

Kirkkohallitus

Kirkko ja julkiset palvelut

Jatkomietintö 29-5-2018

TIIVISTELMÄ, KESKEISET SUOSITUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Kirkko ja julkiset palvelut -linjausten jatkovalmistelu perustuu aikaisemman ohjausryhmän valmistelemaan mietintöön, sen taustalla olevaan TT Valdemar Kallungin tutkimukseen (*Yhteistyön kolmas polku – Palvelurooli kirkon yhteiskunnallisen aseman uudistajana* (Kirkon tutkimuskeskuksen verkkojulkaisuja 40, 2014) sekä kirkkohallituksen keskustelussa esitettyihin huomioihin. Edeltävien dokumenttien sisältöä ei toisteta, ellei se ole asian ymmärtämisen kannalta välttämätöntä. Jatkovalmistelussa on otettu huomioon asiaan liittyvä vuosien 2016 ja 2017 aikana käyty keskustelu sekä ns. sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen eteneminen.

Kunnat ja valtio tukeutuvat entistä enemmän erilaisten yritysten ja kolmannen sektorin organisaatioiden toimintaan sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Sote-uudistuksen aikana tämä muutos on entisestään vahvistumassa, sillä uudistuksessa pyritään turvaamaan ihmisten valinnanvapaus, kun haetaan tarvittavien palvelujen tuottajaa. Monet kirkollisen taustan omaavat yhdistykset ja säätiöt ovat tarttuneet esitettyihin haasteisiin ja vahvistaneet toimintaansa sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen tuottajana. Myös monet seurakunnat ovat omaksuneet uuden roolin ja ryhtyneet tarjoamaan yhteiskunnalle erilaisia palveluja, joista osasta on saatu jopa korvaus.

Roolin muuttuminen on nostanut esille monia periaatteellisia teologisia, taloudellisia ja juridisia kysymyksiä, joihin tässä mietinnössä pyritään vastaamaan. Onko seurakunnan mielekäästä, mahdollista tai kannattavaa ryhtyä aktiiviseksi julkisten palvelujen tuottajaksi? Periaatteessa pieni- tai keskisuuruinen, paikallinen ja seurakunnan perustehtävään liittyvä sopimusperustainen palvelutoiminta on mahdollista, mutta kilpailuun perustuva julkinen palvelutoiminta edellyttää toiminnan eriyttämistä seurakunnan muusta toiminnasta, uusia hallinnollisia ratkaisuja sekä vahvaa palvelujärjestelmien ja hankintojen osaamista. Palvelutoiminnan laajamittaisessa organisoimisessa seurakuntien onkin yleensä mielekäästä tukeutua olemassa olevien tai perustettavien järjestöjen, säätiöiden tai yhtiöiden osaamiseen.

Lähimmäisenrakkauden toteuttamisessa ja ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi kunnat, maakunnat ja muut yhteiskunnan järjestelmät ovat seurakuntien luontevia yhteistyökumppaneita. Perustoiminnallaan seurakunnat tukevat ihmisten hyvinvointia, mutta omilla erityisosaamisalueillaan kirkko ja kristilliset järjestöt voivat luoda rakenteita, joilla voidaan tarjota laadukkaita julkisia palveluja myös vaativissa kilpailutilanteissa.

Mietintöön sisältyy useita toimenpide-esityksiä ja suosituksia:

1. kirkkohallitus laatii hyvinvoinnin edistämisen strategisen linjauksen.
2. kirkkohallitus kannustaa seurakuntia, seurakuntayhtymiä, hiippakuntia ja järjestöjä osallistumaan aktiivisesti hyvinvointia edistävien toimenpiteiden suunnitteluun ja kehittämiseen.

3. seurakuntien osallistuessa varsinaiseen ja laajamittaiseen julkisten palvelujen tuotantoon toiminta on syytä organisoida järjestön, säätiön tai yhtiön muotoon. Seurakunnalla on tällöin tärkeä rooli taustayhteisönä, jolloin seurakunnan hallinnon osaamista omistaja-, osallisuus- ja vaikuttajatoimissa tulee vahvistaa. Tämä saattaa edellyttää lisäksi kirkkolakiin otettavia säännöksiä seurakuntien tytäryhteisöistä.
4. kirkkohallitus laatii seurakuntien käyttöön oppaan, johon sisältyy muun muassa ohjeita yhteistyöstä kuntien ja maakuntien sekä erilaisten palvelutoimintaa organisoivien järjestöjen kanssa.
5. kirkko tukee ja rohkaisee sitä lähellä olevia järjestöjä, säätiötä ja yhtiöitä osallistumaan julkisten palvelujen tuottamiseen sekä tekemään keskenään yhteistyötä esimerkiksi varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, ammatillisessa ja yleissivistävässä koulutuksessa, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa, ensi- ja turvakotitoiminnassa, syrjäytymisvaarassa olevien palveluissa, päihdehuollon palveluissa, asumispalveluissa, vammaisten ja ikääntyneiden palveluasumisessa sekä hoitolaitoksissa.
6. kirkon erityistyömuotojen olemassa olevat sopimukset kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien kanssa siirretään uuteen palvelurakenteeseen. Kirkkohallitus tukee ja ohjaa hiippakuntia, seurakuntayhtymiä ja seurakuntia Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvän kirkollisen muutostyön alueellisessa valmistelussa ja toimeenpanossa.

VALMISTELU (TEHTÄVÄKSIANTO)

Kirkkohallitus päätti täysistunnossaan 9.12.2014 § 185 käynnistää Kirkko ja julkiset palvelut-hankkeen. Tehtäväksiannon mukaan "Kirkko ja julkiset palvelut -hankkeen tavoitteena on tuottaa linjausehdotus Suomen evankelis-luterilaisen kirkon roolista hyvinvointipalvelujen tuottajana. Tehtävänä on laatia kuvaus kirkon hyvinvointipalvelujen tuottamisen mahdollisuuksista ja arvioida, mitä palvelutuotannon vahvistaminen merkitsisi seurakunnille ja minkälaisia muutoksia se edellyttäisi. Hankkeessa selvitetään myös kirkollisten järjestöjen kanssa, minkälaisia mahdollisuuksia ja uhkakuvia he seurakuntien palvelutuotannon lisäämisessä näkevät. Hanke täsmentää lisäksi osaltaan kirkon ja sen eri toimijoiden roolia hyvinvointipalvelujen tuottajana."

Hankkeen taustalla oli TT Valdemar Kallungin kirkkohallituksen toimeksiannosta tuottama selvitys *Yhteistyön kolmas polku – Palvelurooli kirkon yhteiskunnallisen aseman uudistajana*.

Kirkkohallitus nimesi virastokollegiossaan 15.1.2015 § 14 hankkeelle ohjausryhmän puheenjohtajana piispa Seppo Häkkinen (Mikkelin hiippakunta), jäsenenä puheenjohtaja Maria Kaisa Aula (Väestöliitto), johtaja Sixten Ekstrand (Kirkkohallitus, Kirkon ruotsinkielisen työn keskus), kehitysjohtaja Hannu Harri (Kirkkopalvelut), johtaja Olli Holmström (Helsingin Diakonissalaitos), kirkkoneuvos Pekka Huokuna (Kirkkohallitus, toiminnallinen osasto), varhaiskasvatusjohtaja Satu Järvenkallas (Helsingin kaupunki), apulaisjohtaja Marja Kantanen (Kirkkohallitus, jumalanpalvelus ja yhteiskunta), johtaja Päivi Kähkönen (Kirkkohallitus, kasvatus ja perheasiat), johtaja Tarja Mylläriinen (Kuntaliitto), hiippakuntadekaani Kari Ruotsalainen (Oulun hiippakunta), kehitysjohtaja Timo Takala (Tampereen seurakuntayhtymä), johtaja Heikki Vaisto (Espoon Diakoniasäätiö) ja johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö). Kirkkoneuvos Pekka Huokunan virkavapauden ajan jäsenenä on ollut vs. kirkkoneuvos Kari Kopperi (Kirkkohallitus, toiminnallinen osasto). Hankekoordinaattoriksi ja ohjausryhmän sihteeriksi nimettiin kehittämiskonsultti Raimo Turunen (Seurakuntaopisto).

Ohjausryhmä jätti esityksensä kirkkohallitukselle annettuun määräaikaan mennessä 31.12.2015.

Tehtävän tarkentaminen

Ohjausryhmän esityksessä linjattiin ja tarkennettiin alkuperäistä tehtävää seuraavasti:

1. Perustelut sille, miksi seurakuntien ja kirkon pitää ylipäättään osallistua palvelutuotantoon. Mikä on kirkon ja seurakuntien rooli? Mitkä seurakunnalliset toiminnot ja mitkä julkiset palvelut tulisi ottaa tarkastelun ja kehittämisen kohteeksi ja mitkä jätetään tarkastelun ulkopuolelle?

2. Kirkon ja seurakuntien varhaiskasvatus ja nuorisotyö palveluntuottajina sekä kuntien ja yhteiskunnan vastaavien tahojen näkökulma kirkkoon palvelun tuottajana
3. Kirkon ja seurakuntien diakonia palveluntuottajina sekä kuntien ja yhteiskunnan vastaavien tahojen näkökulma kirkkoon palveluntuottajana
4. Kirkollisten järjestöjen ja säätiöiden rooli ja suhde seurakuntiin palvelutuotannossa
5. Palvelutuotannon reunaehdot ja muut kuin aiemmin esille nostetut palvelut
 - a. Taloudellinen merkitys ja rahoitus
 - b. Haasteet seurakuntatyön ja ammattitaidon kehittämiseksi (esimerkiksi palvelutoiminnan tuntemus, sopimusosaaminen, laatuksiteerit, työvoiman ja tilojen käyttö, muu osaaminen)
 - c. Muuttuva lainsäädäntö (hankintalaki, sote-uudistus, seurakuntarakenteen uudistus)
 - d. Muut julkiset palvelut sekä kirkon ja seurakuntien suhde niihin
6. Palvelutuotannon malli tai mallit sekä kannanotto Valdemar Kallungin esittämään neljään kehityspolkuun, jotka eivät ole toisensa poissulkevia.

Ohjausryhmä jätti tarkastelunsa ulkopuolelle liikunta-, virkistys-, kulttuuri- ja koulutuspalvelut, turvallisuuteen liittyvät palvelut sekä valmiussuunnittelun, josta on hyväksytty säännökset kirkkolakiin. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin myös valtion ylläpitämät puolustusvoimien hengellinen työ ja vankilasielunhoito, joiden kehittäminen etenee omana prosessinaan. Samoin vapaaehtoistyö jätettiin tarkastelun ulkopuolelle.

