



VAPAAEHTOISTOIMINTA, VERTAISTUKI JA KILPAILUTTAMINEN

Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen -työryhmä
Työryhmän sihteeri: Riitta Kittilä
Helsinki 2004

SISÄLLYS

Aluksi	3
1. Mitä vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus ovat?	3
1.1. Vapaaehtoisuuden ja vertaisuuden yhteiskunnalliset kehykset	3
1.2. Vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus sosiaali- ja terveysjärjestöissä	4
1.3. Vapaaehtoistoiminnan käsitteestä	5
1.4. Vertaisuuden käsitteestä	6
2. Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen järjestöjen palvelut toiminnassa	7
2.1. Ammatillinen palvelutoiminta	8
2.2. Vapaaehtoistoiminta	8
3. Kansalaistoiminnan ja palvelutoiminnan suhde	9
Asiakasnäkökulma	9
Ideologinen näkökulma	9
Toiminnallinen näkökulma	10
Laadullinen näkökulma	10
Rahoittajan näkökulma	10
4. Työryhmän kannanotot ja toimenpide-ehdotukset	10

Aluksi

Sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry. käynnisti Sosiaali- ja terveystyöjärjestöt ja kilpailuttaminen –projektin vuonna 2003. Projektin tavoitteena on ollut selvittää kilpailuttamisen vaikutuksia sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen toimintaan.

Kilpailuttamisprojektin työvaliokunta asetti kokouksessaan 24.2.2004 Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen työryhmän. Kilpailuttamisprojektin työvaliokunta muotoili työryhmälle seuraavan tehtävän: Työryhmän tehtävänä on kerätä tietoa siitä, miten ammatillinen palvelutoiminta ja vapaaehtoistoiminta tällä hetkellä limittyvät yhteen järjestöjen toiminnassa sekä kartoittaa vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja kilpailuttamisen yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia käytännön tasolla.

Tämä on Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen – työryhmän loppuraportti. Ensimmäisessä luvussa käydään läpi keskeiset käsitteet sekä käsitellään vapaaehtoistoiminnan ja vertaisuuden yhteiskunnallisia ja järjestötoiminnallisia kehyksiä. Toisessa luvussa avataan vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja ammatillisen toiminnan erilaisia liitoksia. Kolmannessa luvussa pohditaan laajemmin kansalaistoiminnan ja palvelutoiminnan suhdetta järjestöissä. Neljännessä luvussa esitetään työryhmän kannanotot ja toimenpide-ehdotukset.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut suunnittelija Virpi Dufva (YTY ry.). Työryhmän jäseninä ovat toimineet toiminnanjohtaja Varpu Kettunen (Alzheimerkeskusliitto), toiminnanjohtaja Susanna Lohiniemi (Kehitysvammaisten Tukiliitto), projektikoordinaattori Airi Kärpänen (Kuurojen Liitto), johtaja Milla Kalliomaa (Mannerheimin Lastensuojeluliitto), toimitusjohtaja Mauno Lehtinen (Näkövammaisten Keskusliitto), kehittämisspäällikkö Marja Vuorinen (Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto), talouspäällikkö Raili Linkoheimo (Suomen Mielenveysseura) ja omaishoidon koordinaattori Sisko Aalto (Suomen Punainen Risti). Työryhmän sihteerinä on toiminut projektisuunnittelija Riitta Kittilä (YTY ry.). Työryhmä kokoontui 4 kertaa. Lisäksi työryhmä osallistui aktiivisesti Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ja Sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:n yhteistyössä 5.5.2004 järjestämään seminaariin Yleishyödylliset palvelut ja vapaa kilpailu, jossa esiteltiin työryhmän työskentelyn tuotoksia. Tässä loppuraportissa huomioidaan seminaarissa käyty keskustelu. Työryhmän työskentelyä esiteltiin myös Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitossa toimivalle vapaaehtoistoiminnan neuvottelukunnalle 6.5.2004. Myös tässä tilaisuudessa käyty keskustelu on huomioitu tässä raportissa.

