan otteeseen on toistettu, että kansalais- ja järjestötoiminnalla on oma itseisarvonsa, joka tulee säilyttää kansalaisyhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi. Nivalan (2010) mukaan toimintaan osallistuminen vahvistaa kansalaisvalmiuksia, antaa kokemuksia asioihin vaikuttamisesta ja tunteen kuulumisesta johonkin. Taustalla peruseriaatteina ovat muun muassa toiminnan avoimuus, vapaaehtoisuus, omaehtoisuus ja yhteisvastuullisuus. Toimintaan sisältyvä sosiaalisuus auttaa vuorovaikutustaitojen kehittymistä. Tähän voi lisätä, että sosiaalisuuden määrän voi päättää itse.

Nivalan (2010, 217, 219–220) mukaan kansalaistoiminta on perusluonteeltaan ”vapaaehtoista, omaehtoista, vapaata ja riippumatonta”. On siis oleellisen tärkeää, ettei julkinen valta pyri ohjaamaan ja tuottamaan kansalaistoimintaa omista lähtökohdistaan, koska lopputuloksena tästä on lopulta kuitenkin jotain muuta kuin ”todellista kansalaistoimintaa”. Todellista kansalaistoimintaa, jonka on oltava lähtökohtana, ei voi saada aikaan hallintolähtöisesti ylhäältä päin ohjaamalla. Kansalaistoiminnan kehittämisen tulee tapahtua yhteistyössä julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken, jossa kansalaistoiminnan arvo ja eetos ymmärretään itseisarvona. Tämä tulee huomioida myös rahoituspäätöksiä tehdessä ja erilaisia vaateita esitettäessä.

Kansalaisjärjestötoiminnan erityisyys oli jossakin määrin esillä, kun RAY:n avustustoiminnan valvonnasta ja tulosten näkyväksi tekemisestä käytiin keskustelua ja se toivottiin sekä STM:n että RAY:n kannanotoissa otettavan huomion järjestelmää kehitettäessä. Myös rahoitetun toiminnan erilaisuuksiin kiinnitettiin huomiota. Matalan kynnyksen toiminta on kaikista toimintakokonaisuuksista monimuotoisinta, kuten Jalava ja Koiso-Kanttila (2013, 183) toteavat: *”Huolimatta siitä, että useimpia matalan kynnyksen osallistumis- ja toimintapaikkojen toimintakokonaisuuden hankkeita yhdistää ainakin paikallinen toimintamalli, osallistava toimintatapa ja usein avoimet ovet -tyyppiset tilat, ovat ne luokittelijan näkökulmasta ehkä **kaikista rahoitetuista toimintakokonaisuuksista monimuotoisimpia**. Tämä johtuu pääosin toimintatavasta. **Vaikka jonkun tietyn rahoitetun hankkeen pääasiallinen kohderyhmä vielä olisikin kohtuullisen selvästi rajattavissa paikan ja tiettyjen kriteerien perusteella, asettuu matalan kynnyksen toimintapaikoille tyypillinen ”ihminen edellä” -lähestymistapa absoluuttiselle luokittelulle poikkiteloin**. Kun toiminnan päätavoitteena on yksinkertaisesti saada ihminen paikalle ja pysähtymään toimipisteeseen, seuraa siitä väistämättä se, että ihminen tulee paikalle kaikkine huolineen ja ongelmineen.”* (lihavointi lisätty).

Järjestötoiminnan erityisyyden ja matalan kynnyksen paikkojen ominaisuuksien esiin tuomisella ei ollut vaikutusta arviointi- ja seurantajärjestelmän muotoutumiseen – voimaan tuli kaikille rahoitetuille toimintoille samanlainen tuloksellisen ja vaikuttavuuden todentamiskeskkeinen malli. Virtanen ym. (2003) esittivät raportissaan RAY:lle erilaisia suuntautumisvaihtoehtoja (tämä tutkimus, luku 6.2, sivut 75–76).

Dokumenttiaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että seurantajärjestelmän kehittämisen alkuvaiheissa pyrittiin vuorovaikutteiseen kehittämiseen, mutta – paljolti ulkoisesta painostuksesta johtuen – päädyttiin nykymuotoiseen järjestelmään, jota voinee Virtasen ym. perusteella kuvata jokseenkin pahimmaksi vaihtoehdoksi. Lievennyksen pahimpaan tuo se, että RAY/STEA on pyrkinyt vuorovaikutteisuuteen, vaikka toimintaperiaatteet on tuotu ulkoa (ei järjestö-/toimintalähtöisesti), tulosohjaus on vahvistunut/vahvistumassa edelleen ja menettelyt ovat enimmäkseen formaaleja (hakuaika, hakemus, päätös, raportti, arviointi, seuraukset).

Julkisella puolella on jo pitkäaikainen kokemus vaikuttavuustavoittelisuudesta. Rajavaara (2007, 189) uskoo julkisen puolen vaikuttavuusvaatimusten kiristymisen olevan pikemminkin haitta kuin hyöty vaikuttavan hyvinvointivaltion kehittämiselle. *”Luultavasti siihen [vaikuttavuuteen] päästäisiin mieluummin tilivelvollisuuteen ja näyttöihin liittyvää vaikuttavuushallintaa löysäämällä kuin tiukentamalla. Se edellyttäisi luottamusta hyvinvointivaltion toimijoihin ja ammattilaisten itseohjautuvuuden periaatteen arvon uudelleen tunnustamista”.*

Tulevaisuudessa jää nähtäväksi, miten tämä malli vaikuttaa järjestötoimintaan. Jos keskeiseksi rahoituksen määräytymisessä käyvät TVS –lausunnot ja pisteet, niin toimintaa on rahoituksen varmistamiseksi suunnattava hyviin pisteisiin, jotka puolestaan ovat riippuvaisia siitä miten hyvin seurantajärjestelmän kehikkoon asettautuu. Jos joidenkin kansalaistoiminnalle ominaisten asioiden esiin tuominen on tätä kautta vaikeaa, niin säilyttävätkö ne keskeisen asemansa? Vai tuleeko järjestelmästä rutiini, jonka sallii toimintavapaudet, kunhan muodollisuudet toimivat? Ainakin nämä ovat niitä kysymyksiä, joihin tässä tutkielmassa ei voitu vastata ja jotka tiedämme vasta tulevaisuudessa. Toivoakseni joku jatkossa paneutuu yllä oleviin avoimiin kysymyksiin. Myös taustalla vaikuttavat strategiset linjaukset ja rahoittajan ajatusten syvällisempi tutkiminen olisivat mielenkiintoisia tutkimusaiheita.

Tämä tutkielma oli pintaraapaisu mielenkiintoisesta ja laajasta aiheesta. En millään muotoa kuvittele tämän tutkielman puitteissa päässeeni kuin vasta alkuun aiheeseen pureutumisessa. Tässä tutkielmassa kuitenkin luotiin otanta niihin näkökulmiin, jotka uskoakseni ovat ilmiön ymmärtämisen kannalta oleellisia. Tämän tutkielman teko oli

oppimisprosessi – monella tavalla. Kaikki ei mennyt aikataulujen ja toiveiden mukaan. Syventymistä ja asioihin pureutumista olisi voinut tehdä enemmän. Kuitenkin tämä matka oli tekijälleen arvokas. Ja toivoakseni, kuten edellä totesin, joku muu jatkaa tästä edelleen syventäen aihetta.

LÄHTEET

Aalto-Kallio, Mervi, Saikkonen, Paula & Koskinen-Ollonqvist, Pirjo (2009): Arvioinnin kartalla - matka teoriasta käytäntöön. Terveiden edistämisen keskuksen julkaisuja 7/2009.

Aaltonen, Sanna (2012): Elämän umpisolmuja avaamassa. Toimijuus ja institutionaaliset rajat nuorten siirtymissä. Teoksessa Pekkarinen, Elina, Kaisa Vehkalahti ja Sami Myllyniemi (toim.): Lapset ja nuoret instituutioiden kehyksissä. Nuorten elinolot -vuosikirja 2012. Helsinki: Unigrafia Oy, 180–191.