Ohjausryhmä esitti yleissuosituksia yksityiskohtaisten suositusten sijaan. Tavoitteena oli luoda julkisten palvelujen osalta yhteinen näkemys, miltä osin kirkko voi tai haluaa olla mukana suoraan palveluntuottajana tai miltä osin kirkko jättää palvelutuotannon sitä lähellä olevien järjestöjen, säätiöiden ja yhtiöiden tehtäväksi. Ohjausryhmä linjasi mietinnössään kirkon strategiaa julkisten palvelujen tuottamisessa ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Ohjausryhmän johtopäätökset

Mietinnön johtopäätöksissä ja suosituksissa kiinnitettiin huomiota kahteen näkökulmaan. Toteuttaessaan perustehtävänsä lähimmäisenrakkauden toteuttajana kirkko edistää eri tavoin hyvinvointia suomalaisessa yhteiskunnassa ja toimii tiiviissä yhteistyössä yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa. Ohjausryhmä suositteli, että kirkkohallitus laatisi palvelujen tuottamisen strategisen linjauksen lisäksi hyvinvoinnin edistämisen strategisen linjauksen. Ohjausryhmä esitti, että kirkkohallitus kannustaisi seurakuntia, seurakuntayhtymiä, hiippakuntia ja järjestöjä osallistumaan aktiivisesti hyvinvointia edistävien toimenpiteiden suunnitteluun ja kehittämiseen.

Ohjausryhmä oli pohtinut perusteellisesti kirkon roolia palvelutuotannossa ja esitti siihen strategia linjauksia, jotka perustuvat kolmeen johtopäätökseen ja niihin liittyviin suosituksiin. Ohjaus-

ryhmän johtopäätökset tiivistyivät näkemykseen, että kirkon ja seurakuntien ei tule tavoitella merkittävää vastuuta julkisten palvelujen kilpailutetussa tuottamisessa. Sen sijaan ohjausryhmä piti tarkoituksenmukaisena, että kirkko rohkaisee ja tukee kirkollisia säätiöitä, järjestöjä, yhdistyksiä ja mahdollisia yhtiöitä aktiiviseen toimintaan kristilliseen arvopohjaan perustuvien sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen tuottamisessa.

Ohjausryhmä kiinnitti huomiota myös sote-ratkaisun sisältämiin haasteisiin ja piti tärkeänä, että kirkkohallitus yhdessä muiden toimijoiden kanssa selvittää, mitä yhteistyön varmistaminen ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseksi tulevissa maakunnissa edellyttää niiden kirkon ja seurakuntien erityistyömuotojen kohdalla, joilla on nykyisin sopimuksia kuntien, kuntayhtymien tai muiden alueellisten toimijoiden kanssa. Sopimussyhteistyön varmistaminen on erityisen tärkeää sairaalasielunhoidossa, perheneuvonnassa sekä kehitysvammatyössä.

Mietinnön käsittely ja jatkovalmistelu

Kirkkohallitus kävi mietinnöstä lähetekeskustelun 28.1.2016. Keskustelussa esitettiin runsaasti erilaisia kehittämissuhteita, joissa toivottiin mm. taustamietinnön tiivistämistä ja selkiyttämistä, lainsäädännöllisten näkökohtien ja rahoituskysymysten tarkentamista sekä esitettävien linjausten nivomista kirkon arvoperustaan ja kirkon toiminnan kokonaisuuteen. Tärkeänä pidettiin myös linjausten liittämistä yhteiskunnan sote-ratkaisuun. Keskustelun jälkeen mietintö palautui jatkovalmisteluun.

Jatkovalmistelu on tehty Kirkkohallituksen virkamiestyönä. Valmisteluun ovat osallistuneet mm. johtajat Kari Kopperi, Kalle Kuusimäki, Jarmo Kokkonen, asiantuntijat Virpi Sipola, Terhi Kaira, Tiina Peippo, Anne Anttonen, sekä Raija Ojell.

Jatkovalmistelussa on hahmoteltu perusteltu näkemys kirkon roolista julkisten palvelujen tuottajana. Samalla esitetään yhtäältä kokonaiskirkkoa koskevia strategisia linjauksia sekä toisaalta tehdään konkreettisia ehdotuksia seurakunnille. Uusi mietintö tukeutuu aikaisempaan, mutta sekä teksti että päätösesitykset poikkeavat edellisestä versiosta. Mietinnössä ei toisteta aikaisemmassa mietinnössä esitettyjä havaintoja, ellei niiden toistaminen tai tarkentaminen ole erityisen tarpeellista.

JULKISET PALVELUT: Haasteita ja mahdollisuuksia

Kunnat, seurakunnat ja julkisten palvelujen tuottaminen

Julkisella palvelulla tarkoitetaan julkisen sektorin järjestämisvastuulle kuuluvaa julkisesti rahoitettua palvelutuotantoa. Tähän asti monien palvelujen järjestämisvastuu on ollut kunnilla, mutta maakunta- ja soteuudistuksen myötä järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2020 lähtien. Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat eri asioita. Tuottaminen tarkoittaa sitä, että palvelun tuottaja henkilökuntineen tarjoaa konkreettisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ihmisille. Jatkossa julkisesti rahoitettuja sosiaali- ja terveystalouksia voivat tuottaa lähes kaikki muut toimijat kuin kunta eli maakunnan liikelaitos, osakeyhtiö tai muu yhtiö, yhteisö, yhdistys, osuuskunta, säätiö tai itsenäinen ammatinharjoittaja. Niin nyt kuin tulevaisuudessa julkisen sektorin palvelujen tuottajina voivat olla myös kirkko, seurakunnat, seurakuntayhtymät sekä niitä lähellä olevat järjestöt, säätiöt ja yhtiöt. Kaikkien sosiaali- ja terveystalouksien tuottajien on oltava lupa- ja valvontaviranomaisen ylläpitämässä tuottajarekisterissä. Tuottajarekisteriin hyväksymisen kriteerit on määriteltävä laissa sosiaali- ja terveystalouksien tuottamisesta (HE 52/2017 vp). Palveluntuottajanstatuksesta seuraa erilaisia velvoitteita.

Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan edellistä täydentävää laajempaa kokonaisuutta. Lakisääteisten palvelujen lisäksi niihin kuuluu julkisen rahoituksen avulla toteutettuja palveluja, jotka ovat julkisen vallan päätettävissä. Hyvinvointipalvelut voidaan jakaa julkisiin ja yksityisiin, joista jälkimmäinen on edellistä laajempi käsite.

Tällä hetkellä Suomessa on yli 311 kuntaa. Kaikilla kunnilla, kokoon katsomatta, on samat velvollisuudet järjestää asukkaalleen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen sekä kulttuuri-, nuorisotoiminnan, liikunta-, kirjasto- ja asuntopalvelut. Kunta voi järjestää erilaisia palveluja omana toimintanaan, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, jäsenenä kuntayhtymässä, ostamalla palvelut valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta tai antamalla palvelukäyttäjälle palvelusetelin. Hankintalain rajat ylittävät ostopalvelut on lähtökohtaisesti kilpailutettava.

Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on lisääntynyt ilman, että valtionosuudet olisivat vastaavasti lisääntyneet. Kuntatalouden kiristyminen tarkoittaa, että kunnat karsivat vapaaehtoisia tehtäviään, tehostavat toimintaansa, leikkaavat menojaan, pyrkivät vähentämään henkilöstöään ja lisäämään verkostomaista toimintaa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien roolissa ja tehtäväkentässä tapahtuu suuria muutoksia. Kunnat säilyvät paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöinä, jotka hoitavat paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti muun muassa osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoiminnasta, paikallisesta elin-

keinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta. Kunnalla säilyy uudistuksen jälkeen kuntalain 7 §:n mukainen yleinen toimiala ja se voi jatkossakin hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät, ei kuitenkaan sellaisia tehtäviä, jotka on säädetty maakunnan tehtäviksi.

Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämässä kunnan rooli pysyy merkittävänä. Uudistusdokumenteissa korostuu, että kunta ei edistä kansalaisten hyvinvointia yksin. Tulevaisuudessa kunta voidaan nähdä eräänlaisena alustana, jonka yhtenä tehtävänä on varmistaa, että aktiiviset ja oman elinympäristönsä kehittymisestä kiinnostuneet kuntalaiset, seurakunnat, muut yhteisöt, järjestöt ja yritykset osallistuvat tulevaisuuden tekemiseen. Kunnan toiminnassa korostuvat verkostot ja kumppanuus. Näin ollen muuttuvassa tilanteessa korostuu tarve kuntien ja seurakuntien yhteiseen keskusteluun tulevaisuuden strategisista kumppanuuksista sekä myös keskinäisestä työn- ja tehtävienjaosta.

Kuntien ajankohtaisia haasteita ovat muun muassa seuraavat. Millainen on tulevaisuuden kunta, kun sosiaali- ja terveyspalvelut eriytyvät toiseen organisaatioon? Miten hoidetaan yhteistyö varhaiskasvatuksen, koulun, asuntotoimen ja nuorisotoimen sekä maakuntien hoitamien sosiaali- ja terveyspalveluiden kesken? Miten hoidetaan yhteistyö kunnassa toimivien järjestöjen ja seurakuntien kanssa, kuka vastaa yhteistyöstä ja millaiset rakenteet yhteistyöllä on? Miten turvataan kunnan elinvoima ja yhteisöllisyys?

Suomessa kuntien merkittävä asema julkisten palvelujen tuotannossa on tarkoittanut, että seurakuntien yhteyttä julkisiin palveluihin tukee yhteistyösuhteiden lisäksi pääosin yhtenäinen alue ja samat jäsenet kunnan kanssa. Maakunta- ja sote-uudistus muuttaa tilannetta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen päätöksenteon ja järjestämisen siirtyminen alueelliselle tasolle suurempiin kokonaisuuksiin edellyttää paikallisten toimijoiden keskinäistä yhteistoimintaa tai rakenteiden uudistamista, mikäli yhteistyösuhteita julkisissa palveluissa halutaan ylläpitää ja kehittää.

Kriittinen kysymys seurakunnille on, kuinka hyvin kunnissa tunnetaan niiden toimintoja ja mitä arjen kanssakäyminen kunnan kanssa on. Minimitavoite on, että keskeiset toimijat kunnissa ja seurakunnissa tuntevat toisensa. Varsinaisena strategisena tavoitteena voidaan pitää kunnan ja seurakunnan kumppanuutta. Kumppanuudessa toiminta perustuu luottamukseen, yhdenvertaisuuteen ja vastavuoroisuuteen sekä avoimeen vuorovaikutukseen. Kumppanuutta ei synnytetä hetkessä, vaan se vaatii prosessin kehittyäkseen. Kumppanuudessa toimijoiden resurssit ja osaaminen täydentävät toisiaan. Tällä tavoin kumppanuudesta on aitoa lisäarvoa molemmille osapuolille (ks. lähemmin http://www.maaseutupolitiikka.fi/kumppanuus/mita_kumppanuus_on).

On vielä huomattava, että harvaan asutun maaseudun ja kaupungin tarpeet ovat erilaiset. Hyvinvoinnin tuottamisen rooli saattaa saada isomman painoarvon harvaan asutulla alueella kuin kaupungeissa. Kyse on kunnan ja seurakunnan yhteistyöstä paikallisen elinvoiman hyväksi.

Uudet maakunnat ja Valtion lupa- ja valvontavirasto

Valmisteilla olevan maakunta- ja sote-uudistuksen myötä Suomen hallinto muuttuu kaksitasoisesta kolmitasoiseksi. Maakuntien tehtävien perustana on selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Maakuntauudistusta arvioidaan tarvittavan, koska palvelujen saatavuudessa ja laadussa on eroja kuntien ja alueiden välillä. Myös palvelujen rahoittaminen käy entistä vaikeammaksi, sillä väestö ikääntyy ja tarvitsee enemmän palveluja.

