

Tutkimustulosten policy brief

Kesäkuu 2016

Palvelujärjestelmien uudistaminen edellyttää hyvinvoinnin konaisvaltaista ja paikkaperustaista ymmärtämistä

Tutkimushankkeessa on tunnistettu uudenlainen paikkaperustaisen hyvinvoinnin näkökulma. Se tarjoaa laajentuville sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteille mahdollisuuden huomioida paremmin hyvinvoinnin monimutkaiset paikalliset edellytykset. Kyse on paikallista hyvinvointia ylläpitävistä, edistävistä tai uhkaavista tekijöistä, joita ei kyetä tunnistamaan keskitetyn järjestelmän kautta. Tutkimustulosten mukaan hyvinvointipalvelujen erityisluonnetta tulee tarkastella suhteessa paikallisuuteen ja sitä kautta kansalaisyhteiskuntaan. Nämä näkökulmat on tähänastisissa sote- ja kuntarakenteen uudistamispyrkimyksissä pääosin ohitettu.

Taustalla yleiseurooppalainen markkinoistuminen, yhteisöllistäminen ja valtion uuden roolin etsintä

Julkisen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana kaventuu ja vastaavasti markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan kasvaa niin Suomessa kuin muualla Euroopassa. Meneillään olevaa kehitystä on kuvattu a) horisontaalisena muutoksena kohden yhä syvempää hyvinvointituotannon sekataloutta (*welfare mix*) sekä b) vertikaalisena muutoksena palvelujen hallinnan eri tasojen välillä. Tämän taustalla on kaksi toisilleen vastakaista kehityskulkua. Yhtäältä hyvinvointipolitiikan muutoksella pyritään supistamaan julkisen sektorin vastuuta ja vastaavasti korostamaan kansalaisten omaa osallistumista ja yhteisöllistä huolenpitoa. Toisaalta halutaan uudistaa ja elävöittää kansalaisten ja valtion välistä suhdetta kehittämällä deliberatiivisen demokration -periaatteelle rakentuvia toimintakäytäntöjä.

Eri puolilla Eurooppaa on vahvistumassa näkemys siitä, että tulevaisuudessa hyvinvointipalvelujen järjestämisessä keskeisiä tulevat olemaan paikalliset, eri toimijoita yhdistävät joustavat yhteistyömallit. Suomessa tässä edelläkävijöinä ovat toimineet useat maaseutuyhteisöt, jotka ovat lähteneet määrätietoisesti etsimään paikallisia ratkaisuja ihmisten hyvinvointitarpeisiin sektori- ja toimijarajat ylittävän yhteistyön kautta. Nämä ratkaisut perustuvat jaettuun ymmärrykseen asukkaiden tarpeista ja uudenlaisten toimintakäytäntöjen etsimiseen eri toimijoiden keskinäisen kumppanuuden ja kansalaisosallistumisen keinoin.

Tutkimuskohteena maaseudun paikalliset hyvinvointiratkaisut

”Maaseudulle rakentuvat paikalliset hyvinvointijärjestelmät” -tutkimushankkeessa¹ etsittiin neljän suomalaisella maaseudulla syntyneen paikallisen hyvinvointimallin kautta tarkentuvaa tietoa tekijöistä, jotka vaikuttavat hyvinvointitarpeiden ja -resurssien paikalliseen eriytymiseen. Kiinnostus kohdistui erityisesti siihen, millä tavoin hyvinvointitarpeet sekä niihin vastaavat resurssit ovat sidoksissa paikalliseen toimintaympäristöön ja kansalliseen hyvinvointipolitiikkaan. Aihetta lähestyttiin paikallisen hyvinvointijärjestelmän -käsitteen (*Local Welfare Systems*) kautta, joka viittaa rajatulla maantieteellisellä alueella toimivaan dynaamiseen järjestel-

¹ Toteutettu 5/2014-2/2016 Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen (JYU) ja Karjalan tutkimuslaitoksen (UEF) yhteistyönä. Tutkimuksen rahoittaja on TEM/Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

mään, jossa paikalliset sosioekonomiset ja kulttuuriset olosuhteet vaikuttavat siihen, millaisia hyvinvointitarpeita ja erilaisia virallisten ja epävirallisten toimijoiden yhdistelmiä ja niiden tuottamia hyvinvointiresursseja tarkasteltavalla alueella syntyy². Tutkimus sekä syventää teoreettista ymmärrystä että tuottaa empiiristä tietoa hyvinvoinnin paikallisesta rakentumisesta osana kansainvälistä hyvinvointitutkimuksen tulkintakehystä.

