

PUBLICATIONS OF  
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

**Dissertations in  
Social Sciences and  
Business Studies**



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND



**MARI KATTILAKOSKI**

**Kansalaisosallistumisen  
muutos maaseudun  
hyvinvointipalveluissa**



**Kansalaisosallistumisen muutos  
maaseudun hyvinvointipalveluissa**





Mari Kattilakoski

**Kansalaisosallistumisen muutos  
maaseudun hyvinvointipalveluissa**

Publications of the University of Eastern Finland  
Dissertations in Social Sciences and Business Studies  
No 268

University of Eastern Finland  
Joensuu  
2022

Punamusta

Joensuu, 2022

Sarjan vastaava toimittaja: Markus Mättö

Sarjan toimittaja: Anna Karttunen

Myynti: Itä-Suomen yliopiston kirjasto

ISBN: 978-952-61-4478-8 (nid.)

ISBN: 978-952-61-4479-5 (PDF)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5757 (PDF)

Tekijän osoite: Yhteiskuntatieteiden laitos  
Itä-Suomen yliopisto  
JOENSUU

Tohtoriohjelma: Sosiaalisten ja kulttuuristen kohtaamisten  
tohtoriohjelma

Ohjaajat: Professori emeritus Pertti Rannikko, YTT  
Karjalan tutkimuslaitos  
Itä-Suomen yliopisto  
JOENSUU

Yliopistotutkija Pirjo Pöllänen, YTT  
Karjalan tutkimuslaitos  
Itä-Suomen yliopisto  
JOENSUU

Professori Aila-Leena Matthies, YTT  
Sosiaalitieteiden yksikkö  
Kokkolan yliopistokeskus Chydenius  
Jyväskylän yliopisto  
KOKKOLA

Esitarkastajat: Professori Liisa Häikiö, YTT  
Yhteiskuntatutkimuksen yksikkö  
Tampereen yliopisto  
TAMPERE

Dosentti Kaisu Kumpulainen, YTT  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
JYVÄSKYLÄ

Vastaväittäjä: Dosentti Kaisu Kumpulainen, YTT  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
JYVÄSKYLÄ



Kattilakoski, Mari

The changing role of citizen participation in rural welfare services

Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2022

Publications of the University of Eastern Finland

Dissertations in Social Sciences and Business Studies; 268

ISBN: ISBN: 978-952-61-4478-8 (print)

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISBN: 978-952-61-4479-5 (PDF)

ISSN: 1798-5757 (PDF)

## **ABSTRACT**

The dissertation examines the changing relationship between rural citizen participation and welfare services. The study focuses on the field of social rural research, locating the trends in the relationship between civil society and the welfare state that can be identified in the context of rural welfare services. It also focuses on the broader field of inclusion and wellbeing research, especially research on community-based civic action, local communities, and changes in the welfare state.

The study analyses the trends in citizen participation and community-based civic action in rural welfare services. On one hand are the needs and opportunities identified for citizen participation in the development of rural welfare services. On the other are the forms of community-based service production that have been created in rural local communities for the governance of local services. The study also applies and develops the theory of Local Welfare Systems of Italian sociologists to analyse the local wellbeing of rural communities and the relationship between rural local communities and the welfare state. The study also considers the perspectives of citizen participation and a local approach to the development of a national welfare model.

The study's conceptual and theoretical framework lies in the links and intersections between the debates on rural welfare services and citizen participation, and especially the theory of Local Welfare Systems. The study's context is the change in the welfare state, which examines changes in the relationship between the welfare state and rural civil society and in citizen participation, both in rural welfare services and in rural communities more broadly.

The study draws on the hermeneutical philosophical tradition of scientific research and settles at the interface between social constructionism and critical realism. To understand the phenomenon, the study utilises complementary data, methods, and theories. The study's main methodological approaches are participatory action research and case study research. The research data are memos from discussion forums, notes from interviews and more informal discussions, statistics, and field diaries from field visits and participant observation. The data are analysed using qualitative content analysis and theoretical concepts.

Based on the study's results, there are three levels at which citizen participation and community are seen as necessary and possible for the development of rural welfare services. These are the democratic governance of services, the consistent strengthening of the civic perspective as a principle that permeates the public service system and service processes, and the strengthening of citizen participation at the level of service production.

Case studies of four rural local communities show an increase in citizen participation at the level of service production. In rural local communities there is an emphasis on the governance of local services through community-based service production as a counterweight to the distance and market orientation of welfare services. The position of rural civil society in relation to the public service system appears complementary and patchy for the welfare state and public services, but it also appears to be an effort to develop the service system and challenge the prevailing development trend through counterforce and action democracy. The new movement and positioning of rural civil society in relation to the welfare state and the public service system also reflect changes in civic action in relation to village action and the

sector field. When different forms of organisation are utilised, there are also mixed forms in the private sector, as well as the direct and proactive activities that are typical of the fourth sector.

The study also develops a theory of Rural Local Welfare Systems that is more suitable for a more holistic examination of local wellbeing, as well as for the Nordic welfare model and the rural context. The theory developed by Italian sociologists is complemented and extended through four dimensions: the definition of locality; the holistic concept of wellbeing; an analysis of the interaction and cooperation between public and civil society; and future prospects. The theory of Rural Local Welfare Systems also creates a bridge and provides tools for linking citizen participation and local knowledge more closely to part of the development of a national welfare model.

***Keywords:*** *welfare state, welfare services, civil society, citizen participation, community-based civic action, rural Local Welfare Systems, wellbeing, participatory action research, case study*





Kattilakoski, Mari

Kansalaisosallistumisen muutos maaseudun hyvinvointipalveluissa

Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2022

Publications of the University of Eastern Finland

Dissertations in Social Sciences and Business Studies; 268

ISBN: 978-952-61-4478-8 (nid.)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISBN: 978-952-61-4479-5 (PDF)

ISSN: 1798-5757 (PDF)

## TIIVISTELMÄ

Tarkastelen väitöskirjassa maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen muuttuvia suhteita. Tutkimus kiinnittyy yhteiskunnallisen maaseutututkimuksen kenttään paikantaen, millaisia muutossuuntia kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välisessä suhteessa on tunnistettavissa maaseudun hyvinvointipalvelujen kontekstissa. Tutkimus kiinnittyy myös laajempaan osallisuus- ja hyvinvointitutkimuksen kenttään, erityisesti yhteisöllisen kansalaistoiminnan, paikallisyhteisöjen ja hyvinvointivaltion muutoksen tutkimukseen.

Tutkimuksessa analysoidaan kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisen kansalaistoiminnan muutossuuntia maaseudun hyvinvointipalveluissa. Yhtäältä sitä, millaisia tarpeita ja mahdollisuuksia kansalaisosallistumiselle maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi tunnistetaan. Toisaalta sitä, millaisia yhteisöllisen palvelutuotannon muotoja maaseudun paikallisyhteisöissä on luotu lähipalvelujen paikalliseen hallintaan. Tutkimuksessa myös sovelletaan ja kehitetään italialaisten sosiologiiden paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa niin maaseudun paikallisen hyvinvoinnin kuin maaseudun paikallisyhteisöjen ja hyvinvointivaltion välisen suhteen analyysiin. Lisäksi tutkimuksessa pohditaan, millaisia näköaloja kansalaisosallistuminen ja paikallinen lähestymistapa avaavat kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen.

Tutkimuksen käsitteellisen ja teoreettisen viitekehyksen muodostaa maaseutua, hyvinvointipalveluja ja kansalaisosallistumista koskevien keskustelujen väliset yhteydet ja leikkauspisteet, sekä erityisesti paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria. Tutkimuksen kontekstina on hyvinvointivaltion muutos, jonka kehyksessä tarkastellaan hyvinvointivaltion ja maaseudun kansalaisyhteiskunnan välisessä suhteessa ja kansalaisosallistumisessa tapahtuneita muutossuuntia niin maaseudun hyvinvointipalveluissa kuin laajemmin maaseudun paikallisyhteisöissä.

Tutkimus nojaa hermeneuttiseen tieteenfilosofiseen tutkimusperinteeseen ja asettuu sosiaalisen konstruktionismin ja kriittisen realismin rajapinnoille. Tutkittavana olevan ilmiön ymmärtämiseksi tutkimuksessa hyödynnetään toisiaan täydentäviä aineistoja, menetelmiä ja teorioita. Tutkimuksen keskeisinä metodologisina lähestymistapoina ovat osallistava toimintatutkimus ja tapaustutkimus. Tutkimuksen aineistoina ovat keskustelufoorumien muistiot, haastatteluiden ja vapaamuotoisempien keskustelujen muistiinpanot, tilastot sekä kenttäkäyntien ja osallistuvan havainnoinnin kenttäpäiväkirjat. Aineistoa on analysoitu laadullisella sisällönanalyysillä sekä hyödyntämällä teoreettisia käsitteitä.

Tutkimuksen tulosten pohjalta jäsentyy kolme tasoa, joilla maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta näyttäytyy tarpeellisenä ja mahdollisena. Nämä ovat palvelujen demokraattisen hallinnan taso, kansalaisnäkökulman johdonmukainen vahvistaminen julkista palvelujärjestelmää ja palveluprosesseja läpäisevänä periaatteena sekä kansalaisosallistumisen vahvistaminen palvelujen tuottamisen tasolla.