Jatkossa maakunnallinen palvelusysteemi rakentuu julkisista, yksityisistä ja kolmannen sektorin palveluntuottajista. Maakunnat perustetaan kesällä 2018 uudistuksen voimaantulon ja maakuntalain tultua voimaan. Maakunnille siirtyy tehtävissään järjestämistä vastuu 1.1.2020. Uudistuksessa kootaan noin 425 olemassa olevaa paikallis- ja aluehallinnon organisaatiota 18 maakunnalliseksi organisaatioksi. Samalla noin 215 000 henkilötyövuotta siirtyy uusiin, perustettaviin maakuntiin. Tuleville maakunnille siirtyy tehtäviä mm. ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista, muista kuntayhtymistä kuten sairaanhoitopiireistä ja kunnista. Kaikkiaan maakuntalaissa on linjattu maakuntien hoidettavaksi 26 tehtäväalaa. Laissa määritellään myös kuusi tehtäväkokonaisuutta, joita maakunnat voivat halutessaan hoitaa.

Maakuntien tehtävistä merkittävien on sosiaali- ja terveydenhoito, lisäksi ne vastaavat mm. pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä.

Maakunnan asioista päättää vaaleilla valittu maakuntavaltuusto.

Tulevassa maakuntamallissa valtion pääasiallisia tehtäviä ovat oikeusvaltion ylläpitäminen ja kehittäminen, perusoikeuksien turvaaminen sekä yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonta. Valtiolle jää kuitenkin monia valtakunnallisia lupa- ja valvontatehtäviä sekä kuntien ja maakuntien toiminnan laillisuusvalvontatehtäviä myös tulevaisuudessa. Näitä tehtäviä varten perustetaan uusi valtakunnallisen toimivallan omaava virasto – valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova). Uuteen virastoon siirtyy tehtäviä muun muassa aluehallintovirastoista ja Valvirasta, joita on uudistuksessa ehdotettu lakkautettaviksi.

KIRKKO PALVELUJEN TUOTTAJANA

Lähtökohta: lähimmäisen rakastaminen kuuluu kaikille

Kirkon tehtävä on toimia niin, että ihmisissä syntyisi usko Jumalaan ja rakkaus lähimmäisiin. Tämän tehtävän toteuttamiseksi kirkko tekee monipuolista työtä: viettää jumalanpalvelusta, kastaa, vihkii, siunaa hautaan sekä huolehtii muistakin kirkollisista toimituksista. Samaa tehtävää varten

kirkko julistaa evankeliumia, hoitaa ihmisten sieluja, tukee perheiden hyvinvointia, tekee nuorisotyötä, kantaa diakonista vastuuta ja tekee lähetystyötä. Kirkolle on ominaista, että työntekijöiden ohella se saa myös jäsenensä toimimaan varsinaisen tehtävänsä toteuttajina. Evankeliumin välittäminen ja lähimmäisen rakastaminen ovat kaikkien seurakuntalaisten tehtäviä. Kirkossa yhteys Kristukseen ilmenee sekä sanallisena todistuksena että käytännön palveluna. Käytännössä sekä palvelu että todistus konkretisoituvat eri tavoin.

Kristillisessä perinteessä on erilaisia tapoja ymmärtää kirkon ja yhteiskunnan roolit. Esimerkiksi katolisessa perinteessä on korostettu yksilön eettistä vastuuta, hyväntekeväisyyttä ja lähiyhteisöjen vastuuta. Tähän liittyy EU:ssakin laajaa kannatusta saanut ns. subsidiaarisuus eli läheisyys- tai lähipäättösperiaate, jonka mukaan yksityisten ihmisten ja heidän yhteisöjensä vastuulla on kaikki ne ratkaisut, jotka he kykenevät itse tekemään. Periaatteen mukaan olisi moraalitonta siirtää yksilöille ja pienyhteisöille (kuten perheille) kuuluvaa vastuuta ylemmille organisaatioille kuten valtiolle. Tämän alunperin paavi Pius XI:n muotoileman periaatteen mukaan katolisessa yhteiskunnallisessa opetuksessa on kritisoitu mm. hyvinvointivaltiota, sillä sen uskotaan ottavan ihmisiltä pois heille luontaisesti kuuluvan moraalisen vastuun ja johtavan näin moraalittomaan ja vastuuttomaan yhteiskuntaan. Katolisissa maissa onkin ollut ominaista kehittää ihmisen moraaliseen vastuuseen perustuvia järjestöjä ja organisaatiota (mm. Caritas-järjestöt), jotka kantavat vastuuta yhteiskunnan huono-osaista. Usein kyseiset järjestöt ovat integroituneet osaksi yhteiskunnan palvelujärjestelmää.

Luterilainen näkemys kirkosta ja yhteiskunnasta

Luterilaisessa perinteessä kirkon ja yhteiskunnan roolit on ymmärretty toisin kuin katolisessa perinteessä. Erilaisuuden taustalla voidaan nähdä luterilaisuudelle ominainen pyrkimys korostaa kultaista sääntöä ja lähimmäisen asemaan asettumista. Luterilaisuudessa on yleensä hyväksytty ajatus, että ihminen kykenee tunnistamaan eettisen vaatimuksen – mitä lähimmäiselle pitäisi tehdä? – mutta ongelmaksi on muodostunut ihmisen kyky toimia tunnistamansa eettisen vaatimuksen mukaisesti. Yhtäältä siis korostetaan ihmisten kykyä tehdä järkeviä ratkaisuja lähimmäisten hyväksi, mutta toisaalta tiedostetaan, että syntisen ihmisen mahdollisuudet toimia lähimmäisen hyväksi ovat rajalliset. Tosin uskossa läsnäoleva Kristus vaikuttaa kristityssä ja synnyttää halun rakastaa lähimmäistä samalla tavalla kuin Kristuskin on tehnyt maan päällä eläessään.

Tästä on seurannut, että luterilaisessa perinteessä on painotettu ihmisten yhteisvastuuta ja luotu rakenteita, joissa ihmiset kantavat yhdessä vastuuta lähimmäisistään (esimerkiksi Lutherin aikana toiminut Wittenbergin kaupungin kassa). Tällaiset organisaatiot eivät ole perinteisiä hyväntekeväisyysorganisaatioita, vaan ihmisten yhdessä luomia rakenteita, joiden avulla pidetään huolta niistä, jotka ovat jostain syystä joutuneet ahdinkoon ja tarvitsevat apua.

Luterilaisuuteen kuuluu myös ns. regimenttioppi, jossa korostetaan yhteiskunnan / valtion vastuuta edistää lähimmäisenrakkauden toteutumista. Tavallisesti on korostettu valtion pakottavaa roolia, sillä se voi miekalla pakottaa syntiset ja pahat ihmiset noudattamaan yhteiskunnan lakeja. Lutherin kutsumusajatteluun ja yhteiskuntanäkemykseen sisältyy valtion pakottavan tehtävän ohella käsitys, että virkojen ja ihmisten erilaisten kutsumusten tehtävänä on lähimmäisen palveleminen. Näin Luther pitää koko yhteiskuntaa järjestelmänä, jossa ihmiset eri viroissaan asettuvat toisensa asemaan ja näin palvelevat toinen toistaan. Joskus voi olla niin, että virka laittaa jopa jumalattoman toimimaan Jumalan rakkauden mukaisesti.

Luterilaisen yhteiskunta-ajattelun perusteella suomalaisessa yhteiskunnassa on tavallisesti ajateltu, että yhteiskunnan tehtävänä on elämän perusedellytysten turvaaminen ja erilaisten sosiaalipalvelujen järjestäminen. Vielä 1800-luvulla kirkolla oli merkittävä rooli yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä, mutta viimeistään kunnan ja seurakunnan tehtävien irtaantuessa toisistaan kirkon rooli erilaisten palvelujen järjestäjänä alkoi huomattavasti vähentyä. Vähitellen koulu ja köyhäinhoito siirtyivät yhteiskunnalle ja 1970-luvun alussa kansanterveyslaki irrotti diakonisojen työn kunnan terveystalvelujen kokonaisuudesta.

Viime vuosikymmeninä kirkko ei ole puuttunut peruspalvelujen järjestämiseen, sillä sen ajateltu olevan yhteiskunnan tehtävä. Kirkon diakonian roolina ei siten ole ollut peruspalvelujen tuottaminen, vaan hädän ääripään etsiminen ja siellä tapahtuva toiminta lähimmäisen hyväksi. Toisin sanoen kirkko on omassa toiminnassaan etsinyt niitä, jotka ovat pudonneet hyvinvointiyhteiskunnan turvaverkkojen lävitse. Perustoiminnassaan kirkko tuottaa diakonian ohella myös muuta hyvää yhteiskunnalle. Voidaankin sanoa, että omassa toiminnassa kirkko ja seurakunnat edistävät ihmisten hyvinvointia ja ovat näin yhteiskunnallisten hyvinvointiorganisaatioiden luonnollinen kumppani. Nykyään kirkko on aktiivinen toimija varhaiskasvatuksen ja nuorisotyön alueella. Se tarjoaa myös perheneuvontaa ja sairaalasielunhoitoa sekä edistää monin muinkin tavoin ihmisten hyvinvointia. Näissä tehtävissä kirkko on omalla alueella ja tekee työtään omista tavoitteistaan käsin. Jotkut kirkon toiminnot kuitenkin koetaan niin hyödyllisiksi, että yhteiskunnan toimijat ovat halunneet ryhtyä sopimus pohjaiseen yhteistyöhön, jolloin yhteiskunta on saattanut maksaa seurakunnalle korvauksen sen tekemästä työstä (näin esimerkiksi monissa perheasiainneuvottelukeskuksissa).

Suomessa luterilainen kirkko on näin tukeutunut valtioon, joka on kantanut vastuun hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteista. Yhteistyö kirkon ja valtion välillä on ollut luontevaa, sillä luterilaisen näkemyksen mukaan olennaista ei ole ollut se, kuka auttaa, vaan se, että apua tarvitseva lähimmäinen saa avun. Kannanotoissaan kirkko on vahvasti pyrkinyt tukemaan yhteisvastuuta, heikoista huolehtimista ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumista (esimerkiksi *Kohti yhteistä hyvää*, 1999). Diakoniatyössään kirkko on kantanut vastuuta kaikista heikoimmassa tilanteessa olevista, mutta usein tavoitteena on ollut saada apua tarvitseva yhteiskunnan sosiaali- ja terveystalveluiden piiriin. Kirkko on myös hoitanut sille jääneet yhteiskunnalliset velvoitteensa, kuten hautaustoimen. Seurakuntien perustoiminnan ohella on toki toiminut monia kirkollisen

taustan omaavia järjestöjä ja säätiöitä, jotka ovat jatkaneet aktiivista hyvän tekemisen traditiota osana yhteiskunnan kolmannen sektorin toimintaa.