1. Mitä vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus ovat?**1.1. Vapaaehtoisuuden ja vertaisuuden yhteiskunnalliset kehykset**

Professori Liisa Hokkanen analysoi vapaaehtoisuuden ja vertaisuuden paikkaa suomalaisessa yhteiskunnassa seuraavasti: ”Vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus ovat kansalaisten keskinäisiä toimintamuotoja. Niiden olemassaoloon vaikuttaa se, millaisia muita auttamisen tapoja on käytössä. Siksi hyvinvoinnin ja sosiaalisen tuen tuottamisen kokonaisuus kussakin yhteiskunnassa on merkittävä tausta vapaaehtoisen ja vertaisen auttamisen ymmärtämiselle. Suomalaisen hyvinvointivaltion kehittymisen myötä meille muotoutui palvelujärjestelmä, jolla pyrittiin luomaan yhä tarkentuvaa osaamista erilaisiin hyvinvoinnin vajeisiin. Tuen tuottamisen päävastuu oli julkisella toimijalla. ... Vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki nähtiin toissijaisina suhteessa ammatilliseen auttamistyöhön.” Tilanne kuitenkin muuttui, kun hyvinvointivaltiomalli joutui laman myötä vaikeuksiin. Tämän jälkeen siirryttiin puhumaan hyvinvointiyhteiskunnasta ja hyvinvoinnin monituottajamallista. Hyvinvoinnin monituottajamallissa vapaa-

ehtoistoiminta ja vertaisuus ovat eri tavalla näkyviä ja tarvittuja hyvinvoinnin osatekijöitä. 1

Vapaaehtoistoimintaa ja vertaisuutta ei pidä tarkastella vain palvelutuotannon näkökulmasta. Vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus ovat osa aktiivista kansalaisuutta. Ne tarjoavat ihmisille mahdollisuuden auttaa ja vaikuttaa omassa lähiyhteisössä. Toiminnalla on tärkeä yhteiskunnallinen viesti: se kertoo, että kansalaiset kantavat vastuuta ja välittävät toisistaan. Laajasti tarkasteltuna vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus ovat arvo sinänsä sen lisäksi, että ne voivat jossain määrin tukea julkista palvelutuotantoa. Kuntien taloudellisten resurssien huetessa uhkana on, että vapaaehtoistoimijoiden varaan lasketaan liikaa. Vapaaehtoistoiminta ei voi korvata ammatillisia sosiaali- ja terveyspalveluita eivätkä vapaaehtoisjärjestöt voi kantaa kunnalle kuuluvaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuuta.

1.2. Vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus sosiaali- ja terveysjärjestöissä

Vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus ovat sosiaali- ja terveysjärjestötoiminnan perusydintä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan piirissä arvioidaan olevan noin 180 000 vapaaehtoista. Järjestöjen toiminnan piirissä olevien vertaisten määrää on vaikeampi tai lähes mahdotonta arvioida. Järjestöön liittymisen takana voi olla kokemus vertaisuudesta ko. järjestön jäsenistön kanssa. Näin on usein henkilön liittyessä esimerkiksi potilas- tai vammajärjestöön, mutta myös monissa muun tyyppisissä järjestöissä. Vertaistoiminnasta on alettu puhua enemmän vasta viime vuosina, koska vertaisuus on vasta nyt osattu määritellä omana ilmiönään, erikseen muusta järjestön kansalaistoiminnasta. Silti vertaistoiminta on samalla tavalla järjestöjen toiminnan ydintä kuin vapaaehtoistoimintakin. Joissakin järjestöissä koko ideologia perustuu vertaisuuteen.

Palkkatyö, vapaaehtoistoiminta, ammatillinen osaaminen ja vertaisuus muodostavat järjestöjen toiminnassa monimuotoisia liitoksia. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysjärjestöjen palveluksessa on noin 32 500 palkattua työntekijää ja järjestöjen osaaminen perustuu jäsenistön kokemustiedon lisäksi mitä suurimmassa määrin myös ammatilliseen tietoon.² Vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen organisoiminen on osa järjestöjen ammatillista erityisosaamista. Järjestöt luovat vapaaehtoistoiminnalle mahdollisuuksia ohjaamalla toimintaa, kouluttamalla vapaaehtoisia ja järjestämällä vapaaehtoisille virkistystoimintaa. Samalla tavoin järjestöt mahdollistavat myös vertaistuen toteutumisen. Tähän tarvitaan palkattua henkilöstöä, jolla on ammatillista erityisosaamista vapaaehtoistoiminnasta ja vertaistuesta ja niiden ohjaamisesta. Vastuunjako palkatun työn ja vapaaehtoistoiminnan välillä vaihtelee eri toiminnoissa ja palveluissa.

