

Yksilön sopeuttajia vai yhteiskunnan muuttajia? ➤ Tuloksellisuusarviointi vammaisjärjestöjen ja vammaisten ihmisten välisen suhteen määrittäjänä

Pekka Koskinen & Aarno Kauppila

ABSTRACT

Adaptors of the individual or agents of societal change? The role of performance assessment in shaping the relationship between disability organizations and people with disabilities

This article examines how performance assessment shapes the relationship between Finnish disability organizations and their members. Using governmentality studies as a methodological lens, we show that, despite pluralistic rhetoric, assessment promotes a narrow vision of organizational tasks. The data consists of policies, instructions, and guidelines published by the Funding Centre for Social Welfare and Health Organisations. Focusing on the notion of the “target group” in efficiency assessment reports, we argue that assessment practices influence how organizations are expected to understand their constituency. Rather than aligning with the disability movement’s vision of organizations as advocates for members’ interests and as platforms for political participation, performance assessment positions people with disabilities primarily as passive recipients of social support.

Keywords: civil society, disability organizations, governmentality, performance assessment

JOHDANTO

Suomi ratifioi Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista vuonna 2016. Kuten sosiologi Stephen Meyers (2019) on huomauttanut, sopimus on merkittävä ei pelkästään sen takia, minkälaisia velvoitteita se asettaa sopimusosapuolten valtioille, vaan myös kansalaisjärjestöille ja näiden suh-

teelle valtioon. Sopimukseen kirjatun periaatteen mukaan ”vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.” (YK-liitto 2016, 7–8). Tämä vammaissopimuksen niin sanottu ”kansalaisyhteiskuntamandaatti” (Meyers 2016) on kaksijakoinen: se velvoittaa yhtäältä valtiota ottamaan vammaisjärjestöjen näkemykset huomioon päätöksenteossa ja toisaalta vammaisjärjestöjä toimimaan vammaisten ihmisten äänen ja näkemysten esiintuojina.

Yhteiskunnallisessa keskustelussa kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunta nähdään usein ihmelääkkeenä monenlaisiin nyky-yhteiskunnissa vallitseviin ongelmiin, oli kyse sitten demokratian rapautumisesta tai ihmisten terveydellisten, sosiaalisten tai taloudellisten huolien lievittämisestä (Freise, Pyykkönen & Vaidelyté, 2010; Julkunen 2006). Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että kansalaisyhteiskuntatutkimuksen parissa on alettu puhua monista kansalaisyhteiskunnista (Ruuskanen ym. 2020, 19). Tällaisen hybridinäkemysten mukaan kansalaisjärjestöt toimivat samanaikaisesti monissa rooleissa vastatakseen ulkoisiin paineisiin ja odotuksiin, joita eri toimijat niille asettavat: ne toimivat sosiaalisen toiminnan alustana tuoden yhteen ihmisiä ja täten tuottavat ja ylläpitävät sosiaalista koheesiota, ne ajavat yhteiskunnallista muutosta ja tuovat esiin jäsenistönsä näkemyksiä ja mielipiteitä sekä osallistuvat palveluiden tuottamiseen (Hasenfeld & Gidron 2005).

Monista rooleistaan huolimatta kansalaisjärjestöt eivät toimi tyhjiössä. Keskeinen kansalaisjärjestöjä koskeva tutkimuksellinen kysymys onkin, mikä tai mitkä tekijät saavat ne toimimaan tietyllä eikä toisella tavalla. Organisaatiotutkija

Kaspar Villadsenin (2008) mukaan kolmannen sektorin organisaatioiden toiminnan ja niiden muutoksen ymmärtämisessä keskeiseksi teoreettiseksi viitekehyykseksi on muodostunut uusinstitutionalistinen teoria. Sen mukaan samalla kentällä toimivat organisaatiot samankaltaistuvat omaksumalla toimintatapoja ja käytänteitä muualta, kuten yksityiseltä sektorilta (DiMaggio & Powell 1991). Samankaltaistuminen voi tapahtua joko ulkoisesti pakottamalla esimerkiksi valtion tai rahoittajan toimesta tai sisäisesti hyvänä ja legitimeinä pidettyjen käytänteiden omaksumisen kautta. Ensiksi mainitusta on käytetty termiä pakottava isomorfismi ja toiseksi mainitusta normatiivinen isomorfismi (emt.).

Uusinstitutionalistiseen teoriaan ja pakottavan isomorfismin ajatukseen tukeutuen Meyers (2019) on tarkastellut YK:n vammaissopimusta vammaisjärjestöjen toimenkuvaa ja käytänteitä muuttavana voimana. Vammaissopimus ei pelkää sosiaalista sopimuksen allekirjoittanutta valtiota vaan myös sen kansalaisjärjestöjä. Meyersin (emt.) etnografinen tutkimus käsittelee Nicaraguan paikallisia vammaisjärjestöjä. Tutkimuksessaan hän tarkastelee ristiriitaa, joka muodostuu, kun paikalliset vammaisjärjestöt, joiden toiminta on aiemmin nojannut pitkälti sosiaalisen vertaistoiminnan ja tuen tarjoamiseen, joutuvat omaksumaan YK:n vammaissopimukseen kirjatun näkemyksen kansalaisyhteiskunnasta ja vammaisjärjestöistä poliittisina vaikuttamisjärjestöinä. Tällöin vammaisjärjestöjen tehtävä ei ole järjestää tukea ja palveluita jäsenilleen, vaan painostaa valtiota takaamaan vammaisille ihmisille heille kuuluvat palvelut. Meyersin mukaan vammaissopimus yhdessä kansainvälisten järjestöjen ja verkostojen kautta sosiaalistaa globaalien etelän maiden vammaisjärjestöt omaksumaan uudenlaisen organisaation toimintamallin ja käsityksen ihanteellisesta kansalaisosallistumisesta.

Samaan teoriaperinteeseen tukeutuen viimeaikainen tutkimus suomalaisista sosiaali- ja terveysalan järjestöistä, joihin vammaisjärjestöt hallinnollisena kategoriana kuuluvat, on tuonut esiin, kuinka muutokset järjestöjen toimintaympäristössä synnyttävät ristiriitoja niiden toimintaan. Ruuskanen ja kumppanit (2023) ovat hiljattain tarkastelleet järjestöjen ammatillistumisen ja toimihenkilöistymisen seurauksia yhdistyslakiin kirjattujen ihanteiden, kuten jäsen-

kansanvaltaisuuden, toteutumiseksi. Heidän johdopäätöksensä on, että rahoittajan vaatiessa ammattimaisuutta ja tuloksellisuutta järjestöjen kansalaistoiminnallisesta periaatteesta uhkaa tulla myytti, jota ylläpidetään seremoniaalisesti lähinnä juhlapuheissa.

Ammattimaistumisen ja managerialististen periaatteiden omaksumisen seurauksia käsittelevät tutkimuksissaan myös Lind (2020) ja Laitinen (2018). Lindin (2020, 176) mukaan vaikka sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat ulkoisiin paineisiin vastatakseen omaksuneet julkisjohtamisen malleja toimintaansa, pitkässä linjassa niiden edustuksellisuudessa ei ole tapahtunut suurta muutosta: järjestöt yhä välittävät jäsentensä intressejä poliittiselle järjestelmälle. Valtakunnallisia nuorisjärjestöjä tutkinut Laitinen (2018) taas huomauttaa, että vaikka erilaiset institutionaaliset logiikat eri sektoreilta risteävät nuorisjärjestöjen arjessa, kansalaisjärjestöille ominainen demokratialogiikka ja järjestöjen rooli nuorten kansalaistoiminnan mahdollistajina on yhä nuorisjärjestöjä määrittävä piirre.

Yhteistä edellä mainituille suomalaisille tutkimuksille on, että niissä huomioidaan julkisen rahoituksen mahdollisesti ohjaava vaikutus kansalaisjärjestöjen toiminnalle. Esimerkiksi Laitinen (2018, 83–84) havaitsi, että mitä enemmän nuorisjärjestö sai sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:n rahoitusta ja mitä enemmän sillä oli palkattua henkilökuntaa, sitä vähäisempi rooli nuorilla oli järjestön toiminnassa. Lind (2020, 50) taas nostaa Jorma Niemelään ja Tapani Turpeiseen (2016, 132) viitaten esiin ajatuksen ”hiipivästä hybridisaatiosta”, joka tapahtuu esimerkiksi rahoittajien kuten STEA:n linjausten ja painotusten kautta. Ruuskanen ja kumppanit (2023, 142) taas toteavat, että STEA ja sen jakama rahoitus toimivat ambivalentisti suhteessa sosiaali- ja terveysalan järjestöihin nimenomaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioina: ammatillisuuden ja tuloksellisuuden vaade saavat hitaasti ja monimutkaiset demokraattiset prosessit kuten jäsenvaltaisuuden ja jäsenten intressien esiintuomisen näyttämään emotionaalista ja irratiionaalista.