Suomalaisen yhteiskunnan tilanne on kuitenkin muuttunut kuntien ja valtion tukeutuessa entistä enemmän erilaisten yritysten ja kolmannen sektorin organisaatioiden toimintaan sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Maakunta- ja sote-uudistuksen aikana tämä muutos on entisestään vahvistumassa, sillä uudistuksessa pyritään turvaamaan ihmisten valinnanvapaus, kun haetaan tarvittavien palvelujen tuottajaa. Monet kirkollisen taustan omaavat yhdistykset ja säätiöt ovat tarttuneet esitettyihin haasteisiin ja vahvistaneet toimintaansa sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen tuottajana. Sosiaali- ja terveysministeriö on nimittänyt selvityshenkilön arvioimaan järjestöjen ja muun kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksia uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon mallissa. Selvityksen alla on muun muassa se, millä kriteereillä määritellään sellaisten järjestöjen toiminta, joilla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon. Selvitys valmistuu kesällä 2018. Myös monet seurakunnat ovat omaksuneet uuden roolin ja ryhtyneet tarjoamaan yhteiskunnalle erilaisia palveluja, joista osasta on saatu jopa korvaus. Roolin muuttuminen nostaa kuitenkin esille monia periaatteellisia kysymyksiä, jotka vielä odottavat ratkaisemistaan. Kysymykset ovat teologisia, taloudellisia ja juridisia.

Kirkon perustehtävä ja palvelutoiminnan mahdollisuudet

Pohdittaessa kirkon roolia yhteiskunnallisten palvelujen tuottajana on kysyttävä, onko tämä toiminta kirkon perustehtävän mukaista tai edistääkö se kirkon perustehtävän toteutumista? Veroaroilla toimivan seurakunnan pitää käyttää resurssinsa oman perustehtävänsä mukaiseen toimintaan tai sen tukemiseen.

Yhteiskunnallisten palvelujen tuottajana kirkolla voi olla erilaisia tavoitteita tai intentioita.

1. Kirkko toimii palvelujen tuottajana, koska se tarjoaa paremman mahdollisuuden toteuttaa kirkon perustehtävää ja kuitenkin niin, että yhteiskunta antaa sille jonkinlaisen korvauksen omasta toiminnastaan.
2. Tavoitteena voi olla kirkon vahvistuva yhteiskunnallinen rooli. Kirkko mieltää itsensä osaksi yhteiskunnan palvelusektoria, jonka palveluja tarvitaan ja jota myös arvostetaan.
3. Tavoitteeksi voidaan myös asettaa tulojen hankkiminen. Palveluja tuottamalla kirkko korvaa vähentyvät verotulot.

Jos kirkko toimii osana yhteiskunnan palvelujärjestelmää, niin on kysyttävä myös, että edellyttääkö yhteiskunta jotain sellaista, mikä on kirkon kannalta ongelmallista? Voiko kirkko palvelujen tuottajana toimia edelleen aidosti uskonnollisena yhteisönä ja omien uskonnollisten arvojen mukaisesti vai onko sen mukautettava toimintojaan yhteiskunnan sekulaareja arvoja vastaavaksi? Jos

yhteiskunnan palvelujen tuottaminen edellyttää uskontoneutraaliutta, tilanne on kirkon kannalta ongelmallinen.

Tilanteen haasteellisuutta kuvaa esimerkki perheneuvonnan palveluista. Vaikka maakunnalle sosiaalipalveluja myytäessä perheneuvonnan työntekijä ei voi ottaa oma-aloitteisesti esiin uskonnollisia kysymyksiä asiakkaiden kanssa, hänellä on kirkon perheneuvojana erityisosaamista hengellisen asioiden pohdintaan asiakkaan tätä toivoessa.

Varsinaisista uskonnollisista kysymyksistä saatetaan puhua perheneuvonnan keskusteluissa melko harvoin. Sen sijaan eksistentiaaliset pohdinnat, kuten elämän merkityksellisyyteen, kärsimykseen ja syyllisyyteen liittyvät kysymykset, heräävät herkästi juuri elämän tärkeissä kriisivaiheissa. On mahdollista ajatella, että samalla kun perheneuvonnan palvelut ovat jo psykoterapian etiikankin mukaan uskonnollisesti neutraaleja, ne toteuttavat kuitenkin kirkon perustehtävää tarjotessaan mahdollisuutta sisäisen maailman ja elämän kysymysten syvemmälle tutkimiselle.

Palvelutuotannon näkökulmasta maallistumista ja uskonnon vaikutusta ei tule nähdä toisiaan poisulkevinä. Tuloksena on parhaimmillaan uskonnollista organisaatiota ja maallista yhteiskuntaa hyödyttävä vuorovaikutus. Yhteistyö edistää samalla kirkon roolia vaikuttavana osana suomalaista yhteiskuntaa.

Kirkon osallistuminen julkisten palveluiden tuottamiseen tarjoaa mahdollisuuden ihmisen uskonnollisuuden ja hengellisten tarpeiden huomioon ottamiseen yhteiskunnassa. Näin kirkko voi tuoda uskontotietoisuutta ja uskontoihin liittyvää osaamista yhteiskunnan palveluihin.

Kirkko ja seurakunnat voivat vaikuttaa yhteiskunnassa myös ilman varsinaista hyvinvointipalveluiden tuottamisen tehtävää. Toimiva esimerkki tästä on Vantaan seurakunnissa kehitetty diakoniatyön strategisen yhteistyön toimintamalli. Samaa toimintamallia on kehitetty esimerkiksi Työelämä 2020-pilottihankkeissa Viitasaaren ja Ilomantsin seurakunnissa. Näissä haetaan strategista työtettä, jolla kunta, seurakunta, järjestöt ja muut toimijat voivat verkostomaisesti liittyä yhteiseen hyvän tekemiseen.

Palvelutuotannossa on kysymys kirkkokäsityksestä. Kirkko on kaikkialla, missä sen jäsenet ovat, ei vain siellä, missä on kirkon työntekijöitä tai kirkon organisoimaa toimintaa. *Kohtaamisen kirkko*-asiakirjassa asetetaan tavoitteeksi työntekijäkeskeisyyden vähentäminen ja seurakuntalaisten osallistumisen vahvistaminen. Samanlainen näkemys sisältyi myös Kirkon tulevaisuuskomitean mietintöön. Seurakuntien ei tule samaistua vain työntekijöihinsä, vaan niiden tulee olla läsnä kaikkialla, missä seurakuntalaiset ovat. Kyse on kristityn identiteetin vahvistamisesta. Jos kirkko löytää luontevan paikan yhteiskunnan palvelujärjestelmässä ja tarjoaa mahdollisuuksia myös hengellisyden toteutumiseen ja tukemiseen, niin kirkko on siellä missä sen jäsenetkin ovat.

Seurakunnat julkisten palvelujen tuottajina

Vaikka kirkon rooli yhteiskunnan palvelujen tuottajana on merkittävästi vähentynyt siitä, mitä se oli 1800-luvulla, seurakunnilla on edelleen toimintoja, joilla on suora yhteys julkisiin palveluihin. Seurakunnat tarjoavat palveluja esimerkiksi koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan, varhaiskasvatuksen, koulujen ja oppilaitoksien, varhaisnuoriso- ja nuorisotyön, diakonian, vanhus-, kriisi-, päihde- ja mielenterveystyön, omaishoitajien ja työttömien tukemisen, ikääntyvien kotipalvelujen, asumispalvelujen ja tuetun asumisen, vammaispalvelujen ja perheneuvonnan tehtävissä.

1990-luvun lama muutti kirkon suhdetta julkisiin palveluihin. Kirkko vastasi suoraan kansalaisten tarpeisiin, mutta sopimuksellinen palvelutuotanto jäi vähäiseksi. Vaikka esimerkiksi seurakunta-diakoniale ei kehittynyt merkittävää sopimuksellista palvelutuotantoa, diakoniatyö lähestyi julkisen sektorin sosiaalityötä laman muokatessa työalan sisältöjä ja työnäkyä. Diakoniatyön rooli palvelujen kehittäjänä vahvistui (esimerkiksi velkaneuvonta, diakonian kehittämishankkeet yhdessä järjestöjen ja kuntien kanssa).

Kasvatustyössä kuntien ja seurakuntien yhteistyöllä on pitkä perinne. Se on tiiveintä alle kouluikäisten parissa toteutettavassa toiminnassa. Muusta yhteistyöstä poiketen tämä on laajempaa kaupungeissa kuin maaseudulla. Yhteistyötarpeen ja sen toteutumisen taustalla on ollut yhteiskunnan varhaiskasvatuksen säädöspohjainen uskontokasvatustehtävä. Yhteiskunnan moniarvoistuminen on korostanut uskontokasvatuksen vaatavuutta ja tässä tilanteessa seurakunnat ovat ammattitaidollaan voineet tukea kunnan järjestämää varhaiskasvatusta (päivähoitoa ja esiopetusta). Seurakunnan varhaiskasvatuksen työntekijät ovat toimineet päiväkotimentoreina. Uusi Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet –asiakirja (Vasu2016) puhuu uskontokasvatuksesta, joka on osa varhaiskasvatuksen pedagogista toimintaa. Seurakunnat voivat tukea oman alueensa varhaiskasvatuksen henkilöstöä dialogisella työotteella. Koska varhaiskasvatus on säädösperusteista kunnan järjestämää toimintaa, yhteistyö seurakunnan kanssa on lähinnä sopimusperusteista.

Varhaiskasvatus on eri tavalla vahvasti normitettua kuin seurakunnan päiväkerho- tms. toiminta. Huomioon otettavia normeja ovat laki yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisesta, varhaiskasvatustilaki ja päivähoitoasetus sisältäen henkilöstömitoituksen ja kelpoisuudet sekä esiopetuksen osalta perusopetuslaki. Valvovia viranomaisia ovat tällä hetkellä ympäristökeskus, rakennusvalvonta, pelastuslaitos ja aluehallintovirasto. Kunta valvoo ja kouluttaa yksityisen varhaiskasvatuksen henkilökuntaa. Erilaisissa suunnitelmissa on esimerkiksi kaavailtu, että varhaiskasvatuksen uudesta palveluntuottajasta annetaan sijaintikunnan lausunto, johon sisältyy henkilöstön määrä ja pätevyys, varhaiskasvatussuunnitelma, toimintasuunnitelma, pelastussuunnitelma sekä ympäristökeskuksen ja rakennustarkastuksen lausunnot toimitilasta. Yksityisessä päiväkodissa voi olla jokin painotus, esimerkiksi uskonto.

Diakonian yhteiskuntasuhdetta on tarkasteltu toisinaan kahden käsitteen, korvaavuuden ja täydentävyyden, avulla. Korvaako diakoniatyö julkisia palveluja vai täydentääkö se niitä. Diakoniassa on perinteisesti korostettu julkisen sektorin ensisijaista vastuuta sosiaali- ja terveystaloukselta. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että diakoniatyöntekijät ovat suhtautuneet kriittisesti ostopalvelusopimuksellisen yhteistyön lisäämiseen, kun se on nähty julkisen vallan vastuulla olevien palvelujen siirtämisenä seurakuntien vastuulle.