Esimerkki 1:

Näkövammaisten keskusliiton lukupalvelu

Näkövammaisten Keskusliiton lukupalvelu on toiminut runsaat 10 vuotta ja vapaaehtoislukijoita on tällä hetkellä noin 800. He lukevat kotonaan kaseteille näkövammaisten tarvitsemaa materiaalia, jota mikään muu taho ei tuota äänitteeksi, kuten esim. ammatti- ja harrastuskirjallisuutta, käyttöohjeita, erityislehtiä yms. Vapaaehtoinen itse valitsee milloin hän haluaa ottaa lukutehtävän ja sitoutuu yhteen lukutehtävään kerrallaan. Lukupalvelu palvelee koko maata. Lukupalvelun hoitaminen vaatii kaksi henkilötyövuotta. Tehtävien välityksessä on puolitoista henkilöä ja lisäksi yksi työntekijä

¹ Hokkanen, Liisa (2003) Vapaaehtoinen ja vertainen auttaminen. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Helsinki: PS-kustannus, s. 254–274.

² Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2003) Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes, raportteja 274.

osa-aikaisesti vastaa äänitteiden laadunvalvonnasta ja palautteen antamisesta luki-joille.

Miksi jotakin toimintaa ryhdytään sitten toteuttamaan vapaaehtois pohjalta? Tähän on varmasti monia syitä. Ideaalitulanteessa vapaaehtoistoiminnassa yhdistyy havaittu tarve sekä ihmisten halu toimia vapaaehtoisesti. Vapaaehtoistoiminnan kautta on mahdollista tavoittaa ja auttaa sellaisia ihmisiä, jotka eivät löydä tai mahdu julkisen palvelujärjestelmän piiriin. Vapaaehtoisesti voidaan tarjota myös sellaista tukea, jonka järjestäminen muutoin olisi kohtuuttoman kallista. Vapaaehtoistoiminta tarjoaa apua ja osallistumisen mahdollisuuksia kaikille varallisuuteen katsomatta.

Esimerkki 2:

Mannerheimin Lastensuojeluliiton perhekahvilat ja avoimet kohtaamispaikat

Mannerheimin lastensuojeluliitolla on yli 560 paikallisyhdistystä, jotka järjestävät erilaista vapaaehtoistoimintaa. Yksi vapaaehtoistoiminnan muoto ovat perhekahvilat ja avoimet kohtaamispaikat, joissa lapsiperheet voivat tavata toisiaan. Toiminta pyörii pääsääntöisesti vapaaehtoisten vetäjien varassa, mutta joissakin yhdistyksissä voidaan hyödyntää myös esimerkiksi määräaikaista työllistettyjä työntekijöitä vapaaehtoisten tukena. Keskusjärjestö tukee toimintaa järjestämällä koulutusta ja tuottamalla esitteitä ja oppaita.

Järjestöt saavat vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen koordinointiin Raha-automaattiyhdistyksen avustusvaroja, mutta järjestöt käyttävät siihen myös omia varojaan. Varoja tarvitaan vapaaehtoistoimintaa koordinoivien henkilöiden palkkaan ja muihin kuluihin, esimerkiksi materiaalkuluihin. Kokemus osoittaa, että vapaaehtoistoiminta tarvitsee tämän tuen toteutuakseen. Paikallisella tasolla myös kunnat avustavat taloudellisesti ja tukevat muutoin vapaaehtoistoimintaa organisoivia järjestöjä osoittamalla esimerkiksi kokoontumistiloja. Järjestöillä on yhteistyötä myös mm. seurakuntien kanssa.

Esimerkki 3:

Kuurojen liiton viittomakielinen vapaaehtoistoiminnan kehittämisprojekti 2003–2005

Viittomakielisen vapaaehtoistoiminnan kehittämisprojektissä haetaan vapaaehtoisia viittomakielisiä kuuroja, kuurosokeita ja kuuleviakin henkilöitä osallistumaan tukihenkilötoimintaan. Tukihenkilöiden asiakkaat tulevat ensisijaisesti toimijaorganisaatioiden kenttätyöntekijöiden asiakaspiiristä. Työntekijöiden osuutena on järjestää kohtaamisia, huolehtia sopimuksista, arvioida ja seurata kehitystä. Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi on tavoitteena luoda viittomakielinen vapaaehtoistoiminnan pysäkki, jonka toimintaa olisi tukihenkilötoiminnan lisäksi mm. vertaistukiryhmätoiminta.

1.3. Vapaaehtoistoiminnan käsitteestä

Vapaaehtoistoiminta ja palkkatyö.