Artikkelimme keskeinen kontribuutio liittyy juuri rahoittajan, tässä tapauksessa STEA:n, ohjaavaan vaikutukseen. Otamme lähempään tarkasteluun STEA:n tuloksellisuuskatsaukset, jotka se julkaisi vuosina 2020 ja 2021 vammais-

järjestöistä. Tuloksellisuuskatsaukset ja niihin sisältyvän arvioinnin käsitteellistämme etäältä hallitsemisen teknologiksi (Rose 1998; Power 1997). Käsitteellistyksemme nojaa Michel Foucault'n (esim. 2010a) tutkimuksista ammentavaan hallinnan analyttiseen tutkimuskeskusteluun (Miller & Rose 2010; Dean 2010). Hallinnan analyttinen tutkimusote kansalaisjärjestöihin korostaa, että valtiosta erillisen sektorin sijaan kansalaisyhteiskunta ymmärretään modernin yhteiskunnan hallinnan teknologiana. Tämä ei tarkoita, että kansalaisyhteiskuntaan liitetty ajatus vallan kriittisestä vastavoimasta tulisi hylätä (Pyykkönen 2010a; Villadsen 2008). Hyödyntämällä hallinnan analyttistä tutkimusotetta analysoimme tuloksellisuuskatsauksia ja sitä, miten STEA:n jakamalla rahoituksella ja siihen sisältyvällä tulos- ja tehokkuusarvioinnilla hallitaan vammaisjärjestöjen rakenteellista toimintaympäristöä. Tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat:

- Miten tuloksellisuuskatsauksilla hallitaan käsitystä vammaisjärjestöistä, niiden tehtävästä ja roolista sekä miten niillä määritetään vammaisjärjestöjen ja vammaisten ihmisten välistä suhdetta?

Artikkelissamme etenemme seuraavaksi esittelemään hallinnan analyttistä metodologiaamme. Esittelyn yhteydessä perustelemme metodologisen valintamme ja sen, miksi tuloksellisuusarviointia ja -katsauksia on mielekästä tarkastella etäältä hallitsemisen teknologiana (Rose 1998; Power 1997). Samalla esittelemme analyysimme keskeiset hallinnan analyttiset käsitteelliset työkalut (Miller & Rose 2010; Dean 2010) sekä sen, miten niillä on mahdollista tehdä näkyväksi ja purkaa tuloksellisuuskatsauksiin sisältyviä käsityksiä vammaisjärjestöjen ja vammaisten ihmisten välisestä suhteesta sekä vammaisista ihmisistä. Tämän jälkeen kuvaamme STEA:n julkaisemista strategioista, oppaista ja järjestöille tarkoitetuista koulutusmateriaaleista sekä kolmesta vammaisjärjestöille suunnatusta tuloksellisuuskatsauksesta koostuvan aineistomme. Aineiston kuvauksen jälkeen esitämme analyysimme, jonka olemme kirjoittaneet analyttisten käsitteidemme viitoittamina kahteen erilliseen tuloslukuun. Päätämme artikkelin pohtimalla havaintojamme suhteessa kansalaisyhteiskuntapoliittiseen keskusteluun kansalaisjärjestöjen roolista ja tehtävästä.

TULOSELLISUUSARVIOINTI ETÄÄLTÄ HALLITSEMISEN TEKNOLOGIANA

Kysymys kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen toiminnasta, tuloksista ja niiden mittaamisesta on teoreettisesti ja käsitteellisesti monipuolinen kenttä. Kansalaisjärjestöjen toiminnan vaikutusten ja tehokkuuden mittaamisen kehittäminen on varteenotettava tutkimuksellinen tavoite. Arviointi ja mittaaminen ymmärretään tällaisessa tutkimusotteessa lähtökohtaisesti hyvänä ja tavoiteltavana asiana. Tutkimuksen tehtävänä on tällöin kehittää tapoja mitata kansalaisjärjestöjen toimintaa ja tuottaa luotettavaa tietoa kansalaisjärjestöjen toimintojen syy-seuraus-suhteista (ks. esim. Anheier 2004; Vedung 1997). Hallinnan analyttinen tutkimusotteen eroaa tästä tavasta tarkastella kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen arviointi- ja tulosvelvollisuutta.

Hallinnan analyttisen tutkimuksen ja kansalaisyhteiskuntatutkimuksen välillä on jo pitkään ollut teoreettinen kytkös. Liberaalin käsityksen mukaan kansalaisyhteiskunta ymmärretään autonomisena sektorina ja kansalaisten itsehallinnan tilana, ”jota ei ole tuottanut mikään politiikka” (Pulkkinen 1998, 37). Hallinnan analyttisestä tutkimuksesta inspiroituneet tutkijat ovat vastoin tätä näkemystä tarkastelleet kansalaisyhteiskuntaa ja -järjestöjä modernin yhteiskunnan hallinnan teknologioina. Michel Foucault'n ajatteluun tukeutuen kansalaisyhteiskunta ja -järjestöt ymmärretään koulun, vankilan ja sairaalan kaltaisina hallinnan teknologioina, joilla rakennetaan sidos julkisen vallan ja yksilöiden ja väestöryhmien välille (Jessen 2021; Villadsen & Dean 2016). Kuten Pyykkönen (2010a, 38) toteaa, tällainen tutkimusote ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ajatus kansalaisyhteiskunnasta vallan vastapunnuksena olisi hylättävä. Pikemminkin kysymys on siitä, miten kansalaisjärjestöt toimivat samaan aikaan modernin yhteiskunnan hallinnan toimeenpanijoina ja sen kriittisenä vastavoimana (ks. myös Perälä 2015).

Toinen keskeinen hallinnan analytiikan anti kansalaisjärjestöjen tutkimiselle on sen ominainen valtakäsitys, joka pohjautuu Foucault'n ajatteluun. Valta ymmärretään tällöin tuottavaksi ja alati läsnä olevaksi suhteeksi ja toiminnaksi, ei yksilön hallussa olevaksi ominaisuudeksi (Foucault 2010b). Hallinta puolestaan viittaa

vakiintuneisiin valtasuhteisiin, joilla pyritään ohjaamaan ihmisten ja ryhmien toimintaa haluttuun suuntaan (Alhanen 2007). Hallinnan analyttisen tutkimuksen mukaan valtasuhteet eivät kuitenkaan ole yksinomaan pakottavia tai tukahduttavia, vaan kietoutuvat kaikkialle ihmisten ja ryhmien välisiin suhteisiin sekä yhteiskunnallisiin käytäntöihin (Kaisto & Pyykkönen 2010). Tämä ei tarkoita, etteikö yhteiskunnassa olisi hallinnan analyttisessä katsannossa valta-keskittymiä, mutta Foucault'a seuraten ne ymmärretään historiallisesti muodostuneiksi ja jatkuvasti muuttuviksi (ks. Foucault 2010b). Oleellista onkin kiinnittää huomio niihin valtasuhteisiin ja verkostoihin, joissa yksilöiden ja ryhmien välinen toiminta aktualisoituu. Nämä teoreettiset huomiot – historiallisesti muodostuneet valta-keskittymät ja vallan hajautuminen yhteiskunnallisiin käytänteisiin – toimivat lähtökohtana, kun käsitteellistämme sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:n harjoittamaa tuloksellisuusarviointia.