Maaseudun neljän paikallisyhteisön tapaustutkimukset ilmentävät kansalaisosallistumisen vahvistumista palvelujen tuottamisen tasolla. Maaseudun paikallisyhteisöissä korostuu pyrkimykset lähipalvelujen paikalliseen hallintaan yhteisöllisen palvelutuotannon keinoin vastavoimana hyvinvointipalvelujen etäännyttämiselle ja markkinoistumiselle. Maaseudun kansalaisyhteiskunnan asemoituminen suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään näyttäytyy yhtäältä hyvinvointivaltiota ja julkisia palveluja täydentävänä ja paikkaavana, mutta myös pyrkimyksinä kehittää palvelujärjestelmää sekä haastaa

vallitsevaa kehittämissuuntaa vastavoiman ja tekemisen demokratian kautta. Maaseudun kansalaisyhteiskunnan uudenlainen liikehdintä ja asemoituminen suhteessa hyvinvointivaltioon ja julkiseen palvelujärjestelmään heijastelee kansalaistoiminnan muutossuuntia myös suhteessa kylätoimintaan ja sektoreiden kenttään. Eri organisoitumismuotoja hyödynnettäessä toimintaan sekoittuu pirteitä myös yksityisestä sektorista, sekä neljännelle sektorille tyypillinen suora ja proaktiivinen toiminta.

Tutkimuksessa kehitetään maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaan paikallistason tarkasteluun erityisesti pohjoismaisen hyvinvointimallin ja maaseudun kontekstiin soveltuvana. Italialaisten sosiologien kehittämää teoriaa täydennetään ja laajennetaan neljällä ulottuvuudella, jotka ovat paikallisuuden määrittäminen, kokonaisvaltainen hyvinvointikäsitys, julkisen ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön analyysi sekä tulevaisuudennäkömät. Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria luo siltaa ja tarjoaa välineitä kansalaisosallistumisen ja paikallisen tiedon linkittämiseksi tiiviimmin osaksi kansallisen hyvinvointimallin kehittämistä.

***Avainsanat:*** *hyvinvointivaltio, hyvinvointipalvelut, kansalaisyhteiskunta, kansalaisosallistuminen, yhteisöllinen kansalaistoiminta, maaseutu, paikalliset hyvinvointijärjestelmät, hyvinvointi, osallistava toimintatutkimus, taustatutkimus*



# ESIPUHE

Väitöskirja on ollut itselleni pitkä, reilun kymmenen vuoden tutkimusmatka ja prosessi. Väitöskirjatyö on edennyt erillisten tutkimushankkeiden kautta lopulta varsinaisen tutkijan päivätyön ohella tehtäväksi vapaa-ajan intohimoksi ja työmaaksi. Tutkimusmatkani aikana itselläni on ollut ilo tulla myös kahteen otteeseen suloisen pikkutytön äidiksi.

Haluan kiittää ohjaajiani kärsivällisyydestä ja uskosta väitöskirjani valmistumiseen. Kiitos emeritusprofessori Pertti Rannikko kaikesta siitä opista, jota olen sinulta maaseututkimuksen saralla saanut, sekä käsikirjoitusta eteenpäin vieneistä huolellista kommenteista ja huomioista. Kiitos professori Aila-Leena Matthies erityisesti siitä rohkeudesta ja periksiantamattomuudesta, jota valoit nuoreen tutkijaan tutkimusmatkani alkutaipaleella. Kiitos yliopistotutkija Pirjo Pöllänen käsikirjoituksen huolellisesta kommentoinnista sekä kannustavista keskustelutuokioista väitöskirjaprosessin eri vaiheissa. Kiitos väitöskirjani esitarkastajille Liisa Häikiölle ja Kaisu Kumpulaiselle tarkkanäköisistä ja kriittisistä kommenteista työni loppuun saattamiseksi. Kiitos Kaisu Kumpulaiselle suostumisesta vastaväittäjäkseni.

Tutkimustyö on usein yhteistyötä ja niin se on ollut väitöskirjanikin osalta. Lämmin kiitos tutkijakollega Niina Rantamäelle yli kymmenen vuoden yhteistyöstä, jona aikana olemme käyneet lukemattoman määrän syvällisiä ja kriittisiä tieteellisiä keskusteluja, kasvaneet tutkijoina, jakaneet työn lomassa myös henkilökohtaisia iloja ja suruja, ja ystäväystyneet.

Omaan työskentelyyn ja ajatteluun vaikuttaa myös yhteisö tai yhteisöt ympärillä. Itselläni on ollut onni ja ilo kuulua useampiin työni kannalta merkityksellisiin yhteisöihin. Kiitos yhteiskuntapolitiikan oppiaineelle, joka on ollut tieteellinen kotipesäni, ja yhteiskuntatieteiden laitokselle tutkimukseni ottamisesta julkaisusarjaansa. Kiitos Karjalan tutkimuslaitoksen työyhteisölle ja erityisesti Petri Kahilalle, Maarit Sireenille, Nora Schuurmanille, Maija Haloselle ja Pasi Saukkoselle. Kiitos Maaseudun uusi aika ry:n hallitusjäsenille maaseututkimuksen ja -kehittämisen intohimosta ja riemusta. Kiitos

maaseutupolitiikan verkostoissa toimineille tutkijoille, kehittäjille ja hallinnon edustajille kaikesta siitä asiantuntijuudesta ja dialogeista, jotka ovat kartuttaneet tietopohjaani ja ymmärrystäni maaseutua koskevista kysymyksistä. Kiitos Aliisa Heinäarolle väitöskirjani tutkimusalueita havainnollistavan kartan työstämisestä.

Väitöskirjani osatutkimusten eri vaiheita ovat rahoittaneet maa- ja metsätalousministeriö Maaseutupolitiikan neuvoston asettaman hankeryhmän esityksestä, Keski-Pohjanmaan liitto, Kokkolan kaupunki sekä Kunnallissalan kehittämissätiö. Kiitos kaikille edellä mainituille tahoille. Ilman kyseisiä rahoituksia väitöskirjani ei olisi voinut valmistua.

Lopuksi haluan kiittää perhettäni kaikesta siitä tuesta, jota olen väitöskirjaprosessini eri vaiheissa saanut. Väitöskirjan työstäminen ja perhe-elämän yhteensovittaminen ei ole ollut aina helppoa ja haluankin kiittää puolisoani ja lapsiani ymmärryksestä usein pitkiksi venyneitä päiviä (ja öitä) kohtaan.

Joensuussa naistenpäivänä 8. maaliskuuta 2022

Mari Kattilakoski

# SISÄLLYS

<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>11</b>
<b>ESIPUHE .....</b>	<b>15</b>
<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>21</b>
1.1 Maaseutu hyvinvointipolitiikan pirullisena ongelmana .....	21
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset .....	24
1.3 Tutkimusprosessi .....	26
<b>2 TUTKIMUKSEN KÄSITTEELLISET JA TEOREETTISET KESKUSTELUYHTEYDET .....</b>	<b>35</b>
2.1 Hyvinvointivaltion onttoutuminen ja maaseudun orpoontuvat paikallisyhteisöt.....	36
2.2 Julkisista palveluista hyvinvointipalvelujen sekatalouteen.....	42
2.3 Kansalaisosallistuminen hyvinvointipalveluissa .....	45
2.4 Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria .....	53
<b>3 METODOLOGISET VALINNAT.....</b>	<b>59</b>
3.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat.....	60
3.2 Osallistava toimintatutkimus.....	61
3.3 Tapaustutkimus.....	71
3.4 Aineistojen rajoitteet ja luotettavuus .....	82
3.5 Tutkimusetiikka ja oma tutkimuksellinen positio .....	83
<b>4 KANSALAIOSALLISTUMINEN HYVINVOINTIPALVELUJEN KEHITTÄMISTÄ HAASTAVANA PARADIGMANA.....</b>	<b>85</b>
4.1 Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisen kompleksisuus.....	86
4.2 Kansalaisosallistumisen kehittäminen maaseudun hyvinvointipalveluissa.....	89
4.3 Osallisuus vahvistuu – vai polarisoituu?.....	95
<b>5 YHTEISÖLLISEN KANSALAISTOIMINNAN MUUTOSSUUNTIA MAASEUDUN HYVINVOINTIPALVELUISSA.....</b>	<b>99</b>
5.1 Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto .....	99
5.2 Paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähipalvelumallit .....	105

5.3 Yhteisöllisen palvelutuotannon muodot ja asema sektoreiden kentässä.....	110
5.4 Kansalaisyhteiskunnan roolit maaseudun hyvinvointipalveluissa .....	112
<b>6 MAASEUDUN PAIKALLISTEN HYVINVOINTIJÄRJESTELMIEN TEOREETTINEN TULKINTAMALLI .....</b>	<b>115</b>
6.1 Näkökulmia kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen.....	122
<b>7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTOJA .....</b>	<b>127</b>
<b>ARTIKKELIT .....</b>	<b>155</b>