Vapaaehtoistoiminta ja vertaisuus eivät ole käsitteinä täysin yhteismitallisia. Vapaaehtoistoiminta tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että vapaaehtoistoimintaan osallistuvat ihmiset osallistuvat toimintaan omasta vapaasta tahdostaan, vastikkeetta. Verottajan tulkinnan mukaan vapaaehtoisuuden pohjalta organisoitu toiminta voi olla joissain tapauksissa palkkatyöhön rinnastettavaa toimintaa (tuloverolain 71§ 3 momentti). Sosiaali- ja terveysjärjestöissä tuloverolain säädöksiä joudutaan soveltamaan luottamus- tehtävissä toimiviin vapaaehtoisin ja muihin vapaaehtoisin, joille syntyy vapaaehtoisuuteen osallistumisesta kuluja. Kuluihin liittyvät rajoitukset voivat heikentää aktiivisimpien ja/tai syrjäseudulla asuvien vapaaehtoisten motivaatiota, kun heidän

kulukorvauksiksi kokemansa päiväraha- ja kilometrikorvaukset ovat osaksi verotuksen kohteena.

Vapaaehtoistoiminta ja ammatillinen toiminta.

Usein ajatellaan, että vapaaehtoistoiminnan vastakohta on ammatillinen toiminta. Vapaaehtoistoiminta ja ammatillinen toiminta eivät kuitenkaan asetu vastakohtiksi, vaan vapaaehtoisuuden ja ammatillisuuden kytkökset ovat paljon monimutkaisemmat. Yhtenä syynä siihen, että vapaaehtoinen toiminta ja ammatillinen toiminta nähdään usein vastakohtina, on varmasti se, että ihmiset haluavat toimia elämässään erilaisissa rooleissa ja usein esimerkiksi vapaaehtoisina toimia aivan eri sektorilla kuin mihin heillä on ammattikoulutus. Näin ei kuitenkaan aina ole. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset saattavat myös vapaa-ajallaan osallistua tärkeinä pitämisiinsä sosiaali- ja terveysalan vapaaehtoishankkeisiin (esimerkiksi luottamushenkilöinä) ja tuoda hankkeeseen paitsi oman vapaaehtoisen panoksensa, myös alan ammatillisen osaamisensa. Vapaaehtoinen toiminta voi olla myös osa ammatillisen osaamisen kehittämistä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan opiskelijoille toimiminen vapaaehtoisena ns. auttavassa vapaaehtoistoiminnassa voi olla polku työelämään.

Vapaaehtoistoiminnan muodot ovat myös erilaisia. Joissakin vapaaehtoistoiminnoissa ei vaadita mitään erityistä ammatillista tai muuta osaamista, vaan kyse on hyvin arkisista asioista, joita kaikki osaavat tehdä. Erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjen ns. auttavassa vapaaehtoistoiminnassa on usein tärkeintä se, että vapaaehtoinen on ihmisenä toisen ihmisen rinnalla. Tätä saatetaan tukea pienimuotoisella koulutuksella tai ohjauksella, mutta pääosin tärkein taito on olla läsnä toiselle ihmiselle. Tänä päivänä on kuitenkin paljon myös sellaisia vapaaehtoistoiminnan muotoja, jotka vaativat paljon erityisasiantuntemusta ja osaamista. Tämän tyyppisten vapaaehtoistoimintojen arvioidaan jopa kasvavan tulevaisuudessa.

Vapaaehtoistoiminta ja tuotteistaminen.

Vapaaehtoistoiminnan tuotteistaminen on ristiriitainen kysymys. Toisaalta vapaaehtoistoiminta perustuu kansalaisten vapaaseen valintaan. Se ei ole ohjattunakaan samalla tavalla työnjohdon alaista toimintaa kuin palkkatyö. Vapaaehtoistoimintaan voi lähteä mukaan silloin, kun haluaa ja siitä voi myös lähteä pois silloin kun haluaa. Vapaaehtoistoimintaan liittyy myös tietty innovatiivisuus. Esimerkiksi järjestön piirissä toimivat kansalaiset voivat vapaasti kehittää erilaisia tapoja toimia vapaaehtoisesti. Toisaalta monilla järjestöillä on kuitenkin myös pitkälle suunniteltuja ja mahdollisesti pitkään käytössä olleita vapaaehtoistoiminnan malleja, joihin voi liittyä selkeä ohjeistus ja koulutus. Tietyllä tavalla ne ovat ”tuotteita”. Ne eivät ole kuitenkaan markkinatuotteita, vaan hyvällä organisoinnilla pyritään lähinnä helpottamaan ihmisten osallistumista vapaaehtoistoimintaan, jotta se olisi mahdollista myös lyhytaikaisesti tai kertaluonteisesti.