Kirkon diakonialle ominaista on ollut rakentava yhteiskuntakriittisyys. Erityisesti 1990-luvun laman vaikutuksesta taloudellisten kysymysten merkitys diakoniatyössä ja siten kuntayhteistyössä vahvistui. Sitä ennen yhteistyö painottui vanhus-, vammais- ja mielenterveystyöhön ja niissä lähinnä henkisen ja hengellisen tuen antamiseen. Vuoden 2013 Diakoniabarometrissä diakoniatyöntekijät arvioivat, että laajinta kuntayhteistyö on ollut toimeentulokysymyksiin liittyen. Tämän lisäksi yhteistyötä on tehty kunnan sosiaalitoimen kanssa mm. kotisairaanhoidon, kotipalvelun, velkaneuvonnan, lastensuojelun ja vammaispalvelun alueilla. Joidenkin toimien osalta tilapäiseksi tarkoitettu toiminta on muuttunut pysyväksi, kuten esimerkiksi ruokapankkitoiminnassa. Velkaneuvonnan osalta sen sijaan diakoniatyö onnistui toimimaan tienraivaajana ja kehittää palvelua, joka siirtyi kunnan vastuulle.

Kirkon diakoniassa tiivistä kuntayhteistyötä ja kumppanuutta on toteutettu ilman, että sitä olisi useinkaan kirjattu sopimukselliseksi. Diakoniatyön palvelut ovat olleet asiakkaille ja siten myös kunnalle maksuttomia. Diakoniaa koskien on linjattu (Kirkon diakonian ja yhteiskuntatyön toimikunta 2005), että seurakuntadiakonian on hyvä säilyttää sille ominainen toimintavapaus niin hädänalaisten ja yhteiskunnallisten kipupisteiden löytämisen kuin toiminnan kehittämisen suhteen. Linjauksessa sitoutuminen palvelujen tuottamiseen ja näin osaksi julkista palvelujärjestelmää nähtiin riskinä myös rakentavan kriittisyyden säilyttämisen kannalta.

Kirkon diakonian roolia muuttuvissa rakenteissa onkin ohjattu kohti kumppanuusmallia, jossa tavoitteet nähdään yhteisiksi. Hyvä esimerkki kumppanuutta edistävästä toiminnasta on sosiaali- ja terveysministeriön (STM) rahoittama ja kirkkohallituksen koordinoima Yhteinen keittiö -hanke.

Diakonian itseyttä mukaisesti toiminnan tulee suuntautua heikoimmassa asemassa olevien auttamiseen. Diakonialle luonteva toimintatapa on yhdessä kunnan ja järjestöjen kanssa edistää alueen asukkaiden hyvinvointia ja erityisesti hauraimmassa asemassa olevien selviytymistä.

Kun diakonisen toiminnan alaan kuuluvia palveluita on haluttu toteuttaa seurakuntien ja kuntien kesken ostopalvelusopimuksin sekä mahdollistaa toiminnallinen itsenäisyys sekä rahoituksellinen liikkuvuus, palvelutuotantoa on saatettu eriyttää säätiöihin (esimerkiksi Vantaan diakoniasäätiö Foibe, Espoon Diakoniasäätiö, Gaius-säätiö, Martinus-säätiö).

Sairaalsielunhoito on pääosin sopimusyhteistyötä. Maakunta ja sote-uudistuksen yhteydessä olemassa olevat yhteistyösopimukset täytyy uusida, koska sopimuskumppani vaihtuu. Sopimukset edellytetään kaikilta tahoilta, jotka toimivat esimerkiksi maakuntien ylläpitämässä sairaaloissa.

Pappien lukumäärät vaihtelevat suuresti sairaanhoitopiireittäin. Maakunta päättää sopimussiirroista keväällä 2019. Sopimuksen tekee oikeushenkilö – ei esimerkiksi johtokunta. Maakunta voi tehdä sopimuksia useiden kumppanien kanssa, mutta niiden on oltava saman sisältöisiä (tasalaa-tuisten palvelujen velvoite). Kirkkohallitus tuottaa mallisopimuksia, kun sopimuskäytännöt selkenevät.

Tärkeitä kysymyksiä ovat mikä tai mitkä tahot tulevaisuudessa hallinnoivat kirkon sairaalasielunhoitoa ja miten kirkossa suunnataan resursseja sairaiden parissa tapahtuvaan sielunhoitoon. Hoiva siirtyy yhä vahvemmin kotiin, kotisairaanhoidon ja kotisairaalan piiriin. Erityisesti palliatiivisessa hoidossa ja saattohoidossa on kasvava tarve kotiin vietäville sielunhoidollisille palveluille. Yliopistollisissa sairaaloissa (12 kpl) ja laajan päivystyksen sairaaloissa hoidetaan vaativia potilasryhmiä. Ammatillinen sielunhoidon osaaminen ja tuen tarve korostuu. Erilaisia vanhusten palveluasumisen yksiköitä syntyy kiihtyvällä tahdilla. Ulottuuko sielunhoidollinen tuki tulevaisuudessa myös ikäntyville seurakuntalaisille, on yksi sairaiden sielunhoitoon liittyvä tulevaisuuden arvovalinta.

Perheneuvontatyötä tehdään 41:ssä perheasiain neuvottelukeskuksessa, joissa työskentelee 168 perheneuvojaa ja 30 vastaanottosihteeriä. Palvelu on kaikille maksutonta ja periaatteena on ollut ehdoton luottamuksellisuus. Asiakastietoja eikä keskustelujen sisältöjä ole ilmaistu ulkopuolisille ilman asiakkaan omaa suostumusta.

Neuvottelukeskuksista noin puolella on ostopalvelusopimuksia kuntien tai kuntayhtymien kanssa. Lisäksi isäntäseurakunnilla on sopimuksia muiden seurakuntien kanssa. Sopimusten perusteet ja sisällöt vaihtelevat. Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen siirtyy perheneuvonnan osalta maakuntien liikelaitosten vastuulle. Maakunnan liikelaitos voi tuottaa palvelut itse tai solmia ostopalvelusopimuksia. Mikäli kirkon perheneuvonta alkaa tuottaa perheneuvontapalveluja maakunnille, sen tulee täyttää tietyt perusvaatimukset päästäkseen palveluntuottajarekisteriin. Vaatimuksista eniten perheneuvonnassa pohdintaa tuottavat yhteiseen sähköiseen potilastietorekisteriin liittyminen sekä henkilökunnan muodolliseen pätevyYTEEN liittyvät kysymykset.

Perheneuvonta palvelee kirkon kannalta strategisesti tärkeitä ryhmiä kuten työikäisiä pikkulapsiperheitä. Asiakkaista lähes puolet on miehiä. Valtakunnallisessa asiakastytyväsyysskyselyssä palvelu saa erittäin hyvät arviot. Mikäli perheneuvonta menettäisi yhteiskunnalta saamansa rahoituksen, se merkitsisi työhön käytettävien resurssien vähenemistä huomattavasti. Yhteiskunnan nykyisessä palvelurakenteessa ei ole tarjolla vastaavia parisuhdetta ja muita lähisuhteita tukevia palveluja maksuttomasti ja valtakunnallisesti kattavasti. Kirkon palveluntarjonnan vähenemisellä olisi siten eriarvoistava vaikutus vaikeuksissa olevien perheiden elämään.

Kirkon kehitysvammaistyön tulevaisuuteen vaikuttavat sekä maakunta- ja sote-uudistus että vammaislainsäädännön uudistaminen, jossa sovitetaan yhteen vammaispalvelulaki ja laki kehitysvammaisten erityishuollosta. Uusi laki tulee voimaan todennäköisesti vuonna 2020. Maakunta ja sote-uudistuksen myötä kirkon erityisviroissa toimivien pappien ja diakonien tekemästä työstä on solmittava kumppanuussopimus maakunnan kanssa, mikä jännevöittää työn organisoitumista koko maassa. Yksittäinen kehitysvammaistyön pappi voi toimia kolmenkin maakunnan alueella, koska seurakuntien yhteistyösopimukset noudattelevat vanhoja erityishuoltopiirirajoja. Kirkkohallitus tuottaa mallisopimuksia ja tukee alueellista sopimusvalmistelua.

Asuminen siirtyy yhä enemmän pieniin yksiköihin, joita ylläpitävät erilaiset palveluntuottajat. Jatkossa syntyy uusia yksityisiä palveluntuottajia sekä asumiseen sekä päivä- ja työtoimintaan. Kehitysvammaisten henkilöiden siirtäminen omiin kotikaupunkeihin ja -kuntiin on aiheuttanut paljon muuttoa. Itsemääräämisoikeutta on välillä kuultu ja välillä ei. Sielunhoidollisen tuen tarve kasvaa, samalla kun seurakuntien yhteistyökumppanien ja -yksiköiden lukumäärä kasvaa.

Kehitysvammaistyön pappeja on 21 ja päätoimisia diakoneja 7. Jokaisessa seurakunnassa on diakoni, jonka toimenkuvaan kehitysvammaistyö on sisällytetty. Erityisviranhaltijat tukevat seurakuntien työtä ja vastaavat yhteistyössä mm. erityisrippikouluista. Jumalanpalveluyhteisöt ovat pieniä ja hajallaan. Kehitysvammaisten seurakuntayhteys jää paljon riippuvaiseksi asuinyksiköistä, joiden ohjaajamitoitukset ovat hyvin tiukkoja. Tärkeä kysymys on se, miten seurakunnat resursoivat kehitysvammaistyötä tulevaisuudessa. Asumisyksiköissä ja työ- ja päivätoiminnassa tapahtuva sielunhoidollinen kohtaaminen ja kehitysvammaisten rippikoulujen resursointi ovat avainasemassa.

Kilpailijana uskonnollisen organisaation tulee olla rinnasteinen kaikkien muiden toimijoiden kanssa. Palveluntuottajan aatteellisen taustan sijasta kriteerinä on kyky tuottaa vaadittu palvelu asetettujen kriteerien mukaan. Toistaiseksi kirkon työntekijöiden koulutus ja ammattitaito täyttävät myös yhteiskunnan vastaavien alojen kriteerit, joten osaaminen ei muodosta estettä yhteistyön tekemiselle ja jopa palvelujen tuottamiselle. On myös mahdollista, että palveluntuottajilta edellytetään joissain tapauksissa uskontoneutraaliutta, jolloin kirkollinen organisaatio joutuu miettimään omaa rooliaan palveluntuottajana. Onko mielekästä, että kirkon tuottama palvelu on lähtökohdiltaan uskontoneutraalia ja kirkko joutuu "piilottelemaan" omaa uskonnollista perustehtäväänsä?

Uskonnollisen organisaation palvelutuotantoon osallistumisella voi olla myös seurauksia, jotka eivät liity maallisen organisaation palvelulle asettamiin ehtoihin. Kilpailutukseen ja erikoistumiseen liittyvä toimintalogiikka vaikuttaa työntekijöiden työnkuvaan, heidän ammatti-identiteettiinsä ja siten pitkällä tähtäimellä myös asiakkaiden käsityksiin organisaatiosta.

Kirkolla ja kirkollisilla toimijoilla voi olla muitakin rooleja julkisissa palveluissa kuin palvelujen tuottaminen, esimerkiksi kouluttaminen, työnohjaus, materiaalituotanto ja asiantuntemuksen antaminen. Niillä on myös palvelujen tuottamista laajempi hyvinvoinnin tuottamisen rooli, esimerkiksi ketterä reagointi ajankohtaisiin tarpeisiin kuten vuonna 2015 tarvittu tuki turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksille. Kirkolliset organisaatiot kykenevät tarvittaessa reagoimaan yhteiskunnan haasteisiin yllättävän nopeasti.