## **TAULUKOT**

Taulukko 1. Osatutkimukset, tutkimuskysymykset ja teoreettiset viitekehukset .....	28
Taulukko 2. Artikkeleiden suhde tutkimuskysymyksiin.....	33
Taulukko 3. Kansalaisille ja kansalaisosallistumiselle annettavat merkitykset ja odotukset erilaisissa hyvinvointivaltiota ja hyvinvointipalveluja koskevissa diskursseissa (Evers 2009). .....	48
Taulukko 4. Osatutkimusten menetelmät, aineistot ja analyysi.....	80
Taulukko 5. Kansalaisosallistumisen muotoja palvelujen demokraattisen hallinnan, palvelujärjestelmän ja palvelujen tuottamisen tasoilla. ....	96
Taulukko 6. Pienen ja suuren sosiaalipolitiikan yhteensovittamisen jännitteet (muokattu Kattilakoski & Rantamäki 2016).....	109
Taulukko 7. Yhteisöllisen palvelutuotannon muodot tapaustutkimuksissa.....	111

## **KUVIOT**

Kuva 1. Tutkimusasetelma, tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	35
Kuva 2. Hyvinvointipalvelujen toimijat Rønningin & Knutagårdin (2015, 38) mukaan.....	44
Kuva 3. Paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysiä ohjaavat hyvinvointitarpeiden ja -resurssien ulottuvuudet Andreottin ja Mingionen (2016) mukaan. ....	55
Kuva 4. Väitöskirjan empiiristen osatutkimusten (I-III) tutkimusalueet. ....	78
Kuva 5. Maaseudun kansalaisyhteiskunnan roolien monimuotoisuus suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään (vrt. Evers 2006; 2009; Gornwall & Gaventa 2001). ....	114
Kuva 6. Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli (Kattilakoski & Rantamäki 2020).....	116
Kuva 7. Kestävän hyvinvoinnin kokonaisvaltainen lähestymistapa (mukaillen Kattilakoski & Rantamäki 2020; Helne & Hirvilammi 2015, vrt. myös Allardt 1976).....	119



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Maaseutu hyvinvointipolitiikan pirullisena ongelmana

Väitöskirjassani paneudun hyvinvointipalvelujen kysymyksiin maaseudun ja kansalaisosallistumisen näkökulmista. Tutkimus kiinnittyy jo pitkään jatku-neeseen keskusteluun eurooppalaisten ja pohjoismaisten hyvinvointivaltioi-den uudistamistarpeista ja tulevaisuuden suunnasta (esim. Esping-Ander-sen 1990; Julkunen 1992; Pierson 1996; Julkunen 2006; Julkunen 2017, 14; Heinonen 2019; Saari 2020). Pohjoismaista hyvinvointimallia haastaa uudis-tumaan erityisesti väestön ikääntyminen, tästä johtuva palvelutarpeiden kasvu ja haaste ylläpitää hyvinvointijärjestelmän rahoitus pohjaa (Saari 2020, 13). Kasvavaa painetta hyvinvointivaltiomallin uudistamiseen luovat myös tarpeet ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden yhteensovitta-miseen (Gough 2017; Hirvilammi & Koch 2020). Toisaalta hyvinvointivaltio ei ole stabiili yhteiskuntamalli vaan sidoksissa poliittisiin prosesseihin ja voima-suhteisiin, ja näin aina myös ajassa muuttuva.

Viime vuosikymmeninä uutta suuntaa hyvinvointivaltioiden uudistami-selle on etsitty laajasti erityisesti uusliberaalista ajatussuunnasta (Saarinen ym. 2014; Löppönen 2017). Uusliberaalille ideologialle ja politiikalle on lei-mallista pyrkimykset valtiokeskeisen sääntelyn purkamiseen, markkinaeh-toiseen toimintaan, yksilöiden valinnanvapauden edistämiseen sekä aktiivis-ten kuluttajakansalaisten luomiseen (Harvey 2004; Kantola 2010; Löppönen 2017, 187–192). Hyvinvointipolitiikassa tämä on näkynyt julkisten palvelujen lisääntyneenä ulkoistamisena sekä pyrkimyksinä aktivoida kansalaisia ja yh-teisöjä ottamaan enemmän vastuuta sekä omasta että läheisten ja lähiyh-teisön hyvinvoinnista (Koskiahho 2008). Samaan aikaan kun on ajettu hori-sontaalista muutosta kohti entistä syvempää hyvinvoinnin sekataloutta (*wel-fare mix*), on myös ajettu vertikaalista muutosta uudistamalla alueiden ja jul-kisten palvelujen hallinnollisia rakenteita (Andreotti ym. 2012; Rautiainen ym. 2020).

Hyvinvointivastuun diskurssi on ollut pinnalla koko 2000-luvun ajan (Julkunen 2006, 5; Suopohja 2019). Samalla kun on keskusteltu julkisen vallan vastuusta ja hyvinvointivaltion rajoista, ovat myös voimistuneet odotukset ja vaatimukset markkinoiden, kansalaisten ja yhteisöjen aktiivisemmasta roolista hyvinvoinnin tuottamisessa (Johansson & Hvinden 2007, 33–34; Kisby 2010; Coote 2011). Hyvinvointipalvelujen kehittämistä ja tulevaisuutta pohjineet tutkijat (esim. Pestoff ym. 2011; Vamstad 2012; Pestof 2019) ovat puolestaan korostaneet kansalaisosallistumisen välttämättömyyttä pyrkimyksissä parantaa julkisten palvelujen laatua, kohdentumista ja taloudellisuutta, kuin myös legitimizeettiä ja demokraattisuutta.

Kansallisten hyvinvointimallien uusliberaali uudistamissuunta on ollut maaseutualueille vaikea (Immonen ym. 2015; Gruber & Rauhut 2016). Suomessa hyvinvointivaltion uutta politiikkaa ja julkisten palvelujen reformeja on viety eteenpäin vaihteittain erilaisin hallinto- ja palvelurakennemuutostuksin (esim. Rautiainen ym. 2020). Erityisesti julkisen sosiaali- ja terveystalouden uudistamishanketta – jonka asteittainen läpivienti on kestänyt jo pitkälti toistakymmentä vuotta – voidaan pitää suomalaisen hyvinvointimallin suurimpana muutoshankkeena vuosikymmeniin (Heinonen 2019, 44–45). Tämän osalta jo toteutuneet rakenteelliset uudistukset ovat konkretisoituneet maaseutualueilla ristiriitaisina muutossuuntina (Heinämäki 2011, 69–70; Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021). Samoin muutokset koskien kouluverkkoa (Lehtonen 2021; Tantarimäki & Törhönen 2020; Beach ym. 2018) ja julkista liikennettä (Sireni & Kattilakoski 2019) on koettu maaseudun arjessa usein palvelujen etääntymisenä ja heikentymisenä sekä kysymyksinä sosiaalisesta ja alueellisesta oikeudenmukaisuudesta (ks. myös Kattilakoski & Sireni 2020). Samalla kun palvelurakenteita on uudistettu, on keskusteluissa nostettu esiin maaseudulla asumista elämänpoliittisena valintana (esim. Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021), jolloin valitessaan asuinpaikkansa maaseudulta ihminen tiedostaa ja hyväksyy palvelujen sijaitsemisen etäämmällä (ks. elämänpolitiikasta Giddens 1991).

Huolimatta edellä kuvatusta on julkisia palveluja koskevien reformien julkilausuttuna tavoitteena säilynyt universalismin periaate eli kansalaisten yh-

täläiset oikeudet saada julkisia palveluja ja sosiaaliturvaa (Esping-Andersen 1990, 27–28; Anttonen & Sipilä 2000; Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021). Erityisesti sosiaali- ja terveystalouden osalta universalismin periaatetta on pyritty turvaamaan paitsi rakenteellisilla uudistuksilla myös uudellisilla tavoilla tuottaa palveluja (Saranto ym. 2020; Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021) ja kehittämällä kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa (Koskiahho 2014; Möttönen & Niemelä 2015). Pyrkimyksistä huolimatta ratkaisujen löytäminen maaseudun väestön hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseen on osoittautunut hyvinvointipoliittisesti vaikeaksi kysymykseksi, voidaan sanoa jopa pirulliseksi ongelmaksi (*wicked problem*). Pulmaksi, jolle on tunnusomaista vaikeus hahmottaa kompleksista kokonaisuutta, se että ratkaisuvaihtoehtoja on monia ja ne eivät ole yksiselitteisesti oikeita tai väärä, ja että ratkaisujen luonne on usein uniikki. Pirullisen ongelman luonteesta johtuen ratkaisujen löytäminen edellyttää kykyä epälineaariseen ajatteluun. (Conklin 2005; Vartiainen ym. 2013, 22–27; Puustinen & Jalonen 2020.)

Maaseutuyhteisöjä koskettaneiden muutossuuntien puristuksessa uusia ratkaisuja paikallisiin hyvinvointia ja hyvinvointipalveluja koskeviin kysymyksiin on aktiivisissa maaseutuyhteisöissä lähdetty etsimään erityisesti kansalais- ja yhteisölähtöisten hallintamallien kautta (Kattilakoski 2015; Rantamäki & Kattilakoski 2017; Rinne-Koski & Lähdesmäki 2021). Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllinen toimijuus ovat avanneet vaihtoehtoisia näköaloja maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseen, mukaan lukien niiden demokraattinen hallinta. Suomalaisen hyvinvointimallin uudistamiseen kytkeytyvä – ja erityisesti maaseutualueille paikantuvana – sosiaalisena kysymyksenä korostuukin hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan välisessä suhteessa meneillään olevat muutokset. Muutokset koskien niin hyvinvointivastuun kysymyksiä, kansalaisosallistumisen odotuksia, kuin maaseutuyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan puolelta tunnistettuja tarpeita ja mahdollisuuksia toimia.