1.4. Vertaisuuden käsitteestä

Vertaisuus ja ammatillisuus.

Vertaisuus kuvaa käsitteenä sitä, mikä on tällaiseen toimintaan osallistuvan henkilön osaamisen perusta. Vertaisen osaaminen tai tieto perustuu omakohtaiseen kokemukseen jostakin erityisestä elämäntilanteesta, esimerkiksi sairastumisesta tai vammautumisesta. Vertaisuuden ja kokemustiedon vastakohta on ammatillinen tieto ja asiantuntemus, joka perustuu koulutuksen, tutkimukseen ja ammatillisessa työssä saatuun osaamiseen. Vertaisuus ja ammatillisuus voivat liittyä yhteen. Esimerkiksi

päihdetyössä on paljon työntekijöitä, joilla on omakohtainen kokemus päihdeongelmasta toipumisesta, jota he voivat hyödyntää ammatillisen osaamisen lisäksi.

Vertaisuus ja palkkatyö.

Vertaistuki toteutuu monesti esimerkiksi järjestöjen paikallisyhdistysten perustoiminnassa itsestään, ilman että sitä erikseen määritellään puhumattakaan, että se olisi jollain tavalla rahavälitteistä. Järjestöt ovat kuitenkin hyödyntäneet vertaisuutta ja siihen liittyvää kokemustietoa erilaisissa yhteyksissä, esimerkiksi ammatillisessa kuntoutuspalvelutoiminnassa ja muussa palvelutoiminnassa sekä sosiaali- ja terveysalan koulutuksessa.

Vertaisuus ja vapaaehtoistoiminta.

Vertaiskokemus voi olla yksi syy ryhtyä vapaaehtoiseksi.. Vapaaehtoistoimintaan ryhtymiseen on toki monia muitakin motiiveja eikä vertaisuus välttämättä johda vapaaehtoistoimintaan. Monesti tarve vertaisuuden kokemiseen ja käsittelemiseen voi olla lyhytaikainen ja järjestön toiminnan piiriin hakeutuva on vähemmän kiinnostunut järjestön muusta, esimerkiksi vapaaehtoistoiminnasta.

2. Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen järjestöjen palvelut toiminnassa

Sosiaali- ja terveysjärjestöt myyvät sosiaali- ja terveyspalveluita kunnille, Kansaneläkelaitokselle, Valtiokonttorille, työvoimahallinnolle, yksityisille vakuutuslaitoksille, työntantajille ja suoraan kotitalouksille. Sosiaali- ja terveyspalveluiden julkisia ostajia sitoo laki julkisista hankinnoista, joka edellyttää julkisten palveluhankintojen kilpailuttamista. Käytännössä sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen suhteen ollaan vielä ns. harjoitteluvaiheessa. Kansaneläkelaitos ja Valtiokonttori ovat harjoittaneet oman mallinsa mukaista kilpailuttamista noin kymmenen vuoden ajan. Kunnat ovat soveltaneet hankintalakia sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintaan vasta muutaman vuoden ajan ja muutamissa palveluryhmissä

Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen -työryhmän tehtävänä on ollut kartoittaa, aiheuttaako järjestöjen toiminnalle ominainen vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen panos ongelmia kilpailuttamisprosessissa. Tällä hetkellä ei ole akuutteja ongelmia- tai riitatilanteita, joissa näihin seikkoihin olisi törmätty. Jatkossa, kun kunnat alkavat mahdollisesti laajenevassa määrin kilpailuttamaan sosiaali- ja terveyspalveluita, yhteensovittamisen ongelmia voi tapauskohtaisesti tulla.

