



PARADIGM SHIFT IN RUSSIAN CHILD WELFARE POLICY

It is a major risk in child welfare reform in Russia to focus on decorative institutional renovation, writes Meri Kulmala.

Drawing in part on international policies on children's rights, Russia is now undergoing a major round of child welfare reform. The reconstruction of the systems for children in the care of the state has become a top priority, and new federal policies are currently being implemented in the Russian regions.

The reform builds on the idea of every child's right to grow up in a family. The ideal has multiple elements, dismantling the massive system of children's homes by promoting domestic adoptions, developing a foster family system and preventive services for families and transforming the remaining orphanages into home-like institutions.

These changes are all key features of the deinstitutionalisation of child welfare, a phenomenon that extends beyond Russia. Similar processes have taken place in the US and Western Europe in the 1960s and 1970s and in post-socialist countries since the 1990s.

A major document, Decree 481, came into force in September 2015 and is described as "revolutionary" because "children's life in the orphanages is starting to look like ordinary children's life instead of jail life," as put by an activist. The refurbished institutions are being arranged in an apartment-like style with individual spaces for each child. Children live in small groups, with siblings kept together and permanent caregivers. Ideally they cook and go to ordinary schools and have contact with relatives and friends, their own hobbies and their own belongings (purchased by themselves). Instead of children's homes, the new institutions represent a family, with a new task, to work with families, only being the temporary placement of a child as their primary goal.

The Soviet system was based on the ideal of care by professionals in large and segregated orphanages. Residential care was long-term with little return to biological families. In Russia, over 80% of children in state custody are so-called social orphans, whose parents are alive but not part of their lives. This is exceptionally high when examined in the international context. Thus, shifting the focus to work with the biological parents is novel.

The reform represents a fundamental change in the ideal of care and institutional design. The ideational change

shifts the ideal of care from institutional to care in biological, adoptive or foster families or in family-like institutions. The ideational change thus leads to institutional change.

The change in the ideal of care is so significant that it can be conceptualised as what is known as a paradigmatic policy change, a fundamental revision of thinking about the aims and means within a particular policy field.

Russian child welfare NGOs have served as agents of change by providing expertise for the decision-making, through cross-sectoral platforms under the various governmental bodies, which have functioned as channels for new ideas from NGOs. In the Russian context, such a bottom-up impact on policy-making can be nothing but obvious.

What made this possible? First of all, the reform was supported at the top level. The Russian government realised the need for reform. Expertise in ideas came from NGOs which had developed their professionalism in the international collaboration that emerged and was still possible in the 1990s. While currently harassing some other NGOs, the government has welcomed so-called socially oriented organisations, obviously including child welfare NGOs, and thus allowed a (limited) institutional space for the debate.

It is still early to evaluate the overall effects of the reform. The implementation is underway, and many serious pitfalls persist. Much has happened; however, it has been partly on paper and had paradoxical results. It is a major risk to focus on decorative institutional renovation without an awareness of the underlying ideas. So far, the change in paradigm has not led to real institutional change, because of the many existing path dependencies.



Meri Kulmala is an Academy of Finland Post-doctoral Fellow at the Aleksanteri Institute and leader of the "Deinstitutionalisation of Child Welfare in Putin's Russia" research project.



PARADIGMAN MUUTOS VENÄLÄISESSÄ LASTENSUOJELUSSA

Yksi Venäjän lastensuojelu-uudistuksen riskeistä on, että keskitytään instituutioiden pintaremonttiin, kirjoittaa Meri Kulmala.

Venäjällä on meneillään suuri, kansainvälisiä trendejä mukaileva lastensuojelu-uudistus. Valtion huostassa olevien lasten hoivan uudelleenjärjestäminen on yksi kansallisista prioriteeteista, joita on alettu toteuttaa Venäjän alueilla.

Uudistus pohjaa ajatukseen lapsen oikeudesta kasvaa perheessä. Ideaali pitää sisällään laajan lastenkotijärjestelmän purkamisen kotimaisten adoptioiden, sijaisperheiden ja perheille tarjottavien ennaltaehkäisevien palveluiden avulla sekä muuttamalla jäljelle jäävät lastenkodit kodinomaisiksi.