Väitöskirjassani pureudun hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan välisessä suhteessa tapahtuneiden muutosten tarkasteluun erityisesti maa-

seudun hyvinvointipalvelujen ja maaseudun paikallisyhteisöjen kontekstissa. Näkökulmina kansalaisosallistuminen ja yhteisöllinen kansalaistointi. Tutkimukseni asemoituu yhteiskuntatieteellisen maaseutututkimuksen kenttään ja pyrkii osaltaan paikkaamaan tutkimuksellista aukkoa koskien maaseudun hyvinvointipalvelujen tilaa, kehittymistä ja kansalaisyhteiskunnan asemoitumista tässä.

Esittelen tässä väitöskirjani yhteenvedojulkaisussa alkuun tutkimuskokonaisuukseni tavoitteita ja tutkimusprosessia. Tämän jälkeen avaan tutkimukseni käsitteellisiä ja teoreettisia lähtökohtia sekä esittelen tutkimusaineistoni ja analyysini. Lopuksi tiivistän tutkimukseni keskeiset tulokset ja esitän kokoavia johtopäätöksiä sekä keskustelunavauksia maaseudun hyvinvointipalvelujen ja kansallisen hyvinvointimallin kehittämistarpeista.

## **1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset**

Kestävän hyvinvoinnin tutkijat, kuten Arto O. Salonen ja Maria Joutsenvirta (2020, 32), ovat korostaneet, että yksittäisten havaintojen sijaan huomiota tulisi suunnata havaintojen välisiin yhteyksiin ja kytkentöihin. Tässä tutkimuksessa huomio kohdistuu erityisesti maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen välisiin leikkauspisteisiin. Analysoin tutkimuksessa julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välisessä suhteessa tapahtuneita ja käynnissä olevia muutossuuntia maaseudun hyvinvointipalvelujen kontekstissa. Pyrin myös hahmottamaan niin kansalaisosallistumisen kuin paikallisen lähestymistavan avaamia hegemoniakamppailuja ja sitä, kuinka nämä yhtäältä sekä haastavat kansallisen hyvinvointimallin uudistamissuuntaa että avaavat näköaloja sen kehittämiseen. Analysoin maaseudun kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välisessä suhteessa tapahtuneita muutoksia niin julkisten hyvinvointipalvelujen, kansalaisosallistumisen kuin paikallisten hyvinvointijärjestelmien näkökulmista. Analysoin myös paikallisten hyvinvointijärjestelmien ja kansallisen hyvinvointimallin välisiä jännitteitä ja riippuvuuksia, kuin myös sitä, millaisia näköaloja kansalaisosallistuminen ja paikallinen lähestymistapa voisivat avata kansallisen hyvinvointi-

mallin kehittämiseen. Tutkimus kiinnittyy hyvinvointivaltion muutosta, kansalaisosallistumista ja kansalaistoimintaa sekä paikallisyhteisöjen ja hyvinvoinnin tutkimusta koskeviin teoreettisiin keskusteluihin erityisesti maaseutututkimuksesta käsin.

Hyvinvointivaltion politiikassa ja institutionaalisessa rakenteessa tapahtuneet muutokset, koskien niin alueiden hallintoa ja julkisia palveluja kuin kansalaisten ja hyvinvointipalvelujen välistä suhdetta, muodostavat tutkimuksen yhteiskuntatason viitekehysten (makrotaso). Näihin kytkeytyvät kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisen kansalaistoiminnan muutossuunnat ja hyvinvoinnin paikallinen näkökulma muodostavat puolestaan tutkimuksen meso- ja mikrotason tarkastelun. Ymmärrykseni hyvinvoinnista mukaillee Allardtin (1976) sekä kestävän hyvinvoinnin tutkijoiden Helsen ja Hirvilammen (2015) määrittelyjä hyvinvoinnin ulottuvuuksista, minkä lisäksi pidän tärkeänä myös arjen hyvinvoinnin näkökulmaa (Kattilakoski & Sireni 2020; Raijas 2011). Hyvinvoinnin paikallistason tarkastelussa olen soveltanut italialaisten sosiologien paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa (Mingione & Oberti 2003; Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2013; Andreotti & Mingione 2016), jota olen myös osana väitöskirjaa edelleen kehittänyt (Kattilakoski & Rantamäki 2020), jotta se soveltuisi paremmin niin pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kuin maaseudun kontekstiin.

Tutkimuksen pääkysymys on:

- *Millaisia muutossuuntia kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välisessä suhteessa on tunnistettavissa maaseudun hyvinvointipalvelujen kontekstissa?*

Pääkysymykseen vastataan seuraavien alakysymysten kautta:

- *Millaisia tarpeita ja mahdollisuuksia kansalaisosallistumiselle maaseudun hyvinvointipalveluissa voidaan tunnistaa?*
- *Millaisia yhteisöllisen kansalaistoiminnan muutossuuntia maaseudun hyvinvointipalveluissa on tunnistettavissa?*
- *Mitä näköaloja maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähestymistapa tarjoaa kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen?*

### 1.3 Tutkimusprosessi

Väitöskirja rakentuu neljästä tieteellisestä vertaisarvioidusta artikkelista ja käsillä olevasta artikkeleita kokoavasta yhteenvedosta. Julkaisut on laadittu kymmenen vuoden aikana erillisinä osatutkimuksina, jotka muodostavat jatkumon ja toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Kulloisenkin osatutkimuksen tulokset ja tätä kautta lisääntynyt ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä ja syventävistä tutkimustarpeista ovat johdatelleet aina seuraavan osatutkimuksen äärelle. Tutkimus on näin edennyt prosessina, jota voidaan kutsua hermeneuttiseksi kehäksi (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Analysoin artikkeleissa maaseudun hyvinvointipalveluissa tapahtuneita muutossuuntia ja näiden vaikutuksia niin kansalaisosallistumisen kehittämistarpeisiin kuin yhteisöllisessä kansalaistoiminnassa tapahtuneeseen liikehdintään. Jäsenän myös maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettisella tulkintamallilla. (ks. Taulukko 1.) Artikkeleiden teoreettinen viitekehys rakentuu maaseutua, hyvinvointipalveluja ja kansalaisosallistumista yhdistäviin ja läpileikkaaviin käsitteellisiin ja teoreettisiin keskusteluihin. Osatutkimusten näkökulmat ja teoreettiset painopisteet ovat kuitenkin kussakin artikkelissa pitkälti erilaisia. Artikkeleissa liikutaan myös metodisesti eri tasoilla. Maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen leikkauspisteitä ja käsitteellisiä yhteyksiä tarkastellaan niin julkisen palvelujärjestelmän kuin maaseudun paikallisyhteisöjen kontekstissa.

Väitöskirjani artikkeleista kolme on julkaistu kansallisessa tiedelehdessä ja yksi kansainvälisessä tieteellisessä kokoomateoksessa. Artikkelit I ja II on julkaistu kansalliseen maaseutututkimukseen – maaseutujen muutokseen, kehitykseen ja tulevaisuuteen – keskittyvässä monitieteisessä Maaseudun uusi aika -lehdessä (nykyisin Maaseutututkimus – Finnish Journal of Rural Studies). Väitöskirjan III artikkeli on ilmestynyt kansainvälisessä Routledgen julkaisemassa *"The Ecosocial Transition of Societies – The contribution of social work and social policy"* kokoomateoksessa, jossa artikkeli asettuu kestä-



viä yhteisöjä ja elämäntapoja käsittelevän pääluvun alle. Väitöskirjan IV artikkeli on kymmenen vuoden empiiristä tutkimusta yhteen kokoava, ja tältä pohjalta uutta teoreettista tulkintamallia rakentava. Artikkelin on ilmestynyt sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimusta edustavassa kansallisessa Janus-lehdessä. Kaikkiaan artikkelit muodostavat kolmen empiirisen osatutkimuksen ja teoreettisen tulkintamallin kokonaisuuden.