Kirkkohallitus julkaisi vuonna 2015 maaseutulinjauksen *Lähiseurakunta – maaseudun henki ja elämä. Kirkon maaseutulinjaukset 2015* (Suomen ev-lut. kirkon julkaisu 27. Kirkkohallitus 2015). Linjauksessa todetaan, että yhteiskunnallisten palvelujen ohetessa maaseudulla kirkon tulee pysyä ihmisten rinnalla, lähellä ja tavoitettavissa. Tämä tarkoittaa kirkon toiminnan kehittämistä ihmislähtöiseen ja helposti lähestyttävään suuntaan, kuten myös kirkon yhteisissä strategioissa on linjattu. Kirkon toiminnasta tulee antaa enemmän vastuuta seurakuntalaisille, vapaaehtoi-

sista tulee pitää huolta, suhteita kolmannen sektorin toimijoihin, kouluihin, työpaikkoihin ja harrastustoimintaan on kehitettävä. Kirkko on maaseudulla edelleen tärkeä identiteetin luoja. Seurakunta voi olla mukana monenlaisessa, vaikka ei itse tuota palveluja.

Palvelutuotannon taloudelliset mahdollisuudet ja edellytykset

Kallungin selvityksen mukaan vuonna 2013 runsaalla viidenneksellä seurakunnista ja seurakuntayhtymistä oli jokin julkisten palvelujen tuotantoon liittyvä ostopalvelusopimus. Työaloista laajimmin ostopalvelusopimuksia on varhaiskasvatuksessa, jossa ne liittyvät erityisesti aamu- ja ilta-päivätoimintaan. Seuraavaksi yleisimpiä ostopalvelusopimukset olivat nuorisotyössä ja harvinaisimpia diakoniatyössä.

Palvelutuotantoon osallistumisen merkitys seurakuntien taloudelle on marginaalinen. Kirkon vuotuisiin verotuloihin suhteutettuna sopimusten arvo on korkeintaan puoli prosenttia. Kallungin tutkimukseen sisältyneeseen kyselyyn osallistuneiden organisaatioiden osuus yksityisten sosiaalipalveluiden liikevaihdosta on kolme promillea.

Palvelutuotannon kasvattamisella on lyhyellä aikavälillä vain vähän merkitystä seurakuntien taloudelliselle tilanteelle. Kallungin mukaan motiivit palvelutoiminnan laajentamiseen liittyvät mieluummin kirkon yhteiskunnallisen läsnäolon vahvistamiseen. Pitkällä tähtäimellä palvelutoiminnan kehittämällä voi olla vaikutus kirkon yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen asemaan. Palvelutuotannon taloudellista potentiaalia kuvaa, että vuonna 2013 yksityisten palveluntuottajien osuus sosiaalipalveluiden volyyymistä oli 33 % (3,58 miljardia euroa). Osuus on suurin vanhuspalveluissa mutta varhaiskasvatuksessa alle 10 %. Yksityisen sosiaalialan avopalveluissa toimi 2179 yritystä, asumisen sisältävissä palveluissa 1123 yritystä. Avopalvelun yrityksistä 92 % oli alle 10 henkeä työllistäviä.

Palvelujen tuottaminen sitoo kirkon resursseja, mutta se voi myös tukea kirkon taloutta. Jos kirkko kokee tekevänsä omaa työtään, voi olla mielekästä satsata resursseja palvelujen tuotantoon. Palvelujen tuottajana kirkko joutuu kysymään, onko se reilu toimija markkinoilla. Kirkko on julkisoi-keudellinen yhteisö ja kerää jäseniltään veroa. Periaatteessa kirkko voisi laittaa jäseniltään keräämiä tuloja palvelujen tuottamiseen tai niiden tukipalveluihin, mikäli toiminta toteuttaa kirkon tehtävää. Tämä ei liene ongelma kirkon toimiessa alueilla, joilla sillä on monopoli tai ei ole kilpailua. Jos sen sijaan on olemassa kilpailijoita ja kirkko käyttää toiminnan tukemiseen verovarvoja, kyse on kilpailua vääristävästä toiminnasta.

Verotusoikeudellisena toimijana kirkon on syytä erottaa kilpailutettu palvelutuotanto perustoi-minnasta ainakin taloudellisesti ja todennäköisesti myös muuten. Julkiset palvelut eivät voi kohdistua vain kirkon jäsenille eikä voi olla kaksihintajärjestelmää jäsenille ja ei-jäsenille. Mikäli ky-

seessä on alueen ainoan palveluntuottajan tuottama lakisääteinen palvelu, uskonnollisen organisaation tuottaman palvelun sisältöä sitoo tiukemmin myös uskonnollisen neutraliteetin vaatimus. Keskeistä on, ettei itse palveluun liity uskonnon harjoittamista, kirkon jäsenyyttä koskevaa ehtoa tai muuta osallistumisvelvoitetta uskonnolliseen toimintaan.

Aktiivinen palvelujen tuottaminen näyttääkin edellyttävän uudenlaisia hallinnollisia ratkaisuja, talouden hoitoa ja johtamista. Samalla toiminta joudutaan eriyttämään seurakunnan muusta hallinnosta. Toiminnan kulut ja tuotot on kohdistettava palvelujen tuottamiseen. Kirkko joutuu myös sopeutumaan kilpailutukseen kuuluviin riskeihin, milloin kyseinen palvelu ei ole valinnan vapauden piirissä. Vaihtoehtoisesti kirkko voi irrottaa palvelutuotannon perustoiminnastaan perustettavan tai olemassa olevan yhdistyksen, säätiön tai yhtiön tehtäväksi.

Kirkon osallistumiselle julkisiin palveluihin on olemassa erilaisia rahoitusmalleja. Kevyin malli on tuottaa kilpailutusrajojen alle sijoittuvia palveluja sopimusyhteistyössä paikallisesti. Esimerkiksi oppilaitostyössä, varhaiskasvatuksessa, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa sekä perheneuvonnassa on tehty sopimuksia, joissa ei liikutella rahaa lainkaan tai sopimuksen arvo on alle kilpailutusrajan. Kirkko on haluttu kumppani osaamisellaan ja arvoperustallaan. Kumppanuuteen perustuvia toimintamalleja onkin syntynyt eri paikkakunnille ilman seurakunnan varsinaista palvelutuotantoa. Tärkeä on huomata, ettei kumppanuudessa tai yhteistyössä ole aina kyse rahasta ja että sopimukseen on syytä kirjata myös toimintatavat.

Seuraavaksi keveimpänä mallina voi pitää ns. palvelu- tai asiakassetelin käyttöä, mikä kytkee kirkon ja julkisen sektorin taloudellisesti. Tällöin kirkko ylläpitää itsenäisesti julkisen sektorin palveluintressin piirissä olevaa palvelua ja saa tästä – asiakkaan valitessa kyseisen palvelun – taloudellista korvausta. Uudistukseen liittyvä valinnanvapauden periaate tulee vahvistamaan tätä suuntaa. Maakunta- ja soteuudistuksen myötä palvelusetelijärjestelmä muuttuu. Nykyisin käytössä olevat, kunnan myöntämät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelit poistuvat käytöstä 1.1.2020. Jatkossa myönnetään asiakasseteleitä. Asiakassetelillä tarkoitetaan sitoumusta korvata asiakkaan palvelun kustannukset asiakassetelissä määrättyyn arvoon saakka. Setelissä määritellään palvelu ja sen enimmäiskustannus. Asiakassetelin voi myöntää maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus tai suunhoidon yksikkö. Asiakas voi valita asiakassetelillä annettavan palvelun tuottajaksi sellaisen tuottajan, jonka maakunta on hyväksynyt. Maakunnan liikelaitoksen on annettava asiakkaalle tietoa palvelun tuottajista, joilta asiakas voi saada palveluja asiakassetelin perusteella.

Hallinnon ja osaamisen kannalta vaativin malli on, että kirkko itse tai sitä lähellä olevat järjestöt osallistuvat tuottajina kilpailutettuun palveluun. Jatkossa kilpailutuksia järjestävät ja niiden pohjalta ostopalvelusopimuksia tekevät sekä maakunnan liikelaitokset että sosiaali- ja terveyskeskukset ylläpitäjätahosta riippumatta.

Palvelutuotantoon liittyvät taloudelliset kysymykset asettavat toiminnan kehittämiseksi merkittäviä reunaehtoja. Niistä huomattavin, on se, että kirkon tai seurakunnan täytyy käytännössä eriyttää

ns. palvelutoiminta sekä taloudellisesti että hallinnollisesti omasta perustoiminnastaan. Käytännössä lieneekin tarkoituksenmukaista, että ainakin kilpaillussa palvelutoiminnassa tukeudutaan jo olemassa oleviin kirkollisiin järjestöihin ja säätiöihin. Joissakin tapauksissa saattaa olla tarkoituksenmukaista perustaa erillinen organisaatio (yhtiö, säätiö, järjestö tms.) palvelutoimintaa varten. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon KL 15: 1 §, jossa todetaan: "Seurakunnan ja seurakuntayhtymän varoja saadaan käyttää ainoastaan niiden tehtävien toteuttamiseen".

Toinen tiedostettava asia on, että kilpailutetun julkisen palvelutuotannon taloudelliset marginaalit ovat pienet. Kannattava toiminta edellyttää yleensä suurimittaista tuotantoa, selkeitä hallinnollisia rakenteita ja ammattitaitoista henkilökuntaa. On erittäin epätodennäköistä, että seurakuntien aktiivinen palvelutoiminta tuottaisi taloudellista voittoa, jolla voitaisiin tukea seurakunnan perustoimintaa.

Kirkolliset järjestöt ja säätiöt julkisten palvelujen tuottajina

Kirkon piirissä on runsaasti erilaisia järjestöjä ja säätiöitä, jotka kuitenkin poikkeavat merkittävästi historialtaan, jäsenistöltään ja tehtävältään. Monien järjestöjen synty liittyy yksittäisten kristittyjen harrastuneisuuteen ja näkyyn kirkon työstä. Osa näistä on jatkuvasti pysynyt kirkon virallisen organisaation ulkopuolella (esim. diakonissalaitokset), mutta ne ovat kuitenkin korostaneet toimintansa ja arvopohjansa kristillisyyttä ja toimineet yhteistyössä seurakuntien kanssa. Joidenkin järjestöjen kehitys on vienyt siihen, että merkittävä osa niiden jäsenistä on seurakuntia. Esimerkiksi Kirkkopalvelujen, Nuoren kirkon ja Suomen Lähetysseuran jäseninä ovat lähes kaikki luterilaiset seurakunnat. Kentältä löytyy myös seurakuntien perustamia säätiöitä.

