

Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä

KIRSIKKA SELANDER

Yhteiskunnallisessa keskustelussa esitetään aika-ajoin, että kolmannen sektorin, eli rekisteröityjen yhdistysten, säätiöiden ja uusosuuskuntien, tulisi osallistua yhä enemmän yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen. Kolmannen sektorin on odotettu osallistuvan esimerkiksi hyvinvointipalveluiden tuotantoon, ylläpitävän demokraattista järjestelmää sekä aktivoivan kulttuuri, liikunta ja harastustoimintaa. Erityisesti viime aikoina keskustelussa on painottunut kolmannen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana ja huoli siitä, kykenevätkö järjestöt jatkossakin tuottamaan palveluita, kun kuntien ja järjestöjen väliset kumppanuudet päättyvät sote-uudistuksen myötä.

Vaikka yhteiskunnallisessa keskustelussa korostuu kolmannen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana, ei se perinteisesti ole ollut sen pääasiallinen tehtävä. Kansainvälisissä vertailuissa pohjoismainen kolmas sektori on kuvattu edunvalvontaan ja vapaa-ajantoimintoihin keskittyvänä sektorina, kun taas palvelujen tuottaminen on kuulunut hyvinvointivaltion vastuulle. Samoin on tuotu esille vapaaehtoistyön keskeinen merkitys kolmannen sektorin toiminnalle. (Esim. Salamon & Anheier 1998; Sivesind & Selle 2010.) Hyvinvointipolitiikassa tapahtuneiden muutosten myötä kolmas sektori on kuitenkin siirtynyt Suomessa yhä voimakkaammin edunvalvonnasta kohti palvelujen tuotantoa (Julkunen 2017; Keränen 2017). Tämä näkyy muun muassa siinä, ettei palveluja tuoteta enää ainoastaan jäsenille vaan yhä enemmän myös yhdistyksen ulkopuolisille kansalaisille (Helander 2004, 87–90). Samanaikaisesti

kolmannen sektorin saamia yleisavustuksia on leikattu, eivätkä vapaaehtoiset tutkimusten mukaan halua osallistua pitkäjänteistä sitoutumista vaativiin tehtäviin siinä määrin kuin aiemmin (esim. Siisiäinen 2009; Särkelä 2016). Kaikki tämä korostaa palkkatyön merkitystä, mutta yhteiskunnallisessa keskustelussa ei puhuta siitä, millaiset edellytykset vapaaehtoistoimintaan pohjautuvalla kolmannella sektorilla on palkkatyön organisointiin ja johtamiseen tai kuinka palkkatyön lisääntyminen muuttaa sektorin luonnetta.

Viime vuosikymmenten aikana kolmannen sektorin toiminnasta on tullut yhä ammattimaisempaa, mikä viittaa niin sanotun hybridin toimintamallin omaksumiseen (Billis 2010). Esimerkiksi vuoden 1995 jälkeen työntajana toimivien kolmannen sektorin organisaatioiden lukumäärä on noussut 4 000:sta 8 000:een, eli se on kaksinkertaistunut. Nykyisin kolmannelle sektorille sijoituu noin viisi prosenttia koko kansantalouden työvoimasta, mikä vastaa noin 70 000 palkansaajaa henkilötyövuosiksi muutettuna. Tämä on enemmän kuin esimerkiksi majoitus ja ravitsemustoiminnassa tai maataloudessa. (Selander 2018.)

Sytä sille, miksi kolmannella sektorilla tehtävä palkkatyö on lisääntynyt, on haettava niin hyvinvointipolitiikasta, muuttuneesta rahoituksesta kuin kansalaistoiminnassa tapahtuneista muutoksista. Väitöskirjassani havaitsin, että kolmannella sektorilla tehtävä palkkatyö lähti voimakkaaseen kasvuun erityisesti 1990-luvun laman ja EU-jäsenyyden jälkeisenä aikana. Tuolloin hyvinvointipolitiikassa tapahtuneiden muutosten myötä kolmanteen sektoriin alettiin kohdistaa yhä enemmän odotuksia hyvinvointipalveluiden tuotantoon liittyen. Lisäksi niiden toivottiin toimivan niin sanottuina ”välityömarkkinoina” eli tarjoavan

Teksti perustuu kirjoittajan Jyväskylän yliopistossa 29.9.2018 tarkastetun väitöstudiumin ”Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä” lehtiin.

työtä sellaisille työttömille, joilla oli muutoin vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Uudet tehtävät lisäsivätkin palkkatyövoiman tarvetta, mutta lisäksi palkkatyön volyymin kasvua vauhdittivat uudet rahoitusmahdollisuudet, kuten Euroopan unionin rakennerahastoista haettava hanke- ja kehitysrahoitus sekä kansallinen palkkatuki, jotka osaltaan mahdollistivat palkkatyön kasvun. (Ks. myös Ruuskanen & al. 2013.)