### *Oma rooli ja työnjako yhteisartikkeleissa ja empirian keräämisessä*

Väitöskirjani ensimmäisen osatutkimuksen (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011) olen tehnyt osana tutkimusryhmää. Olen vastannut empiirisen aineiston keräämisestä ja analyysistä yhdessä sosiaalityön tutkija Niina Rantamäen kanssa. Oma roolini yhteisartikkelissa on ollut erityisesti maaseutunäkökulman tuominen tutkimukseen. Väitöskirjan toisen osatutkimuksen (Kattilakoski 2015) olen toteuttanut itsenäisesti, keräten osan empiirisestä aineistosta ensimmäisen osatutkimuksen kenttäkänneillä. Kolmannen osatutkimuksen (Rantamäki & Kattilakoski 2017) olen toteuttanut jälleen yhdessä Rantamäen kanssa. Olemme tällöin jälleen vastanneet yhdessä empiirisen aineiston keräämisestä, analyysistä ja tutkimusartikkelin kirjoittamisesta. Olemme työstäneet artikkeleita aidossa yhteiskirjoittamisen prosessissa, jossa kirjoittaminen on pohjautunut yhteisiin keskusteluihin tutkimuksen lähtökohdista, teoreettisesta viitekehystä sekä aineiston tulkinnoista ja johtopäätöksistä. Rantamäki on ykköskirjoittajana kantanut kuitenkin päävastuun yhteisartikkelin lopullisen käsikirjoituksen tuottamisesta. Neljännen osatutkimuksen (Kattilakoski & Rantamäki 2020) osalta olen vastavasti itse ensimmäisenä kirjoittajana ollut päävastuussa artikkelin kirjoittamisesta, kuitenkin jälleen aktiivisessa vuoropuhelussa ja yhteiskirjoittamisen prosessissa Rantamäen kanssa.

**Taulukko 1.** Osatutkimukset, tutkimuskysymykset ja teoreettiset viitekehykset

	<b>Julkaisu</b>	<b>Tutkimuskysymykset</b>	<b>Käsitteellinen ja teoreettinen viitekehys</b>
I	Kattilakoski, Matties & Rantamäki (2011): Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. Maaseudun uusi aika, 19 (2), 5–19.	Miten kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet omaa arkea ja elinympäristöä koskevissa asioissa, kuten lähipalvelujen järjestämisessä, toteutuvat Paras-hankkeen jälkeisissä rakenteissa maaseudulla?  Miten maaseudun hyvinvointipalveluja voidaan turvata kansalaisosallistumiseen pohjautuvilla toimintamalleilla?	maaseutu, kansalaisosallistuminen, hyvinvointipalvelut, kansalaislähtöisyys ja osallistava toiminta-ajattelu palvelujen kehittämisessä (participatorism)
II	Kattilakoski (2015): Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmämuutoksessa. Maaseudun uusi aika, 23 (1), 19–36.	Millaisia muutoksia kuntien ja aktiivisten kylien suhteessa lähipalvelujen järjestämisen ja tuottamisen osalta on tapahtunut?  Millä tavoin aktiivisissa kylissä rakennetaan uudenlaista paikallista hallintaa hyvinvoinnin, lähipalvelujen ja arjen sujuvuuden turvaamiseksi?  Kuinka kylien yhteisöllinen palvelutuotanto asemoituu suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään?	hallintavalta, paikallinen hallinta

III	<p>Rantamäki &amp; Kattilakoski (2016): Local welfare systems in rural Finland as a representation of sustainable development. In book (eds. Matthies &amp; Närhi) <i>The Ecosocial Transition of Societies. The Contribution of Social Work and Social Policy</i>. Routledge, 174–189.</p>	<p>Kuinka Suomen maaseutualueilla syntyneet paikalliset hyvinvointimallit voivat näyttää tietä uudentyyppiselle kestäväälle hyvinvointia ja yhteiskuntapolitiikkaa tavoittelevalle ajattelulle?</p> <p>Kuinka paikallisten hyvinvointijärjestelmien näkökulma hyvinvointiin voi edistää siirtymää ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesta kestävään yhteiskuntaan?</p>	<p>paikalliset hyvinvointijärjestelmät (Local Welfare Systems), kestävä kehitys</p>
IV	<p>Kattilakoski &amp; Rantamäki (2020): Hyvinvointia paikallistamassa - Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli. <i>Janus</i>, 28 (4), 374–391.</p>	<p>Tavoitteena jäsentää laaja-alaisesti maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Lähtökohtana paikallisten hyvinvointijärjestelmien -teoria, jota kehitetään maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin analyysiin soveltuvaksi teoreettiseksi tulkintamalliksi, käyttäen apuna todellisuuden ja sosiaalisten rakenteiden moniulotteista luonnetta korostavaa kompleksisuusajattelua.</p>	<p>paikalliset hyvinvointijärjestelmät (Local Welfare Systems), kompleksisuusajattelu, hyvinvointi</p>

*Osatutkimuksessa I* jäsenin osana tutkimusryhmää (Kattilakoski, Matties & Rantamäki 2011) maaseudun hyvinvointipalvelujen tilaa sekä kansalaisosallistumisen mahdollisia ja tarvittavia kehityssuuntia erityisesti sosiaali- ja terveystalouden uudistuvissa rakenteissa. Teoreettisesti tutkimus kytkeytyi kansainväliseen keskusteluun, jossa kansalaisvaikuttaminen ja kansalaisosallistuminen (*participatorism, co-production*) nähdään keinoina, joilla palvelujen laatua, kohdentumista ja taloudellisuutta voidaan parantaa ja uudistaa palvelujen demokraattisuutta (Evers 2006). Empiirisesti tutkimus toteutettiin kahdeksalla kunta-, kuntaliitos- tai kuntayhtymäpohjaisella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalueella osallistavana toimintatutkimuksena. Tutkimuksessa analysoitiin maaseudun hyvinvointipalvelujen tilaa sekä niiden kansalais- ja yhteisölähtöisiä kehittämismahdollisuuksia. Ajallisesti tutkimus asemoitui Vanhasen I hallituksen keväällä 2006 käynnistämään ja vuosina 2007–2012 voimassa olleeseen kunta- ja palvelurakennuudistukseen (ns. Paras-hanke) ja tämän synnyttämiin muutossuuntiin koskien niin maaseutualueiden palvelurakenteita kuin paikallisdemokratiaa.

Osatutkimus osoitti kansalaisosallistumisen näkökulman jääneen Parashankkeen myötä käynnistyneessä julkisten hyvinvointipalvelujen muutosprosessissa varjoon. Toisaalta tutkimus myös osoitti, että kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys voivat olla yksi mahdollinen kehittämissuunta maaseudun hyvinvointipalveluissa. Tutkimuksessa tunnistettiin kolmenlaisia odotuksia ja mahdollisuuksia kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden vahvemmalle huomioimiselle maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisessä. Kyse on odotuksista ja mahdollisuuksista, jotka asettuvat palvelujen demokraattisen hallinnan, toiminta-ajattelun sekä palvelujen tuottamisen tasoille.

*Osatutkimuksessa II* (Kattilakoski 2015) jatkoin kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisen kansalaistoiminnan tarkastelua syventyen maaseudun palvelurakennemuutoksen paikalliseen ja yhteisölliseen hallintaan kahden kylän tapaututkimuksen kautta. Analysoin tutkimuksessa kylien yhteisöllistä liikehdintää ja organisoitumista yhteisölliseen palvelutuotantoon tärkeäksi koet-

tujen lähipalvelujen<sup>1</sup> turvaamiseksi. Suomeen ja Ruotsiin paikantuissa tapaustutkimuksissa analysoin aktiivisten kylien muuttunutta roolia sekä suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään että perinteiseen kylätoimintaan.

Osatutkimus osoitti kuinka julkisten ja yksityisten palvelujen rakenteelliset muutokset ovat yhtäältä pakottaneet ja toisaalta herätelleet maaseudun paikallisyhteisöjä Suomessa ja Ruotsissa organisoitumaan ja integroitumaan uudella tavalla julkisen palvelujärjestelmän osaksi. Aktiivisissa kylissä kylätoiminnan vahvistuvina sisältöinä näyttäytyivät sekä yhteistyön tiivistäminen suhteessa kuntaan ja lähikyliin että ennen kaikkea lähipalvelujen omaehtoinen kehittäminen hyödyntäen yhteisöjen sosiaalista ja taloudellista pääomaa.

*Osatutkimuksessa III* (Rantamäki & Kattilakoski 2017; ks. myös Kattilakoski & Rantamäki 2016) suuntasimme tutkija Rantamäen kanssa tarkastella maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvointitarpeiden ja -resurssien paikaperustaisen luonteen ymmärtämiseen. Käytimme tässä apuna italialaisten sosiologien Enzo Mingionen, Marco Obertin, Alberta Andreottin sekä Emmanuelle Pollizzin (Mingione & Oberti 2003; Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2013; Andreotti & Mingione 2016) paikallisten hyvinvointijärjestelmien (*Local Welfare Systems, LWS*) teoriaa. Tämä suuntasi tutkimusta paitsi paikallisesti konkretisoituvien hyvinvointitarpeiden ja näihin vastamaan pyrkivien paikallisten ratkaisujen tarkasteluun, myös pyrkimykseen ymmärtää kokonaisvaltaisemmin paikalliseen hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä ja sitä, millaisia näköaloja paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähestymistapa voisi tarjota siirtymälle kohti kestävämpää yhteiskuntaa. Empiirisesti tutkimus pohjautui neljän maaseutuyhteisön tapaustutkimukseen, joista väitöskirjaan lukeutuvassa artikkelissa on mukana kaksi.