Ahokas, Jussi (2016): Rohkeasti osoittamaan järjestöyön taloudellista vaikuttavuutta. Teoksessa Klemelä, Juha: Järjestöt, vaikuttavuus & raha. SROI-arviointimenetelmä. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 6–7.

Alapuro, Risto & Stenius, Henrik (1989): Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Teoksessa Alapuro, Risto, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius (toim.): Kansa liikkeessä. Helsinki: Kirjayhtymä, 7–52.

Alastalo, Merja, Åkerman, Maria & Vaitinen, Tiina (2017): Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Pirjo Nikander ja Johanna Ruusuvuori (toim.): Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino, 214–232.

Alastalo, Merja & Åkerman, Maria (2010): Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372–394.

Alasuutari, Pertti & Lampinen, Marjaana (2006): OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektiyhteiskunnan käänköpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 56–70.

Alasuutari, Pertti (2005). Yhteiskuntatutkimuksen etiikasta. Teoksessa Räsänen, Pekka, Anu-Hanna Anttila ja Harri Melin (toim.): Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-Kustannus, 15–28.

Alasuutari, Pertti (2004): Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 69:1, 3–16.

Alasuutari, Pertti (1999): *Ladullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Arnkil, Tom Erik, Seikkula Jaakko & Arnkil, Robert (2005): Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2005):6

Beiner, Ronald (1995): *Theorizing Citizenship*. New York: State University Press of New York.

Brax, Tuija (2018): Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Callon, Michel (1986): Some elements of a sociology of translation. Teoksessa J. Law ed. *Power, Action and Belief*. London: Routledge and Kegan Paul.

Callon, Michel & Latour, Bruno (1981): Unscrewing the Bog Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. Teoksessa A. Circouler & K. Knorr-Cetina eds. *Advances in Social Theory*. London: Routledge.

Clarkeburn, Henriikka & Mustajoki, Arto (2007): *Tutkijan arkipäivän etiikka*. Tampere: Vastapaino.

Dean Mitchell (1999): *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Sage. London.

Eskola, Jari (2007): (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksessa Viinämäki, Leena ja Erkki Saari (toim.): *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*. Helsinki: Tammi, 32–46.

Foucault, Michel (2010): *Turvallisuus, alue, väestö*. Helsinki: Tutkijaliitto.

Foucault, Michel (2005): *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

Grönlund, Henrietta & Falk, Hanna (2016): Kolmas sektori ja yksinäisyyden vähentäminen. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Yksinäisten Suomi*. Helsinki: Gaudeamus, 253–272.

Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007): *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.

Harju, Aaro (2010): Puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudesta. *Sivistysliitto Kansalaisfoorumi*.

Harju, Aaro (2013): Kasvamisen ja oppimisen kautta sivistymiseen. Teoksessa Harju, Aaro ja Jaakko Rantala (toim.): *Sivistymisen idea – Vapaan sivistystyön eetosta etsimässä*. *Sivistysliiton Kansalaisfoorumi*, 12–83.

Heikkilä, Markku & Seppo, Juha (1989): Uskonnollinen liike, esivalta ja ”maailma”. Teoksessa Alapuro, Risto, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius (toim.): *Kansa liikkeessä*. Helsinki: Kirjayhtymä, 70–90.

Helén, Ipo (2010): Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Kaisto, Jani ja Miikka Pyykkönen (toim.): *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.

Helén, Ipo & Jauho, Mikko (2003): Johdanto. Teoksessa Helén, Ipo & Mikko Jauho (toim.): *Kansalaisuus ja kansanterveys*. Gaudeamus. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2014): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Horelli, Liisa (2006): Vaikuttavuusarviointi mantrana ja kamppailulajina. Arvioinnin vuosikirja 2006. Suomen arviointiyhdistys.

Hyvärinen, Matti (2017): Haastattelun maailma. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Pirjo Nikander ja Johanna Ruusuvuori (toim.): *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino, 11–45.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1997): Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Hölttä, Kalevi (2013): Kansalaistoiminta. Lailliset oikeudet. Helsinki: Into Kustannus Oy.

Idström, Anna (2016): Katsaus demokratiaa ja osallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan. Tutkimuskatsauksia 2016:13, Helsingin kaupungin tietokeskus.

Iivonen, Anne (2011): Miten vaikutan? Kansalaistoimijan vaikuttamisopas. OK-opintokeskus.

Iivonen, Anne (toim.) (2005): Yksilö, yhteisö ja kansalaisyhteiskunta. Vantaa: Opintotoiminnan Keskusliitto ry.

Immonen, Tuula & Kiikkala, Irma (2007): Sopimaton systeemiin. Teoksessa Hänninen, Sakari, Jouko Karjalainen ja Kirsi-Marja Lehtelä (2007): Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Stakes. Helsinki.

Julkunen, Raija (2006a): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Juvakka, Janne & Mykrä, Pekka (2008): Raha-automaattiyhdistys sosiaalisten innovaatioiden edistäjänä. Teoksessa Juho Saari (toim.) 2008. Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy, 121–141.

Kangaspunta, Seppo (toim.) (2011): Yksilöllinen yhteisöllisyys. Avaimia yhteisöllisyyden muutoksen ymmärtämiseen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Keinänen, Taina & Mäkeläinen, Kati (2009): Aktiivinen kansalaisuus kotoutumisen edellytyksenä. Teoksessa Harinen, Päivi, Veronika Honkasalo, Anne-Mari Souta ja

Leena Suurpää (toim.): Ovet auki! Monikulttuuriset nuoret, vapaa-aika ja kansalaistoimintaan osallistuminen. Helsinki: Hakapaino, 183–204.

Klemelä, Juha (2016): Järjestöt, vaikuttavuus & raha. SROI-arviointimenetelmä. SOSTEn julkaisuja. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Kortelainen, Jukka (1988): Pajatso ja kansanterveys. Raha-automaattiyhdistys 1938 – 1988. Porvoo: WSOY:n graafiset laitokset.

Koskela, Tuomas (2012): Kehittämishankkeiden arvioinnin tila. Motiivit ja arviointitiedon hyödyntäminen sosiaali- ja terveysalojen järjestöissä. Raha-automaattiyhdistys, avustustoiminnan raportteja 28.

Koskinen-Ollonqvist, Pirjo, Paija, Leea, Pantzar, Juha A., Saikkonen, Paula & Savolainen, Nella (2009): Mitä JÄRVI teki näkyväksi? Teoksessa Koskinen-Ollonqvist, Pirjo, Leea Paija, Juha A. Pantzar, Paula Saikkonen ja Nella Savolainen (toim.): Näkökulmia järjestöarviointiin. Helsinki: JÄRVI-hanke, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry ja Terveiden edistämisen keskus ry, 68–70.

Kuokkanen, Kanerva (2014): Uusi kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistumisen monitulkintaisuus. Teoksessa Häikiö, Liisa ja Helena Leino (toim.): Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press, 219–243.

Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007): Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markku, Jarkko Bamberg ja Pekka Jokinen (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9–40.

Latour, Bruno (1988): Politics of explanation: an Alternative. Teoksessa Woolgar, Steve (ed.): Knowledge and Reflexivity. New Frontiers in Sociology. Bristol: Sage Publications, 155–176

Latvala, Eila & Vanhanen-Nuutinen, Liisa (2001): Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa Janhonen, Sirpa ja Merja Nikkonen (toim.): Laadulliset menetelmät hoitotieteessä. Helsinki: WSOY, 21–43.

Liikamaa, Päivi (2005): Projektivillitys on lyönyt jo yli. Dialogi 7/2005, 25–27.