Vaikka hyvinvointipolitiikka aluksi vauhditti voimakkaastikin palkkatyön kasvua, alkoi sen vaikutus heikentyä 2000-luvulle tultaessa. Samalla palkkatyön kehitys alkoi jakaantua yhä voimakkaammin kolmannen sektorin sisällä hyvinvointipalveluja tuottavien ja perinteisempään kansalaistoimintaan keskittyvien organisaatioiden välillä. Hyvinvointipalveluja tuottavissa organisaatioissa, kuten sosiaali- ja terveysjärjestöissä sekä koulutuksessa, kasvu hidastui 2000-luvulla ja kääntyi seuraavalla vuosikymmenellä lievästi laskuun. Sen sijaan perinteisillä kansalaistoiminnan alueilla, kuten kulttuurissa, liikunnassa ja harrastustoiminnassa, palkkatyön kasvu on jatkunut aina näihin päiviin asti.

Tulkintani mukaan kehityksen jakautumista voidaan selittää niin sanotuilla isomorfisilla eli samankaltaistumispainneilla, jotka ovat olleet erilaisia riippuen siitä, tarkastellaanko hyvinvointipalveluja tuottavia vai perinteisempään kansalaistoimintaan keskittyviä organisaatioita.

Hyvinvointipalveluja tuottavat organisaatiot ovat altistuneet erityisesti hyvinvointipolitiikassa tapahtuneille muutoksille ja siten niin sanotuille pakottaville paineille (ks. DiMaggio & Powell 1983). Sosiaali- ja terveysjärjestöissä sekä koulutuksessa palkkatyö lähti voimakkaaseen kasvuun, kun kuntien palvelutuotantoa alettiin 1990-luvulla avata yhä enemmän markkinoiden tuotettavaksi. Tuolloin erityisesti kolmannelta sektorilta toivottiin kumppania kuntien palvelutuotantoon, sillä yleishyödyllisistä tavoitteistaan johtuen se koettiin luotettavampana kumppanina kuin yksityiset yritykset. Tämä jäi kuitenkin pitkälti puheen tasolle, sillä 1990-luvulta alkaen hyvinvointipolitiikassa on haettu vaikutteita yhä enemmän yksityisen sektorin toiminnasta (esim. Särkelä 2016). Toisin sanoen kaikkia markkinoita häiritseviä esteitä, kuten kolmannen sektorin saamia yleisavustuksia ja verohelpotuksia on pyritty purkamaan markkinoiden tieltä, eikä kolmannelle sektorille ole annettu erityisasemaa palvelujen tuotannossa. Sen sijaan kolmas sektori on ase-

tettu kilpailemaan yritysten kanssa, mikä on vaatinut niiltä kykyä tuotteistaa ja markkinoida palveluitaan. (Julkunen 2017; Särkelä 2016.) Kilpailun lisääntyminen ja siirtyminen yhä lähemmäs yksityisen sektorin toimintatapoja onkin saanut osan hyvinvointipalveluita tuottavista organisaatioista yhtiöittämään toimintojaan. Siten osa aiemmin kolmannelle sektorille tilastoitua työtä on siirtynyt osaksi yksityistä sektoria, mikä voi osin selittää vuosituhanen vaihteen jälkeen havaittavaa palkkatyön volyymin laskua.