*Osatutkimus IV* (Kattilakoski & Rantamäki 2020) on teoreettinen artikkeli, jonka reflektiopohjan muodostaa vuosien 2008–2019 aikana toteutetut

---

<sup>1</sup> Viitataan lähipalveluilla toistuvasti käytettäviin palveluihin, joiden tulisi olla helposti saavutettavissa. Joko niin, että ne sijaitsevat lähellä, tai ne tuodaan ihmisten arkeen sähköisinä tai liikkuvina palveluina. (Zitting & Ilmarinen 2010, 53–55.)

maaseudun hyvinvointia ja hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen ja paikallisyhteisöjen näkökulmista käsittelevät tutkimukset (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011; Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a ja 2011b; Matthies & Rantamäki 2013; Kattilakoski 2015; Kattilakoski & Rantamäki 2016; Rantamäki 2017; Rantamäki & Kattilakoski 2017 ja 2019). Artikkelit tarjoaa käsitteellisiä ja teoreettisia välineitä hyvinvoinnin paikallisen ulottuvuuden sekä paikallisten hyvinvointijärjestelmien ja kansallisen hyvinvointimallin välisen yhteyden analyysiin. Lähtökohtana toimii paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria (Mingione & Oberti 2003; Andreotti & Mingione 2013; Andreotti & Mingione 2016), jota olemme Rantamäen kanssa edelleen kehittäneet. Olemme täydentäneet ja laajentaneet alkuperäistä teoriaa kompleksisuusajattelun avaamien näköalojen pohjalta erityisesti maaseudun ja pohjoismaisen hyvinvointimallin kontekstiin soveltuvaksi.

Taulukko 2 avaa edellä kuvattujen osatutkimusten suhdetta väitöskirjani laajempaan tutkimuskysymykseen. Kuinka eri osatutkimukset ja näissä syntyneet artikkelit vastaavat väitöskirjan eri alakysymyksiin, ja lopulta myös tutkimuksen pääkysymykseen eli siihen, *millaisia muutossuuntia kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välisessä suhteessa on tunnistettavissa maaseudun hyvinvointipalvelujen kontekstissa.*

## Taulukko 2. Artikkeleiden suhde tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuskysymys	Tutkimuskysymyksiin vastaaminen
Millaisia tarpeita ja mahdollisuuksia kansalaisosallistumiselle maaseudun hyvinvointipalveluissa voidaan tunnistaa?	Artikkeli 1: Maaseudun hyvinvointipalvelujen tila sekä tarpeet ja mahdollisuudet kansalaisosallistumisen kehittämiseen maaseudun hyvinvointipalveluissa
Millaisia yhteisöllisen kansalaistoinnin muutossuuntia maaseudun hyvinvointipalveluissa on tunnistettavissa?	Artikkeli 2: Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto, muutokset kylän ja kunnan välisessä suhteessa, kylien aseoituminen suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään  Artikkeli 3: Maaseutuyhteisöissä syntyneet paikallisiin hyvinvointitarpeisiin vastaavat kansalais- ja yhteisölähtöiset palvelu- ja toimintamallit
Mitä näköaloja (maaseudun) paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähestymistapa tarjoaa kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen?	Artikkeli 3: Hyvinvoinnin paikkaperustainen lähestymistapa, yhteydet kestäväen kehityksen kysymyksiin  Artikkeli 4: Paikallisen hyvinvoinnin kokonaisvaltainen lähestymistapa, paikallisen ja kansallisen hyvinvointijärjestelmän väliset yhteydet ja keskinäisriippuvuudet





## 2 TUTKIMUKSEN KÄSITTEELLISET JA TEOREETTISET KESKUSTELUYHTEYDET

Tutkimuksen käsitteellisen ja teoreettisen viitekehysten muodostaa maaseutua, hyvinvointipalveluja ja kansalaisosallistumista koskevien keskustelujen väliset yhteydet ja leikkauspisteet. Tutkimuksen laajempina kontekstina voidaan tunnistaa hyvinvointivaltion muutos, jonka kehyksessä tarkastelen hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan välisessä suhteessa ja kansalaisosallistumisessa tapahtuneita muutossuuntia niin maaseudun hyvinvointipalveluissa kuin laajemmin maaseudun paikallisyhteisöissä paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaan soveltaen (ks. Kuva 1).



**Kuva 1.** Tutkimusasetelma, tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Maaseutu määrittyy tutkimuksessani monimuotoisena, erilaisista maaseutumaisista elinympäristöistä muodostuvana mosaiikkina (vrt. Katajamäki & Kaikkonen 1991, 13). Yhtäältä maaseudun määrittelyni nojaa kansalliseen paikkatietoihin perustuvaan kaupunki-maaseutu alueluokitukseen (Helminen ym. 2014), johon peilaten empiirinen tutkimukseni on suuntautunut pääasiassa ydinmaaseudulle ja harvaan asutulle maaseudulle<sup>2</sup>. Tulkintani maaseudusta tulee myös osin lähelle lähestymistapoja, joissa maaseutua määritellään suhteessa asukaslukuun, asukastiheyteen ja taajama-asteeseen<sup>3</sup> tai vastakäsitteenä kaupungille. En kuitenkaan määrittele maaseutua suhteessa hallinnollisiin alueisiin. Erityisesti kuntaliitosten myötä useat maaseutukunnat ovat sulautuneet kaupunkien reuna-alueiksi, mikä on hälventänyt maaseudun ja kaupungin rajaa ja lisännyt kaupunkien maaseutumaisuutta (Rannikko 2009; Kumpulainen 2014). Tyypillisenä maaseudun asuin-yhteisönä pidetään usein kylää ja myös tässä tutkimuksessa tutkimuskohteenani ovat kylät, mutta myös laajemmin maaseutumaiset paikallisyhteisöt kuten kunnat ja kaupunkien reuna-alueiksi sulautuneiden liitoskuntien pitäjät.

## **2.1 Hyvinvointivaltion ontoutuminen ja maaseudun orpoontuvat paikallisyhteisöt**

Tutkimukseni tulkinnat kiinnittyvät hyvinvointivaltion ideologisiin ja tilallisiin muutoksiin ja uudistamispyrkimyksiin. Määrittelen hyvinvointivaltiota no-

---

<sup>2</sup> Ydinmaaseutu on elinkeinorakenteeltaan monipuolista suhteellisen tiiviisti asuttua maaseutua ja/tai siellä on intensiivistä maankäyttöä. Harvaan asuttu maaseutu on aluetta, jossa ei ole toimintoiltaan monipuolisia keskittyviä, tai ne ovat pieniä ja sijaitsevat etäällä toisistaan. Alueen maa-alueesta suurin osa on metsää. (Helminen ym. 2020, 12.)

<sup>3</sup> Tilastokeskuksen tilastollisessa kuntaryhmityksessä kunnat jaetaan kaupunkimaisiin kuntiin, taajaan asuttuihin kuntiin ja maaseutumaisiin kuntiin (stat.fi).

jautuen Esping-Andersenin (1990) luokitukseen hyvinvointivaltiomallien re- giimeistä. Keskeistä luokittelussa on, kuinka hyvinvointivastuu julkisen val- lan, markkinoiden, kolmannen sektorin sekä perheiden ja yksilöiden kesken jakaantuu.

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli, jota kutsutaan usein myös sosiaali- demokraattiseksi hyvinvointivaltioksi, on rakentunut laajan julkisen palvelu- järjestelmän ja universalismin periaatteelle. Päävastuu kansalaisten hyvin- voinnista on julkisella vallalla perustuslain taatessa ihmisille taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Hyvinvointivaltion keskeisinä tehtä- vinä on korostettu erityisesti väestöryhmien välisen eriarvoisuuden vähen- tämistä ja tasa-arvon edistämistä. (Esping-Andersen 1990, 27–28; Kuusi 1961; Waris 1968, 32; Pedersen & Kuhnle 2017; Saari 2020, 19.) Pohjoismai- nen hyvinvointivaltiomalli eroaa merkittävästi liberaalista hyvinvointimal- lista, jossa yksilöiden odotetaan ensisijaisesti itse vastaavan omasta hyvin- voinnistaan. Tällaisissa maissa, kuten Yhdysvalloissa, vapaaehtoissektorilla ja yksityisen sektorin tarjoamilla sosiaalivakuutuksilla on keskeinen rooli hy- vinvointimallin kokonaisuudessa. Konservatiivisessa, keskieuropalaisessa mallissa korostuu puolestaan perheyhteisöjen ja työnantajien kautta otetta- vien vakuutusten rooli hyvinvoinnin turvaamisessa. (Esping-Andersen 1990, 26–27.) Pohjoismainen malli eroaa muista myös erityisesti siinä, että tulon- siirtojen ohella julkiset hyvinvointipalvelut ovat hyvinvointimallin perusta, toinen kivijalka. Toisaalta on syytä huomioida, että Esping-Andersenin luo- kittelu on yleistys ja hyvinvointimalleissa on aina myös kansallisia eroja.

