

Näkökohtia asiakkaiden osallistumista koskevaan keskusteluun

Vuokko Niiranen

Asiakkaiden aseman korostamiseen ja käytäjädemokratian lisäämiseen julkisissa palveluissa liittyy useita, toisiinsa eri tavoin kytkeytyviä asioita. Asiakkaan käsite on muuttumassa ja julkista palvelukulttuuria halutaan kehittää. Yksityistäminen nostaa esille myös vapaaehtoistyötä. Samaan aikaan keskustelu kansalaisten oikeuksista voimistuu ja kuluttaja- ja asiakasliikkeet vahvistuvat. Näihin liittyvät myös taloudellisen kehityksen linjat; ihmiset eivät tyydy vain maksamaan palvelusta, vaan he haluavat olla mukana päättämässä ja sanoa sanansa siitä, mistä he maksavat välillisesti tai suoraan. Siirtyminen teollisesta yhteiskunnasta jälkiteolliseen näkyy myös odotuksissa palveluja kohtaan; niiden teollismainen tuotanto ei riitä, vaan palveluista halutaan yksilöllisempiä. (Evers 1989, 6, Pithouse 1987, 81—82.)

Käsittelen artikkelissani asiakkaiden osallistumiseen liittyviä kysymyksiä ja ongelmia erityisesti julkisissa hyvinvointipalveluissa. Kun on kysymys osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisestä, pohdin myös aiheeseen liittyviä tutkimustarpeita. Esimerkit olen ottanut omalta tutkimusalueeltani, sosiaalihuollosta.

1 ASIAKAS

Asiakkaiden asema julkisissa organisaatioissa on edelleen epäselvä ja määrittelemätön. Asiakkaiden kanssa tehtävälle laajemmalle yhteistyölle ei ole vielä vakiintuneita muotoja eikä kanavia. Asiakkuus sinänsä ei ole se peruste jolla julkisella sektorilla tehdään asiakkaiden kanssa yhteistyötä. Eri asiakasryhmien tärkeys sidosryhmänä vaihtelee. Palvelun yhteiskunnalliset funktiot heijastuvat myös asiakkaan asemaan. Osallistumisen ja vaikuttamisen yhteydessä on käytössä suoranainen käsiteviidakko, jota arkikielessä käytetään ristiriitaisesti. Lisäksi sen ympärillä kukoistaa fraseologia joka on omiaan hämärtämään itse asiaa, asiakkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen todellisuutta julkisissa palveluissa.¹⁾

Asiakas itse ei ehkä halua olla jossain kokonaisvaltaisessa palveluprojektissa, viranhaltijoiden laatiman palvelusuunnitelman toteuttajana, vaan enemmän omaehtoinen palvelujen käyttäjä ilman pidempiaikaista sitoumista. Asiakkaan asema organisaatiossa syntyy siitä monisyisestä dynamiikasta, jota luovat henkilökunnan roolit, organisaation yhteiskunnalliset funktiot ja organisaatiokulttuurin piirteet liittyneenä asiakkaiden kanssa tapahtuvaan vuorovaikutukseen (Hasenfeld 1983, 178).

Kun pohditaan asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksia julkisten hyvinvointipalvelujen, esimerkiksi sosiaalipalvelujen sisältöön, niitä koskevaan suunnitteluun tai päätöksentekoon, nousee esille kolme keskeistä asiaa: Ensiksi; miten, millaisessa prosessissa ja kuka määrittelee organisaation relevantin toimintaympäristön? Toiseksi; miten määritellään niitä organisaation toimintaympäristöön kuuluvia ryhmiä, joiden mielipiteet ovat tärkeitä kyseiselle sosiaalipalveluja järjestävälle organisaatiolle. Missä tilanteessa asiakkaat luetaan kuuluviksi näihin ryhmiin? Ja kolmanneksi; millä tavoin tärkeiksi määriteltujen ryhmien kanssa tehdään yhteistyötä?