Järjestökentän moninaisuutta kuvastaa myös se, että monet mieltävät itsensä selkeästi kirkon palvelujärjestöiksi, joiden tehtävänä on omalla alallaan osallistua kirkon ja seurakuntien toiminnan kehittämiseen ja tarjota niille erilaisia palveluja, koulutusta ja materiaaleja. Toisaalla on järjestöjä, joiden toiminta on keskittynyt sosiaali-, terveys-, kasvatus- ja hyvinvointialojen palvelujen toiminnan tuottamiseen yhteistyössä valtion ja kuntien kanssa. Osa järjestöistä toimii myös ammatillisen tai yleissivistävän koulutuksen järjestäjinä tai oppilaitosten osakkaina. Muutamien suurimpien järjestöjen toiminnassa on näitä kaikkia ulottuvuuksia. Järjestöjen toiminnassa kristillinen / kirkollinen identiteetti voi heijastua koko organisaation toimintaan tai sitten se jää enemmän taustalle ja organisaation toiminnan lähtökohtiin.

Oman kysymyksensä muodostaa järjestöjen / säätiöiden "omistajuus", sillä se vaikuttaa olennaisesti siihen, miten järjestön toiminta kytkeytyy kirkon toimintaan. Järjestöissä, joiden jäseniä ovat seurakunnat, halu edistää seurakuntien ja kirkon toimintaa on ilmeistä. Säätiöllä ei voi olla varsinaista omistajaa, mutta joidenkin säätiöiden säännöissä on määritelty, että merkittävä osa luottamushenkilöistä edustaa kirkkoa (seurakuntaa, hiippakuntaa tai kirkkohallitusta). Joissakin yhteys voi perustua johdon kristilliseen harrastuneisuuteen tai esimerkiksi herätysliiketaustaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kirkko tai seurakunnat voivat vahvasti vaikuttaa joidenkin järjestöjen tai

säätiöiden toimintaan päätöksentekojärjestelmien kautta, mutta toisten kohdalla kysymys on yhteistyöstä ja yhteisen näyn etsimisestä.

Muutaman viime vuosikymmenen aikana kirkollisten järjestöjen kenttä on muuttunut huomattavasti. Yhtäällä on tapahtunut merkittäviä fuusioita ja toisaalla järjestöt ovat joutuneet kehittämään toimintojaan vastaamaan yhteiskunnan tarpeita ja haasteita. Monet perinteiset kristilliset järjestöt ja säätiöt ovat halunneet vahvistaa rooliaan yhteiskunnan palvelujen tuottajina ja ovat sen vuoksi muuttaneet strategioitaan ja rakenteitaan sekä erottaneet selkeämmin varsinaisen aatteellisen toiminnan kilpailluilla markkinoilla tapahtuvasta palvelujen tuottamisesta. Usein tämä on saattanut edellyttää palvelutoiminnan yhtiöittämistä ja konsernirakenteen luomista. Raha-automaattiyhdistys (nyttemmin STEA) on ohjannut järjestöjä tähän suuntaan. Kirkollisten järjestöjen kenttään on myös ilmaantunut joitakin uusia toimijoita, kun esimerkiksi suuret seurakuntayhtymät ovat halunneet osallistua aktiivisesti yhteiskunnallisten palvelujen tarjontaan ja perustaneet esimerkiksi säätiön organisoimaan tällaista toimintaa (esimerkiksi Tampereen Martinus-säätiö).

Kirkko ja julkiset palvelut -ohjausryhmä teki vuonna 2015 kyselyn yhteistyöstä seurakuntien kanssa parille kymmenelle lähinnä sosiaali- ja terveystalon toimijoita edustavalle keskusjärjestölle. Näistä noin puolet jätti vastaamatta luultavasti siksi, etteivät seurakunnat ole keskeisiä yhteistyökumppaneita paria poikkeusta lukuun ottamatta. Esimerkiksi SOSTE, Suomen sosiaali ja terveys ry, ei ole koskaan kysynyt jäseniltään seurakuntien kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Yleisesti rahoitusta ei yhteistyöhön liity eikä ole tietoa henkilömääristä, joita yhteistyö koskee. Järjestöillä on yhteistyökumppaneina myös muita uskonnollisia yhdyskuntia kuin evankelis-luterilaiset seurakunnat. Ostopalveluissa yhteistyö seurakuntien kanssa on vähäistä. Sosiaali- ja terveysjärjestöissä yhteistyötarve kuitenkin tunnustetaan.

Ohjausryhmän työskentelyyn osallistuneiden järjestöjen edustajien kokemuksen mukaan yhteistyö seurakuntien kanssa on vaikeutunut, sillä useat seurakunnat ja seurakuntayhtymät näyttävät keskittävän voimavaroja rakenne- ja toimintatapakysymyksiin sekä säästöihin. Suuri kysymys on, miten seurakunnat pääsevät niin halutessaan jatkossa mukaan paikalliseen yhteistyöhön.

Hyvin ja tehokkaasti toimivassa yhteiskunnassa työnjako julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä on selkeä ja toimiva. Työnjakoa myös kehitetään jatkuvasti muuttuvien tarpeiden mukaan. Kolmannen sektorin toimijat eli järjestöt ja niiden vapaaehtoiset sekä järjestäytymätön kansalaistoiminta ja säätiöt voivat tukea, täydentää ja tarjota vaihtoehtoja hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamille palveluille. Sote-uudistuksen myötä yhteiskunnassa tulee olemaan huomattavasti enemmän tilaa ja tarvetta järjestöjen, säätiöiden ja yhtiöiden organisoimalle palvelutoiminnalle, sillä kansalaiselle halutaan tarjota valinnan mahdollisuus. Varsinaisen palvelutoiminnan ohella tarvitaan myös järjestöille ominaista yleishyödyllistä vastikkeetonta toimintaa.

Tässä tilanteessa kirkko joutuu kysymään, haluaako se jatkossa toimia yhtenä julkisten palvelujen tuottajana. Jos se haluaa, niin silloin keskeiseksi haasteeksi muodostuu järjestöyhteistyö, sillä olet-

tavasti kirkollisverovaroin toimiva seurakunta ei voi sellaisenaan ryhtyä julkisten palvelujen tuottajaksi, vaan sen on tukeuduttava joko nykyisiin tai uusiin perustettaviin säätiöihin, yhdistyksiin tai yhtiöihin. Olemassa olevat kirkolliset ja kirkkoa lähellä olevat järjestöt tarjoavat hyvän kumppanin toiminnan organisoimiseen, sillä järjestöissä on palvelujen tuottamisessa tarvittavaa osaamista.

Toisaalta valtion vähentäessä merkittävästi avustuksiaan erilaisille järjestöille sekä pyrkiessään kilpailutusten avulla taloudelliseen säästöön, palvelutoiminnan kehittäminen ja ylläpitäminen tulevat kalliiksi myös järjestöille. Järjestöt ovatkin säännöllisesti kantaneet huolta toimintansa edellytyksistä ja kaivanneet siihen kirkon tukea.

Jos kirkko haluaa ryhtyä aktiiviseksi toimijaksi yhteiskunnallisten palvelujen tarjoajana, sen on myös pohdittava omaa ohjauspolitiikkaansa. Haluaako kirkko vaikuttaa vaikutuspiirissään toimivien järjestöjen, säätiöiden tai yhtiöiden toiminnan painopisteisiin, laajuuteen tai esimerkiksi sisältöön vai jättääkö se näiden kysymysten pohdinnan järjestöille itselleen?

JOHTOPÄÄTÖKSET, TOIMENPIDE-ESITYKSET JA SUOSITUKSET KIRKON ROOLISTA JULKISTEN PALVELUJEN TUOTTAJANA

Hyvinvoinnin edistäminen

Toteuttaessaan perustehtävänsä seurakunnat ja muut kirkolliset tahot toteuttavat lähimmäisenrakkautta ja osallistuvat eri tavoin hyvinvoinnin edistämiseen. Hyvinvointi ajatellaan tässä laajasti fyysisenä, psyykkisenä, sosiaalisena, henkisenä, hengellisenä ja taloudellisena hyvinvointina, jonka eri puolet liittyvät toisiinsa ja muodostavat kokonaisuuden. Kaikilla seurakunnilla ja kirkollisilla toimijoilla on tämä tehtävä erikseen ja yhdessä. On tärkeää, että seurakunnat ja erilaiset kirkolliset toimijat tekevät tässä suhteessa entistä tiiviimpää yhteistyötä keskenään sekä luovat aktiivisesti erilaisia kumppanuussuhteita yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa.

Hyvinvoinnin tuottamisessa seurakuntien tavoitteena on kumppanuuksiin perustuva yhteistyö kuntien kanssa. Kumppanuudessa toiminta perustuu luottamukseen, yhdenvertaisuuteen ja vastavuoroisuuteen sekä avoimeen vuorovaikutukseen. Kumppanuudessa toimijoiden resurssit ja osaaminen täydentävät toisiaan. Seurakuntia kannustetaan myös paikalliseen verkostoitumiseen (kunnat, järjestöt ja yritykset) sekä perinteisessä yhteistyössä että akuuteissa tilanteissa ympäristönsä elinvoiman edistämiseksi. Muuttuvissa hallintorakenteissa kunta on edelleen paikallisen elinvoiman ja yhteisöllisyyden edistäjä ja seurakunnan tärkeä yhteistyökumppani, mutta seurakuntien ja hiippakuntien on löydettävä luontevat ja toimivat yhteydet myös maakuntiin. Seurakunnalla ja kunnalla on paikallista identiteettiä luova merkitys. Hyvinvoinnin edistäjinä ja kunnan läheisinä yhteistyökumppaneina seurakunnat ja kirkko ovat mukana yhteiskunnallisessa keskustelussa ja vahvistavat näkyvyyttään.

Edellä olevaan liittyvät toimenpide-esitykset ja suositukset:

1. kirkkohallitus laatii hyvinvoinnin edistämisen strategisen linjauksen.
2. kirkkohallitus kannustaa seurakuntia, seurakuntayhtymiä, hiippakuntia ja järjestöjä osallistumaan aktiivisesti hyvinvointia edistävien toimenpiteiden suunnitteluun ja kehittämiseen.

Kirkon rooli palvelutuotannossa

Tämä mietintö linjaa tehtäväksiannon mukaisesti kirkon roolia palvelutuotannossa. Yksityinen palvelutuotanto on jo nykyisellään laajaa. Maakunta- ja sote-ratkaisuun liittyvän valinnanvapauden periaatteen perusteella sen voi arvioida kansainvälisten esikuvien mukaan laajenevan. Valinnanvapauden periaate avaa palvelujen tuottamisen myös arvopohjaisille toimijoille asiakkaan valintaperusteen ollessa hinnan ja laadun ohella palveluntuottajan arvopohja.

Kirkon ja seurakuntien ei tule tavoitella merkittävää vastuuta julkisten palvelujen kilpailutetussa tuottamisessa. Nykyinen seurakuntarakenne ja olemassa olevat resurssit eivät tue mahdollisuutta osallistua laajaan palvelujen tuottamiseen. Julkisten palvelujen tuottaminen edellyttää henkilöstön osaamista ja koulutusta, hankinta- ja kilpailutusosaamista, eriytynyttä taloudenhoitoa, näiden ja palvelujen tuottamiseen liittyvää säädösten tuntemista, tilojen asianmukaisuutta, laadunhallintaa ja arviointia. Seurakunnissa julkisten palvelujen laaja tuottaminen edellyttäisi edellä mainittujen toimintojen voimakasta kehittämistä ja palvelutuotantoon osallistuvien valmentamista. Tähän kirkon resursseja ei ole tarkoituksenmukaista käyttää. Mikäli seurakunta lähtee julkisten palvelujen tuottamiseen, perimmäisen perusteen tulee olla, miten toiminta toteuttaa tai edistää kirkon tehtävää.