Suomessa hyvinvointivaltiomallin rakentumiseen on vaikuttanut merkit- tävästi 1950–1970-lukujen poliittiset voimasuhteet. Näinä vuosikymmeninä vallalla olleiden punamultahallitusten yhteistyölle oli leimallista pyrkimys kansalliseen eheyteen ja hyvinvointierojen tasaamiseen niin yksilöiden kuin alueiden välillä. Tämä näkyi sekä sosiaalipolitiikan että alueellista tasa-arvoa ja maaseutua koskevien kysymysten korostumisena. (Kuusi 1961; Rannikko & Pyy 1994; Moisio 2012, 24.) Moisio (2012, 71–74, 91–96) on kutsunut ra- kentunutta sosiaalisen ja alueellisen tasa-arvon yhdistelmää ”eheytyksen politiikaksi”, jolla sosiaalipoliittiseen uudistamiseen kytkettiin vahvasti myös

alueellisen universalismin periaate. Eheytyksen politiikka säilyi Suomen valtiollista toimintaa määrittävänä päämääränä aina 1980-luvulle asti ja loi Suomeen hajautetun hyvinvointivaltion palveluverkoston. Eheytyksen politiikan yhtenä keskeisenä päämääränä oli paikallisuuden liittäminen osaksi kansallista. Taustalla vaikutti paitsi pyrkimys kansalliseen eheyteen, myös pyrkimykset talouskasvuun ja aktiivisen kuluttajakansalaisen luomiseen (Kekkonen 1952; Kuusi 1961).

Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin muotoutumisessa kunnat ovat olleet ratkaisevan tärkeässä roolissa. Julkisten hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu on osoitettu pitkälti kunnille, ja näin kunnat ovat luoneet institutionaalisen perustan hyvinvointivaltion ja hyvinvointipalvelujen hajautetulle rakenteelle. Samalla kun kunnista on muodostunut hyvinvointivaltion paikallisia käsiä, ovat myös hyvinvointivaltion resurssit kohdentuneet maantieteellisesti huomattavan hajautuneesti Suomen pienkuntarakenteesta johtuen. (Kröger 1997; Moisio 2012, 154; Katajamäki 2009.) Toisaalta juuri kuntapohjaisuus on luonut pohjoismaiseen hyvinvointimalliin myös paradoksin (Kröger 2011). Samaan aikaan kun on tavoiteltu sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa on myös korostettu kuntien paikallista itsehallintoa. Kuntien itsehallintoa on vahvistettu aina 1990-luvulle asti muun muassa vapaakuntakokeilulla sekä uudistamalla valtiosuusjärjestelmää (1993) ja kuntalakia (365/1995) (Niemelä 2008, 25). On syntynyt myös käsite kunnallinen sosiaalipolitiikka, jolla on haluttu tuoda esiin kuntien lisääntyntä hyvinvointipoliittista vastuuta (Kananoja ym. 2008, 49–50).

Samalla kun kuntien tehtäviä lisättiin aina 1990-luvulle asti, nousi hyvinvointivaltiota ja julkisia palveluja koskevaan keskusteluun myös uusia sävyjä. Hyvinvoinnin ja palvelujen alueellinen eriarvoisuus, 1990-luvun lama, ja näiden kirittävä poliittisen ilmapiirin muutos avasivat keskustelua hyvinvointivaltion uudistamistarpeille (Andersson ym. 1993; Eräsaari & Rahkonen 1995; Julkunen 2001; Julkunen 2006). Sosiaalipolitiikan ja palvelurakenteiden uudistaminen nähtiin välttämättömäksi, samalla kun universalismista julkisissa palveluissa haluttiin edelleen pitää kiinni. Valtionhallinnossa käynnistettiin tuottavuusohjelma ja kunnallishallinnossa kunta- ja palvelurakenneuudis-

tus. Julkisten organisaatioiden johtamiseen omaksuttiin uuden julkisjohtamisen (NPM) oppeja<sup>4</sup>, mikä käynnisti keskustelua julkisten palvelujen ulkoistamisesta, yksityistämisestä ja tilaaja-tuottajamallista (Heinonen 2019, 36–37; Koskiahho 2008, 169). Hyvinvointivaltion sijaan siirryttiin puhumaan hyvinvointiyhteiskunnasta, jolla haluttiin korostaa kollektiivista vastuuta ja sitä, että peruspalveluista huolehtimiseen tarvitaan vahvemmin mukaan myös yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä (Saari 2005, 35–38). Kaiken tämän yhteydessä tapahtui myös valtion tilallinen muutos, jossa valtion ja paikallisen sidos alkoi heikentyä (Pyy 1998; Moisio 2012, 34–39; Katajamäki 2013). Kansallisen eheyden ja alue-erojen tasaamisen sijaan yhteiskuntapolitiikan diskursseissa alkoivat korostua alueiden välinen kilpailu ja kansainvälinen kilpailukyky. Moisio (2012, 167–169, 187–188) on kutsunut tapahtunutta politiikan muutosta siirtymäksi hajautetusta hyvinvointivaltiosta hajautettuun kilpailuvaltioon.

Ison-Britannian julkisen sektorin uudistamista arvioinut Rhodes (1994) on käyttänyt käsitettä valtion ontoutuminen (*the hollowing out of the state*). Tällä hän on viitannut eri kehityssuuntien, erityisesti NPM-ajattelun ja palvelujen yksityistämisen, mutta myös julkisten tehtävien hajautumisen (EU- ja paikallistasoille) rapauttaneen valtion toimintamahdollisuuksia. Rhodesin kuvaamien muutossuuntien voikin monilta osin katsoa edistäneen laajempaa siirtymää uusliberaaliin poliittiseen hallintaan, jossa korostuu pyrkimykset yhteiskunnan verkostomaiseen toimintaan ja julkisen hallinnon roolin muuttamiseen toimeenpanijasta enemminkin toiminnan mahdollistajaksi. Uusliberaaliin hallintaan liittyy näin myös muuttuva ymmärrys kansalaisuudesta ja hyvinvointivastuusta. Kansalaisia pyritään aktivoimaan vastuullisiksi yksilöiksi ja markkinoiden, yhteisöjen ja aktivoitujen yksilöiden odotetaan otavan vahvemmin roolia hyvinvoinnin tuottamisesta. (ks. tarkemmin Saari ym. 2014; Miller & Rose 2010; Kaisto & Pyykkönen 2010, 10–12; Tiihonen 2004.)

---

<sup>4</sup> Uusi julkisjohtamisen oppi eli New Public Management (NPM) perustuu ajatuksen, että julkisten organisaatioiden tulisi omaksua yksityisen sektorin markkina-lähtöistä johtamistapaa (Heinonen 2019, 37–39).

Julkiset hyvinvointipalvelut ovatkin olleet aina 2000-luvun taitteesta lähtien voimakkaasti uudelleen järjestämisen kohteena. Ratkaisuja erityisesti julkisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamiseksi on haettu niin kuntaliitoksista, kuntayhteistyöstä kuin nyt viimeisimpänä itsehallinnollisista maakunnallisista hyvinvointialueista (Rautiainen ym. 2020). Väestörakenteen, työllisyyden ja julkisen talouden muodostama kolmiyhteys on asettanut hyvinvointivaltiolle uudella tavalla reunaehdoja (Saari 2020, 13). Samalla erityisesti kestävä kehitys ja kestävä hyvinvoinnin tutkijat (esim. Gough 2017; Hirvilampi 2020) ovat korostaneet, että hyvinvointivaltiomallia tulee uudistaa ympäristön kantokyvyn rajoihin.

### *Maaseudun asemoituminen hyvinvointivaltion uudessa politiikassa*

Alue- ja maaseutututkijat ovat arvioineet pääosin kriittisesti hyvinvointivaltion uuteen politiikkaan ja uusliberalismin henkeen nojaavia julkisten palvelujen reformeja. Usein palvelujen etääntymisenä ja keskittymisenä koetut reformit ovat lisänneet maaseutualueilla turvattomuutta ja arjen ongelmia. (ks. tarkemmin esim. Lehtola 2001; 2008; Hämeenaho 2012; Kivelä 2014; Tedre & Pöysä 2015; Kattilakoski & Sireni 2020.) Aluetieteen professori Katajamäki (2022, 117–118) on kuvannut kehitystä maaseudun paikallisyhteisöjen orpoontumisena, jolla hän on viitannut keskittävän kilpailuvaltion ja palvelujen etääntymisen jättäneen kansalaiset monin paikoin keskenään. Myös kouluverkon muutosta tarkastelleet tutkijat Tedre ja Pöysä (2016, 64) ovat päätyneet tulkintaan *”hyvinvointivaltion tulleen kylään ja lähteneen sitten pois”* (ks. myös Lehtonen 2021). Julkisten palvelujen etääntymistä maaseudun paikallisyhteisöjen arjesta ja tätä kautta universalismin ideaalin haurastumista voi tulkintani mukaan kutsua myös hyvinvointivaltion onttoutumiseksi.

Aluekehityksen tutkijat (esim. Kujala ym. 2019; Bentley & Pugalis 2014; Barca ym. 2012) ovat usein myös kritisoineet politiikan niin sanottua paikka-sokeutta (*place-blind*), jolla he viittaavat ongelmaan, jossa tasavertaiset kehittämistoimet jättäessään huomiotta paikalliset olosuhteet johtavat lopulta

eriarvoisuuden kasvuun. Katajamäki (2022, 151–152) on käyttänyt myös alueneutraalin trimmaamisen” käsitettä viitaten ongelmaan, jossa paikallisuuden huomiotta jättäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kehittäjäeliitin ja kansalaisten maantiede – tapa hahmottaa alueellista todellisuutta – eivät enää kohtaa.

