

## JOHDANTO

Vastuu hyvinvointiyhteiskunnasta on hajautunut. Julkishallintokeskeisestä hyvinvointivaltiosta on siirrytty monitoimijamalliin, jossa suositaan verkostomaista yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Yksilöillä on nyt suurempi vastuu hyvinvoinnistaan. Julkisen sektorin sisällä vastuu on siirtynyt paikalliselle tasolle. Kehitystä on kuvattu muutoksena hyvinvointivaltiosta hyvinvointikuntaan.

Palvelutuotannon tehostamisessa, joka on hajauttamisen rinnalla toinen keskeinen kehittämislinja, korostetaan markkinoiden merkitystä. Kilpailuttamisen lisääminen ja julkisten toimintojen markkinoistaminen nähdään keinoksi tehostaa palvelutuotantoa. Tämä suuntaus on merkinnyt sitä, että tehokkuus on syrjäyttänyt sellaisia hyvinvointivaltion rakentamisen aikaisia arvoja kuten alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo sekä sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Käsityksemme mukaan suomalainen hyvinvointiyhteiskunta koostuu kolmesta ulottuvuudesta. Hyvinvointiyhteiskunnan syntymisen edellytys ja sen jatkon tae on elävä ja toimiva kansalaisyhteiskunta. Toinen kivijalka on uudistuva hyvinvointivaltio eli julkinen sektori, jolla tarkoitetaan valtion ja kuntien toimintaa. On vaikea kuvitella pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntaa ilman dynaamista taloutta.

Käsitämme siis hyvinvointiyhteiskunnan koostuvan suomalaisessa mallissamme julkisesta hyvinvointivaltiosta ja kansalaisyhteiskunnasta, ihmisten ja kansalaisten yhteisöis-

tä. Nämä tarvitsevat rinnalleen dynaamisen talouselämän. Viime aikoina on kyetty myös osoittamaan, että talouselämä tarvitsee toimiakseen sosiaalista pääomaa, joka viriää ja elää kansalaisyhteiskunnassa ja ihmisten välisessä kaikkinaisessa vuorovaikutuksessa.

Näiden keskellä kansalainen elää perhe- ja sukuyhteyksissään – millainen tämä yksityisyyden alue sitten itse kullakin on nyky-yhteiskunnassa. Kansalaisyhteiskunta on enemmän kuin pelkkä järjestötoiminta. Se tarkoittaa kaikkea ihmisten yhteisöllisyyttä ihmisten ja perheiden yksityisyyden ulkopuolella. Vaikka sivuammekin usein kansalaisyhteiskuntaa, keskitymme pääasiassa järjestäytyneeseen kansalaistoimintaan eli järjestöihin.

Tässä kirjassa käsittelemme sitä, millaista yhteistyötä kuntien ja järjestöjen tulisi tehdä erilaisten kehityssuuntien puristuksessa. Asiaa tarkastellaan sekä kuntien että järjestöjen näkökulmasta. On syytä kysyä, pyrkivätkö kunnat siirtämään omia tehtäviään järjestöille vai nähdäänkö järjestöt paikallisessa hyvinvointipolitiikassa itsenäisinä ja kuntien kanssa tasavertaisina toimijoina? Ovatko järjestöt objekteja vai subjekteja? Vai asettuvatko järjestöt osaksi palvelutuotannon tehostamislinjaa ja pidetäänkö niitä osana hyvinvointipalvelujen tuottamisen markkinoita?

Myös järjestöt joutuvat määrittelemään omaa asemaansa ja pohtimaan, mistä lähtökohdista ne tekevät yhteistyötä kuntien kanssa. Pitävätkö ne itseään kansalaisten näkemysten välittäjinä ja kansalaisyhteiskunnan rakentajina vai pyrkivätkö ne suuntamaan toimintaansa sellaisten palvelujen tuottamiseen, joita kunnat lisääntyvässä määrin ryhtyvät niiltä ostamaan? Vai voisivatko järjestöt olla niitä toimijoita, jotka pitävät esillä hyvinvointivaltion sosiaalisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden periaatteita, kun nämä ovat jäämässä tehokkuuden vaatimusten jalkoihin?

