

MARI KATTILAKOSKI

YTT, tutkijatohtori

Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos

Kansalaisosallistumisen muutos maaseudun hyvinvointipalveluissa

Lectio praecursoria Itä-Suomen yliopistossa 27.5.2022

<https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.122779>

Mitä tekemistä kansalaisilla ja maaseudulla on kuntien sote-rahojen kanssa? Tätä kysyi eräs viranhaltija tutkimusryhmälämmme 2010-luvun taitteessa, kun käynnistelimme osallistavaa toimintatutkimusta maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta.

Tällöin elettiin sote-uudistuksen niin sanottua Paras-vaihetta. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen käynnistämä kunta- ja palvelurakennuudistus edellytti, että perusterveydenhuolto ja sosiaalitoimea koskevat palvelut järjestetään vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjassa. Käytännössä vaatimus edellytti mittavia kuntaliitoksia tai yhteistoiminta-alueiden perustamista. Vuosina 2007–2011 Suomessa solmittiin 57 kuntaliitosta ja perustettiin 47 yhteistoiminta-alueita, joihin kuului yhteensä 170 kuntaa. Tämän jälkeen Paras-hanke kuitenkin pysäytettiin ja Suomeen jäi noin puolen sataa kuntaa, jotka eivät täyttäneet asetettuja vaatimuksia.

Paitsi kuntaliitokset myös laajat yhteistoiminta-alueet herättivät maaseutualueilla keskustelua siitä, miten asukkaat tulevat kuulluiksi palvelujaan koskevassa päätöksenteossa ja kuinka hallinnon keskittyminen tulee vaikuttamaan palveluihin. Kansallisen sote-reformin rinnalla kunnissa sopeutettiin myös muuta palveluverkkoa talouden ja väestömuutosten

raameihin. Samaan aikaan ajettiin entistä vahvemmin myös palvelujen markkinoistamista palvelutuotannon tehostamiseksi.

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisessa ei ollut kyse vain palvelujen uudelleen organisoimisesta vaan myös merkittävästä alueiden hallintoa ja demokratiaa koskevasta kysymyksestä. Maaseudun asukkaiden näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi nousi, miten edellä kuvattu kehitys tulee vaikuttamaan ihmisten arkeen kiinteästi kuuluviin lähipalveluihin. Tämä viritti keskustelua lähipalvelujen määrittämistarpeesta samoin kuin asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia edistävien lähidemokratiamallien kehittämistarpeesta.

Kaiken tämän rinnalla keskustelua käytiin myös hyvinvointivaltion rajoista sekä kansalaisten ja yhteisöjen omasta vastuusta. Maaseudulla asumista nostettiin esiin elämänpoliittisena valintana. Toisaalta, maaseutunäkökulma ei ollut kansallista hyvinvointimallia ja julkisten palvelujen reformeja koskevien keskustelujen ytimessä, jos aina reunoillakaan.

* * *

Tuolloin, 2010-luvun taitteessa, lähdin jäsentämään vallitsevalle kehitysuunnalle vaihtoehtoja suuntaa. Tähän pohjaa loi teoreettinen kansainvälinen keskusteluyhteys siitä, kuinka vahvistamalla kansalaisosallistumista voidaan parantaa julkisten palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja demokraattisuutta eli viimekädessä hyvinvointipolitiikan legitimitettä.

Yhdessä tutkimusryhmän kanssa lähdin hahmottamaan osallistavan toimintatutkimuksen pohjalta vaihtoehtoja, kansalaisia heidän omien palvelujensa kehittämiseen mukaan ottavaa lähestymistapaa. Työtä ohjasi ymmärrys siitä, että vallitseva julkisten palvelujen kehittämissuunta oli asettanut maaseudun palvelut haavoittuvaan asemaan. Uusien näköalojen etsiminen maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi näytti sekä välttämättömältä että mahdolliselta.