2 YMPÄRISTÖ

Organisaatioiden edellytetään lisäävän asiakkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tämän uskotaan parantavan palvelujen laatua ja täydentävän edustuksellista demokratiaa. Organisaation jäsenten on kyettävä tulkitsemaan ja ymmärtämään ympäristönsä tapahtumia, toimintaa ja yksiköjä. Julkisia organisaatioita syytetään usein menemisyyteen sitoutumisesta. Jos käy niin, että toimijat julkisissa organisaatioissa tulkitsevat ympäristöään virheellisesti, ne samalla uusintavat vuorovaikutusta perinteisten tahojen kanssa eivätkä havaitse esimerkiksi asiakkaiden nykyhetkeen liittyviä tarpeita tai tavoitteita. Organisaatiolle tärkeän toimintaympäristön määrittäminen tapahtuu paitsi erilaisissa ohjaus- ja vaikuttamispro-

sesseissa, myös organisaation jäsenten kognitiivisissa prosesseissa sekä organisaatiokulttuuriin kuuluvissa perusolettamuksissa. Organisaation jäsenet määrittävät lopulta itse, tiedostetuissa ja tiedostamattomissa perusolettamuksissaan sen, mitkä ympäristön tahot ovat yhteistyötä ajatellen tärkeitä ja mitkä väistyvät. (Kinnunen 1990, 50—55, Nikkilä 1986, Pfeffer & Salancik 1978).

3 ASIAKKAIDEN OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN KANAVIA; ORGNISAATION TÄYDENTÄMINEN

Edelleen on syytä kysyä, mihin käyttäjädemokratialla tai asiakkaiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä pyritään? Onko tavoitteena lisätä asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksia toimintatilanteeseen, toiminnan suunnitteluun, vai sisältääkö se myös mahdollisuuden päätöksentekoon? Asiakkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tai käyttäjädemokratian lisäämisessä voidaan käyttää mallina ko-optaatiota, täydentämistä 2). Täydentämistä voidaan kuvata prosessina, jossa toimintaympäristön tärkeiden ryhmien edustajia liitetään organisaation toiminnallisiin rakenteisiin tai johtotasolle. (Hasenfeld 1983, 73.)

Täydentämisellä voi olla vaihtelevia tai samanaikaisesti useita erilaisia tavoitteita. Tarkoituksena voi olla tuen saaminen omalle toiminnalle. Tavoitteena voi olla hankalaksi koetun ryhmän vaihtaminen. Tavoitteena voi olla myös tärkeänä pidetyn ryhmän näkyväksi tekeminen ja sen tarpeisiin reagoiminen. Käsittelen näitä seuraavassa tarkemmin.

3.1. Tuen saaminen omalle toiminnalle

Täydentämistä käytetään usein silloin kun halutaan torjua organisaation toimintaa tai olemassaoloa uhkaavia tekijöitä. Organisaation jäsenet uskovat, etteivät toimintaan mukaan vedetyt, täydentävät ryhmät tai heidän edustajansa horjuta toiminnan legitimiisyyttä. Täydentämistä käytetään toimintastrategiana myös silloin kun organisaatiolta itseltään puuttuu joi-tain keskeisiä resursseja, esimerkiksi rahaa tai tietoa. Täydentämisellä organisaatio vaihtaa osan autonomiaansa ulkoisten yksikköjen antamaan tukeen, mutta myös heidän käyttämäänsä valtaan. (Hasenfeld 1983, 78.) Täydentämistä käytetään usein toiminnan alkuvaiheessa, jol-

loin organisaation aseman ja merkityksen legitimoiminen on tärkeää.

3.2. Häiritseväksi koetun ryhmän vaihtaminen

Pyytämällä edustajia ympäristön tärkeältä organisaatiolta tai ryhmältä saadaan valtaa tämän ryhmän toimintaan, mutta samalla luovutetaan sille omaa organisaatiota ja toimintaa koskevaa tietoa. Joskus Julkisetkin organisaatiot reagoivat täydentämisellä asiakkaiden todellisiin tai oletettuihin toimintauhkiin tai vaatimuksiin. Asiakasjärjestön edustajalle voidaan varata paikka viraston toimielimessä, mutta varsinainen päätöstenteko ja asioiden suunnittelu tapahtuu muualla ja sellaisissa prosesseissa, ettei asiakkaiden edustajalla ole mahdollisuutta osallistua niihin. Yhteistyö voi suuntautua siten, että esille nousevatkin mahdollisuudet lisätä asiakkaiden ohjailua tai kontrollia.