Syvällistä keskustelua kuntien ja järjestöjen välisestä yhteistyöstä ei ole käyty. Yhteistyössä on nähty mahdollisuuksien ohella myös vaaroja. On katsottu, että jos järjestöt ryhtyvät tekemään kiinteää yhteistyötä julkisen sektorin kanssa, ne menettävät itsenäisyytään, ja niiden perustehtävä eli jäsenistönsä etujen ajaminen vaikeutuu. Pelätään tilannetta, jossa ”koira ei pure ruokkivaa kättä”.

Kunnat ovat nähneet uhaksi sen, että kun järjestöjen merkitys kasvaa paikallisessa hyvinvointipolitiikassa ja palvelujen tuottamisessa, samalla kunnalliseen demokratiaan kuuluvien luottamushenkilöelinten valta ja vaikutusmahdollisuudet vähentyvät. Pelätään, että jos hyvinvointivastuu hajautuu, se ei ole enää kenenkään vastuulla. Järjestöjen merkityksen kasvu on nähty myös osaksi uusliberalistista kehittämissuuntaa, joka johtaa julkisen sektorin toimintojen vähenemiseen ja hyvinvointivaltion rapautumiseen. Markkinayhteiskunnan kannattajat puolestaan katsovat, että järjestöjen lisääntyvä palvelutuotantotehtävä voi vääristää kilpailua ja haitata markkinoiden toimivuutta.

Kuntien ja järjestöjen yhteistyö on tärkeä paikallista hyvinvointipolitiikkaa koskeva kysymys, josta on keskusteltu vain vähän. Yleisenä piirteenä on ollut se, että julkista sektoria ja kolmatta sektoria on käsitelty erillisinä toimijoina. Hyvinvointivaltion asemasta ja tulevaisuudesta sekä kuntien kehittämissuunnista on tehty runsaasti tutkimuksia ja selvityksiä. Samoin kolmas sektori on ollut omana alueenaan vilkkaan keskustelun ja tutkimuksen kohteena – varsinkin viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Tässä kirjassa kiinnitämme päähuomion kuntien ja järjestöjen yhteistyöhön. Samalla pyrimme ylittämään sen keskustelun tason, jossa järjestöt nähdään joko voimavarana hyvinvointipalvelujen tuottamiselle, tai korostetaan vaaroja, joita kuntien ja järjestöjen yhteistyö aiheuttaa järjestötoimin-

nalle. Tarkastelun peruslähtökohtana on, että sekä julkisella että kolmannella sektorilla on omat ja itsenäiset tehtäväalueensa. Näiden omien alueiden ohella kunnilla ja järjestöillä on myös yhteinen hyvinvointipoliittinen tehtäväalue, jonka merkitys on mielestämme kasvamassa.

Kuntien ja järjestöjen yhteistyössä on kysymys hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan suhteesta. Hyvinvointivaltion tulee järjestää ja tuottaa kansalaisten tarvitsemia palveluja ja kantaa huolta kansalaisten perusturvallisuudesta. Kansalaisyhteiskunta on julkisesta vallasta vapaata ja kansalaisten omaehtoiseen toimintaan perustuvaa. Hyvinvointivaltion tulee luoda edellytyksiä vapaalle kansalaistoiminnalle. Kuntien ei pidä nähdä järjestöjä vain oman palvelutuotantonsa täydentäjinä, vaan yhteisöllisyyden edistäjinä ja kansalaisyhteiskunnan rakentajina.

Hyvinvointivaltiota tulee rakentaa eettisesti ja moraalisesti kestäväälle perustalle. Kansalaiset eivät elä vain yhteiskunnan tuottamien palvelujen varassa, vaan heille ovat tärkeitä lähiyhteisöjen sosiaalinen tuki ja ihmisten keskinäinen huolenpito. Järjestöt voivat pitää yllä ja edistää hyvinvointivaltion arvopohjaa. Ne voivat toimia yhteiskunnan sisäisenä äänenä, joka kuuluu taloudellisten arvojen yli.