Tarkastelemme STEA:n tuloksellisuusarviointia ”etäältä hallitsemisen” teknologiana (ks. Miller & Rose 2008; Rose, O'Malley & Valverde 2006; Rose 1999). Viitaten Michael Powerin (1997) ajatuksen arviointikulttuurin kasvusta, Nikolas Rose (1998, 64) toteaa, että erilaiset arviointikäytännöt toimivat etäältä hallitsemisen välineinä. Suoran käskyvallan sijasta ne perustuvat toiminnan tavoitteiden asettamiseen, mitattaviin standardeihin sekä lopputulosten julkaisemiseen ja refleksiiviseen käyttöön. Tällöin tuloksellisuusarviointi ymmärretään samankaltaisena hallinnan välineenä kuin lainsäädännöllinen normiohjaus, joka on ollut yksi hallinnan analyttisen tutkimuksen keskeisistä kohteista (Villadsen & Dean 2016; ks. myös Miller & Rose 2008, 65). Viitekehys mahdollistaa kuitenkin myös sellaisten valtakäytäntöjen kuin tuloksellisuusarvioinnin tarkastelun ja korostaa niiden merkitystä myöhäismodernien yhteiskuntien hallitsemisessa.

Analyysissä hyödynnämme kahta hallinnan analytiikan keskeistä käsitettä: hallinnan rationaliteetit ja teknologiat. Millerin ja Rosen (2008, 58) mukaan hallinnan rationaliteetit ovat ajattelutapoja, jotka tekevät maailman ymmärrettäväksi ja jäseneltäväksi. Rose (1999) on esittänyt rationaliteeteille neljä peruspiirrettä, joiden kautta niitä voi tutkimuksellisesti tarkastella.

Ensinnäkin rationaliteeteilla on vahva moraalinen lataus: ne sisältävät käsityksiä hyvästä, oikeasta ja tavoiteltavasta, joita instituution, ryhmän tai yksilön tulisi omaksua ja noudattaa omassa toiminnassaan (ks. myös Rossi, Soukiala & Seppänen 2024). Toiseksi rationaliteetit ovat episteemisiä eli ne perustuvat joko tieteelliseen tai muuhun asiantuntijatietoon pohjautuviin käsityksiin kohteestaan. Kolmanneksi rationaliteetit ovat idiomaattisia eli niillä on suhteellisen omaleimainen ja tunnistettava terminologia tai sanasto, mikä mahdollistaa niiden tutkimuksellisen tarkastelun. Neljänneksi rationaliteetit ovat käännettävissä, jolloin ne voivat toimia eri yhteyksissä ja saada erilaisia ilmenemismuotoja (Miller & Rose 2008; Rose 1999.) Näistä Rosen hahmottelemasta neljästä rationaliteetin peruspiirteestä kolme ensimmäistä ovat keskeisiä analyysillemme. Tuloksellisuusarviointia analysoidaan tällöin käytäntönä, joka pitää sisällään monenlaisia rationaliteetteja eli toivottuja päämääriä ja toimintatapoja, joita vammaisjärjestöjen tulisi toteuttaa ja jotka voivat olla myös ristiriidassa keskenään.

Toinen analyysimme keskeinen käsite on hallinnan teknologia. Hallinnan teknologialla tarkoitamme kokoelmaa erilaisia tekniikoita, joka antaa rationaliteetille toiminnallisen muodon ja jolla pyritään hallitsemaan kohdejoukkoa haluttuun suuntaan (Kaisto & Pyykkönen 2010, 16) Hallinnan tekniikoita ovat järjestelmälliset toimintatavat ja käytännöt, kuten erilaiset arkkitehtoniset ratkaisut sekä tiedon keräämisen ja esittämisen tavat (Miller & Rose 2008, 63). Artikkelissämme käsitteellistämme STEA:n rahoitusinstrumentit ja niihin kytkeytyvät raportointivelvoitteet kokoelmaksi erilaisia tekniikoita, jotka muodostavat tuloksellisuusarvioinnin hallinnan teknologian ja joilla kansalaisjärjestöjen toimintaa pyritään ohjaamaan. Analyysissämme tämä tarkoittaa tuloksellisuusarvioinnin tarkastelua toimintana, jossa määritetään vammaisjärjestöjen tehtäviä ja roolia suhteessa yhteiskuntaan sekä järjestöjen suhdetta vammaisiin ihmisiin.

AINEISTO JA ANALYYSI

Sosiaali- ja terveysjärjestöille myönnettyjen avustusten seurannasta ja arvioinnista vastaa vuonna 2017 perustettu Sosiaali- ja terveysjär-

jestöjen avustuskeskus (STEA), joka on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen viranomainen. Ennen kuin siirrymme aineiston kuvailuun, on syytä avata lyhyesti STEA:n ja erityisesti avustusten arvioinnin ja seurannan historiaa. Vuonna 1938 perustettu Raha-automaattiyhdistys (RAY) vastasi pitkään järjestöjen yleishyödyllisten avustusten keräämisestä, myöntämisestä ja seurannasta (RAY:n historiasta laajemmin ks. esim. Myllymäki & Tetri 2001; Kortelainen 1988). 1990-luvun puolivälistä lähtien, Suomen liityttyä Euroopan unioniin vuonna 1995, raportointikäytännöt ja seurant työkalujen kehittäminen muodostivat keskeisen osan RAY:n toimintaa. Vuonna 2002 voimaan tullut laki raha-automaattivastuksista (1056/2001) velvoitti RAY:tä seuraamaan avustusten tuloksellista käyttöä. Laillisen ja tehokkaan avustusten käytön valvonnasta tuli oma osa-alueensa osaksi RAY:n toimintoja. Erilaisia oppaita ja työkaluja kuten ”Arvioiva ajattelu projektitoiminnassa” sekä tuloksellisuus- ja vaikutusselvitys kehitettiin ja otettiin käyttöön (Harju ym. 2022; Särkelä 2016).

STEA-rahoitteisten järjestöjen arvioinnin ja seurannan kehitystä selvittäneet Harju ja kumppanit (2022) toteavat, että STEA:n perustamisen myötä keskeisenä arvioinnin kehittämiskohteenä on tavoitteiden mitattavuus ja myönnettyjen avustusten vaikuttavuus. Niin avustusten haussa kuin raportoinnissa noudatetaan niin sanottua vaikutusketjuajattelua, jonka tavoitteena on saa-

da yhteismitallista tietoa järjestöjen toiminnan tuloksista ja auttaa järjestöjä osoittamaan toimintansa tuloksellisuus ja vaikuttavuus rahoittajalle (Harju ym. 2022). Järjestöjen autonomian on katsottu kaventuneen merkittävästi STEA:n aloittamisen myötä, koska aiemmin RAY:n ja järjestöjen välillä oli dialogisempi suhde muun muassa arvioinnin kehittämisessä (Harju ym. 2022, 92; Ruuskanen ym. 2020, 55).

Vuonna 2024 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi kansalaisjärjestöille valtionavustuksia STEA:n kautta yhteensä 383,6 miljoonaa euroa (STM 2024). Vuoden 2025 avustusten leikkausta lukuun ottamatta avustussummat ovat pysyneet lähes samalla tasolla viime vuodet: vuonna 2020 385 miljoonaa euroa, vuosina 2021 ja 2022 362,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 373,6 miljoonaa euroa (STM 2023). STEA:n avustustilastojen perusteella vuosina 2020–2022 myönnettyistä avustuksista noin 10 prosenttia myönnettiin vammaisjärjestöille.

Artikkelimme aineisto koostuu STEA:n tuloksellisuuskatsauksista, jotka se julkaisi vuosina 2020 ja 2021 vammaisjärjestöistä. Tämän lisäksi olemme analysoineet STEA:n strategioita, oppaita ja järjestöille suunnattuja koulutusmateriaaleja. Keskeisen aineistokokonaisuuden muodostaa STEA:n vuosittain tekemät ja julkaisemat tuloksellisuuskatsaukset. Taulukkoon 1 on koottu artikkelimme kokonaisaineisto, joka on avoimesti saatavilla STEA:n verkkosivuilta ja aineistopankista.