Raha-automaattiyhdistys seuraa myöntämiensä avustusten kilpailuvaikutuksia. Lähtökohtana on avustuslain mukaisesti, että RAY:n järjestölle myöntämä avustus ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa. RAY luokittelee tällä hetkellä avustussektorit kilpailuvaikutusten suhteen kolmeen luokkaan:

Toiminnot, jotka ovat yleishyödyllistä järjestötoimintaa eivätkä sisällä rahavälitteistä palveluiden tuotantoa ja joilla ei siten ole kilpailuvaikutuksia

Toiminnot, jotka voivat olla kehittymässä palveluiksi, mutta todellista kilpailutilannetta ei vielä ole ja joilla on siten enintään vähäisiä kilpailuvaikutuksia

Toiminnot, jotka ovat selkeästi tuotteistettua palveluiden tuotantoa ja jotka ovat selvässä kilpailutilanteessa ja joilla on siten selviä, kilpailua vääristäviä vaikutuksia

Näiden kolmen luokan välillä on tietenkin liukumaa. Kun toiminta on pitkälle tuotteistettua, rahavälitteisyys lisääntyy ja syntyy enenevässä määrin vastaavaa yrityspohjaista toimintaa, kasvavat näiden seurauksena myös kilpailua vääristävät vaikutukset. Raha-automaattiyhdistys on tarkastellut tältä pohjalta mm. kotipalvelutoiminnan erilaisten variaatioiden kilpailuvaikutuksia. Perinteisen kotipalvelutoiminnan avustaminen on lopetettu kokonaan, koska tällä sektorilla on selkeästi olemassa aito kilpailutilanne. Toisessa ääripäässä on katsottu olevan kotona asumista tukeva vapaaehtoistoiminta, jolla ei ole kilpailuvaikutuksia. Näiden väliin jää laaja erilaisten toimintamallien kirjo, joissa on enemmän tai vähemmän kilpailua vääristäviä vaikutuksia. 3

Seuraavassa on pyritty hahmottamaan erilaisia vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja palvelutoiminnan liitoksia järjestöissä.

2.1. Ammatillinen palvelutoiminta

Järjestöillä on paljon palvelutoimintaa, joka perustuu puhtaasti ammatillisen, palkatun henkilöstön osaamiseen ja työhön. Hoitotehtävissä ei ole vapaaehtoisia tai vertaisia. Palveluissa voidaan käyttää hyväksi asiakkaiden keskinäistä vertaisuutta. Myös ns. ulkopuolisia vertaisia voi olla esim. luennoimassa, mutta näiden panos on kokonaisuuteen nähden pieni. Palvelu on myös ammatillisesti ohjattua.

Osa järjestöjen ammatillisesta palvelutoiminnasta on ns. kilpailuherkällä alueella. Muutamana järjestöt ovat tämän vuoksi yhtiöittäneet kilpailun alaisen palvelutoiminnan. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti (SPR) on yhtiöittänyt ammatillisen kotihoitotoiminnan (Esperi oy). Järjestöt ovat osallistuneet kuntien järjestämiin tarjouskilpailuihin ainakin vanhustenhuollon palveluiden, lastensuojelupalveluiden ja päihdepalveluiden osalta. Valtiokonttori on kilpailuttanut sotainvalidien ja sotaveteraanien palveluita ja Kansaneläkelaitos kuntoutuspalveluita. Osa järjestöjen ammatillisesta palvelutoiminnasta on alueella, jossa kilpailuhaittojen syntyminen on hyvin epätodennäköistä, koska vastaavan palvelutoiminnan tuottaminen yrityspohjalta ei ole taloudellisesti kannattavaa.

2.2. Vapaaehtoistoiminta

Järjestöillä on toimintoja, jotka perustuvat suurelta osin vapaaehtoisten panokseen. Vapaaehtoiset saavat toimintaansa ohjausta ja tukea ja toimintaa koordinoidaan ammatillisesti ja palkallisesti, mutta itse toiminta on vapaaehtoisten suorittamaa. Tämän tyyppiset toiminnot ovat harvoin sellaisia, joita esimerkiksi kunta ostaa ostopalvelusopimuksella. Sen sijaan kunta voi antaa näihin pientä avustusta, koska toiminnasta on nähty olevan hyötyä paikallisella tasolla.

Vapaaehtoistoiminnasta ei voida puhua samalla tavalla palveluna kuin palveluista, jotka tuotetaan palkallisesti. Sekä auttajan että autettavan roolit ovat erilaiset kuin julkisessa tai kaupallisessa palvelussa. Vapaaehtoisuuteen ja vertaisuuteen perustuva apu on auttajan ja autettavan yhteisesti tuottamaa hyvinvointia, jolla on myös laajempi yhteiskunnallinen merkitys. Julkisessa tai kaupallisessa palvelussa asiakas saa maksusta tai lainsäädäntöön perustuen palveluita. Hänellä on selkeä asiakkaan / kulluttajan rooli ja työntekijällä omaan tehtäväänsä liittyvät vastuut ja velvollisuudet.