Neljä paikallista hyvinvointimallia

Maaseudun paikallisia hyvinvointimalleja ei tule nähdä irrallisina tai erillisinä suhteessa kansalliseen hyvinvointijärjestelmään, vaan päinvastoin paikallisesti toteutuvina ja paikallisista olosuhteista voimansa ammentavina sovelluksina, joissa yhdistyvät kansallinen ohjaus ja paikallinen hallinta.

Tutkimuskohteista pitkien etäisyyksien luonnehtimassa *Ilomantsissa* on etsitty erityisesti kunnan ja kyläyhdistysten yhteistyönä uusia toiminta- ja kumppanuusmalleja palvelujen kehittämiseksi kunnan uloimmille kylille. Kylätaloista on tehty monipalvelukeskuksia, joissa viikoittain järjestettävät kyläpalvelupäivät tuovat niin julkisen, yksityisen kuin kolmannen sektorin palveluja lähelle sivukylien asukkaita. Vuonna 2013 käynnistynyt toiminta on tuonut kylille yli 30 säännöllisesti vierailevaa palveluntarjoajaa. Kunta jalkauttaa kyläpalveluviiviin erityisesti terveydenhuollon peruspalveluja.

Lapsirikkaassa *Sievissä* kuntalaisten huoli perheiden arjen sujuvuudesta ja tähän liittyvistä avuntarpeista toimi alkusysäyksenä yhdistyspohjaisen perhepalvelukeskuksen käynnistämiseksi. Toimintaansa yhdistys kehittää tiiviissä yhteistyössä peruspalvelukuntayhtymän, kunnan sekä seurakunnan ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Vapaaehtoistyön osuus on suuri keskuksen ylläpitämisessä. Taloudellista tukea toimintaan on saatu Leader-ohjelmasta sekä paikallislehden haastekampanjan kautta paikallisilta yrityksiltä ja yksityisiltä henkilöiltä.

Ullavan entiskunnassa pelko lähipalvelujen katoamisesta sai asukkaat tarttumaan toimeen kauppapalvelujen ja sitä myötä myös muiden lähipalvelujen turvaamiseksi sekä kylän elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi. Työvälineiksi perustettiin palveluosuuskunta sekä kirkonkylän kyläyhdistys. Osuuskunnan perustaman kaupan ympärille on syntynyt esiin nousseiden tarpeiden pohjalta monimuotoista palvelutoimintaa kuten lounaskahvila ja apteekin sivutoimipiste kuten myös erilaisia yhteisöllisiä tapahtumia.

Ikääntyvässä *Ylä-Vieksissä* elinolojen ja palvelujen kehittämistä on viety eteenpäin sekä aktiivisen kylätoiminnan kautta että tiivistämällä yhteistyötä lähikylien, Kuhmon kaupungin ja Kainuun sote-kuntayhtymän kesken. Ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämiseksi Ylä-Vieksi on toiminut niin sanottuna sote-kehittäjäkylänä, mihin liittyen se on yhteistyössä sote-kuntayhtymän kanssa pilotoinnut kyläterveydenhoitaja-toimintaa. Kaupungin kanssa yhteistyötä on tehty erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Yhdessä muiden Luoteis-Kuhmon kylien kanssa ylävieksiläiset ovat perustaneet verkko-osuuskunnan, jonka rakentama valokuitupohjainen kyläverkko luo tulevaisuudessa mahdollisuuksia sähköisten palvelujen kehittämiseen.

Hyvinvoinnin järjestäminen on oletettua kompleksisempi kysymys

Tutkimuksen tulokset haastavat sitä lineaarista tapaa, jonka kautta hyvinvointipalvelujen uudistamistarpeita on Suomessa tarkasteltu. Maaseudun paikallisten hyvinvointimallien rakenteen ja toiminnan ymmärtämiseksi tulee tunnistaa toimintaympäristön asettamat erityiset tarpeet kuten myös siihen kytkeytyvät voimavarat. Hyvinvointitarpeiden eriytymiseen maaseudun paikallisyhteisöissä vaikuttavat keskeisimmin väestöraakenne sekä fyysinen elinympäristö. Haasteista merkityksellisin on ihmisten päivittäiseen arkeen kiinteästi kuuluvien lähipalvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä näissä tapahtuvat muutokset. Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämistarpeita tuleekin peilata sen erityispiirteisiin kuten pitkiin palveluetaisyyksiin, väestön nopeaan ikääntymiseen sekä julkisten ja yksityisten palvelujen vähäisyyteen.

² Andreotti, Alberta, Enzo Mingione & Emanuele Polizzi 2012. Local welfare systems: A Challenge for social cohesion. *Urban Studies* 49(9), 1925–1940.