3.3. Tärkeänä pidetyn ryhmän tarpeiden kuuleminen ja responsiivisuuden lisääminen.

Täydentämisen tavoitteena voi olla kaikkien asiakkaiden tai jonkun asiakasryhmän osallistumisen lisääminen ja organisaation responsiivisuuden, tarpeisiin reagoitakyvyn parantaminen. Täydentämisellä saadaan tietoa asiakkaiden tarpeista. Tämä tapahtuu parhaiten siten, että palveluja käyttävät asiakkaat osallistuvat myös niiden suunnitteluun. Tällöin organisaatiokulttuuriin sisältyy asiakkaiden osallistumisen myönteinen korostus. Mikäli näin ei ole, tarvitaan muutoksia organisaation jäsenten tiedollisissa rakenteissa. Asiakkaiden osallistumiselle on annettava sellainen merkitys että se ulottuu pintatasoa syvemmälle. Organisaation ja sen ympäristön tekijöiden eli asiakkaiden välittämien asioiden ja yhteistyössä laadittujen tavoitteiden sekä organisaation sisäisten tekijöiden, päätöksenteon ja organisaatiokulttuurin välille on tultava yhteys. Jos organisaatiokulttuuriin esimerkiksi kuuluu asiakkaiden mielipiteiden, osallistumisen ja tärkeyden korostaminen, tällöin täydentämisessä ei ole kysymys pelkästä kosmetiikasta. (Nikkilä 1986, 67.)

4 TODELLISUUS

Tutkimukset suunnitteluproessien demokratisoinnista ja asiakkaiden vaikutusmahdolli-

suuksista osoittavat, että osallistuminen ei automaattisesti lisää vaikuttamista. Asukkaille tarjottavalla osallistumismahdollisuudella on monia eri funktioita, kuten muodollisuuksien täyttäminen, mahdollisen kritiikin ehkäiseminen tai vaimentaminen, todettiin ruotsalaista kaupunkisuunnittelua koskevassa tutkimuksessa (Bohm 1985).

Professiolähtöiset toimintanormit ja asiakaslähtöiset toimintanormit saattavat aiheuttaa ristiriitoja tai jännitteitä organisaatiossa. Todellisuudessa esimerkiksi työntekijä julkisessa hallinnossa on auktoriteettiasemassa suhteessa asiakkaaseen. Vain harvoin työntekijä-asiakas-suhte on sellainen, että työntekijä on täysin riippuvainen asiakkaasta. (Gilbert & Spcht 199, 166—170.) Entä kun osapuolten väliillä tulee erimielisyyksiä? Onko niin, että loppujen lopuksi valtasuhteet ratkaisevat päätöksenteossa enemmän kuin hyvät perustelut? Lopulliseen ratkaisuehdotukseen pääymisen prosessi on mielenkiintoinen. Miten mahdolliset ristiriitaisuudet on selvitetty ennen kuin on löydetty yksimielinen esitys?

Kaikenkaikkiaan on syytä kysyä, miksi esimerkiksi meneillään olevassa vapaakuntakokeilussa asiakkaiden tai asukkaiden osallistumisen kehittäminen on jäänyt taka-alalle 3). Onko osatekijänä aavistus siitä, että aslakasnäkökulman korostaminen voi tuoda ristiriitoja professio-luottamushenkilö-asiakas-akselille. Jos vaikuttaminen ulotetaan ei vain toimintaan vaan myös päätöksentekoon, millaisia uusia suhteita näiden välille muodostuu? Erityisesti tätä on ajateltava institutionalisoituneiden alojen kuten opetuksen tai sosiaalityön alueella 4). Tästä syystä on tärkeää tutkia, kuinka asiakkaiden osallistuminen toteutetaan ja mihin sillä voidaan vaikuttaa.

Eräs ulottuvuus jota ei tule unohtaa kun pohditaan asiakkaiden, käyttäjien tai kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista ovat taloudelliselta perustalta lähtevät tavoitteet. Julkisia menoja ei haluta enää lisätä ja julkisen sektorin kasvua karsitaan. Päätäjät uskovat että asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia lisäämällä saadaan aikaan kustannussäästöjä. Osallistuminen ja käyttäjädemokratia jäävät helposti toimintatasolle, ilman että etsitään samalla kanavia suunnitteluun tai päätöksentekoon osallistumiselle. Tämä ilmenee esimerkiksi omaisten ja vapaaehtoistoiminnan tukemisen korostamisena kustannusnäkökulmasta. Oikeutta osallistumiseen voidaan tarjota »maksuksi» tai »hyvi-

tykseksi» palvelujen määrän supistuksista. Esimerkiksi päivähoiton alueella voidaan käyttäjädemokratian nimissä pysytellä aktuaalisessa toiminnassa ja kompensoida taloudellisen niukuuden aiheuttamaa varusteiden tai henkilökunnan puutteellisuutta. Palvelun käyttäjiä, lasten vanhempia ei silti oteta mukaan päivähoiton tavoitteiden suunnitteluun.