Vastaavanlaista palkkatyön volyymin laskua ei ole kuitenkaan havaittavissa perinteisemmällä kansalaistoiminnan alueilla, kuten kulttuurissa, liikunnassa ja harrastustoiminnassa. Sen sijaan palkkatyö on jatkanut niissä kasvuaan myös tällä vuosituhanella. Tulkintani mukaan tämä johtuu erityisesti rahoituksessa ja vapaaehtoistoiminnassa tapahtuneista muutoksista. Esimerkiksi järjestöjen saamien yleisavustusten supistuminen ja korvautuminen projektirahoituksella on tehnyt kolmannen sektorin rahoituksesta entistä pirstaleisempää ja vaikeammin hallittavaa. Erilaisten avustuskäytäntöjen hallinta, rahoitushakemusten kirjoittaminen, projekteihin liittyvä seuranta ja valvonta ovat työläisiä prosesseja, jotka vaativat erityisosaamista. Samalla erilaisiin hallinnollisiin tehtäviin uppoaa yhä enemmän aikaa. Tutkimusten mukaan vapaaehtoiset eivät kuitenkaan halua osallistua pitkäjänteistä sitoutumista vaativiin hallinnollisiin tehtäviin, eikä heidän osaamisensa välttämättä riitä vaatimaan projektityöhön (ks. esim. Pihlava 2010; Ruuskanen & al. 2013; Siisiäinen 2009). Siten kehitys korostaa palkkatyön merkitystä myös perinteisemmällä kolmannen sektorin toiminta-alueilla, jossa sitä ei ole juuri aiemmin käytetty (ks. myös Ruuskanen & al. 2013, 18–20).

Palkkatyön lisääntyminen merkitsee kuitenkin sitä, että kolmanteen sektoriin kohdistuvat normatiiviset paineet voimistuvat. Yhdenkin työntekijän palkkaaminen edellyttää järjestöiltä työnantajavelvoitteiden täyttämistä kasvattaen siten byrokraattisuutta. Samalla se luo paineita toiminnan jatkuvuudelle työntekijöiden toimeentulon turvaamiseksi. (Billis 2010.) Ammattimaisesti johdettujen organisaatioiden onkin tapana muuttua maltillisempaan ja rationaalisempaan suuntaan. Tämä turvaa toiminnan jatkuvuuden, mutta ei ole välttämättä mieleen vapaaehtoisille, jotka odottavat organisaatioilta nopeaa reagoitukykyä, luovuutta ja joustavuutta (ks. esim. Hwang & Powell 2009; Kreutzer & Jäger 2011). Palkka-

työn lisääntyminen johtaakin usein jännitteiseen asetelmaan vapaaehtoistyön ja palkkatyön välillä. Samalla se muuttaa vapaaehtoistyöhön pohjautuvan kolmannen sektorin toimintalogiikkaa, millä voi olla positiivisia ja negatiivisia seurauksia työhyvinvoinnin näkökulmasta.

Kolmannen sektorin organisaatiokulttuuria on perinteisesti luonnehtinut enemmän vapaaehtoistyön kuin palkkatyön logiikka, mikä ilmenee esimerkiksi kolmannen sektorin kirjallisuudessa esiintyvänä oletuksena työn ”kutsumuksellisuudesta”. Tällöin oletetaan, että kolmannen sektorin palkansaajat hakeutuvat tehtäviinsä, koska he haluavat olla mukana edistämässä organisaation arvoja ja yleishyödyllisiä päämääriä. (Hansmann 1980; Rose-Ackerman 1996.) Työn ajatellaan siis olevan tekijöilleen henkilökohtaisesti merkityksellistä, minkä vuoksi johtamisen ei tarvitse perustua määräyksiin tai käskyihin vaan työntekijöille voidaan antaa suhteellisen paljon päätäntävaltaa oman työn tekemisen suhteen. Tulosten perusteella kolmannen sektorin organisaatiokulttuuri mahdollistaakin tekijöilleen julkista ja yksityistä sektoria enemmän työn autonomiaa eli päätäntävaltaa siihen, miten ja milloin he työtään tekevät (ks. myös Ruuskanen & al. 2016).

Itsenäinen työote yhdistettynä yleishyödyllisiin päämääriin luo edelleen hyvän kasvualustan työn imun kokemuksille. Väitöskirjani tulosten perusteella kolmannen sektorin palkansaajien havaittiin kokevan keskimääräistä enemmän työn imua: he kokevat itsensä energisemmiksi, innokkaammiksi ja työnsä omistautuneemmiksi kuin palkansaajat Suomessa keskimäärin.

Vapaaehtoisen organisaatiokulttuurin kääntöpuolena on kuitenkin se, ettei se ainoastaan mahdollista työn autonomiaa vaan kertoo myös työn organisoimattomuudesta ja johtamisen puutteesta. Tämä heijastuu edelleen työhön liittyvänä kiireenä ja työn ennakoimattomuutena (ks. myös Ruuskanen & al. 2016). Kolmannen sektorin palkkatyöhön liittyvänä paradoksaalisena piirteenä onkin, että korkeasta työn imusta huolimatta kolmannen sektorin palkansaajat ovat vähemmän tyytyväisiä työhönsä kuin julkisella ja yksityisellä sektorilla työskentelevät (Ruuskanen & al. 2016) ja heillä on enemmän työn ja perheen yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia (Selander & al. 2012). Lisäksi he ovat harkinneet muilla sektoreilla työskenteleviä useammin vaihtavansa työpaikkaansa (Selander & Ruuskanen 2016).