Liukko, Jyri (2005): Hyvinvoinnin eetos ja henkivakuutus. Riskin, vastuun ja solidaarisuuden muodonmuutokset. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 82. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Lohilahti, Oona (Helsingin Sanomat 19.8.2018, A10–11): Sote-järjestöt ovat huolissaan tulevaisuudesta.

Martti, Sirpa, Rostila, Ilmari & Suikkanen, Asko (2003): Päivä kerrallaan ihmisenä ihmiselle: päivä- ja työtoiminnan hyviä käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Raha-automaattiyhdistys.

Matthies, Aila-Leena (2003): Aasukastointi sosiaalisena pääomana – käsitteen operationalisointia ja kritiikkiä tapaustutkimuksen pohjalta. Teoksessa Hänninen, Sakari, Anita Kangas ja Martti Siisiäinen (toim.): Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Gummeruksen Kirjapaino Oy, 150–166.

Mauranen, Tapani (1989): Osuustoiminta – kansaliikettä aatteen ja rahan vuoksi. Teoksessa Alapuro, Risto, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius (toim.): Kansa liikkeessä. Helsinki: Kirjayhtymä, 176–192.

Metsämäki, Mikko & Nisula, Petteri (2006): Aktivistit. Suomalaisten kansalaisliikkeiden tarina. Helsinki: Edita Prima.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010): Miten meitä hallitaan. Tampere: Vastapaino.

Mäkitalo, Jorma, Turunen, Jari & Vilkkumaa, Ilpo (2008): Vaikuttavuus muutoksessa. Verve.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005): Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Nivala, Elina (2010): Kansalaistoiminta ja hyvinvointi. Teoksessa Niemelä, Pauli (toim.): Hyvinvointipolitiikka. Helsinki: WSOY, 199–226.

Peltosalmi, Juho, Eronen, Anne, Litmanen, Tapio, Londén, Pia & Ruuskanen, Petri (2016): Järjestöjen tulevaisuus. Järjestöbarometri 2016. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Pessi, Anne Birgitta & Oravasaari, Tomi (2010): Kansalaisjärjestötoiminnan ytimessä. Tutkimus RAY:n avustamien sosiaali- ja terveysjärjestöjen vapaaehtoistoiminnasta. Avustustoiminnan raportteja 23. Helsinki: Yliopistopaino.

Pietarinen, Juhani (2002): Eettiset perusvalinnat tutkimustyössä. Teoksessa Karjalainen, Sakari, Veikko Launis, Risto Pelkonen ja Juhani Pietarinen (toim.): Tutkijan eettiset valinnat. Helsinki: Gaudeamus, 58–69.

Pohjola, Anneli, Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (2012): Vaikuttavuus on monta. Teoksessa Pohjola, Anneli, Tarja Kemppainen ja Sanna Väyrynen (toim.): Sosiaalityön vaikuttavuus. Tampere: Juvenes Print, 347–352.

Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Putnam, Robert D., Feldstein, Lewis M. & Cohen, Don (2004): Better Together. Restoring the American Community. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Raiku -lehti (joulukuu 2016): STEA aloittaa vuodenvaihteessa.

Rajavaara, Marketta (2007): Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Raninen, Tarja, Raninen, Anna, Toni, Iipo & Tornaesus, Göran (2007): Mathildan muodonmuutos. Kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan uudet kasvot. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) (2006): Projektityhteiskunnan käänköpuolia. Helsinki: Gaudeamus.

Ruostetsaari, Ilkka (2003): Valta muutoksessa. Helsinki: WSOY.

Ruuskanen, Petri (toim.) (2002): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (2010): Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 9–38.

Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo (2017): Haastatteluaineiston litterointi. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Pirjo Nikander ja Johanna Ruusuvuori (toim.): Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino, 427–442.

Saari, Juho (2008). Sosiaalisten innovaatioiden aika. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy, 7–43.

Saari, Juho (2009): Yksinäisten yhteiskunta. Helsinki: WSOYpro Oy.

Saari, Juho (2016): Suomalainen yksinäisyys. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Yksinäisten Suomi. Helsinki: Gaudeamus, 33–69.

Saari, Antti (2010): Hallinnan tutkimusta suomeksi. *Kasvatus & Aika* 4 (3) 2010, 97–113.

Saastamoinen, Mikko (2010): Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja. Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus. Teoksessa Kaisto, Jani ja Miikka Pyykkönen (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 230–253.

Selin, Jani (2010): Kansalaisuuden tuottaminen yhteisöllisissä huumehoidoissa. Teoksessa Kaisto, Jani ja Miikka Pyykkönen (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 213–229.

Seppänen-Järvelä, Riitta (2004): Prosessiarviointi kehittämissuorituksissa. Opa käytäntöihin. Helsinki: STAKES.

Siisiäinen, Martti (2003): Vuoden 1997 yhdistykset. Teoksessa Hänninen, Sakari, Anita Kangas ja Martti Siisiäinen (toim.): Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Gummeruksen Kirjapaino Oy, 11–37.

Simpura, Jussi (2002): Sosiaalista pääomaa mittamassa. Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy, 200–222.

Sulkunen, Irma (1989): Naisten järjestäytyminen ja kaksijakoinen kansalaisuus. Teoksessa Alapuro, Risto, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius (toim.): Kansa liikkeessä. Helsinki: Kirjayhtymä, 157–175.

Sulkunen, Pekka (2006): Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.

Särkelä, Riitta (2016): Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990–2010. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisuja 40.

Tervonen-Goncalves, Leena & Oinonen, Eriikka (2014): Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkkinä terveyden edistäminen. Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):5, 512–536.

Uusitalo, Petri (1999): Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari ja Marketta Rajavaara (toim.): Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 17–30.

Vartola, Juha (2009): Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, Ilari ja Lotta-Maria Sinervo (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintatieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus, 13–43.

Vedung, Evert (2003): Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. Stakes, FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki.

Virtanen, Petri (2007): Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vänttinen, Pekka (2016): Pekka Lapinleimu: Lisää pop up -meininkiä tulevaisuudessa. Raiku -lehti, Vaikuttaja-palsta, erikoisnumero, joulukuu 2016.

Vänttinen, Pekka (2015): Pekka Mykrä: Auttamisen eetosta on puolustettava. Raiku -lehti, Vaikuttaja-palsta, 2/2015, 11.

Walker, Warren E. (2000): Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis* J. Multi-Crit. Decis. Anal. 9, 11–27.

Yliaska, Ville (2014): Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into Kustannus.

Äyräväinen, Anna (2005): Osuustoiminta – demokraattista taloudenpitoa. Teoksessa Hakkarainen, Outi, Jaana Airaksinen ja Tove Selin (toim.): Talous ja demokratia. Ratkaisuja Suomesta ja muualta maailmasta. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy, 414–420.

Elektroniset lähteet

Arnkil, Tom Erik & Kai Alhanen (2009): ”Älkää ottako tätä karkkia pois”. Käsitteitä yhteiskunnallisen kokeen tutkimiseksi. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):3, 316–329.

Butler, Eamonn (2013): Julkisen vallan käyttäjät. Opas julkisen valinnan teoriaan. Helsinki: Ajatuspaja Libera. Saatavilla: libera.fi/wp-content/uploads/2013/09/Julkisen-vallan-kayttajat_Opas-julkisen-vallan-teoriaan.pdf, luettu 2.8.2018.

Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01_2018_Eriarvoisuutta%20kasittelevan%20tryn%20loppuraportti_kansilla_nettili.pdf?sequence=1&isAllowed=y, luettu 27.11.2018.

Erkkilä, Tero (2007): Governance and Accountability – A Shift in Conceptualisation. Saatavilla: <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202007/Governance%20and%20Accountability.pdf>, luettu 24.11.2018.

Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri (2005): Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4/2005. Saatavilla: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152279/Monenlainen_tapaustutkimus.pdf, luettu 10.8.2018.

Foucault, Michel (1997a): The will to knowledge. Teoksessa Rbinow, Paul (toim.): Michel Foucault. Ethics, subjectivity and truth. Essential works of Foucault 1954-1984. New York: New Press, 11–16.