Taulukko 1. Kokonaisaineisto ja aineistotyypit

Aineistotyyppi	Sisältö
Kehitysvammajärjestöjen tuloksellisuuskatsaus	25 järjestön raportit (23 sivua)
Invalidijärjestöjen tuloksellisuuskatsaus	16 järjestön raportit (19 sivua)
Aistivammajärjestöjen tuloksellisuuskatsaus	30 järjestön raportit (20 sivua)
Strategia	”Maailman parasta kansalaisjärjestötoimintaa” STEAn strategia, 2020 (14 sivua)
Opas	STEA-avusteisen toiminnan tuloksellisuuden yhteiskehittäminen, 2021 (75 sivua) Avustusopas, 2024 (59 sivua)
Koulutusmateriaali	Tuloksellisuuden arviointikoulutus järjestöille, 2023 (32 sivua) Mittarit ja tulosten todentaminen, 2022 (38 sivua)

STEA valitsee tuloksellisuuskatsauksiin kuuluvat järjestöt järjestöluokittain joko järjestön toimialan tai kohderyhmän perusteella. Vuonna 2021 STEA julkaisi tuloksellisuuskatsaukset kehitysvammajärjestöjen (25 järjestöä) ja invalidijärjestöjen (16 järjestöä) lähettämien tuloksellisuusraporttien pohjalta toimintavuodesta 2020. Vuonna 2022 julkaistiin puolestaan aistivammajärjestöjä koskeva tuloksellisuuskatsaus (30 järjestöä) toimintavuodesta 2021. Kussakin kokonaisuudessa on mukana sekä valtakunnallisia että paikallisia vammaisjärjestöjä. Tuloksellisuuskatsaukset perustuvat kunkin järjestön vuosittain tekemään tuloksellisuusraporttiin, jotka eivät ole avoimesti saatavilla mutta joiden pohjalta STEA laatii julkiset tuloksellisuuskatsaukset. Tuloksellisuuskatsaukset kuvaavat, kuinka STEA näkee vammaisjärjestöjen saavuttaneen tavoitteensa. Ne antavat yleiskuvan vammaisjärjestöjen tavoitteista, toiminnasta ja tuloksista sekä siitä, miten nämä on todennettu. Tuloksellisuuskatsauksiin sisältyy myös järjestötoiminnan kehittämisfunktio: katsauksien pohjalta STEA pyrkii kehittämään yhdessä arvioinnin kohteena olleiden järjestöjen kanssa järjestökokonaisuuden (kuten kehitysvammajärjestöt, invalidijärjestöt ja aistivammajärjestöt) toiminnan tuloksellisuutta ja sen raportointia.

Teoreettinen viitekehysemme on rakentunut samanaikaisesti aineiston keräämisen ja analyysin kanssa. Olimme perehtyneet tieteelliseen ja julkiseen keskusteluun rahoittajien ja kansalaisjärjestöjen autonomian välisestä suhteesta (esim. Peltosalmi ym. 2022). Kiinnostuimme tuloksellisuuskatsauksista luettuamme ensimmäisen kerran STEA:n vammaryhmittäin julkaisemia tuloksellisuuskatsauksia. Huomiomme kiinnitti erityisesti se sävy, jolla vammaisjärjestöjen merkitystä ja roolia kuvailtiin sekä miten vammaisjärjestöjen ja vammaisten ihmisten välistä suhdetta tuloksellisuuskatsauksissa kuvailtiin. Työskentelyämme aineiston ja teorian kanssa kuvaa parhaiten sosiologi Leena Kosken kehittämä analyysitapa, jota hän kutsuu dialogiseksi tematisoinniksi (Koski 2020). Tässä analyysitavassa aineiston luenta, tutkimusongelman muotoilu ja teoreettinen ajattelu kulkevat käsi kädessä läpi tutkimusprosessin.

Sovelsimme dialogisen tematisoinnin ajatusta siten, että luimme aineistoamme hallinnan analytiikan käsitteiden kautta. Luentamme in-

noittajana toimi Pyykkösen (2007) maahanmuuttajajärjestöjen hallintaa käsittelevä tutkimus. Pyykkönen hyödyntää rationaliteetin ja teknologian käsitteitä analysoidessaan, miten maahanmuuttajajärjestöt valjastetaan integraatiopolitiikan toteuttajiksi sekä miten maahanmuuttajan kansalaisuus rakentuu järjestötoiminnassa. Hän ei kuitenkaan analysoi varsinaisia arviointikäytäntöjä tai niissä käytettyjä työkaluja. Me taas keskityimme analysoimaan yhtäältä sitä, miten STEA:n arviointia koskevat opas- ja koulutusmateriaalit sekä vammaisjärjestöjen tuloksellisuuskatsaukset pyrkivät määrittämään vammaisjärjestöjen yhteiskunnallista roolia. Toisaalta tarkastelimme sitä, minkälaiseksi vammaisten ihmisten ja heitä edustavien vammaisjärjestöjen välinen suhde näissä materiaaleissa rakentuu.

Ensimmäistä analyysivaihetamme voi luonnehtia kuvailevaksi luennaksi. Sen tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva vammaisjärjestöjen eri tehtävistä ja rooleista sekä eri toimijoiden välisistä suhteista. Tässä vaiheessa listasimme termejä, käsitteitä ja ilmauksia, joita aineistossa käytettiin. Toisessa analyysivaiheessa esitimme aineistolle miten-kysymyksiä. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että keskityimme tarkastelemaan sitä, miten eri toimijoiden välisiä suhteita ja rooleja kuvataan ja määritellään sekä miten niitä perustellaan STEA:n tuloksellisuuskatsauksissa, strategioissa, oppaissa ja opetusmateriaaleissa. Hallinnan analytiikan valtakäsitys, joka korostaa käyttäytymisen ohjaamisen moninaisia tapoja suvereenin sanelun sijaan (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10), auttoi meitä jäsentämään tuloksellisuusarviointia teoreettisesti mielekkäällä tavalla ja toimi teoreettisen ajattelumme laajempaan viitekehystenä. Pelkkä hallinnan analytiikan valtakäsitys ei kuitenkaan yksistään riittänyt aineistomme systemaattiseen jäsentämiseen, minkä vuoksi hyödynsimme hallinnan analytiikan rationaliteetin ja teknologian käsitteitä. Ajatus hallinnan rationaliteeteista ja teknologioista jäseni tulkintaamme STEA:n materiaaleista ja tuloksellisuuskatsauksista. Rationaliteeteiksi operationalisoimme ne järkeilyt ja toiminnalliset velvoitteet, jotka arvioinneissa kohdistetaan vammaisjärjestöihin. Tuloksellisuusarvioinnin teknologioiksi puolestaan määrittelimme ne tekijät, jotka tekevät ymmärrettäviksi vammaisjärjestöihin kohdistetut toiminnalliset velvoitteet.

Vallankäytön muotojen ja niiden seurausten analyysi ja näkyväksi tekeminen on myös keskeinen tutkimuseettinen periaatteemme. Tämä eettinen periaatteemme perustuu hallinnan analyttiseen metodologiaamme, jonka mukaisesti pyrimme kyseenalaistamaan vallitsevia toimintatapoja problematisoimalla niitä (ks. esim. Bacchi & Goodwin 2016). Tutkimuksemme kannalta tämä tarkoittaa tuloksellisuusarvioinnin problematisointia. Problematisoinnin toteutamme analysoimalla, miten tuloksellisuusarviointi osaltaan rakenteistaa vammaisjärjestöjen toimintaympäristöä ja siten vammaisten ihmisten poliittista osallistumista vastoin YK:n vammaissopimukseen sisällytettyä ”kansalaisyhteiskuntamandaattia” (Meyers 2016).

HYVINVOINNIN EDISTÄMISEN JA VAIKUTTAMISTYÖN RISTIRIIKAISET RATIONALITEETIT

Kun tarkastelee STEA:n avustuskokonaisuuksia, piirtyy esiin monipuolinen ymmärrys vammaisjärjestöjen roolista ja tehtävistä suomalaisessa yhteiskunnassa. STEA jakaa avustukset neljään avustuskokonaisuuteen, jotka ovat (1) järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen, (2) terveyden edistäminen sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen, (3) osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen sekä (4) kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen. Vaikuttamistyö ja edunvalvonta sisältyvät ensimmäiseen avustuskokonaisuuteen yhdessä muun muassa viestinnän, tutkimuksen ja kehittämistyön kanssa.