Seurakunnilla on uusiutuviissa rakenteissa monia mahdollisuuksia yhteistyöhön kuntien ja maakuntien kanssa. Merkittävänä yhteistyömahdollisuuksina voidaan pitää ns. Lape-hankkeen perhekeskuksia sekä erilaisia yhteisöllisen innovoinnin tuottamia tulevaisuuden yhteistyörakenteita hyvinvoinnin edistämiseksi.

Edellä olevaan liittyvät toimenpide-esitykset ja suositukset:

3. seurakuntien osallistuessa varsinaiseen ja laajamittaiseen julkisten palvelujen tuotantoon toiminta on syytä organisoida järjestön, säätion tai yhtiön muotoon. Seurakunnalla on tällöin tärkeä rooli taustayhteisönä, jolloin seurakunnan hallinnon osaamista omistaja-, osallisuus- ja vaikuttajatoimissa tulee vahvistaa. Tämä saattaa edellyttää lisäksi kirkkolakiin otettavia säännöksiä seurakuntien tytäryhteisöistä.
4. kirkkohallitus laatii seurakuntien käyttöön oppaan, johon sisältyy muun muassa ohjeita yhteistyöstä kuntien ja maakuntien sekä erilaisten palvelutoimintaa organisoivien järjestöjen kanssa.

Kristilliset järjestöt palvelujen tuottajina

Julkisten palvelujen tuottaminen on ensisijaisesti kirkollisten säätöiden, järjestöjen, yhdistysten ja mahdollisten yhtiöiden tehtävä. Näillä on edellytykset toimia aktiivisina palvelujen tuottajina edustaen kirkon arvopohjaa. Seurakunnat voivat toimia näissä taustayhteisöinä sekä vaikuttaa ja tehdä yhteistyötä näiden kanssa palvelujen tuottamisessa. Mitä suuremmasta volyymistä on kyse, sitä tarkoituksenmukaisempaa on eriyttää palvelutuotanto edellä mainitulla tavalla hyödyntäen olemassa olevia resursseja. Valinnanvapauden periaate tukee yksityisten palvelujen kasvua. On perusteltua odottaa, että tulevaisuudessa arvopohjainen osaaminen on palveluja valittaessa asiakkaiden silmissä lisäarvo.

Edellä olevaan liittyvät toimenpide-esitykset ja suositukset:

5. kirkko tukee ja rohkaisee sitä lähellä olevia järjestöjä, säätiötä ja yhtiöitä osallistumaan julkisten palvelujen tuottamiseen sekä tekemään keskenään yhteistyötä esimerkiksi varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, ammatillisessa ja yleissivistävässä koulutuksessa, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa, ensi- ja turvakotitoiminnassa, syrjäytymisvaarassa olevien palveluissa, päihdehuollon palveluissa, asumispalveluissa, vammaisten ja ikääntyneiden palveluasumisessa sekä hoitolaitoksissa.

Erityistyömuodot palvelurakenteiden muutoksessa

Sairaalasielunhoidossa, kehitysvammaistyössä ja perheneuvonnassa on laadittava ajantasaiset sopimukset.

Edellä olevaan liittyvät toimenpide-esitykset ja suositukset:

6. kirkon erityistyömuotojen olemassa olevat sopimukset kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien kanssa siirretään uuteen palvelurakenteeseen. Kirkkohallitus tukee ja ohjaa hiippakuntia, seurakuntayhtymiä ja seurakuntia Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvän kirkollisen muutostyön alueellisessa valmistelussa ja toimeenpanossa.

Liite

KIRKKO JULKISTEN PALVELUIDEN TARJOAJANA (SWOT-ANALYYSI)

| SISÄISET VAHVUUDET | ULKOISET MAHDOLLISUUDET |
|---|---|
| <p>Seurakunnat ovat olleet perinteisesti osa paikallisyhteisöä. Jäsenistönsä yhteisönä seurakunnat ovat olleet kuntien yhteisöllisiä kumppaneita.</p> | <p>Seurakunnilla ja kunnilla on perinteisesti erilaista yhteistyötä, joka ei perustu taloudelliselle vaihdolle vaan yhteiselle näkemykselle alueen asukkaiden palvelemisesta.</p> |
| <p>Seurakunnilla on jo monenlaista yhteistyötä kuntien kanssa esimerkiksi kasvatustoiminnassa, diakoniassa, sairaalasielunhoidossa, kehitysvammaistyössä ja perheneuvonnassa.</p> | <p>Yksityinen palvelutuotanto on taloudelliselta volyymiltään suurta.</p> |
| <p>Kirkkoa lähellä on järjestökenttä, jolla on kirkkoa ja seurakuntia paremmat mahdollisuudet sopeutua julkisen sektorin palveluille asettamiin ehtoihin.</p> | <p>Tilaaaja-tuottaja -toimintatapa on yleistynyt kunnissa. Myös ulkoistaminen on tullut kuntiin jäädäkseen.</p> |
| <p>Kansainväliset esimerkit osoittavat, että kirkon tai sitä lähellä olevien tahojen osallistuminen palvelutuotantoon on mahdollista.</p> | <p>Kunta voi tehdä yhteistyötä asiakasohjauksessa, jossa perheet saavat valita mistä palvelunsa hakevat. Valintoja ei voi rajata seurakuntien kerhoihin vaan kunta tarjoaa valintoja kaikenlaisten yhteisöjen kanssa.</p> |
| <p>Kirkolla on selkeät ja vahvat arvot, jotka erottuvat yksityisen palvelutuotannon sektorilla.</p> | <p>Kasvava palvelutuotanto vaikuttaa kirkon asemaan paikallisesti ja kansallisesti.</p> |
| <p>Monikatsomuksellisuus edellyttää osaamista, jota kirkollisessa kentässä ja koulutuksessa on.</p> | <p>Kuntien sosiaalityössä on vahvistunut laaja-alainen yhteistyö paikallisten toimijoiden kanssa.</p> |
| <p>Kirkollisilla toimijoilla on kokemusta ja osaamista kansalaistoiminnassa ja sen kehittämisessä.</p> | <p>Palvelutuotanto voidaan organisoida kirkon oman säätiön tai säätiöiden tai kirkkoa lähellä olevien järjestöjen, säätiöiden ja yhtiöiden kautta.</p> |
| | <p>Sote-uudistukseen liittyvä valinnanvapauden periaate tulee vahvistamaan palvelusetelin tyypistä rahoitusratkaisua. Asiakas valitsee palveluntuottajan ja valinnassa tulevat korostumaan hinnan ohella laatu- ja arvotekijät. Palvelusetelin avulla voidaan ohittaa monimutkaiset hankintamenetelmät ja kilpailutukset. Mallissa määritellään laatustandardit. Palveluiden hankkiminen jää rajoituksin asiakkaan valin-</p> |

| | |
|---|---|
| | naksi. Malli antaa mahdollisuuden tuottaa selkeästi arvopohjaisia palveluja, mikä voi olla menestystekijä markkinoilla. |
| <p>SISÄISET HEIKKOUEDET</p> <p>Kasvatuksen ja erityisesti diakonian yhteistyökuntien kanssa on harvoin ollut sopimuksellista.</p> <p>Ammatillinen osaaminen palveluiden tuottamiseen, palveluprosessin suunnitteluun ja tuotteistamiseen, kilpailutukseen, sopimusten tekemiseen, laadun seurantaan ja asiakkaan oikeuksien huomioimiseen ei välttämättä ole ajantasainen ja laaja.</p> <p>Nykyisessä seurakuntarakenteessa korkeintaan isoilla seurakunnilla tai seurakuntayhtymillä on mahdollisuuksia tuottaa omaa palvelutoimintaa.</p> <p>Kirkon talouden heikkeneminen merkitsee mahdollisuuksien vähenemistä tuottaa itsenäisiä julkisia palveluita.</p> <p>Kirkolla tai sitä lähellä olevilla järjestöillä ei ole etulyöntiasemaa palvelutuotannossa. Kilpailua, lobbausta, tuotteistamista, jatkuvaa arviointia, seurantaa ja kehittämistä sekä asiakasnäkökulman keskeisyyttä voidaan pitää seurakuntien yhteisölliselle toimintatavalle vieraana.</p> <p>Suuri osa kirkollisista järjestöistä on jäänyt pieniksi ja paikallisiksi. Niiden mahdollisuudet tarjota alueellisia tai valtakunnallisia palveluita ovat rajalliset. Toiminnan kehittäminen ja kilpailussa menestyminen edellyttäisivät rahoituksen hankkimista ja rakenteiden uudistamista.</p> <p>Julkisen sektorin palvelutuotanto perustuu erikoistuneiden toimijoiden yhteistyöhön. Onko kirkolla omana palvelutuotantona mahdolli-</p> | <p>ULKOISET UHAT</p> <p>Palveluntuottajan asema rajaa seurakunnan yhteisöllistä roolia suhteessa sekä kuntaan että seurakunnan jäseniin. Kunnan ja seurakunnan suhteita eivät tällöin määritä kirkon yhteisölliset ja uskonnolliset lähtökohdat vaan toiminnan sopimuksellisuus ja palvelutuotantoon liittyvät velvoitteet.</p> <p>maakuntien muodostaminen siirtää sote-palvelujen järjestämisvastuuta kauemmaksi kuntatasolta, mikä mutkistaa ja vaikeuttaa kanssikäymistä ja yhteistyöstä sopimista maakuntien ja paikallisen seurakunnan tai seurakuntayhtymän välillä.</p> <p>Julkisten palvelujen tuottajana kirkko ei voi asettaa uskontoon ja uskonnollisiin näkemyksiin liittyviä ehtoja henkilöstön rekrytoinnissa.</p> <p>Julkisen talouden heikko tilanne ei ehkä mahdollista markkinoiden laajentamista. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa uuden palvelutuotannon toimijan on kyettävä tarjoamaan palveluita kustannustehokkaalla tavalla.</p> <p>Diakonian itseymmärryksen mukaisesti toiminnan tulee suuntautua heikoimmassa asemassa olevien auttamiseen. Palvelujen tuottaminen heille on resurssien kannalta vaativaa ja taloudellisesti tappiollista.</p> <p>Julkisessa puheessa hyvinvointia tuottavista palveluista kirkko ja seurakunnat pääsääntöisesti unohtuvat. Kunnat osaavat huonosti toimia oman toiminnan ulkopuolisten toimintojen piirissä.</p> <p>Palveluntuottajalle mahdollisesti esitettävä vaatimus uskontoneutraliteetista sulkee kirkon pois palvelun tarjoajien joukosta.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>suutta tällaiseen erikoistumiseen? Ammatillinen erikoistuminen yleisesti merkitsee yhteisöllisyyden heikkenemistä.</p> | <p>Sote-palveluun liittyvä valinnanvapaus ja sen perustalle järjestetty palvelujen tarjoaminen sisältää riskin, että kansalaisten osallistuminen kirkolliseen toimintaan polarisoituu. Osa palvelun hakijoista valitsee mielellään kirkollisen arvopohjan omaavan palvelun, osa puolestaan arvopohjasta johtuen jonkun muun.</p> |
|---|--|