Grootaert, Christiaan & van Bastelaer, Thierry (2001): Understanding and Measuring Social Capital. The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network April 200. Saatavilla: <http://siteresources.worldbank.org/INTSOCIALCAPITAL/Resources/Social-Capital-Initiative-Working-Paper-Series/SCI-WPS-24.pdf>, luettu 30.8.2018.

Hanifi, Riitta (2011): Osallistumisen muutokset ja sosiaalinen pääoma. Kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämispäivät 17.–18.2.2011. Saatavilla: https://www.academia.edu/1681352/Osallistumisen_muutokset_ja_sosiaalinen_p%C3%A4oma, luettu 16.4.2017.

Harju, Aaro: Kansalaisyhteiskunnan historia / Kansallinen herääminen. Saatavilla: https://www.kansalaisyhteiskunta.fi/kansalaisyhteiskunta/kansalaisyhteiskunnan_historia/kansallinen_heraaminen, viitattu 13.11.2018.

Harju, Aaro (2018): Kansalaisyhteiskunnan nykyinen laajuus. Saatavilla: https://www.kansalaisyhteiskunta.fi/kansalaisyhteiskunnan_nykyinen_laajuus, luettu 13.8.2018.

Harju, Aaro: Kansallinen herääminen. Saatavilla: https://www.kansalaisyhteiskunta.fi/kansalaisyhteiskunta/kansalaisyhteiskunnan_historia/kansallinen_heraaminen, luettu 30.10.2018.

Heikkilä, Marikka, Saarni, Jouni & Koponen, Aki (2015): Tarpeeksi uutta muttei liikaa – mikä yhdistää onnistuneimpia kokeiluhankkeita? Julkaistu 18.08.2015. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/blogit/tarpeeksi-uutta-muttei-liikaa-mika-yhdistaa-onnistuneimpia-kokeiluhankkeita/>, luettu 27.8.2018.

Hokkanen, Matti (2012): Onko RAY raha-automaatti? Mosaiikki-lehti 7 (79) 2012. Saatavilla: http://www.mosaiikki.info/lehdet_fi.php?id=2012_79_ray, luettu 12.11.2018.

Hyyppä, Markku T. (2004): Kertyykö sosiaalisesta pääomasta kansanterveyttä? Yhteiskuntapolitiikka 69:4, 380–386. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101124/404hyyppa.pdf?sequence=1>, luettu 15.8.2018.

Introduction to Evaluation. Web Center for Social Research Methods. Saatavilla: <https://www.socialresearchmethods.net/kb/language.php>, luettu 14.8.2018

Jalava, Janne (2013): Seuranta ja itsearviointin merkitys (19.2.2013). Saatavilla: https://kuntoutussaatio.fi/files/1196/Jalava_Janne.pdf, luettu 11.11.2018.

Jalava, Janne & Koiso-Kanttila, Samuli (2013): RAY-rahoitteisten järjestöorganisaatioiden haasteet ja matalan kynnyksen dilemma. Teoksessa: Niemelä, Mikko ja Juho Saari (toim.): Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Kelan tutkimusosasto 2013, Teemakirja 10, 173–192. Saatavilla: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40230/Huono-osaisten_hyvinvointi.pdf, luettu 3.10.2018.

Jämsén, Arja & Pyykkönen, Anne (2014): oSallisuuden jäljillä. Saatavilla <https://www.pksotu.fi/pksotu/wp-content/uploads/2018/02/oSallisuuden-j%C3%A4ljill%C3%A4-verkkoversio-pakattuna-16052014.pdf>, luettu 18.11.2018.

Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:14. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75819/omju_2005_14_kohti_aktiivista.pdf?sequence=1&isAllowed=y, luettu 3.10.2017.

Koiso-Kanttila, Samuli (2017): Avoimet pisteet. Julkaistu 15.5.2017. Saatavilla: <https://www.stea.fi/-/avoimet-pisteet>, luettu 1.10.2018.

Kumpumäki, Tuula (2014): Tulokset ja vaikutukset näkyviin. Kohti merkityksellistä arviointia pienessä ja keskisuuressa Raha-automaattiyhdistyksen avustamassa järjestöjen yleistöinnassa. Humanistisen ammattikorkeakoulun opinnäytetyö (ylempi AMK). Saatavilla: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/76279/Kumpumaki_Tuula.pdf?sequence=1, luettu 11.11.2018.

Ogård, Morten (2000): New Public Management - markedet som redningsplanke? i Teoksessa Baldersheim, Harald ja Lawrence E. Rose (toim): Det kommunale

laboratorium - teoretiske perspektiver p lokal politikk og organisering, Bergen: Fagbokforlaget, 93-110. Saatavilla: https://issuu.com/fagbokforlaget/docs/det_kommunale_laboratorium_bla_i_bo, luettu 8.5.2018.

Omnia, Johtamisen / Yritysjohtamisen erikoisammattitutkinto järjestöjen toiminnanjohtajille ja esimiehille. Saatavilla: <https://www.omnia.fi/hae-oppimaan/amatilliset-koulutukset/erikoisammattitutkinto/jet-jarjesto>, luettu 2.8.2018.

Paasio, Petteri (2015): Sosiaalityö ja vaikuttavuus: kuinka työn vaikuttavuus otetaan haltuun? Socca – Pää- kaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus. Saatavilla: http://www.slide-share.net/Socca_osaamiskeskus/sosiaality-ja-vaikuttavuus, luettu 21.1.2017.

Peltosalmi, Juha, Eronen, Anne, Litmanen, Tapio, Londén, Pia, Näätänen, Ari-Matti Ruuskanen, Petri & Selander, Kirsikka (2018): Järjestöbarometri 2018. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Saatavilla: <https://www.soste.fi/media/jarjestobaro2018/jarjestobarometri-2018-soste.pdf>, luettu 26.11.2018.

Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn -tarkastuskertomus 117/2006. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Saatavilla: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/04095205/raha-automaattivastukset-117-2006.pdf>, luettu 11.11.2018.

Rastor, Järjestöjohtamisen koulutusohjelma. Saatavilla: <https://www.rastor.fi/jarjestojohtamisen-koulutusohjelma>, luettu 2.8.2018.

Rehtilä, Inkeri (2009): Inhimillinen toiminta asukkaiden tiloissa. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalityön lisensiaattityö. Saatavilla: <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=fb2e1187-b61e-4766-812d-7e4dfeb1a142>, luettu 1.10.2018.

Saijonkari, Maija (2008): Diagnostisten testien arviointi kultaisen standardin puuttuessa: menetelmäkatsaus. Saatavilla: www.ohtanen.fi/1947.aspx, luettu 19.4.2017

Seppänen-Järvelä, Riitta (2012): Odottamattomien, ennakoimattomien tulosten ja vaikutusten havaitseminen ja hyödyntäminen. [Luento/puheenvuoro] Arviointifoorumi 5.6.2012. Helsinki. Saatavilla: <https://www.innokyla.fi/documents/448022/29f39738-3d88-4b61-aea0-ecb98c3ca26d>, luettu 3.10.2018.

Siisiäinen, Martti (2010): Osallistumisen ongelma. Kansalaisyhteiskunta 1 (2010), 8–40. Saatavilla: https://asiakas.kotisivukone.com/files/kyts.kotisivukone.com/KY-lehti/2010-1/ky2010-1_art_siisiainen_korjattu.pdf, luettu 20.10.2018.

Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi (2009): Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. Teoksessa Kankainen, Tomi, Heli Pessala, Martti Siisiäinen, Leo Stranius, Hanna Wass ja Niklas Wilhelmsson (toim.): Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen, 90–137. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76188/omju.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, luettu 10.12.2018.