Avustuskokonaisuuksien kautta hahmottuva ymmärrys noudattelee pitkälti Hasenfeldin ja Gidronin (2005) kuvausta ”kolmesta kansalaisyhteiskunnasta” ja hybridisoituneesta kansalaisjärjestöstä, jonka toiminnoissa lomittuvat piirteet poliittisesta intressijärjestöstä, vertaisuuteen perustuvasta sosiaalisesta toiminnasta ja tuesta sekä julkisia palveluja täydentävästä palvelutoiminnasta (ks. myös Wijkström 2011). Lukiesamme STEA:n julkaisemia tuloksellisuuskatsauksia vammaisjärjestöjen toiminnasta, huomiomme kiinnittyikin aluksi siihen, miten näistä erilaisista rooleista ja tehtävistä kirjoitetaan. Seuraavassa katkelmassa kehitysvammajärjestöjen tuloksellisuuskatsauksessa muistutetaan STEA:n keskeisestä strategisesta tavoitteesta, tuloksellisesta kansalaisjärjestötoiminnasta:

”STEA-avustusten strategisena tavoitteena on kuitenkin edistää tuloksellista kansalaisjärjestötoimintaa, jossa edetään kohti asetettuja tavoitteita, saadaan aikaan haluttua muutosta ja pystytään osoittamaan millä tavalla kohderyhmä on hyötynyt toiminnasta.” (Kehitysvammajärjestöt)

Katkelman perusteella tuloksellinen kansalaisjärjestötoiminta voi olla periaatteessa mitä vain, kunhan se noudattaa avustuslakia ja täyttää STEA:n avustusten myöntämisen edellytykset. Katkelmassa painotetaan toiminnan ja tavoitteiden avoimuutta, kunhan toiminnan tavoitteet täyttyvät ja toiminnalla aikaan saatu muutos pystytään uskottavasti osoittamaan tuloksellisuusraportissa. Tuloksellisuuskatsauksissa kyllä huomioidaan vammaisjärjestöjen raportoimat edunvalvonnan ja vaikuttamistyön toimet, mutta niiden tuloksellisuuteen ja todentamiseen suhtaudutaan epäilevästi. Tämä todentamisen hankaluus tuli esiin invalidijärjestöjen tuloksellisuuskatsauksessa:

”Usean avustuskohteen tuloksellisuusraportissa korostuvat viestintä ja edunvalvonta, joissa on raportoitu runsaasti määrällisiä toimintoja ja kohtaamisia, mutta näiden toimintojen yhteys todennettuihin tuloksiin jää raporttien perusteella ohueksi. Edunvalvonnan osalta lausuntojen, kuulemisten, kannanottojen ja kanteluiden avulla on raporttien perusteella pystytty nostamaan esille kohderyhmien tilannetta ja tarpeita, mutta edunvalvontatoimintojen yhteys asetettuihin tavoitteisiin jää raporteilla usein todentamatta.” (Invalidijärjestöt)

Edunvalvonnan ja vaikuttamistyön aikaansaannosten todentamisen hankaluus nostettiin esiin myös kehitysvammajärjestöjen tuloksellisuuskatsauksessa:

”Tuloksina on myös raportoitu, että toiminnalla on lisätty tietoa tai edistetty yhdenvertaisuutta, mutta ei kuvata tarkemmin, miten nämä aikaansaannokset on todennettu ja miten ne ovat käytännössä edesauttaneet asetuissa tavoitteissa etenemistä tai tavoitteiden saavuttamista.” (Kehitysvammajärjestöt)

Yllä olevissa aineisto-otteissa luetellaan toimintoja kuten lausuntojen antaminen ja kuulemisiin osallistuminen, kannanottojen ja kanteluiden tekeminen sekä vammaisten ihmisten etujen esiin tuominen yhteiskunnallisessa keskustelussa. Nämä toiminnot voidaan ymmärtää ilmentävän osallistavan korporatismiin (Alapuro 2010, 270) perinnettä, jossa järjestöt toimivat välittäjätahtoina eri väestöryhmien ja poliittisen järjestelmän välillä. Kuten invalidi- ja kehitysvammajärjestöjen tuloksellisuuskatsauksista käy ilmi, eivät vammaisjärjestöt ole luopuneet näistä tehtävistä. Ongelmalliseksi STEA:n näkökulmasta näyttää muodostuvan epäselvyys sen suhteen, miten järjestöt ovat todentaneet esimerkiksi yhdenvertaisuutta edistävien tavoitteiden saavuttamisen.

Teoreettisesta näkökulmasta katsottuna ei ole mielekäästä tai tarkoituksenmukaista pohdita, missä määrin kyse on vain vammaisjärjestöjen puutteellisesta raportointikyvystä, josta on toki tullut merkittävä osaamispääoma järjestöjen toiminnan ammattimaistumisen myötä (Ruuskanen ym. 2023; Lind 2020). Hallinnan analytiikan näkökulmasta merkittävää on tuloksellisuuskatsausten moraalinen sävy, jolla vammaisjärjestöjen tulisi ymmärtää oma roolinsa suomalaisessa yhteiskunnassa ja suhteensa edustamaansa ryhmään. Seuraava lainaus havainnollistaa keskeistä jännitettä erilaisten rationaliteettien välillä:

”Kehitysvammajärjestöjen toiminnan todennettu tuloksellisuus on parhaimmalla tasolla kohteissa, jotka keskittyvät aikaansaamaan elinolojen paranemista tai hyvinvointimuutoksia yksilötasolla. Vastaavasti laajoja yhteiskunnallisia muutoksia tavoittelevissa kohteissa tulosten todentaminen on heikkoa.” (Kehitysvammajärjestöt)

Kuten Ruuskanen ja kumppanit (2023) ovat huomauttaneet, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitus on tuottanut ambivalentin tilanteen, jossa kansalaistoimintaan perustuva yhdistystoiminta on alistainen hyvinvointipolitiikalle. Yllä olevassa katkelmassa mainittu hyvinvointimuutosten tavoittelu yksilötasolla voidaan ymmärtää tämän jännitteen ilmentymänä: sen sijaan, että vammaisjärjestöjen tulisi keskittyä toimimaan demokraattisen kansalaisuuden toteutumisen paikkoina ja vammaisten ihmisten ase-

man parantamiseen yhteiskuntaa muuttamalla, niiden tulisi ymmärtää roolinsa ensisijaisesti yksilötason tuen tarjoajina ja hyvinvoinnin edistäjinä. Kuten seuraavassa osiossa kuvaamme, tämän rationaliteetin keskeinen toimeenpaneva voima perustuu siihen, miten raportointikäytännöt tekevät mahdolliseksi ajatella vammaisia ihmisiä ”kohderyhmänä”, jonka hyvinvointia vammaisjärjestöjen tulee tukea.

KOHDERYHMÄAJATELU TULOSELLISTA HYVINVOINTIPOLITIIKKAA TOIMEENPANEVANA HALLINNAN TEKNIKKANA

Rationaliteetit tulevat ajateltavissa olevaksi kielien kautta, mikä tekee niistä havaittavia (Miller & Rose 2008, 59). Miller ja Rose (emt.) myös korostavat, että hallinnan analytiikan viitekehyyksessä ilmaukset ja se, miten termejä käytetään, jäsentävät asioiden välisiä suhteita ja sitä, miten niistä voidaan ajatella. Ollakseen vaikuttavaa, hallinta tarvitsee teknisen ulottuvuuden, jolla erilaiset rationaliteetit saavat käytännöllisen muotonsa (Kaisto & Pyykkönen 2010, 16). Hyvinvointipolitiikan rationaliteetin toimeenpanossa keskeiseksi tekniikaksi muodostuu niin sanottu kohderyhmäajattelu, joka on keskeinen osa tuloksellisuusarvioinnin teknologiaa.