Kahdeksalla luonteeltaan erilaisella hallinnollisella sote-alueella toteutettu osallistava toimintatutkimus keräsi paikallisiin kansalaisfoorumityyppisiin tilaisuuksiin maaseudun asukkaita, yhdistystoimijoita, päättäjiä sekä kuntien ja sote-organisaatioiden viranhaltijoita yhteiseen dialogiin. Keskustelun aiheina olivat niin maaseudun hyvinvointipalvelujen tila kuin kehittämistarpeet. Haasteiden tunnistamisen ohella yhteinen dialogi auttoi hahmottamaan paikallisia eri toimijoiden ja sektoreiden väliseen yhteistyöhön pohjaavia kehittämismahdollisuuksia. Nämä

liittyivät erityisesti ennaltaehkäisevään toimintaan sekä lähipalvelujen kehittämiseen.

* * *

Osallistavan toimintatutkimuksen pohjalta jäsenyi kolme tasoa, joilla kansalaisosallistumisen vahvistaminen näytti sekä välttämättömältä että mahdolliselta.

Ensimmäiseksi tasoksi jäsenyi *palvelujen demokraattinen hallinta*. Palvelujen järjestämisvastuu oli siirtynyt monin paikoin maantieteellisesti ja väestöpohjaltaan entistä laajempiin kuntiin ja sote-alueille, mikä oli etäännyttänyt viranhaltijoita ja päätöksentekoa maaseudun paikallisyhteisöjen arjesta. Tämä korosti tarvetta luoda edustuksellisen demokration rinnalle uudenlaisia rakenteita ja toimintatapoja, jotka ylläpitävät ja edistävät asukkaiden, viranhaltijoiden ja päättäjien vuoropuhelua sekä kansalaisten mahdollisuuksia tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskevien palvelujen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen. Tutkimusalueilla kaivattiin erityisesti malleja, jotka jalkauttaisivat kunta- ja sote-päättäjiä maaseudun paikallisyhteisöihin yhteiseen dialogiin. Sittenmin tällaisia malleja lähdettiinkin konkreettisesti pilotoimaan erillisellä kehittämishankkeella kolmella sote-alueella.

Toiseksi kehittämisen tasoksi jäsenyi *kansalaislähtöisyyden ja osallisuuden johdonmukainen vahvistaminen palveluprosesseja läpäisevänä periaatteena*. Pohjimmiltaan kyse on kokonaisvaltaisesta ajattelutavan muutoksesta koskien ammattilaisten ja palvelujärjestelmän toimintaa. Peräänkuulutimme julkisten palveluiden toteutukseen toimintakulttuuria ja ajattelutapaa, jossa asiakkaan omaa elämäntilannetta ja elinymäristöä koskeva asiantuntijuus huomioidaan ja tunnustetaan entistä vahvemmin professionaalisen tiedon rinnalla.

Kolmanneksi maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisen tasoksi jäsenyi *kansalaisosallistuminen itse palvelujen tuottamisen tasolla*. Osoittautui, että maaseudun asukkailla ja yhteisöillä on halua ja kykyä myös itse osallistua omien palvelujensa tuottamiseen eri mittakaavoissa. Yhteisöllisten palveluntuottamismallien kehittäminen nähtiin keinoksi turvata lähipalveluja.

* * *

Tuolloin 2010-luvun taitteessa osallisuuden edistäminen niin kunnissa kuin sote-alueilla oli vielä varsin ohutta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana osallisuustyö on noussut selkeästi osaksi sekä tulevaisuuden kuntien että eri vaiheiden kautta edenneen kansallisen sote-uudistuksen ja nyt valmisteilla olevien hyvinvointialueiden strategioita ja toiminnan kehittämistä. Useissa kunnissa laaditaan nyt osallisuusohjelmia ja toteutetaan muun muassa osallistuvaa budjetointia. Hyvinvointialueilla laaditaan niin ikään osallisuussuunnitelmia ja käydään keskusteluja siitä, millaisin rakentein ja käytännöin asukkaiden ja asiakkaiden osallisuutta vahvistetaan osana palvelujärjestelmää.