Siltaniemi, Aki & Astikainen, Anne (2014): Sosiaali- ja terveysjärjestöjen osallisuus Kaste-ohjelmassa. Teoksessa Jämsén, Arja ja Anne Pyykkönen (toim.): Osallisuuden jäljillä, 96–108. Saatavilla <https://www.pksotu.fi/pksotu/wp-content/uploads/2018/02/osallisuuden-j%C3%A4ljiill%C3%A4-verkkoversio-pakattuna-16052014.pdf>, luettu 18.11.2018.

Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt sosiaali- ja terveysministeriön kumppaneina. Sosiaali- ja terveysministeriön järjestöpoliittiset linjaukset (2011). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:5. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73749/URN%3ANBN%3Afi-fe201504224603.pdf?sequence=1>, luettu 9.11.2018.

SOSTE, Järjestöjohtamisen koulutusohjelma. Saatavilla: <https://www.soste.fi/tapahtumat/jarjestotoiminnan-koulutukset/johtamisen-koulutusohjelma.html>, luettu 2.8.2018

Stranius, Leo & Laaksonen, Lasse (2011): Verkkovaikuttamista 2010-luvulla. Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76290/01_2010_verkkovaikuttamista_2010-luvulla_60s.pdf?sequence=1&isAllowed=y, luettu 13.8.2018

Stranius, Leo (2009): Epämuodollinen kansalaistoiminta – järjestötoiminnasta kevytaktivismiin. Teoksessa Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5, 138–169. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76188>, luettu 14.8.2018.

STEA (2017): Yleiskatsaus avustuksiin vuonna 2017. Saatavilla: <http://avustukset.stea.fi/fi-fi/yleiskatsaus/2017/avustukset-toimialoittain>, luettu 5.10.2017.

STEA (2018): Stea uudistaa avustusstrategiansa. Saatavilla: <http://www.stea.fi/avustusstrategia>, luettu 31.7.2018.

Suomen perustuslaki. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, luettu 30.7.2018.

Särkelä-Kukko, Mona (2014): Osallisuuden eriarvoisuus ja eriarvoistuminen. Mistä puhumme, kun puhumme osallisuudesta? Teoksessa Jämsén, Arja ja Anne Pyykkönen (toim.): Osallisuuden jäljillä, 34–50. Saatavilla <https://www.pksotu.fi/pksotu/wp-content/uploads/2018/02/osallisuuden-j%C3%A4ljill%C3%A4-verkkoversio-pakattuna-16052014.pdf>, luettu 18.11.2018.

Tietoa Innokylästä. Saatavilla: <https://www.innokyla.fi/tietoa-innokylasta>, luettu 30.7.2018.

Verdung, Evert (2004): Arviointiaallon muodot ja suunnat. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):3. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100403/304vedung.pdf?sequence=1>, luettu 8.9.2017.

Virtanen, Petri, Karjalainen, Kirsi, Mäkinen, Anna-Kaisa, Mäkelä, Outi & Ahonen, Pertti (2003): Miten sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen tilintekovastuu toteutuu? selvitys järjestöjen saamista RAY:n toiminta-avustuksista. Saatavilla: <https://docplayer.fi/1331393-Miten-sosiaali-ja-terveysalan-jarjestojen-tilintekovastuu-toteutuu.html>, luettu 9.11.2018.

Virtanen, Petri, Uusikylä, Petri, Suoheimo, Maria, Haila, Katri, Eskola, Saila & Köppä, Lassi (2011): Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi. Loppuraportti

15.4.2011. Saatavilla: <https://blogs.helsinki.fi/gamblingbookworkplan/files/2014/12/Raha-automaattiyhdistyksen-avustustoiminnan-arviointi-20101.pdf>, luettu 30.8.2018.

VVM (2018): Mitä on tuloksellisuus? Valtiovarainministeriön kotisivut. Saatavilla: <http://vm.fi/mita-on-tuloksellisuus->, luettu 8.12.2016.

Julkaisemattomat lähteet

Kaakkuriniemi, Jorma (2007): Rahoittajan näkökulma toiminnan arviointiin. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen arviointifoorumi 6.6.2007 Helsinki.

Pilotoinnin ohjeistuskirje vuodelta 2011.

Romppainen, Esko (2005): Kilpailu ja sosiaali- ja terveysjärjestöt – kaksi näkökulmaa. Sosiaaliturvan päivät, 11.8.2005 Jyväskylä.

Liite 1: Poimintoja osallistumisen, auttamisen ja vaikuttamisen historiasta

Poimintoja Suomesta osallistumisen, auttamisen ja vaikuttamisen historiasta (mukaillen Raninen, Raninen, Toni & Tornaesus 2007, 14-17; Iivonen (toim.) 2005; Äyräväinen 2005, 414; Metsämäki & Nisula 2006; Harju 2010, 22)

Tapahtumia	Ajanjakso	Toimijoita	Ilmiöitä
Ruotsin vallan aika -1809	1700-luvun loppu ”salaisen julkisuuden aika” 1756-1790	Salainen Aurora-seura 1770 Turun Musikaalinen Seura 1790	Vapaamuurareiden looshit, salaseurat
	1791-1808 ”tilaajajulkisuuden aika” 1791-1808	Sivistysseurat, mm. Suomen Talousseura 1797	Ensimmäiset uskonnolliset seuraut
Venäjäns vallan aika, Suomen suuriruhtinaskunta 1809-1916 Fennomanian nousukausi alkoi 1810-luvulla	1820-1830	Nuorten yliopistomiesten Lauantaiseura, jonka vaikutuksesta syntyi Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 1831	Raittiusyhdistykset Rouvasväenyhdistykset Vapaapalokunnat (palontorjunnan lisäksi kuorot, orkesterit ja teatteriryhmät)
Krimin sota 1854-1855 (Suomen rannikolla Oolannin sota) Liberalistinen aatesuunta saa kannatusta 1800-luvun puolivälin jälkeen	1850-1877	Ensimmäinen urheiluseura Segelföreningen i Björneborg 1856 Kansanvalistusseura 1874 Suomen Punainen Risti 1877	Puolue- ja ammattiyhdistystoiminnan synty Ensimmäiset säätyläisten ja työnantajien perustamat työväen sivistysyhdistykset
Suuret nälkävuodet 1867-1868 Sääty-yhteiskunnan purkaminen saatettiin päätökseen 1879 (instituutiot, ammatinharjoittamisen rajoitteet) Helmikuun manifesti 1899 Ensimmäinen sortokausi 1899-1905	1880-1900	Ensimmäinen nuorisoseura Kauhavan Nuorisoyhtiö 1881 Raittiuden Ystävät 1853 Ensimmäinen ammattiyhdistys Kirjapainajien yhdistys 1884 Suomen Naisyhdistys 1884, työläisnaisten wrightiläiset työväenyhdistysten ompelijatar-osasto Helsingissä 1890, palvelijatar-osasto Viipurissa 1892 Ensimmäinen varsinainen puolue Suomen työväenpuolue 1899 Ensimmäinen alan järjestö maailmassa Skyddsföreningen för Sinnesjuka (nyk. Suomen Mielenterveysseura) 1897 Kristilliset hyväntekeväisyysyhdistykset, mm. Pelastusarmeija 1889	Kotiseutuyhdistykset syntyvät Moderni kansalaisyhteiskunta muodostuu Suomessa 1800-luvun loppupuolella