Termiä kohderyhmä käytetään usein STEA:n asiakirjoissa, oppaissa ja tuloksellisuuskatsauksissa. Siksi termin voikin käsittää ilmaisuksi, jonka tehtävä on määrittää, miten vammaisjärjestöjen tulisi ymmärtää suhteensa vammaisiin ihmisiin. Erityisesti STEA:n avustushakemusten ja tuloksellisuusraportoinnin oppaissa termi kohderyhmä esiintyy tiheästi ja sen määrittelyn tärkeys onnistuneelle hakemukselle ja raportoinnille korostuu:

”Kohderyhmällä tarkoitetaan ensisijaisesti niitä henkilöitä, joiden terveyttä ja hyvinvointia toiminnalla edistetään. Kohderyhmä voi olla myös esimerkiksi ammattilainen, jonka kautta välillisesti autetaan jonkin tietyn joukon terveyttä ja hyvinvointia. Kohderyhmä tulee kuvata ja rajata hakemuksessa.” (Avustusopas 2024, 20)

Vuoden 2024 avustusoppaassa kohderyhmä määritetään laajasti: terveyttä ja hyvinvointia edistävät toimenpiteet voidaan kohdistaa joko suo-

raan siihen kohderyhmään, johon halutaan vaikuttaa tai tämä voi tapahtua välillisesti esimerkiksi kohderyhmän parissa työskenteleviin ammattilaisiin vaikuttamalla. Oli toiminnan kohderyhmä mikä tahansa, keskeistä tuloksellisuusraportoinnin kannalta on uskottavasti todentaa toimenpiteiden kautta kohderyhmässä tapahtunut muutos ja hyöty:

”Seurantatietoa raportoitaessa erityisen tärkeää on tuoda esille toiminnan myötä kohderyhmässä tapahtunut muutos ja kohderyhmän kokema hyöty.” (Avustusopas 2024, 49)

STEA:n mukaan seurantatietoa järjestöt voivat hankkia esimerkiksi osallistujahavainnoinnin tai kyselyiden avulla. Numeeristen tietojen lisäksi, eli kuinka monta ihmistä toimintaan osallistui tai tavoitettiin, niiden tulisi korostaa aikaansaatuja vaikutuksia, kuten että yhdeksän kymmenestä koki yksinäisyyden tunteen vähenyneen, ja kuinka tämä muutos on todennettu. Tarkasteltaessa kaikkien kolmen järjestöluokan – invalidi-, aistivamma- ja kehitysvammajärjestöjen – tuloksellisuuskatsauksia, tiedonsaanti ja vertaistuki korostuvat niiden keskeisinä saavutuksina:

”Kohderyhmä on saanut arvokasta tietoa, tukea ja neuvontaa järjestön neuvontapalveluiden kautta.” (Invalidijärjestöt)

”Järjestön tarjoama tieto on auttanut kohderyhmää ymmärtämään elämää kuulovammaisen lapsen kanssa ja tieto on lisännyt kohderyhmän elämänlaatua.” (Aistivammajärjestöt)

”Kohderyhmän suhteet läheisten kanssa ovat vahvistuneet.” (Kehitysvammajärjestöt)

Katkelmissa korostuu vammaisjärjestöjen rooli yksilötason tuen tarjoajina ja ymmärrys kansalaisjärjestöistä suoraa hyvinvointia tuottavina vertaistukiorganisaatioina ja oma-apuverkostoina (Hasenfeld & Gidron 2005). Vammaisjärjestöjen ja monien vammaisten ihmisten näkökulmasta neuvonnalla ja vertaistuella on toki tärkeä tehtävä, jonka merkitystä ei tule väheksyä. Samaan aikaan kuitenkin puhe vammaisjärjestöjen toiminnasta kohderyhmää hyödyttävänä,

yksilötason hyvinvointia edistävänä toimintana kaventaa merkittävästi vammaisjärjestöjen poliittista ja demokraattista roolia yhteiskunnassa. Lisäksi tällainen puhe kaventaa jäsenten ja järjestöjen toimintaan osallistuvien roolin ”kohderyhmäksi”.

Kansalaisjärjestöjä koskevassa tutkimuksessa on tuotu esiin, miten yhtäältä toimintaympäristön muutokset vaikuttavat järjestöjen ja niiden edustamien ihmisten välisiin suhteisiin, ja toisaalta miten nämä suhteet tuottavat uudenlaisia käsitteellistyksiä tästä suhteesta (Lind 2020; Laitinen 2018; Hvenmark 2010). Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kaupallistumisen ja markkinoinnituksen myötä korostunutta puhetta ”asiakkaista” ja ”asiakastytyvääisyydestä” on pidetty taloudellisen ja managerialistisen ajattelutavan sisäistymisenä järjestöjen itseymmärrykseen (Wijkström 2011).

STEA:n opasmateriaaleissa ja järjestöjen tuloksellisuuskatsauksissa korostuva termi kohderyhmä ei kuitenkaan tulkintamme mukaan viittaa asiakkaan hahmoon. Oleellista on huomata, miten se sivuuttaa sekä demokraattisen että taloudellisen kielen: sen sijaan, että vammaisia ihmisiä kuvattaisiin jäsenistönä tai palveluita hakevina asiakkaina, kohderyhmä terminä rakentaa vammaisjärjestöjen ja vammaisten ihmisten välisen suhteen verrattain passiiviseksi. Kohderyhmä terminä tyypistää vammaiset ihmiset henkilöiksi, joilla on vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta järjestöjen tehtäviin ja tavoitteisiin.

Joissakin tapauksissa passiivisena näyttäytyvä kohderyhmä risteää aktiivisen vapaaehtoisen roolin kanssa. Esimerkiksi kehitysvammajärjestöjen tuloksellisuuskatsauksessa kyllä tunnustetaan kehitysvammajärjestöjen rooli paikkana, jossa myös kehitysvammaiset ihmiset itse toimivat vapaaehtoisen roolissa. Tuloksellisuuskatsauksen loppupuolella STEA listaa erilaisia kehittämistoimenpiteitä, jotka se katsoo aiheelliseksi tuloksellisuusraporttien pohjalta:

”Seurattavat kehittämistoimenpiteet:

vapaaehtoistyön merkityksen määrittely toiminnan tuloksellisuuden edistämisen näkökulmasta. Ovatko vapaaehtoiset ensisijaisesti toiminnan resurssi eli edesauttaako vapaaehtoistyö tavoiteltavassa muutoksessa etene-

mistä vai ovatko vapaaehtoiset ensisijaisesti toiminnan kohderyhmää, joiden hyvinvoinnissa muutoksia tavoitellaan?” (Kehitysvammajärjestöt)

Yllä olevassa otteessa STEA kehottaa kehitysvammajärjestöjä miettimään tulevaisuudessa, ovatko kehitysvammaiset ihmiset vapaaehtoisina toiminnan resurssi vai kohderyhmä. Tämän voi ymmärtää niin, että joko vapaaehtoisten toiminnalla toteutetaan esimerkiksi vertaistukea muille tai sitten vapaaehtoistyö kehitysvammajärjestöissä toimii itsessään yksilön hyvinvointia vahvistavana toimintana. Kummin tahansa vapaaehtoistyön tehtävä tuleekin ymmärtää, oleellista on, että molemmissa tavoissa vapaaehtoistyön funktio määrittäyty STEA:n ymmärryksessä ensisijaisesti yksilötason hyvinvoinnin edistämisen kautta – oli kyse sitten välillisesti muiden auttamisesta tai kohderyhmästä, jonka hyvinvoinnissa muutoksia tavoitellaan kehitysvammajärjestöjen vapaaehtoistoimintaan osallistumalla.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet STEA:n julkaisemien opas- ja koulutusmateriaalien sekä vammaisjärjestöjen tuloksellisuuskatsauksien kautta, minkälainen käsitys vammaisjärjestöjen tehtävistä ja roolista niissä muodostuu sekä minkälaiseksi muodostuu vammaisjärjestöjen ja jäsenistön sekä laajemmin vammaisten ihmisten välinen suhde. Hyödynsimme hallinnan analyttisen tutkimuksen viitekehysten ajatuksia tulos- ja tilivelvollisuudesta ”etäältä hallitsemisen” teknologiana. Analyttiset käsitteet olivat hallinnan rationaliteetti ja teknologia.

Huolimatta siitä, että edunvalvonta ja vaikuttamistyö mainitaan osana STEA:n avustuskokonaisuuksia, tuloksellisuusraporteissa nämä toiminnot näyttävät törmäävän mitattavuuden ja todennettavuuden vaatimukseen: siinä missä tuloksellisuusraporteissa yksilön elämänlaatuun kohdistuvat toimenpiteet nähdään mitattavissa olevina järjestön toiminnan aikaansaamina muutoksina, suhtaudutaan edunvalvonnan ja vaikuttamistyön toimintojen mitattavuuteen epäilevästi. STEA:n strategiassa laajasti muotoiltu tuloksellinen kansalaisjärjestötoiminta näyttäisi kaventuvan tuloksellisuusraporteissa kohderyhmää yksilötasolla hyödyntäväksi toimin-

naksi. Vammaiset ihmiset nähdään tällöin passiivisina hyvinvoinnin edistämistoimenpiteiden kohteina eikä niinkään kansalaisina, joiden poliittinen toimijuus voisi toteutua järjestöjen kautta. Vammaisjärjestöjen taas tulisi ymmärtää roolinsa ja tehtävänsä pääasiassa yksilöiden tuen ja avun tarjoajina, eikä poliittisina intressijärjestöinä, joiden tulisi välittää jäsenistönsä näkemyksiä poliittiseen päätöksentekoon. Merkittävä ristiriita on, että vammaisjärjestöjen poliittisen vaikuttamisen tuloksellisuutta esimerkiksi lainsäädäntötyöhön osallistumalla on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta tavoittaa STEA:n nykyisen tuloksellisuusraportoinnin aikajän- teellä.