Vaikka hyvinvointiyhteiskunnalla ja taloudellisella kehityksellä on keskinäinen riippuvuussuhde, suhde talouteen ei saa olla hyvinvointivaltion kehittämisessä määräävä tekijä. Globaalitalouden paineessa keskustelua on hallinnut liikaakin väittely siitä, onko hyvinvointivaltio taloudellisen kilpailukyvyyn perusta vai uhkaako hyvinvointivaltion raskas palvelujärjestelmä menestymistä globaalissa talouskilpailussa. Kansalaisyhteiskunnan ja paikallisyhteisöjen merkitys hyvinvointivaltion rinnakkaisina ja täydentävinä tekijöinä on jäänyt liian vähälle huomiolle.

Yhteisöllisyyden rakentamisessa kuntien ja järjestöjen keskinäisellä vuorovaikutuksella on suuri merkitys. Kuntien ja järjestöjen yhteistyössä tarvitaan pelisääntöjä ja uusia toimintatapoja, joita tässä kirjassa esittelemme. Näiden määrittely on mahdollista vain ymmärtämällä kummankin osapuolen omat toimintaperiaatteet ja kehityssuunnat sekä näkemällä toimintaympäristön muutoksesta nousevat yhteistyötarpeet. Muuttuvassa toimintaympäristössä ei ole olemassa yhtä oikeaa toimintamallia, vaan eri tilanteissa ja eri yhteistyöalueilla on toimittava eri tavoin. Yhteistyötä tulee tarkastella niin hyvinvointivaltion tehtävien hoidon kuin kansalaisyhteiskunnan rakentamisen näkökulmista.

Kirjan kirjoittajista Diakonia-ammattikorkeakoulun rehtori Jorma Niemelällä on pitkäaikainen kokemus järjestötoiminnasta, ja Jyväskylän kaupungin kehitysjohtaja Sakari Möttönen on puolestaan toiminut pitkään kunnallisissa tehtävissä. Molemmat ovat olleet mukana myös monissa kuntien ja järjestöjen yhteistyöhankkeissa ja organisaatioissa. Lisäksi he ovat tutkijoina käsitelleet hyvinvointipolitiikkaa ja perehtyneet yhteistyökysymyksiin. Kirjoittajien erilaiset kokemustaustat ja lähtökohdat ovat jätetty tietoisesti näkyviin. Kirjaa voikin lukea kirjoittajien välisenä vuoropuheluna.

Kirja rakentuu siten, että ensin katsomme kansalaisyhteiskunnan kehitystä, jossa korostuu järjestöjen merkitys ja jossa näkyy suuntia, jotka vaikuttavat järjestöihin ja niiden yhteistyösuhteisiin (luku 1). Sitten tarkastelemme hyvinvointivas- tuun siirtymistä paikalliselle tasolle ja siitä syntyvää tarvetta kuntien ja järjestöjen yhteistyöhön (luku 2). Järjestötoimin- nan tarkastelu omana ja itsenäisenä toimialueenaan muodostaa seuraavan kokonaisuuden (luku 3). Kuntien toimintaa nykyisessä toimintaympäristössä ja siitä nousevaa yhteistyö- tarvetta käsitellään neljännessä osiossa (luku 4). Sekä kun- tiin että järjestöihin kohdistuvat esimerkiksi globalisaatiosta

ja markkinamekanismeista nousevat ristiriitaiset ympäristötekijät ovat luvun 5 aihe. Kuntien ja järjestöjen yhteistyön konkreettisia vaihtoehtoja (luku 6) sekä esimerkkiä kuntien ja järjestöjen yhteistoimintaorganisaatiosta (luku 7) käsitellään ennen päätelmä- ja pohdintaosaa (luku 8).

Kirja muodostaa kokonaisuuden, josta molemmat kirjoittajat vastaavat. Tehtäväjako on muodostunut sellaiseksi, että Jorma Niemelä on kirjoittanut järjestöjä koskevat osat (luvut 1 ja 3) ja Sakari Möttönen kuntia koskevat luvut (2 ja 4). Muut luvut (5, 6, 7 ja 8) ovat syntyneet kirjoittajien yhteistyönä.