Järjestöillä on ammatillista palvelutoimintaa, johon liittyy vapaaehtoistoimintaa tai vertaistukea. Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja ammatillisen palvelutoiminnan väliset liitokset voivat olla hyvin erilaisia. Joissain palveluissa ammatillinen palkattu työ ja vapaaehtoisen ja vertaisten antama panos lomittuvat kiinteästi yhteen. Ammatillisen,

³ Olli Paikkalan esitelmä Yleishyödyllinen toiminta ja sen rahoitus kilpailutilanteessa STKL:n ja YTY:n seminaarissa Yleishyödylliset palvelut ja vapaa kilpailu, Helsinki, 5.5.2004

palkatun työn ja vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen muodostamia palveluliitoksia on kilpailutettu vielä vähäisessä määrin eikä vapaaehtoistoiminta ole muodostunut toteutuneissa kilpailutuksissa ongelmaksi. Osa tällaisista palveluliitoksista on todennäköisesti sektorilla, jossa järjestöt ovat perinteisesti tuottaneet palveluita ja joissa muita toimijoita ei ole eikä näin ollen kilpailutilannettakaan.

3. Kansalaistoiminnan ja palvelutoiminnan suhde

Kun pohditaan vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja kilpailuttamisen suhdetta, taustalla on laajempi kysymys siitä, miten järjestöjen toiminnassa yleensä sovittuvat yhteen vapaaehtoinen kansalaistoiminta ja ammatillinen, palkattu palvelutoiminta.

Järjestöt alkoivat muun järjestötoiminnan ohella ylläpitää palveluita tietyille asiakasryhmille, koska sen nähtiin auttavan kansalaisia ja koska muita toiminta ei ollut. Näin ovat syntyneet esimerkiksi pienten erityisryhmien kuntoutuspalvelut ja kuurosokeiden palvelut. Osa palveluista on kehittynyt järjestöjen vapaaehtoistoiminnasta saatujen kokemusten perusteella. Näin on luotu myös uusia työpaikkoja. 1960-luvulta alkaen on ollut paikallisia vanhustenhuollon yhdistyksiä ja säätiöitä kehittämässä ja tuke-
massa ikääntyneiden asumispalveluja sekä 1980-luvulta alkaen myös ikääntyneiden palveluasumista. Usein muu järjestötoiminta tukee järjestöjen palvelutoimintaa ja ne muodostavat yhdessä kokonaisuuden. Järjestöjen erityispiirteenä on myös se, että niiden toiminta on yleishyödyllistä. Järjestöjen on mahdollista toimia ja ylläpitää palveluita myös alueille, jossa ei ole maksukykyisiä markkinoita. Lisäksi osa järjestöjen toimijoista on myös palvelujen tarvitsijoita ja käyttäjiä ja he tuovat tietoa ja henkilökohtaisia kokemuksia järjestölle. Osin he myös auttavat itse itseään sekä toimivat vertaistukena sitä tarvitseville kanssaihmisilleen. Osallistumalla palvelujen tuottamiseen järjestöt saavat lisätietoa kansalaisten tarpeista. Järjestöt voivat tätä kautta osallistua palveluiden kehittämiseen ja edistää kansalaisten hyvinvointia, millä on merkitystä koko yhteiskunnalle.⁴

Kansalaistoiminnalla ja palvelutoiminnalla on yhteinen historia ja ne ovat hedelmällisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Niiden yhteensovittaminen on järjestöille iso kysymys. Tähän liittyy monenlaisia näkökulmia.

Asiakasnäkökulma

Järjestöillä on mahdollisuus ammatillisia palveluita tuottaessaan erikoistua tietyille sektorille ja kehittää siten kansalaisia palvelevaa erityisosaamista. Vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen kautta järjestöt voivat rikastuttaa kansalaisten sosiaalisia verkostoja ja tarjota mielekkäitä toiminta-areenoita, millä on suuri merkitys hyvinvoinnille. Siten molemmat toimintamuodot ovat asiakasnäkökulmasta tärkeitä.