Myös maaseudun hyvinvointiresurssien osalta tulee tunnistaa niiden kompleksinen luonne. Kun julkiset palvelut ohenevat ja etääntyvät, kohdistuvat odotukset erityisesti kolmanteen sektoriin sekä kansalaisyhteiskuntaan näiden täydentäjinä ja tukijoina. Kylätoiminnan ja paikalliseen kumppanuuteen perustuvan omaehtoisen kehittämisen (Leader-metodi) perinne ovatkin luoneet maaseutualueille valmiuksia yhteisölliseen vastuunkantoon ja sektorirajat ylittävään yhteistyöhön. Pitkien etäisyyksien ja ikääntyvän väestön vuoksi maaseutualueet eivät sitä vastoin ole erityisen houkutteleva markkina-alue yksityiselle palvelutuotannolle, mistä löytyy useita esimerkkejä: teleoperaattorit ovat haluttomia rakentamaan laajakaistaa syrjäisille alueille, ja liikenne- sekä kauppapalveluissa on jo hälyttäviä puutteita. Yksityinen palvelusektori näyttäytyykin maaseudun paikallisissa hyvinvointijärjestelmissä nimenomaan palveluaukkoina tai epävarmuutena palvelujen säilymisestä.

Vaikka yhdistysten palvelutuottajarooliin maaseudulla kohdistuvia odotuksia on pidetty epärealistisina, on paikallisyhteisöjen aktiivinen ote hyvinvointitarpeisiin vastaavien lähipalvelujen järjestäjänä vahvistunut. Maaseudun paikallisessa kehityksessä eri puolilla Suomea on kuitenkin isoja eroja. Merkittävä osa maaseudun paikallisyhteisöistä on jo väestö- ja asutusrakenteeltaan niin hauraita, ettei niillä ole realistisesti ajatellen voimavaroja astua haastavaan palvelujen tuottajan rooliin. Toisaalta on olemassa aktiivisten paikallisyhteisöjen joukko, jotka rakentavat pitkälle edenneitä yhteisöllisen palvelutuotannon malleja tai toimivat muutoin asukkaiden hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden vahvistamiseksi. Järjestöjen ja kansalaistoiminnan roolin tarkastelua ei tulisikaan kapeuttaa palvelujen tuottamiseen. Ehkä tätäkin suurempi merkitys on siinä, että ne tarjoavat ja luovat mahdollisuuksia toiminnalliseen yhteisöllisyyteen eli ihmisten väliseen konkreettiseen vuorovaikutukseen ja yhteistoimintaan. Kyse on sosiaalisen pääoman vahvistamisesta, joka jo sinällään on merkittävä hyvinvointiresurssi.

Paikallisten hyvinvointikäytänteiden ja kansallisen hyvinvointipolitiikan suhde on jännitteinen

Paikallista ja kansallista hyvinvointipolitiikkaa ohjaavat erilaiset toimintalogiikat ja periaatteet. Suuri kansallinen politiikka ohjautuu erityisesti talouspoliittisista lähtökohdista ja kytkeytyy ennen kaikkea tuottavuuden ja tehokkuuden pyrkimykseen (vrt. sote-uudistus). Vaikka kansallinen hyvinvointipolitiikka korostaa yksilöiden ja yhteisöjen aktiivista osallistumista, rakentuu politiikka vahvasti keskusjohtoosille ja yhdenmukaistaville ratkaisuille. Tällöin herää kysymys, onko kansallisella hyvinvointipolitiikalla herkkyyttä tunnistaa paikallisia tarpeita ja kykyä reagoida niihin. Haasteena on myös se, miten saada käytännössä yhteisölliset resurssit tehokkaaseen käyttöön ja vahvistettua kansalaisten osallistumista.

Paikallisten hyvinvointimallien lähtökohtana on puolestaan kuntien, paikallisten yrittäjien, seurakuntien, järjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan välille rakentuva tiivis yhteistyö, ja tätä kautta alueen ihmisten hyvinvoinnin edistäminen. Niiden toiminta ohjautuu erityisesti yhteistyön ja osallisuuden lähtökohdista kytkeytyen hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen ja paikkaperustaiseen ymmärtämiseen, joka täydentää julkista vastuuta ja palveluja.

Johtopäätökset ja keskusteluavaukset

1. Julkisten hyvinvointipalvelujen järjestämiseen on etsitty jo useiden vuosien ajan ratkaisuja lineaarisilla, erityisesti mittakaavaetuihin pohjatuvilla malleilla. Valittu uudistusstrategia hankaloittaa hyvinvoinnin kokonaisvaltaista ja paikkaperustaista ymmärtämistä. Se ei myöskään edistä paikallisen ja kansallisen hyvinvointijärjestelmän välisen suhteen kehittämistä. Julkisten palvelujen merkitystä ei voida "kapeuttaa" vain palvelun tuottajan ja käyttäjän väliseksi asiakassuhteeksi. Kyse on aina myös kansalaisten ja yhteiskunnan välisestä yhteydestä sekä demokraattisen kansalaisuuden toteutumisesta. Yksilöllisten tekijöiden ohella ihmisten hyvinvointiin vaikuttavat olennaisesti elinympäristöön liittyvät esteet mutta myös sen tarjoamat mahdollisuudet.