<p>Suurlakko 1905</p> <p>Toinen sortokausi 1908-1917</p> <p>Ensimmäinen maailmansota 1914-1918</p> <p>Suomen itsenäistyminen 1917</p> <p>Kansalaissota 1918</p> <p>Raha-automaattiyhdistys aloittaa 1938</p> <p>Toinen maailmansota 1939-1945 (talvisota, jatkosota, Lapinsota)</p>	1900-luvun alku	<p>Ensimmäinen vammaisten perustama järjestö Kuurojen liitto 1906</p> <p>Poliittisesti kahtia jakautuneen Suomen kaksi lastensuojelujärjestöä, Mannerheimin Lastensuojeluliitto 1920 ja Pelastakaa Lapset 1922</p> <p>Suomen Luonnonsuojeluyhdistys 1938 (nyk. Suomen luonnonsuojeluliitto SLL), Luonto-Liitto 1943</p> <p>Halkotalkoot 1942 ("koko kansa liikkeessä")</p>	<p>Aktivistit ryhtyvät luomaan aseellista järjestöä 1905</p> <p>Työväen järjestöjen määrä kasvaa nopeasti ja radikalisoituu ("1900-luvun alussa maailman vahvin työväenpuolue")</p> <p>Kansalais-, sivistys-, kulttuuri- ja urheilujärjestöjen kahtiajako, työläiset perustavat omat yhdistyksensä</p> <p>Sotilaalliset yhdistykset</p> <p>Vahva ammattiyhdistysliike</p> <p>Osuustoiminta rantautuu Suomeen</p>
Jälleen rakennuksen aikaa	Sotien jälkeen > 1950	<p>Parasta Lapsille 1945</p> <p>Suomen Reumaliitto 1947</p> <p>Suomen Sydänliitto ja Suomen Diabetesliitto 1955</p>	Eri alojen etu- ja painostusjärjestöt
	1960-1970		<p>Ammattiyhdistysten ja puolueiden toiminta vilkasta, poliittiset nuoriso- ja opiskelijayhdistykset</p> <p>Kansalaisyhteiskunnan käsite syntyy, hyvinvointivaltion ja kansalaistoimijoiden vuorovaikutus</p> <p>Ympäristöliikkeet 1960-luvun puolivälissä (esim. Kojjärvi-liike 1979)</p>
Suomi liittyy Euroopan unioniin 1995	1980-1990	<p>Esim. Joensuun Popmuusikot ry ja Ilosaarirock vuodesta 1971 ("kulttuuria talkootyöllä")</p>	<p>Elämäntapa- ja identiteettiyhdistykset, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen mahdollisuudet tuottaa palveluja laajenivat</p> <p>Harrastus-, liikunta-, kulttuuri-, luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen suosio kasvaa</p> <p>Järjestöjen vahva kytkeä poliittisiin liikkeisiin pirstoutuu</p>
<p>Valuutta euro otettiin käyttöön 2002</p> <p>Suomen itsenäisyys 100-vuotta</p>	2000-luvun alku >	<p>Suomalainen vapaaehtoistoiminta 100-vuotta 2017</p>	<p>Kansainvälisten liikkeiden rantautuminen Suomeen</p> <p>Uutena ilmiönä kansalaistoimijoiden taitava median hyödyntäminen ja uudet toimintatavat</p>

Liite 2: Teemahaastattelurunko

TEEMAHAASTATTELU

Taustakysymyksiä:

- Kuinka kauan olette työskennelleet kolmannella sektorilla?
- Kuinka kauan olette tehneet RAY/STEA -raportointia?

Tutkimuskysymyksiä:

1. MILLAISIA MUUTOKSIA ARVIOINTIKÄYNNÖISSÄ ON TAPAHTUNUT TYÖURANNE AIKANA?

- Onko vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnissa tapahtunut vuosien varrella muutoksia?
- Ovatko painotukset vaihtuneet ja/tai vaihdelleet sinä aikana, kun olette työskennelleet RAY/STEA -raportoinnin parissa?
- Näkökulmia pisteytykseen?

2. KÄYTÄNNÖT JA VAATIMUKSET OMASSA TYÖSSÄ, MATALAN KYNNYKSEN TOIMINNASSA/ORGANISAATIOSSA?

- Miten mittaatte toimintanne tuloksellisuutta? Minkälaisia omia mittareita järjestössänne on kehitetty?
- Ovatko mittarit oman toimintanne kehittämisen kannalta oleellisia ja toimivia?
- Miten hyvin toimintanne tuloksellisuus (vaikutukset, vaikuttavuus) on mitattavissa?
- Onko järjestössänne muutettu toimintaa tai toimintatapoja, jotta rahoittajan asettamat vaatimukset (tarve todennettu? tulokset mitattavissa? toiminnan vaikutukset ja vaikuttavuus arvioitavissa?) on täytetty?
- Jos olette muuttaneet toimintaanne, millä kriteereillä olette valikoineet, painottaneet tai poissulkeneet jotakin toiminnastanne? Miksi olette määritelleet tilanteen näin?
- Miten näette tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät vaatimukset omassa työssään?

3. EETTISYYS, ARVIOINTI, VAIKUTUKSET JA VAIKUTTAVUUS YHTEISKUNNASSA

- Eettisiä näkökulmia toimintaan?
- Mitä kaikkialle levinneeseen arviointiin (toiminnan arviointi, tuloksellisuus, vaikutukset, vaikuttavuus) liittyy?
- Ovatko vaatimukset lähinnä määrällisiä vai laadullisia? Kumpaa koette, että on painotettava enemmän (mikäli tämä kokemus on)?
- Millaisista käytännöistä tuloksellisuus- ja vaikuttavuusarviointi mielestänne kertoo?
- Mistä ja minkälaisesta yhteiskunnallisesta kehityksestä halu arvioida ja mitata tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kertoo?
- Mitä arviointi ja tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikuttavuuden mittaaminen mielestänne tarjoaa kansalaisyhteiskunnalle ja kansalaistoiminnalle? Viekö se jotain toiminnalta?

4. MITEN ASIOIDEN TULISI OLLA?

- Millaisia arviointikäytäntöjen pitäisi olla arvioitaessa matalan kynnyksen toimintaa?
- Miten kehittäisitte arviointikäytäntöjä matalan kynnyksen toiminnan näkökulmasta?

LOPUKSI: Mikä tärkeä näkökulma on jäänyt vielä tarkastelematta? Mitä haluaisit lisätä?

Liite 3: Viitattut dokumentit, raportit ja muut aineistot

STM (2003): Järjestöt sosiaali- ja terveystalouden toimijoina. Kansalaisjärjestötoiminnan strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Virtanen yms. (2003): Miten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tilintekovastuu toteutuu?: selvitys järjestöjen saamista RAY:n toiminta-avustuksista.

JÄRVI-hankkeen (2005–2009) aineistoa mm.: http://www.kansalaisareena.fi/2009_jarjestojohto_Jarvi.pdf.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (2006): Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn.

Perälähti (2011): JÄRVI-hankkeen seurantakartoitus.

RAY:n vastuu- ja vuosiraportti 2011.

Virtanen yms. (2011): Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arvioinnin - loppuraportti.

STM (2011): Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt sosiaali- ja terveysministeriön kumppaneina.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (2011).

Talousarvioesitys (2012): Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen momentti 33.90.50.

Koskelan (2012): ”Kehittämishankkeiden arvioinnin tila: motiivit ja arviointitiedon hyödyntäminen sosiaali- ja terveysalojen järjestöissä” -tutkimus.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto (2013).

Hakemus- ja selvityslomakkeita sekä ohjeistuksia vuosilta 2008, 2010, 2012–2018.