5 YHTEISÖLLISYYS

Yhteisöllisyyttä korostetaan monesta eri syystä. Jos lähiyhteisöt tiivistyvät, sitäkin voidaan käyttää taloudellisten puutteiden kompensoimisessa. Voiko yhteisöllisyyden korostamisella olla sivuvaikutuksia joita ei osata ajatella tai joita ei tunnusteta? Siirretään esimerkiksi yhteisölle vastuuta asioissa, joissa vastuun pitäisi kuulua poliittisille päätöksentekijöille.

Kysymys voi myös olla enemmän nostalgiasista kuin jälkiteollisen yhteiskunnan todellisuudesta. Yhteisöllisyyttä edistämään tarkoitettut toiveet ja pyrkimykset saattavat liittyä sellaiseen menneisyyteen jota ei ole ollut kuin muistoissa. Mistä ratkaisuksi ajatellut spontaanit ryhmät, vapaaehtoiset projektit ja muut tukipilarit tulevat? Onko niitä todellisuudessa koskaan ollut olemassakaan? Jos näitä vaikeita ja ratkaisemattomia kysymyksiä ei nosteta avoimeen keskusteluun, ei myöskään pystytä aktualisoimaan valtion ja lähiyhteisön, kansalaisten ja markkinoiden uusia rajoja. Ja kuntalaisten reaalisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen todennäköisesti muuttaa näitä rajoja. (Eräsaari 1990, 20—23.)

Esimerkiksi voisi ottaa vaikkapa yhteispujoismaisen projektin »Hajauttamisen kolmas vaihe Pohjoismaissa», jossa Suomen sosiaalishallitus on mukana omalla toimeksiantotutkimuksellaan. Projektissa selvitetään tehtävien, vastuun ja toimivallan siirtämistä ei-julkisille elimille. Tarkoituksena on »vahvistaa paikallisyhteisöjen mahdollisuuksia puuttua ja vaikuttaa alue- ja yhtisötasolla sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmiin». Keskeisenä ajatuksena on projektikuvauksen mukaan kehittää asuinyhteisöjen perustasolla tapahtuvia osallistumisjärjestelmiä siten, »että päätösvaltaa voitaisiin kasvattaa määrin luovuttaa ja jakaa alueen asukkaille.» (Sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämistoiminta 1989,91—92.)

Mikäli projektin tavoite kuvatussa muodossa *tosissaan* toteutuisi, hanke olisi erittäin mer-

kittävä ajatellen niin poliittista päätöksentekoa, byrokraattista ja professionaalista valtaa kuin valtion, kunnan, lähiyhteisöjen ja yksilöiden suhdetta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

6 TUTKITTAVIA ALUEITA

Ehkä asiat eivät ole niin antagonistisia kuin olen niitä kuvannut. Tahallinen kärjistäminen voi auttaa havaitsemaan retoriikan ja toteutuvan toiminnan logiikan välisiä ristiriitoja. Jotta mm. vapaakuntakokeiluun liittyvät käyttäjä- ja asiakasdemokratian lisäämispyrkimykset eivät jäisi puheiden ja suunnitelmien tasolle, tarvitaan analysoivaa ja kriittistä tutkimusta ainakin seuraavilla alueilla:

1. Millaisia todellisia merkityksiä, seurauksia ja vaikutuksia on asiakkaiden osallistumisella toiminnan toteutukseen, toiminnan suunnitteluun tai tavoitteenasetteluun ja päätöksentekoon esimerkiksi kuntatasolla? Ovato vaikutukset asiakkaiden osallistumisesta erilaisia, jos asiakkaita otetaan mukaan täydentämään olemassaolevaa organisaatiota tai jos toimintaa organisoidaan alusta alkaen uudelta pohjalta.