Nämä muutokset ovat deinstitutionalisaation tyyppisiä elementtejä. Samankaltainen laitosjärjestelmän purkaminen tapahtui Yhdysvalloissa ja läntisessä Euroopassa jo 1960–70-luvulla ja monissa jälkisosialistissa maissa 1990-luvulta lähtien.

Yksi uudistuksen avaindokumenteista, Asetus 481, tuli voimaan syyskuussa 2015. Sitä on kutsuttu “vallankumoukselliseksi”, koska “lasten elämä lastenkodeissa alkaa muistuttaa tavallista lapsenelämää vankilaelämän sijaan”, kuten yksi aktivisteista totesi. Uudistetut laitokset ovat asuntotyyppisiä, ja jokaisella lapsella on oma tila. Lapset elävät pienryhmissä, sisarukset yhdessä, pysyvien hoitajien kanssa. Ideaalitapauksessa he voivat käydä normaalia koulua, pitää yllä suhdetta sukulaisiin ja ystäviin, harrastaa ja hankkia omia tavaroita. Uudet instituutiot ovat perhekeskuksia, joiden uusi tehtävä on perheiden kanssa tehtävä työ ja vain väliaikainen laitossijoitus.

Neuvostojärjestelmä perustui ihanteeseen ammattilaisten antamasta hoivasta isoissa ja eristetyissä laitoksissa. Laitoshoido oli yleensä pysyvää ilman palautuksia biologisiin perheisiin. Venäjällä noin 80 % vailla vanhempien hoivaa olevista lapsista on niin sanottuja sosiaalisia orpoja, joiden vanhemmat ovat elossa mutta eivät osa lapsen elämää. Luku on kansainvälisesti korkea. Painotus biologisten perheiden kanssa tehtävään työhön on siis ennennäkemätön.

Uudistusta voi pitää perustavanlaatuisena muutoksena niin hoivan ihanteen kuin institutionaalisen mallin osalta. Idean tasolla tapahtuva muutos siirtää hoivan ihanteen laitoshoidosta hoivaan biologisissa, adoptio- tai sijaisperheissä tai perheenomaisissa laitoksissa. Ihanteen muutos tuo mukanaan institutionaalisen muutoksen. Muu-

tos hoivan ihanteessa on niin merkittävä, että se voidaan käsitteellistää paradigmaattiseksi politiikkamuutokseksi eli perustavanlaatuisiksi ajattelumallin muutoksiksi tietyllä politiikan alueella.

Venäläiset lastensuojelujärjestöt ovat tarjonneet asiantuntemustaan päätöksentekoon erilaisten sektorien välisten yhteistyöelinten kautta, joita on toiminut eri hallinnonalojen alaisuudessa. Nämä elimet ovat toimineet kanavana järjestöjen tuomille uusille ideoille. Venäjän kontekstissa vastaavanlainen politiikkavaikuttaminen ei ole itsestäänselvyys.

Mikä sitten mahdollisti sen? Uudistuksella oli tuki valtion ylimmillä tasoilla: Venäjän hallitus tiedosti reformin tarpeellisuuden. Ideoiden tasolla asiantuntijuus tuli järjestöiltä, joista oli tullut aiheen ammattilaisia kansainvälisessä yhteistyössä 1990-luvulla, jolloin kansainväliset yhteydet syntyivät ja olivat vielä mahdollisia. Samalla kun Venäjän valtio tällä hetkellä häiritsee joitakin järjestöjä, se hyväksyy niin kutsutut sosiaalisesti orientoituneet järjestöt, mukaan lukien lastensuojelujärjestöt, tarjoten näin ollen (rajoitetun) institutionaalisen tilan keskustelulle.

Uudistuksen vaikutusten kokonaisvaltainen arviointi on vielä liian aikaista. Sitä toteutetaan parhaillaan ja monenlaisia sudenkuoppia on nähtävissä. Paljon on tapahtunut, mutta osin vain paperilla ja paradoksaalisin seurauksin. Yksi riskeistä on, että keskitytään instituutioiden pintaremonttiin ilman että ymmärretään perusajatus. Toistaiseksi muutos paradigmassa ei ole johtanut polkuriippuvuuksien vuoksi todelliseen institutionaalisen muutokseen.



Meri Kulmala on Suomen Akatemian tutkijatohtori Aleksanteri-instituutissa ja johtaa tutkimusprojektia lastensuojelun deinstitutionalisatiosta Putinin Venäjällä.