Liite 4: Sisällönanalyysitaulukko

Esimerkki sisällönanalyysiprosessista (kaksi näytesivua)

Kysymyspatteriston teemat	Alkuperäinen analyysiyksikkö	Pelkistetty ilmaisu	Alakategoria	Yläkategoria
Onko vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnissa tapahtunut työurasi aikana muutoksia?	”No kyl ainakin meidän toiminnassa on yhdistyksenä niin on selkeesti menty jopa vuosi vuodelta tässä eteenpäin. Mul on toki aika lyhyt perspektiivi, kun mä oon ollut tässä vasta kolme vuotta, mut on tänäkin aikana pyritty kehittää meidän kaikessa toiminnassa.”	-toiminnan kehittäminen -eteenpäin menoa -muutamassa vuodessa	Kehittäminen	Audiointi
	”Mä nyt oon ollut silleen aika vähän aikaa tässä, kun on nyt vaan sen muutaman vuoden, niin ei nyt ehkä suuria muutoksia, mutta sen ehkä, että kyllä niin kuin tarkempia tavoitteita STEA on pyytänyt. Aikaisemmin kun mä olen näiden asioiden äärelle tullut, niin ne tavoitteet on ollut aika ympäripyöreitä, niin se on ollut sellainen selkeä vaatimus siihen, että ne pitää jotenkin lyhentää ja ytimekkäimpiä ja meidän on pitänyt siinä skarpata.”	-tarkempia tavoitteita - aiemmin ympäripyöreitä -selkeä vaatimus lyhentää ja saada ytimekkääksi -täytyy skarpata	Tarkentaminen	Tuloksellisuus
	”Joo, ainakin on korostunut se semmoinen näyttö siitä, että miten se näkyy ihan asiakkailla, perheillä ja meidän kaikilla kohderyhmillä.”	-korostunut näytön tarve -miten toiminta koetaan kohderyhmässä -kohderyhmän tarkka kuvaaminen	Todentaminen, näytön vaade	Näyttöperusteinen
	”Ja myös tietysti tilastolliset asiat laitetaan sinne, mutta erityisesti siten se.”	-merkitykselliset tilastolliset asiat	Tilastointi	Tuloksellisuus
	”Kyllä mä ehkä se niin näkisin, että mikä on itseasiassa hyvä asia, että on tullut vähän niinku tiukempia tämmöistä seurantaa harjoittaa kävijämääristä ja muista semmoista asioista tarkemmin ja siitä kohderyhmän tavoitettavuudesta, onnistumisesta siitä, että se on ihan hyvä asia. Mutta sit tullaan siihen, että kun on matalan kynnyksen paikka ja se on avointa toimintaa, niin tää erilainen tilastointi	-tiukempi seuranta -kohderyhmän tavoitettavuus -kävijämäärien seuranta -matalan kynnyksen ja avointen paikkojen hankala tilastoitavuus	Tiukentuminen Seuranta Haastavuus	Tavoiteperusteinen

	on hankalaa.”			
	”Ja meillähän silleen näkyy, et kun on hankkeeseen rekrytoitu projektipäällikkö, niin yksi olennainen oli jo siinä rekryilmoituksessa et edellytetään raportointia, raportointitaitoja. Et se on kyllä, et pitää osata niinku tuottaa ne tulokset.	-tietynlaisen osaamisen korostuminen	Osaamisvaatimukset	Auditointi
	”Se on niinku oma kielipelinsä tuottaa sitten rahoittajalle kelpavaa tekstiä. Ja joutuu just käyttämään et se ei riitä, että sä kerrot vaan siitä toiminnasta vaan pitää saada se laajempi perspektiivi et pitää saada se, miten se hyödyttää sitä aluetta ja miten koko yhteiskuntaa ja mahdollisesti jopa laajempaa. Sun pitää siis osoittaa rahoittajalle myös.”	-rahoittajan kieli -hyödyn osoittaminen koko yhteiskunnalle, paikallisesti ja jopa laajemmin -hyödyn osoittaminen rahoittajalle	Rahoittajan kieli Hyödyn osoittaminen	Auditointi Tuloksellisuus
	”No aikanakin näissä TVS:ssä, tuloksellisuus ja vaikuttavuusarvioinneissa ainakin viimeksi oli, onko siitä nyt parivuotta aikaa, niin ainakin niitä mittareita on pitänyt olla enemmän ja jotenkin enemmän sitä sellaista vaikuttavuutta, mutta se on tullut ihan muutamina viime vuosina. Näitä mittareita pitää olla lisää ja jotenkin lukuja. Niin, määrällisiä juttuja enemmän. Mun mieltä se oli jotenkin rennompaa ennen. Kasvanut huomattavasti. Siitä on tullut jotenkin hallitumpaa.”	-mittareiden lisääntyminen -vaikuttavuuden pohdintaa -määrällisyyttä enemmän -ennen rennompaa -tullut hallitumpaa	Vaikuttavuus Mittarit Hallittua Määrällistäminen	Tuloksellisuus
	”Mä en osaa sanoa onko ne vaihtunut, mutta mun mieltä STEA sanoi sen aika hyvin, että kaikki lähtee ja palautuu tavoitteista.”	-tavoitteiden tärkeys ja järjvä hakemus	Tarkat tavoitteet	Tuloksellisuus
	”Mitä tuloksia, mitä tuotoksia, tuloksia, mitä vaikutuksia syntyy.”	-raportointi: tulokset, tuotokset ja vaikutukset	Vaikutukset	Tavoiteperusteinen
	”Nyt yleisavustus on ekaa kertaa TVS prosessissa mukana, ei ole ollut aikaisemmin, ja nyt STEA:n mukaan olemme yhteisellä oppimismatkalla. Varmaan, mutta kuten edellä sanoin, täytyy korostaa, että se on osa avustusharkintaa. Täytyy suhtautua kaikella vakavuudella, että ei tässä pelkällä hakemuksella mennä.”	-rahoittajan mukaan yhteisellä oppimismatkalla -osa avustusharkintaa -vakavuudella suhtautuminen	Avustusharkintaa	Tuloksellisuus Auditointi

Liite 5: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen momentti 33.90.50

(tekstissä olevat alleviivaukset lisätty)

Talousarvioesitys 2012

90. Raha-automaattiyhdistyksen avustukset

Selvitysosa: Valtioneuvosto on antanut arpajaislain ([1047/2001](#)) nojalla Raha-automaattiyhdistykselle rahapeliluvan yksinoikeudella raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen sekä pelikasinotoimintaan. Rahapelilupa perustuvalla toiminnalla Raha-automaattiyhdistys hankkii varoja oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Varat jaetaan harkinnanvaraisina avustuksina hakemusten perusteella.

Raha-automaattiyhdistys käsittelee avustushakemukset, laatii avustusten jakoehdotuksen ja hallinnoi avustusten maksatusta ja käytön valvontaa raha-automaattiavustuksista säädetyn lain ([1056/2001](#)) ja eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista säädetyn valtioneuvoston asetuksen ([1170/2001](#)) mukaisesti. Avustukset myöntää Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön esittelystä pääsääntöisesti kerran vuodessa.

Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettiin vuonna 2011 avustuksia 268,2 milj. euroa yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Kun lisäksi arpajaislain 22 §:n 2 momentin nojalla osoitettiin Valtiokonttorin käytettäväksi 65,2 milj. euroa sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, 30,6 milj. euroa rintamaveteraanien kuntoutukseen sekä 3,5 milj. euroa eräissä Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutukseen, oli Raha-automaattiyhdistyksen tuoton käyttö yhteensä 367,5 milj. euroa. Vuoden 2010 tuotosta jätettiin jakamatta 19,5 milj. euroa.

Raha-automaattiyhdistyksen tuottoa on tarkoitus käyttää vuonna 2012 yhteensä 384 milj. euroa. Tästä määrästä jaettaisiin avustuksina 291 milj. euroa momentilta 33.90.50. Tähän Raha-automaattiyhdistys on varautunut sisällyttämään vuoteen 2009 asti momentilta 33.70.50 maksetun terveyden edistämisen määrärahan niin sanotun järjestöjen osuuden. Lisäksi osoitetaan Valtiokonttorin käyttöön yhteensä 93 milj. euroa sotainvalidien sairaskotien käyttökustannuksiin, rintamaveteraanien kuntoutukseen ja eräiden Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutukseen. Vastaava tulo 386 295 000 euroa on merkitty momentille 12.33.90. Vuoden 2011 tuottoa jäisi myöhemmin käytettäväksi 31,6 milj. euroa.

50. Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (*arviomääräraha*)

Momentille myönnetään 291 000 000 euroa.

Määrärahaa saa käyttää arpajaislain ([1047/2001](#)) 17 §:n 2 momentissa ja 22 §:n 1 ja 3 momentissa mainittuihin tarkoituksiin.