Ideologinen näkökulma

Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja virkistystoiminta ovat järjestöjen perustoimintaa, mutta myös ammatillinen palvelutoiminta palvelee järjestöjen perustarkoitusta kansalaisten oikeuksien puolustajina. Joskus parasta oikeuksien valvontaa on tuottaa sel-
laista palvelua, mitä järjestön edustamat kansalaisten tarvitsevat, mutta eivät saa muualta. Jos järjestö keskittyy ainoastaan tai liikaa ammatillisten palveluiden tuottamiseen, järjestöideologiasta häviää helposti jotain. Järjestöjen toimintaan tulee kuu-
lua aina muutakin kuin palveluiden tuottaminen.

⁴ Ks. Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2003) Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes, raportteja 274. ja Dufva, Virpi (2003) sosiaali- ja terveysjärjestöperheet kuvassa. Teoksessa Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.) Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanella. Jyväskylä: PS-kustannus.

Toiminnallinen näkökulma

Järjestöjen palvelutoiminnan ja kansalaistoiminnan raja ei saa olla liian tiukka, muutoin käy helposti niin, että järjestöön muodostuu kaksi erillistä, erilaista toimintalogiikkaa noudattavaa toiminta-aluetta ja järjestö jakautuu sisäisesti kahdeksi. Käytännössä kansalaistoiminta jää silloin usein jalkoihin. Järjestöjen jäsenillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa palvelutoiminnan sisältöön.

Laadullinen näkökulma

Vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki ovat olennainen osa palveluiden laatua, kun ne linkittyvät onnistuneesti yhteen ammatillisen palvelutoiminnan kanssa. Järjestöjen pitäisi pystyä artikuloimaan tämä järjestöjen palvelutoiminnan erityisyys. Vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki tuovat lisäarvoa palvelun saajalle, palvelun saajan omaiselle, vapaaehtoistojalle, sosiaali- ja terveystoimelle ja koko yhteiskunnalle.

Rahoittajan näkökulma

Järjestöjen yleistoiminnan rahoittajat (käytännössä RAY) ovat tarkkoja siitä, ettei kansalaistoimintaan suunnatulla rahalla subventoida palveluja. Järjestöjen ammatillisten palveluiden ostajat (esimerkiksi kunnat) ovat tarkkoja siitä, ettei ostetun palvelun kuluihin sisällytetä kansalaistoiminnan kuluja. RAY:n avustuksia pyritään suuntamaan sellaisiin järjestöjen palveluihin, joita kunnat (tai yritykset) eivät tuota.

Asiakasnäkökulmasta, ideologisesta näkökulmasta, toiminnallisesta näkökulmasta ja laadullisesta näkökulmasta katsottuna järjestöjen palvelutoimintaa, vapaaehtoistoimintaa ja vertaistukea voidaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena, jossa eri osat alueet palvelevat toisiaan. Rahoittajan näkökulmasta on sen sijaan tehtävä selkeä jako.

4. Työryhmän kannanotot ja toimenpide-ehdotukset

Sosiaali- ja terveystoimintojen kilpailuttamisen lisääntyminen ja keskustelu järjestöjen saamien avustusten kilpailupoliittisista vaikutuksista on herättänyt kysymyksen siitä, onko vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja kilpailuttamisen yhteensovittamisessa erityiskysymyksiä. Työryhmä pohti laajasti vapaaehtoisuuden ja vertaisuuden eri ilmenemismuotoja sosiaali- ja terveysjärjestöissä. Työryhmän näkemyksen mukaan:

Vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki ovat sosiaali- ja terveysjärjestöjen perustoimintaa. Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on oikeus organisoida vapaaehtoistoimintaa ja vertaistukea myös nykyisessä tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveystoimintaa pyritään tuottamaan kasvavassa määrin markkinaehtoisesti.

Vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki eivät ole kauppatavaraa eivätkä kilpailun alaista toimintaa.

Vapaaehtoisuuden ja vertaisen avun tarjoamiseen tulee edelleen olla mahdollisuus siellä, missä siihen on tarvetta. Markkinoistaminen ei saa johtaa siihen, että joiltakin kansalaisryhmiltä joudutaan karsimaan vapaaehtoisuuden ja/tai vertaisuuden pohjalta järjestettyä apua tai kavennetaan osallistumisen mahdollisuuksia vapaaehtoistoiminnasta kiinnostuneilta.

Vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki tuovat hyvinvoinnin kannalta yhteiskunnallisesti merkittävää lisäarvoa. Järjestöt tarvitsevat vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen organisoimiseen, tukemiseen ja kehittämiseen julkista tukea. Markkinoistaminen ei saa kaventaa vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen resursseja.