Analyysimme yhtäältä tukee aiempia havain- toja siitä, että STEA:n rahoitus korostaa sosiaali- ja terveysjärjestöjä ennaltaehkäisevän hyvinvointipolitiikan toimeenpanijoina. Tällöin kansalaisjärjestötoiminnan elimelliset piirteet kuten jäsenedemokratia ja intressien välittäjäta- hona toimiminen uhkaavat jäädä vain sivulau- seeksi juhlapuheisiin (Ruuskanen ym. 2023). Toisaalta analyysimme täsmentää rahoituksen ohjaavaa vaikutusta koskevia huomioita tuomal- la esiin tulos- ja tehokkuusarvioinnin kaltaisten käytäntöjen merkityksen ei niin ilmeisenä mut- ta vaikutusvaltaisena ohjauksen mekanismina. Ny- kyisenkaltainen STEA:n rahoituskäytäntö jär- jestöjen tuloksellisuusraportteineen ja STEA:n julkaisemine tuloksellisuuskatsauksineen muo- dostaa vammaisjärjestöjen ja STEA:n välille reflektiivisen suhteen: suoran saneluvallan si- jaan ohjaava vaikutus perustuu moraalissävyy- teisille ilmaisuille siitä, mitkä ovat vammaisjär- jestöjen vahvuudet ja heikkoudet sekä todennet- tavissa olevat tulokset. Näin ollen STEA:n kautta tapahtuva ”hiipivä hybridisaatio” (Niemelä & Turpeinen 2016, 132) toteutuu ennen kaikkea tuloksellisuusarvioinnin kautta.

Intressiristiriita rahoittajan ja jäsenistön vä- lillä koskee toki muitakin kansalaisjärjestöjä kuin vammaisjärjestöjä (ks. esim. Peltosalmi ym. 2022, 160). Sama voidaan todeta jännitteestä, jo- ka koskee pitkän aikavälin toimien, kuten edun- valvonnan ja vaikuttamistyön, tuloksellisuuden osoittamista raportointikulttuurissa, joka suosii lyhyen aikavälin helposti todennettavia toimia. Tilanne on kuitenkin erityisen jännitteinen vammaisjärjestöjen kohdalla. Ei ole sattumaa, että YK:n vammaisoppimuksessa korostetaan

vammaisjärjestöjen roolia poliittisina intressijärjestöinä ja poliittisen osallistumisen areenoina. Yhteiskuntatieteellinen vammaistutkimus sekä vammaisliike on vuosikymmeniä pyrkinyt tuomaan esiin, miten hyvistä aikeista huolimatta ulkoapäin asetetut oletukset vammaisten ihmisten tarpeista ja toiveista saattavat uusintaa ja vahvistaa paternalistista suhtautumista vammaisiin ihmisiin (Oliver 1996, 75). STEA:n käsitys vammaisjärjestöjen roolista tekee hankalaksi, jos ei mahdolliseksi, vammaisliikkeen ikaikaisen tavoitteen muuttaa yhteiskunnan rakenteita ja sosiaalisia suhteita pikemmin kuin sopeuttaa yksilöä vallitsevaan järjestelmään (Shakespeare 2006, 32).

Siinä missä YK:n vammaissopimukseen kirjattu näkemys korostaa vammaisjärjestöjä poliittisina vaikuttajajärjestöinä, ylläpitää STEA:n tulokellisuusarviointi sellaista näkemystä vammaisjärjestöjen yhteiskunnallisesta roolista, jota kansainvälinen vammaisliike on vuosikymmeniä kritisoinut ja pyrkinyt muuttamaan. Artikkelimme kansalaisyhteiskuntapoliittinen viesti on, että YK:n vammaissopimukseen muotoillun vammaisjärjestöjen roolin tulisi kehystää keskusteluja sekä STEA:n avustustoiminnan tulevaisuuden linjauksista että myönnettyjen avustusten käytön arvioinnista. Tämä toki liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun kansalaisjärjestöjen roolista yhtäältä sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjinä ja toisaalta demokraattisen osallistumisen areenoina. Kansalaisjärjestöjen monimuotoisen roolin vaalimista tuskin edesauttaa, että vuonna 2024 uudistetussa strategiassaan STEA näkee tehtäväkseen ”edistää sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä kohdistamalla valtionavustukset asiantuntevasti ja vaikuttavasti.” (STEA 2024). On mahdollista, että STEA:n institutionaaliset edellytykset toimia kansalaisjärjestöjen monimuotoisen roolin vaalijana ovat kaventuneet merkittävästi. Näin ollen uusi strategia heijastaa näkemystä, jonka mukaan kansalaisjärjestöjen ensisijainen rooli on sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Lopuksi on muistutettava tutkimusasetelmamme rajoista, jotka koskevat hallinnan analyttisen tutkimuksen metodologiaa. Kyseistä metodologiaa on kritisoitu siitä, että keskittyesään analysoimaan toiminnalle asetettuja ehtoja, se sivuuttaa itse toimijat ja sen, miten he mukautuvat tai vastustavat näitä ehtoja (Kaisto

2010). Dean (2010) huomauttaa, että hallinnan rationaliteetit ja teknologiat eivät ole totalisoivia. Sen sijaan ne edistävät, kannustavat ja tukevat yksittäisen organisaation, ryhmän tai yksilön toimintaa, mutta eivät koskaan määrää sitä. Toisin sanoen, vaikka tulokellisuusraportointi käsitteelliseen ja oletukseen eittämättä rakenteistaa vammaisjärjestöjen toimintaympäristöä, sen paikalliset seuraukset yksittäisten järjestöjen toiminnassa vaihtelevat. Emme myöskään väitä, etteikö vammaisjärjestöjen parissa toimivilla ihmisillä voisi olla toisenlaisia tapoja ymmärtää oma roolinsa ja vammaisjärjestöjen rooli yhteiskunnassa. Joka tapauksessa STEA:n jakama rahoitus ja siihen sisältyvä tulos- ja tehokkuusarviointi muodostavat vammaisjärjestöille rakenteellisen toimintaympäristön, jossa niiden rooleista ja tavoitteista neuvotellaan. Oleellinen jatkotutkimuksen aihe onkin, miten vammaisjärjestöt toimivat ristiriitaisten ihanteiden ristiaallokossa: yhtäältä YK:n vammaissopimus korostaa järjestöjen roolia vallan vahtikoirina ja poliittisen osallistumisen areenoina, toisaalta STEA tunnistaa ja tunnustaa vain niiden yksilötason hyvinvointia edistävät toimenpiteet.

LÄHTEET

- Alapuro, Risto (2010). Associations and Representation in Finland and France. Teoksessa Risto Alapuro & Henrik Stenius (toim.) *Nordic Associations in a European Perspective*. Baden Baden: Nomos, 269–280. <https://doi.org/10.5771/9783845225944-269>
- Alhanen, Kai (2007). *Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Anheier, Helmut (2004). *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. Lontoo: Earthscan.
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>
- Dean, Mitchell (2010). *Governmentality: power and rule in modern society*. (2. painos). Lontoo: SAGE Publications.
- DiMaggio Paul J. & Walter W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. Teoksessa Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 63–82.