Kehityssuuntaa voi pitää hyvänä. On kuitenkin syytä seurata ja arvioida edelleen kriittisesti, kuinka osallisuuden alueellinen ulottuvuus – myös pitäjien, kylien ja hyvinvointialueiden reunoilla asuvien ääni – tulee kuuluksi ja huomioiduksi kuntien ja hyvinvointialueiden osallisuustyössä. Kuinka kansalaisten oikeudet osallistua ja vaikuttaa omiin palveluihinsa toteutuvat koko kunnan ja koko hyvinvointialueen alueella.

Vaikka osallisuutta koskeva keskustelu ja kehittämistyö on ollut viime vuosina vilkasta, varsin vähälle huomiolle on jäänyt kansalaisosallistumisen kolmas taso: kansalaistoiminta palvelujen tuottamisen tasolla. Julkisten ja yksityisten palvelujen etäännyminen maaseudun paikallisyhteisöistä on pakottanut yhteisöjä etsimään vaihtoehtoisia kehityssuuntia. Aktiivisissa kylissä ja pitäjissä kansalaisyhteiskunta on organisoitunut yhteisölliseen palvelutuotantoon turvatakseen tärkeäksi kokemiaan lähipalveluja.

Erityisesti tähän kansalaisosallistumisen muotoon olen syventynyt väitöskirjani myöhemmissä osatutkimuksissa. Niissä olen keskittynyt tarkastelemaan, millaisia yhteisöllisen palvelutuotannon muotoja maaseudun paikallisyhteisöissä on luotu ja kuinka tämä asemoi maaseudun kansalaisyhteiskuntaa suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään ja hyvinvointivaltioon.

* * *

Skattungbyn ja Eskolan kyliin, Ullavan pitäjään ja Ilomantsin kuntaan paikantuvissa tapaustutkimuksissa analysoin tarkemmin kansalaisosallistumisen muotoja palvelujen tuottamisen tasolla. Maaseutuyhteisöjen liikehdinnässä on tunnistettavissa kansalaisuuden ja kansalaisosallistumisen muutosta palvelujen käyttäjän ja kuluttajan yksilöllisestä roolista

kohti laajempaa yhteisöllisempää toimintaa. ”From users and choosers to makers and shapers”.

Tapaustutkimuksissa tarkastelen yhtäältä kunnan ja kylien välille syntyneitä yhteistyön muotoja, joilla on saatu sekä turvattua kylien lähipalveluja että luotua täysin uudenlaisia toimintamalleja – palvelujen sosiaalisia innovaatioita. Toisaalta olen tutkimuksillani paikantanut kylissä ja pitäjissä voimistunutta omaehtoista yhteisöllistä palvelutuotantoa julkisten ja yksityisten palvelujen vetäytyttyä paikallisyhteisöistä. Kylien ja pitäjien asukkaat ovat vastanneet palvelujen lakkautuksiin organisoidulla kyläyhdistysten, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden kautta tuottamaan itse tärkeiksi kokemiaan lähipalveluja – kuten päivähoito, lähikoulu, kauppapalvelut ja kotipalvelut.

Kylissä ja pitäjissä tyhjiksi jääneiden kiinteistöjen, kuten lakkautettujen kyläkoulujen ja kauppojen, ostaminen yhteisöjen omaan hallintaan on ollut tärkeä osa yhteisöllisen palvelutuotannon strategista kehittämistä. Näin on varmistettu tarvittavia tiloja palvelujen lisäksi yhteisille kokoon-tumisille ja keskusteluille. Yhteisölliset tilat ovat näin edistäneet myös yhteisöllisyyttä ja yhteisölähtöistä kehittämistä. Myös paikallinen kulttuuritoiminta, kuten kesäteatteritoiminta, nivoutuu osassa tutkimus-alueita kiinnostavasti kokonaisuuteen luoden kyläpalvelujen kehittä-miseen taloudellista pohjaa.