2. Voidaanko valtion, kuntien, lähiyhteisöjen, ihmisten ja markkinoiden kesken luoda uudenlaisia suhteita ja mistä silloin luovutaan? Erytisesti poliittisten käytäntöjen ja poliittisen kulttuurin mahdolliset muutokset ovat mielenkiintoisia. Antaako poliittinen kulttuuri (paikallisella ja valtakunnallisella tasolla) tilaa ei-poliittiselle tai poliittisten kategorioiden ulkopuolelle oleville, eri tavalla järjestäytyville tavoitteille ja ihmisille? Pystytäänkö poliittisesta toiminnasta jakamaan valtaa? Mitä em. suhteille merkitsee päätösvallan jakaminen poliittisten elinten ja viranhaltijoiden ulkopuolelle ja muuttaa se ehkä meidän edustuksellista demokratiamme?

3) Mikä oikeastaan on asiakkaan, palvelun käyttäjän asema byrokraattis-professionaalisisa organisaatiossa? Ulottuuko asiakkaiden osallistumisen kehittäminen kenties vain siihen määrään, joka tarvitaan legitimoimaan professioiden asemaa tai professioiden ja poliittisten päättäjien yhteisesti sopimia tavoitteita. Ovato palvelujen organisointimuodot niin perustavalla tavalla yhteensopimattomia ihmisten elämässä esiintyvien ongelmien kanssa, ettei ai-toa vuorovaikutusta ja yhteistyötä saada synnyttämään?

VIITTEET

- 1 Liiketaloustieteen piirissä käytettävät asiakkaan käsitteet ja määrittelyt eivät ole välttämättä sellaisenaan sovellettavissa suomalaisen sosiaalivaltion julkisia palveluja käyttävään asiakkaaseen. Asiakas ja palvelun käyttäjä eroavat toisistaan niihin liittyvien itsemääräämistä ja päätösvaltaa koskevien mielikuvien suhteen, samoin kunnan asukas ja palveluja käyttävä asiakas. Demokratiaan oleellisesti liittyvät asiakkaiden vaikuttamismahdollisuudet, osallistumisen mahdollisuudet ja käyttäjädemokratia voidaan käsitteellistää eri tavoin.
- 2 Englanninkieliselle sanalle co-optation ei ole vakiintunut sopivaa suomenkielistä vastinetta, eikä täydentäminen ehkä ole aivan täsmällinen ilmaisu. Kooptointiin liitetään usein ajatus mukaan vetämisestä ja vastarinnan murtamisesta tai hiljentämisestä.
- 3 Useat ja eri tahoilla tehdyt suomalaisen vapaakuntakokeilun tutkimukset, myös oma tutkimukseni, antavat samansuuntaista tietoa siitä, että asiakkaiden ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä on edetty varovaisesti.
- 4 Sosiaalihuoltoasetus velvoittaa antamaan asiakkaille mahdollisuuden osallistua sosiaalihuollon (sis. sosiaalipalvelut) suunnitteluun ja toteutukseen (SHA 1—5 §). Tämä asetuksen kohta ei ole koskaan ollut sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten suunnitelmien erityisenä painopistealueena.

LÄHTEET

- Bohm Kerstin: Med- och motborgare i statsplane-ring: en historia om medborgarstagandets förutsättningar. Stockholm 1985.
- Eräsaari Risto: Sosiaalisen edistämisen politiikan rajat. Sosiaalipoliittikka 1990. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. Vammala 1990.
- Evers Adalbert: Debating Citizens' Role in Social Services: some central questions. Julkaisussa Clients or co-producers? The Changing role of Citizens in Social Services. The National Board of Social Welfare in Finland, s.5—9. Helsinki 1989.
- Gilbert Neil & Specht Harry: Planning for Social Welfare. Issues, Models and Tasks. Englewood Cliffs. New Jersey 1977.
- Hasenfeld Yeheskel: Human Service Organizations. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs. New Jersey 1983.
- Kinnunen Juha: Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri. Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet. Alkuperäistutkimukset 4/1990. Hoitotieteen ja terveydenhuollon hallinnon laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio 1990.
- Nikkilä Juhani: Organisaatiokulttuurin omaksuminen ja hallinta. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B nro 42. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1986.
- Pfeffer Jeffrey & Salancik Gerald R: The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. New York 1978.
- Pithouse Andrew: Social Work: The Social Organization of an Invisible Trade. Aldershot 1987.
- Sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämis toiminta 1989. Sosiaalihuollituksen raporttisarja Nro 22/1989. Helsinki 1989.
- Sosiaalihuoltoasetus 29.6.1983/607.(SHA)