- Foucault, Michel (2010a). *Turvallisuus, alue, väestö: Collège de Francen luennot 1977–1978*. Suomentanut A. Paakkari. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Foucault, Michel (2010b). *Seksuaalisuuden historia*. Suom. K. Sivenius. Gaudeamus: Helsinki.
- Freise, Matthias, Pyykkönen, Miikka & Vaidelyt, Egle (2010). A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe. Teoksessa Matthias Freise & Miikka Pyykkönen & Egle Vaidelyt (toim.), *A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe*. Baden-Baden: Nomos. 9–24. <https://doi.org/10.5771/9783845222417>
- Harju, Henna & Alitalo, Erna & Kohonen, Petra & Vilhunen, Tuuli (2022). Järjestöjen arvioinnin ja seurannan kehitys. Selvitys STEA-rahoitteisten järjestöjen arviointivalmiuksista sekä RAY- ja STEA-seurannan kehityksestä vuosina 1995–2022. Kuntoutussäätiön työselosteita 66/2022. Helsinki: Kuntoutussäätiö. Haettu sivulta <https://julkaisut.kuntoutussaatio.fi/wp-content/uploads/jarjestojen-arviointi.pdf> 27.8.2025.
- Hasenfeld, Yeheskel & Gidron, Benjamin (2005). Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations. *Journal of Civil Society*, 1(2), 97–112. <https://doi.org/10.1080/17448680500337350>
- Hvenmark, Johan (2010). Members as Democratic Owners and Profitable Customers: On Changing Perceptions of Membership and the Commercialization of Civil Society Organizations. Teoksessa Matthias Freise & Miikka Pyykkönen & Egle Vaidelyt (toim.), *A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe*. Baden-Baden: Nomos. 163–180. <https://doi.org/10.5771/9783845222417-163>
- Jessen, H. Mathias (2021). Civil Society in the Shadow of the Neoliberal State. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 34, 161–174. <https://doi.org/10.1007/s10767-020-09376-2>
- Julkunen, Raija (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.
- Kaisto, Jani (2010). Kääntämisen sosiologia hallinnan analytiikan työkaluna. Teoksessa Miikka Pyykkönen & Jani Kaisto (toim.) *Hallintavalta*. Helsinki: Gaudeamus. 49–70.
- Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010). Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Miikka Pyykkönen & Jani Kaisto (toim.) *Hallintavalta*. Helsinki: Gaudeamus. 7–24.
- Kortelainen, Jukka (1988). *Pajatto ja kansanterveys: Raha-automaattiyhdistys 1938–1988*. Porvoo: Werner Söderström.
- Koski, Leena (2020). Teksteistä teemoiksi. Dialoginen tematisointi. Teoksessa Anu Puusa & Pauli Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus, 157–172.
- Laitinen, Hanna (2018). Nuorten, valtion vai markkinoiden asialla? Nuorisojärjestöjen hybridit toimintalogiikat. JYU Dissertations 31. Jyväskylän yliopisto.
- Laki raha-automaattivastuksista (1056/2001). Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/lain/saadanto/2001/1056> 27.8.2025.
- Lind, Kimmo (2020). Kenen äänellä, millä asialla? Sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustuksellisuus, toimintaympäristön muutokset ja operatiivisen johdon toimijuus. JYU Dissertations 31. Jyväskylän yliopisto.
- Meyers, Stephen (2019). *Civilizing disability society: the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socializing grassroots disabled persons organizations in Nicaragua*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108677783>
- Meyers, Stephen (2016). NGO-ization and Human Rights Law: The CRPD's Civil Society Mandate. *Laws*, 5(21), 1–14. <https://doi.org/10.3390/laws5020021>
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2008). *Governing the Present. Administrating Economic, Social and Personal Life*. Oxford: Polity Press.
- Myllymäki, Arvo & Tetri, Eija (2001). Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. Kunnallisanalyyttisen kehittämistäitön tutkimusjulkaisu, nro 32. Haettu sivulta <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2009/10/tutkimus32.pdf> 27.8.2025.
- Niemelä Jorma & Tapani Turpeinen (2016). Järjestöjen valmistautuminen soteuudistukseen. Teoksessa Jorma Niemelä (toim) *Sote sosiaalisen kestävyyden vahvistajana*. Diak Puheenvuoro 2. Helsinki: Diakoniamattikorkeakoulu, 118–149.
- Oliver, Michael (1996). *Understanding disability: from theory to practice*. Basingstoke: Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24269-6>
- Peltosalmi, Juha, Eronen, Anne, Haikari, Janne, Inkinen, Ari, Litmanen, Tapio, Londén, Pia, Ruuskanen, Petri & Suoknuuti, Janne (2022). *Järjestöbarometri 2022*. Helsinki: Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Perälä, Riikka (2015). Civil Society Organizations and Care of the Self: An Ethnographic Case Study on Emancipation and Participation in

- Drug Treatment. *Foucault Studies*, (20), 96–115. <https://doi.org/10.22439/fs.v0i0.4931>
- Power, Michael (1997). *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pulkkinen, Tuija (1998). *Postmoderni politiikan filosofia*. Tampere: Gaudeamus.
- Pyykkönen, Miikka (2010a). Governmentalisation of the Civil Society? Power, Governance and Civil Society in Gramsci's and Foucault's Analytics of Power. Teoksessa Matthias Freise & Miikka Pyykkönen & Egle Vaidelytė (toim.), *A Panacea for all Seasons? Civil Society and Governance in Europe*. Baden-Baden: Nomos. 25–42. <https://doi.org/10.5771/9783845222417-23>
- Pyykkönen, Miikka (2010b). Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Miikka Pyykkönen & Jani Kaisto (toim.) *Hallintavalta*. Helsinki: Gaudeamus. 119–142.
- Pyykkönen, Miikka (2007). Integrating Governmentality: Administrative Expectations for Immigrant Associations in Finland. *Alternatives: Global, Local, Political*, 32(2), 197–224. <https://doi.org/10.1177/030437540703200203>
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. New York & Lontoo: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas (1998). The crisis of 'the social': Beyond the social question. Teoksessa Sakari. Hänninen (toim.) *Displacement of social policies*. Publications of Social and Political Sciences and Philosophy 19. Jyväskylän yliopisto. 54–87.
- Rose, Nikolas, O'Malley, Pat & Valverde, Mariana (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, 83–104. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>
- Rossi, Eeva, Soukiala, Tiina & Seppänen, Marjaana (2024). ”Me ollaan vahvasti rinnalla kulkijoita”. Kolmannen sektorin, diakoniatyön ja gerontologisen sosiaalityön toimijoiden rationaliteetit vanhuspalveluissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 89(4), 336–349.
- Ruuskanen, Petri, Jousilahti, Julia, Faehnle, Maija, Kuusikko, Kirsi, Kuittinen, Outi, Virtanen, Johanna & Strömberg, Lisbeth (2020). Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47. Haettu sivulta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9> 26.8.2025.
- Ruuskanen, Petri & Lind, Kimmo & Peltosalmi, Juha (2023). Järjestödemokratia ja ammatillinen johtaminen suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen myytteinä ja seremonioina. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(2), 133–144.
- Shakespeare, Tom (2006). *Disability rights and wrongs*. Lontoo: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203640098>
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) (2024). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimintaan 383,59 miljoonaa euroa vuonna 2024. Haettu sivulta <https://stm.fi/-/sosiaali-ja-terveysalan-jarjestojen-toimintaan-383-59-miljoonaa-euroa-vuonna-2024> 1.3.2025.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) (2023). Järjestöille sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä edistävään toimintaan 373,6 miljoonaa euroa. Haettu sivulta <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/jarjestoille-sosiaalista-hyvinvointia-ja-terveytta-edistavaan-toimintaan-373-6-miljoonaa-euroa?languageId=fi> 1.3.2025
- STEA (2024). STEAn strategia 2024. Haettu sivulta <https://www.stea.fi/tietoa-steasta/stean-strategia-2/> 28.5.2025.
- Särkelä, Riitta (2016). Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen: sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990–2010. Ensi- ja turvakotien liitto.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Villadsen, Kaspar. (2008). Doing Without State and Civil Society as Universals: 'Dispositifs' of Care Beyond the Classic Sector Divide. *Journal of Civil Society*, 4(3), 171–91. <https://doi.org/10.1080/17448680802559768>
- Villadsen, Kaspar & Dean, Mitchell (2016). *State phobia and civil society: the political legacy of Michel Foucault*. Stanford, California: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1161279>
- Wijkström, Filip (2011). ”Charity Speak and Business Talk” The On-Going (Re)hybridization of Civil Society. Teoksessa Filip Wijkström & Annette Zimmer (toim.) *Nordic Civil Society at a Cross-Roads. The Transformation of the Popular Movement Tradition*. Baden-Baden: Nomos. 27–54. <https://doi.org/10.5771/9783845231624-25>