* * *

Mitä tämänkaltainen liikehdintä ja maaseudun kansalaisyhteiskunnan aktivoituminen yhteisölliseen palvelutuotantoon lopulta kuvastaa? Eräiden hyvinvointivaltion muutosta maaseudulla tarkastelleiden tutki-joiden tavoin voisi todeta ”hyvinvointivaltion tulleen kylään ja lähteneen sieltä pois”. Toisaalta katson, että aktiivisissa maaseudun paikallisyhteisöissä meneillään oleva kehityssuunta ilmentää myös kansalaisosallistu-misen ja kansalaistoiminnan muutosta.

Tulkitsen yhteisöllisen palvelutuotannon kylissä ja pitäjissä kuvastavan sitä, etteivät maaseudun asukkaiden ja yhteisöjen pyrkimykset palvelujen demokraattiseen hallintaan ja kansalaislähtöisyyteen ole tuottaneet toi-vottua tulosta. Tähän on lähdetty vastaamaan aktiivisissa maaseudun paikallisyhteisöissä suoralla tekemisen demokratialla.

Tekemisen demokratia heijastelee paitsi vastavoimaa palvelujen keskitty-miselle myös maaseudun kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion

välisen suhteen muutosta. Kansalaisyhteiskunnan rooli näyttäytyy sekä hyvinvointivaltiota ja julkisia palveluja paikkaavana että vallitsevaa kehityssuuntaa haastavana ja palveluja paikallisista lähtökohdista kehittämään pyrkivänä.

Sen selvittäminen, kuinka laajasta maaseutuyhteisöihin paikantuvasta ilmiöstä yhteisöllisessä palvelutuotannossa on jo kyse, edellyttää vielä tarkempaa ja määrällistä tutkimusta. Lisää tutkimusta tarvitaan myös maaseutualueiden sisällä tapahtuvasta eriytyvästä kehityksestä ja erityisesti siitä, miten hyvinvoinnin vajeisiin ja palvelutarpeisiin vastataan alueilla, joilla ei ole edellytyksiä hyvinvointivaltion paikkaamiseen yhteisöllisen palvelutuotannon keinoin.

* * *

Suomalaisen hyvinvointimallin uudistamissuunta on yksi aikakautemme merkittävimmistä sosiaalisista kysymyksistä. Miten hyvinvointivaltiota uudistetaan säilyttäen universalismin periaate niin yksilöiden kuin alueiden välillä, on iso kysymys.

Näen, että vastausten ja uusien näköalojen löytäminen edellyttää sekä kansalaisosallistumisen että paikallisen näkökulman vahvempaa integrointia osaksi tulevaisuuden kuntien ja hyvinvointialueiden kehittämistä. Vain paikallistason tiedon ja tilannekuvan tiiviimmillä linkittämällä alueelliseen ja kansalliseen isoon kuvaan voidaan rakentaa jaetumpaa ja hyväksyttävämpää kuvaa nykytilanteesta sekä hahmottaa vaihtoehtoisia tulevaisuuden näkymiä.

Analyttisiä työkaluja paikallisen hyvinvointitiedon tuottamiseen ja sen tarkasteluun, kuinka kansallinen hyvinvointimalli konkretisoituu paikallisella tasolla, tarjoaa maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria, jota olen osana väitöskirjaani kehittänyt. Teoria avaa myös keskustelua hyvinvoinnin kokonaiskestävään tarkasteluun sekä tarjoaa välineitä kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin välisen suhteen analyysiin sekä osallisuuden ja vuoropuhelun edistämiseen.

Kattilakoski, Mari. Kansalaisosallistumisen muutos maaseudun hyvinvointipalveluissa. Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, 268. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4479-5>