Näin ollen samat työhön liittyvät piirteet, jot-

ka tuottavat työhyvinvointia, voidaan nähdä myös negatiivisempien ilmiöiden taustalla. Työn yleishyödyllisyys, tai jopa kutsumuksellisuus, yhdistettynä vapaamuotoiseen organisaatiokulttuuriin tuottaa korkeaa työn imua ja työhön sitoutumista, mutta samalla se altistaa kiireelle ja negatiivisille työhyvinvoinnin ilmiöille. Onkin mahdollista, että kolmannella sektorilla työn kutsumuksellisuutta pidetään itsestäänselvyytenä, jota odotetaan kaikilta palkansaajilta. Tällaisia odotuksia voi kohdistua palkansaajiin erityisesti vapaaehtoisten suunnalta. He voivat odottaa myös palkansaajilta tietynasteista ”talkoohenkeä”, kuten kykyä joustaa työaika- ja -tehtävien suhteen (ks. myös Ruuskanen & al. 2013). Kaikki kolmannella sektorilla työskentelevät eivät kuitenkaan halua uhrautua työnsä puolesta tai olla tavoitettavissa silloin, kun vapaaehtoiset niin toivovat. Kohtuuttomilta tuntuvat odotukset voivatkin heikentää palkansaajien työhyvinvointia.

Palkkatyön näkökulmasta kolmannelle sektorilla tarvittaisiinkin vapaamuotoisen organisaatiokulttuurin sijaan muodollisempaa johtamista ja työn organisointia, jota vapaaehtoistyön toimintakulttuuri ei tällä hetkellä tarjoa. Osin tämä voi liittyä siihen, ettei johtaminen ja työhyvinvoinnista huolehtiminen ole kolmannella sektorilla oikein kenenkään vastuulla. Esimerkiksi yhdistyslain perusteella johtaminen ja työhyvinvoinnista huolehtiminen kuuluvat yhdistyksen hallitukselle, jolla ei ole välttämättä minkäänlaista työsuhteasioihin liittyvää osaamista tai kosketuspintaa työyhteisön käytännön toimintaan. Sen vuoksi käytännössä vastuu palkkatyön johtamisesta onkin useimmiten siirretty palkatulle johdolle, kuten toiminnanjohtajalle, jonka toimintaa hankaloittaa se, ettei hänelle ole aina annettu riittäviä valtuuksia palkkatyön johtamiseen (ks. esim. Kaunismaa & Lind 2014, 18, 51–52). Näin ollen kolmannella sektorilla voidaan päätyä tilanteeseen, jossa kenelläkään ei ole täyttä vastuuta palkkatyön johtamisesta, mikä heijastuu edelleen työhyvinvointiin liittyvinä puutteina.

Jatkossa olisikin tärkeää, että palkka- ja vapaaehtoistyön erilaiset toimintalogiikat tehdään näkyviksi ja tuotetaan siten työympäristö, joka kykenee vastaamaan palkansaajien työtä koskeviin odotuksiin. Se, miten tämä käytännössä tehdään, on kuitenkin hankalampi kysymys. Jos työtä lähdetään muuttamaan enemmän palkkatyön vaatimaan suuntaan uhkaa kolmannen sektorin toiminnalta kadota se pohja, joka tekee siitä niin eri-

tyistä. Aiemmin on esimerkiksi keskusteltu pitäsikö johtamiseen liittyviä epäselvyyksiä vähentää muuttamalla yhdistyslakia osakeyhtiölain suuntaan siten, että se takaisi palkkatulle johdolle selkeämmät toimintavaltuudet. Toistaiseksi näihin muutoksiin ei ole kuitenkaan haluttu ryhtyä, sillä niiden on koettu siirtävän toimintavaltaa liiaksi yksittäiselle henkilölle ja heikentävän siten jäsendemokratiaan pohjautuvaa yhdistystoiminnan luonnetta. Sen sijaan yhdistyksiä on kannustettu puuttumaan johtamisessa esiintyviin epäselvyyksiin tarkentamalla omia johtosääntöjään, mikä on mahdollista nykyisenkin lainsäädännön puitteissa. (Ks. esim. OM työryhmämietintöjä 2008.) Näin ollen esitän, että työhyvinvointiin liittyvien puut-