2. Paikallisten hyvinvointimallien etuina suhteessa ylhäältä rakentuviin keskitettyihin ratkaisuihin on toiminnan parempi vaikuttavuus ja demokraattisuus. Kun yhteiskunnat monimutkaistuvat ja tarpeet yksilöllistyvät, hyvinvointipolitiikan on tultava lähemmäksi varsinaista kohdettaan. Vain siten se voi vastata eriytyviin hyvinvointitarpeisiin oikein kohdistuvasti ja tehokkaasti (vrt. läheisyysperiaate).
3. Kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa palveluja koskeviin prosesseihin ja osallistua hyvinvointia lisääviin toimintoihin paikallisyhteisöissä ei saa enää kaventaa. Juuri tähän sisältyy mahdollisuus lisäresurssien muodostumiselle.
4. Paikallisen hyvinvointimallin näkökulma suuntaa hyvinvointipolitiikkaa kestäväan kehitykseen, joka ei pohjaudu jatkuvan taloudellisen kasvun ajatukselle. Sen sijaan pyrkimyksenä on tarpeiden ja resurssien välinen tasapaino paikallistasolta käsin. Se hyödyntää mahdollisuuksia, joita markkina-ajattelulle perustuvan politiikan on vaikea tunnistaa tai hyödyntää.
5. Paikalliset hyvinvointimallit tulisi ymmärtää osana kansallista hyvinvointipolitiikkaa ja luoda niille tätä asemaa vastaavat edellytykset. Tällöin hyvinvointia ei nähdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon tai hyvinvointipalvelujen tuotteena, vaan näkökulmaksi otetaan ihmisten oma käsitys arjen sujuvuudesta ja mielekkään elämän rakentumisesta.

Tässä tutkimuskohteena olleet paikalliset hyvinvointijärjestelmät ovat uniikkeja esimerkkejä, joita ei sellaisinaan voida monistaa muualle. Sen sijaan vastaavia paikallisia hyvinvointimalleja on mahdollista tunnistaa ja rohkaista eri puolilla Suomea, niin maaseutualueilla kuin kaupunkiympäristössä. Niiden kautta avautuva kokonaisvaltainen hyvinvointikäsitys nostaa esiin elinympäristöön ja sosiaaliseen yhteisöön liittyvät tekijät, joiden yhteys asukkaiden hyvinvointiin on kiistaton. Onkin rakennettava siltaa yhtäältä kansallisen hyvinvointipolitiikan ja toisaalta paikkaperustaisen keskinäisen huolenpidon kulttuurin ja paikallisen solidaarisuuden välille, näin etenkin kun etsitään keinoja vastata haavoittuvien alueiden hyvinvointitarpeisiin.

On kuitenkin tärkeä pitää mielessä, että paikkaperustainen lähestymistapa hyvinvointiin ei ole vaihtoehto kansalliselle hyvinvointipolitiikalle, vaan pikemminkin sen osa. Sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin kuuluu runsaasti toimintoja ja palveluja, joiden tuottaminen edellyttää ammatillista erikoisosaamista tai erityisiä tiloja ja välineitä. Näiden kohdalla voimavarojen keskittäminen on perusteltua. Paikallinen hyvinvointimalli soveltuu lähestymistavaksi silloin kun etsitään ratkaisuja ihmisten arkeen ja täten myös heidän elinympäristöön kiinteästi liittyviin hyvinvointitarpeisiin.

Julkaisuja:

Kattilakoski, Mari & Niina Rantamäki: Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät kansallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa. Teoksessa Luoto Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta – Platsbaserat samhälle som perspektiv. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen. Ilmestyy kesäkuussa 2016.

Rantamäki, Niina & Mari Kattilakoski: Local Welfare Systems in rural Finland as a representation of sustainable development. Teoksessa Matthias Aila-Leena & Kati Närhi (toim.) The Ecosocial Transition of Societies. The Contribution of Social Work and Social Policy. Routledge. Ilmestyy syyskuussa 2016.

Lisätietoja:

Tieteellinen johtaja, sosiaalityön professori Aila-Leena Matthies, aila-leena.matthies@chydenius.fi

Projektitutkija Mari Kattilakoski, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto, mari.kattilakoski@uef.fi

Projektitutkija Niina Rantamäki, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius, niina.rantamaki@chydenius.fi