Selvitysosa: Sosiaali- ja terveysministeriö on alustavasti sopinut Raha-automaattiyhdistyksen kanssa seuraavista tulostavoitteista avustustoiminnalle vuodelle 2012:

Avustustoiminnan lähtökohtana on avustusstrategian (2012—2015) kolme päälinjaa: avustuksia suunnataan 1) terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistamiseen, 2) terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavien ongelmien ehkäisemiseen ja 3) ongelmia kohdanneiden kansalaisten ja perheiden auttamiseen.

Järjestöt tarjoavat ihmisille mahdollisuuden osallistua, toimia ja vaikuttaa. Ne edistävät jäsenistönsä, jonkin erityisryhmän, väestönosan tai koko väestön terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Järjestöt ovat tärkeitä toimijoita terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämässä ja ko. toimintaan liittyvien uusien toimintatapojen kehittämässä.

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen on jäsennetty avustusstrategiassa kolmen päälinjan muodostamaksi kokonaisuudeksi. Ensimmäiseen päälinjaan sisältyvät toiminnot, joilla vahvistetaan hyvinvoinnin, normaalin arkielämän, yhteisöllisyyden ja osallisuuden toteutumista. Teema-alueita ovat muun muassa ihmisten osallistumisen ja mukanaolon edistäminen, hyvinvoinnille suotuisten elämäntapojen ja valintojen mahdollistaminen sekä ihmisten vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen.

Toiseen päälinjaan kuuluvat toiminnot, joilla ehkäistään erilaisia terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavia ongelmia tai riskejä. Teema-alueita ovat muun muassa terveyttä uhkaavien ongelmien havaitseminen ja varhainen puuttuminen niihin, sosiaalista hyvinvointia ja turvallisuutta uhkaavien ongelmien ehkäiseminen sekä omaehtoisen suoriutumisen edistäminen myös elämän riskitilanteissa sekä ongelmien ja riskien vähentäminen vaikuttamalla niiden kehitykseen.

Kolmannessa päälinjassa on kyse ihmisten auttamisesta ja tukemisesta tilanteissa, joista selviämässä tarvitaan erityisesti myös kanssaihminen apua ja tukea. Teema-alueita ovat järjestölähtöisen avun ja tuen tarjoaminen kanssaihmisille, käyttäjä- ja asiakasnäkökulman ja -kokemuksen varmistaminen palveluiden kehittämässä sekä syrjäytyneiden auttaminen ja tukeminen heidän saamisekseen yhteiskunnan mahdollisuuksien ja palveluiden piiriin.

Elinkeinotoimintaan verrattavaan, korvausta vastaan tapahtuvaan, palvelutoimintaan ei avustuksia myönnetä kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi. Avustukset kohdennetaan siis raha-automaattiyhdistyksistä annetun lain mukaisesti järjestötoimintaan, joka toteutetaan ostopalvelu- ja kilpailuttamisjärjestelmien ulkopuolella.

Palveluihin liittyvässä kehittämistoiminnassa edistetään soveltuvilta osin järjestöjen ja kuntien välistä yhteistoimintaa. Avustusten suuntaamisessa huomioidaan myös hallitusohjelman toteuttamiseen mahdollisesti sisältyvät kehittämis- tms. ohjelmat siltä osin kuin ne soveltuvat Raha-automaattiyhdistyksen avustusstrategian raamittamaan avustusjärjestelmään ja kansalaisjärjestöjen toimintaan.

Avustusmäärärahan käyttö vuosina 2010—2012

Vuodesta 2012 lähtien avustusmäärärahan käyttösuunnitelma tehdään avustusstrategian kolmen päälinjan mukaisella jaottelulla. Sitä tarkentava toimintoryhmäluokitus täsmentyy syksyn 2011 kuluessa.

Liite 6. Rahoittajan vastauksia arvioinnista

Marraskuussa 2018 esitin kysymyksiä STEA:lle liittyen järjestöjen arviointiin. Vastaukset kysymyksiini sain sähköpostitse. Kysymykset olivat 1) Mikä on STEA:n visio ja päämäärä liittyen arviointiin (tuloksellisuus, vaikutukset, vaikuttavuus), 2) miten tasapuolisuus otetaan huomioon (järjestöjen koko, resurssit jne.) sekä 3) tavoitellaanko vaikutuksia vai jotain suurempaa?

Seuraavaksi saamani vastaukset:

Mikä on STEA:n visio ja päämäärä liittyen arviointiin (tuloksellisuus, vaikutukset, vaikuttavuus)?

STEA:n tehtävänä on seurata STEA-avustusten käytön tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia. Avustuksen saajilta STEA edellyttää tietoa avustetun toiminnan tuloksista ja vaikutuksista. Tämä koskee erityisesti hankeavustuksia ja kohdennettua toiminta-avustusta.

Avustetun toiminnan arvioinnilla on STEA:n näkökulmasta seuraavat tehtävät:

- suunnata avustuksia tulokselliseen (ja vaikuttavaan) toimintaan. Tarkoituksena on raportoidun tiedon avulla saada ja levittää tietoa siitä, mikä toimii, miksi, kenelle ja miten. Seuranta- ja arviointitietoa hyödynnetään osana avustusvalmistelua.
- tehdä näkyväksi sosiaali- ja terveysalan järjestöjen STEA-avustuksilla aikaansaamia tuloksia ja vaikutuksia

Miten tasapuolisuus otetaan huomioon (järjestöjen koko, resurssit jne.)?

Järjestöjen toiminnan tuloksia arvioidaan aina suhteessa järjestön itsensä toiminnalleen asettamiin tavoitteisiin. STEA suhteuttaa avustuskohteen aikaansaamia tuloksia aina tavoitteiden lisäksi myös ensisijaiseen kohderyhmään ja kohderyhmän tarpeisiin.

Tämän lisäksi STEA ottaa huomioon arvioinnissaan avustuskohteen euromääräisen avustustason suhteessa saavutettuihin tuloksiin. Mikäli avustustaso on korkea, ovat myös odotukset tuloksia kohtaan korkeammat. Lisäksi STEA katsoo aina järjestön avustuskokonaisuutta eli mitä muita STEA-avustuksia järjestö saa. Voi olla

esimerkiksi, että tarkasteltava avustuskohde itsessään on pieni, mutta järjestöllä on jollakin toisella STEA-avustuksella toimiva erillinen kehittämisresurssi (kehittämispäällikkö, arviointipäällikkö tms.). Tällaisessa tapauksessa järjestöltä odotetaan kykyä asettaa toiminnalleen mitattavissa olevat tavoitteet ja myös kykyä seurata ja arvioida niiden saavuttamista.

STEA-avustuksia on myönnetty myös pienten järjestöjen arviointiosaamisen kehittämiseksi (esim. Kuntoutussäätiön ARTSI-toiminta). Omia arviointikoulutuksiaan STEA kohdentaa erityisesti niille järjestöille, joilla on ollut haasteita toiminnan tuloksellisuuden raportoinnissa. Tällä tavoin STEA pyrkii tukemaan myös niitä järjestöjä, joilla ei ole edellä kuvatun esimerkin mukaista erillistä kehittämisresurssia.

Tavoitellaanko vaikutuksia vai jotain suurempaa?

Hankeavustuksissa tavoitellaan yleensä ensisijaisesti tuloksia. Nämä yleensä kolmivuotiset avustukset ovat sellaisia, että vaikutuksia voidaan vain hyvin harvoin olettaa syntyvän. Kohdennetuissa toiminta-avustuksissakin painopiste on ollut ensisijaisesti tulosten raportoinnissa, mutta koska kyseiset avustukset ovat luonteeltaan pitkäkestoisempia, voidaan odottaa myös vaikutusten seuraamista ja raportointia. STEA toteutti tänä vuonna ensimmäistä kertaa yleisavustusten tuloksellisuus- ja vaikutusselvityksen. Tämän avustuslajin osalta arvioinnin tavoitteita tarkennetaan ensi vuoden aikana.