teiden korjaamiseksi palkkatyötä käyttävien yhdistysten hallitusten tietoisuutta työhyvinvointiin liittyvistä ongelmista tulisi lisätä. Lisäksi heitä tulisi kannustaa selvittämään työhyvinvoinnin nykyistä tilaa heidän omassa organisaatiossaan. Samalla tulisi pohtia, tukeeko nykyinen organisaatiokulttuuri riittävällä tavalla palkkatyön tekemistä ja tulisiko johtamiseen liittyviä vastuukysymyksiä määritellä tarkemmin juuri kyseisen yhdistyksen johtosäännöissä. Uskon siis, että organisaatioilla itsellään on parhaimmat edellytykset tilanteen parantamiseen, kunhan palkkatyön ja vapaaehtoistyön erilaiset toimintalogiikat tehdään näkyviksi.

KIRJALLISUUS

- Billis, David: Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- DiMaggio, Paul & Powell, Walter: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (1983): 2, 147–160.
- Hansmann, Henry: The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal* 89 (1980): 5, 835–901.
- Helander, Voitto: Paikallisyhdistykset kunta-areenalla. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 45*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2004.
- Hwang, Hoky & Powell, Walter: The rationalization of charity: the influences of professionalism in the nonprofit sector. *Administrative Science Quarterly* 54 (2009): 2, 268–298.
- Julkunen, Raija: Muuttuvat hyvinvointivaltiot: Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. *Verkkojulkaisu: Sophi*, 2017.
- Kaunistmaa, Pekka & Lind, Kimmo: Työhyvinvointia kolmannella sektorilla. Sarja B, 37. Projektiraportit ja selvitykset. Helsinki: Humanistinen Ammatikorkeakoulu, 2014.
- Keränen, Marja: Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa. S. 134–159. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Korvela, Paul-Erik (toim.): Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. Jyväskylä: SoPhi, 2017.
- Kreutzer, Karin & Jäger, Urs: Volunteering versus managerialism: Conflict over organizational identity in voluntary associations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40 (2011): 4, 634–661.
- OM työryhmämietintöjä: Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008 (3): Yhdistyslain muutostarve. Helsinki: Oikeusministeriö, 2008.
- Pihlava, Ritva: Kolmas sektori ja julkinen valta. *Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu*, 61. Sastamala, Pole-Kuntatieto Oy, 2010.
- Rose-Ackerman, Susan: Altruism, nonprofits, and economic theory. *Journal of Economic Literature* 34 (1996): 2, 701–728.
- Ruuskanen, Petri & Selander, Kirsikka & Anttila, Timo: Palkkatyössä kolmannella sektorilla. *Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys*, 20/2013. Helsinki: Työ ja elinkeinoministeriö, 2013.
- Ruuskanen, Petri & Selander, Kirsikka & Anttila, Timo: Third-sector job quality: evidence from Finland. *Employee Relations* 38 (2016): 4, 521–535.
- Salamon, Lester & Anheier, Helmut: Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas* 9 (1998): 3, 213–248.
- Selander, Kirsikka: Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä. *JYU dissertations* 13, 2018.
- Selander, Kirsikka & Ruuskanen, Petri: Why do Third Sector Employees Intend to Remain or Leave their Workplace? *Nordic Journal of Working Life Studies* 6 (2016): 2, 81–100.
- Selander, Kirsikka & Ruuskanen, Petri & Anttila, Timo: Työn ja perheen ristiriidat kolmannen sektorin palkkatyössä. *Työelämän tutkimus - Arbetslivsforskning* 10 (2012): 3, 209–227.
- Siisiäinen, Martti: *Differentia specifica of voluntary organizing in Finland*. S. 87–113. Teoksessa Konttinen, Annamari (toim.): Civic mind and good citizenship: comparative perspectives. Tampere: Tampere University Press, 2009.
- Sivesind, Karl & Selle, Per: Civil society in the Nordic countries: between displacement and vitality. S. 89–120. Teoksessa Alapuro, Risto & Stenius, Henrik (toim.): Nordic associations in a european perspective. Baden-Baden, Nomos. *European civil society*, 8, 2010.
- Särkelä, Riitta: Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusjulkaisu*, 40. Helsinki, 2016.