Eurooppalainen ja suomalainen maaseutupolitiikka ja maaseudun kehittämisen paradigma ovat osaltaan pyrkineet haastamaan ja paikkaamaan ”alueneutraalia trimmaamista” ja paikkasokeaa kehittämistä korostamalla tarvetta paikkaperustaiseen lähestymistapaan (*place based development*) (ks. tarkemmin Hyyryläinen & Rannikko 2000; Barca ym. 2012). EU:n yhteinen ohjelmaperustainen aluepolitiikka ja maaseudun kehittämisen paradigma rakentuvat vahvasti alueperustaisuudelle sekä yhteisö- ja paikallislähtöiselle kehittämiselle (ns. Leader-toiminta, *Community Led Local Development* CLLD). Maaseudun kehittämisen keskeisinä toimintaperiaatteina korostetaan alhaalta ylös (*bottom up*) suuntautuvaa kehittämistä sekä toimijoiden ja alueiden välistä kumppanuutta ja verkostomaista toimintaa. Yhteisö- ja paikallislähtöisyyteen nojaava maaseudun kehittämisen paradigma korostaa näin vahvasti maaseudun asukkaiden paitsi osallisuutta myös omaa aktiivisuutta. (Karhio 2000.) Tästä seuraa, että samaan aikaan kun maaseudun kehittämisen paradigma voidaan nähdä vastaliikkeenä uusliberaalille kehityssuunnalle, ilmentää se myös itse uusliberaalia hallintaa pyrkinessään aktivoimaan maaseudun asukkaita ja yhteisöjä ottamaan itse aktiivisesti vastuuta hyvinvoinnin tuottamisesta ja paikallisesta kehittämisestä. Yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen paradigma on sulautunut vahvasti myös osaksi suomalaista kylätoimintaa aktiivisten kylien toteuttaessa entistä ammattimaisemmin Leader-hankkeita, ja hanketoiminnan ohjatessa kylätoiminnan kehittymistä (Hyyryläinen 2000, 117–119; Kumpulainen 2012, 85–86).

Hyvinvointivaltion uuden politiikan ja maaseutupolitiikan monilta osin vastakkaiset paradigmat (keskittäminen vs. paikallislähtöisyys, markkinalähtöisyys vs. kansalaislähtöisyys) ovat luoneet hyvinvointivaltion ja maaseudun paikallisyhteisöjen välille jännitteitä. Samanaikaisesti kun kansallisessa

hyvinvointipolitiikassa korostuvat pyrkimykset mittakaavaetuihin, tehokkuuteen ja kilpailukykyyn, pyrkii maaseudun kehittämisen paradigma vahvistamaan paikallis- ja kansalaislähtöistä kehittämistä. Jännite ei koske pelkästään hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan välisiä suhteita, vaan myös kansallisen hyvinvointipolitiikan ja kuntien välisiä suhteita. Möttönen (2014) on kutsunut jälkimmäistä suuren ja pienen sosiaalipolitiikan väliseksi jännitteeksi. Tällä hän viittaa jännitteeseen, jossa kansallinen politiikka ohjautuu entistä vahvemmin talouspoliittisista tuottavuuden ja tehokkuuden lähtökohdista, samalla kun kuntien toteuttama pieni sosiaalipolitiikka pyrkii rakentamaan tiiviimpää yhteistyötä järjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan kanssa. Toiminnan mittakaavojen ja periaatteiden erot haastavat kansalaisosallistumista ja kansalaistoimintaa samalla kun uusliberaali politiikka peräänkuuluttaa aktiivista kansalaisuutta ja yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaa (Miller & Rose 2010).

## **2.2 Julkisista palveluista hyvinvointipalvelujen sekatalouteen**

Tutkimukseni keskeisenä käsitteenä on hyvinvointipalvelut (*welfare services*), enkä juurikaan puhu esimerkiksi peruspalveluista tai julkisista palveluista. Tämä siksi, koska käytetyt käsitteet eivät vain määrittele asian merkityssisältöjä vaan myös ilmentävät ajankuvaa. Ne nostavat esiin ilmiöitä ja samalla piilottavat toisia. Katson, että hyvinvointipalvelujen käsite kuvastaa tutkimukseni kannalta keskeisiä hyvinvointipolitiikan muutoksia ja jännitteitä.

Julkisia palveluja laajennettiin Suomessa aina 1990-luvulle asti universalismin ideaaliin perustuen. Julkisten palvelujen laajeneminen ja kasvavat julkiset menot käynnistivät kuitenkin keskusteluja myös hyvinvointivaltion rajoista ja uudelleenmuotoilun välttämättömyydestä (ks. esim. Hautamäki 1993; Rahkonen 1995; Julkunen 2006). Tähän kytkeytyen hyvinvointipoliittiseen keskusteluun ilmaantuivat 1980- ja 1990-lukujen taitteessa peruspalvelujen ja hyvinvointipalvelujen käsitteet (Rajavaara 2009). Peruspalvelujen



käsitteellä pyrittiin määrittelemään ja rajaamaan kansalaisten oikeuksia, priorisoimaan palveluja sekä etsimään perusteluja säästöille ja leikkauksille. Peruspalveluiksi alkoivat määrittyä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut sekä infrastruktuuripalvelut. (Niemelä ym. 1994.) Määrittelyä palveluista, jotka julkisen vallan tulisi turvata kaikille kansalaisille, käydään monella tapaa edelleen. Tästä on osoituksena sekä kuntaliitosten myötä voimistuneet keskustelut lähipalveluista (Zitting & Ilmarinen 2010) että käynnissä olevan sote-uudistuksen yhteydessä käytävä keskustelu julkisesta palvelulupauksesta (Rautiainen ym. 2020, 30–31). Samansuuntaista keskustelua on käyty myös kansainvälisesti. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa käynnistyneen *Big Society*-hankkeen taustalla tulkitsivat useat tutkijat (esim. Alcock 2010; Kisby 2010; Coote 2011) olevan pyrkimyksen julkisen sektorin kaventamiseen.

Vaikka hyvinvointipalvelujen käsitteellä viitataan pääosin julkisen sektorin tuottamiin tai rahoittamiin palveluihin, on sille määrittynyt myös julkisia peruspalveluja laajempi sisältö. Hyvinvointipalvelujen käsitteellä viitataan usein paitsi julkisen sektorin vastuulla oleviin palveluihin myös markkinaehtoiseihin palveluihin sekä kansalaisjärjestöjen tuottamiin palveluihin. Näiden lisäksi voidaan hahmottaa myös ns. hybridit, kuten yhteiskunnalliset yritykset, jotka sekä täyttävät sosiaalisen tarpeen, että pystyvät selviytymään markkinoilla (Rønning & Knutagård 2015, 37–38; Lundgaard Andersen 2018, ks. Kuva 2). Hyvinvointipalvelujen käsitettä on käytetty usein myös tutkimuksissa, joissa palvelujen yksityistämiseen ja markkinoistumiseen suhtaudutaan kriittisesti (esim. Matthies & Uggerhoj 2014; Koskiahho 2008). Erilaisista käsitevalinnoista huolimatta taustalla vaikuttaa yhteinen kysymys: miten julkisen, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan (ml. perhe) vastuu hyvinvoinnista määrittyy?

Oma tutkimukseni asemoituu aikaan, jota muun muassa Koskiahho (2008) kuvaa palvelutalouteen siirtymisenä. Julkiset palvelut ovat olleet koko 2000-luvun useiden laajojen rakenteellisten muutosten ja uudistusten kohteena. Erityisesti julkista sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää on uudistettu vaiheittain sekä toteutettu laaja toisen asteen koulutusreformi ja liikennepalvelujärjestelmän uudistus. Paikallistasolla kuntien heikentynyt taloustilanne

ja väestörakenteen muutokset ovat näkyneet palveluverkkoa koskevinä muutoksina, joista kipeänä maaseutukysymyksenä ja usein paikallisen kamppailun kohteena on näyttäytynyt erityisesti kouluverkkoa ja kyläkouluja koskevat kysymykset (ks. esim. Lyson 2002; Autti & Hyry-Beihammer 2014; Tedre & Pöysä 2015). Samalla tilaa on tehty niin sanotulle hyvinvoinnin sekataloudelle (*welfare mix*), jossa vastuuta palvelujen tuottamisesta on siirtynyt enenevässä määrin markkinaehtoisille toimijoille ja kansalaisyhteiskunnalle. Tästä kenties räikeimpänä esimerkkinä liikennesektorin murros (Eckhardt 2020; Sireni & Kattilakoski 2019). Maaseudun asukkaiden näkökulmasta muutossuunnat ovat näyttäytyneet usein palvelujen etäännyttämisinä ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla myös arjen turvan heikkenemisenä (tarkemmin esim. Laitinen 2010; Kivelä 2014).



**Kuva 2.** Hyvinvointipalvelujen toimijat Rønningin & Knutagårdin (2015, 38) mukaan.

Johtuen tutkimukseni ajallisesta kontekstista ja tähän kytkeytyvästä hyvinvointipolitiikan muutoksesta katson hyvinvointipalvelujen käsitteen kuvaavan parhaiten meneillään olevaa murrosta. Viittaan hyvinvointipalvelu-

jen käsitteellä näin paitsi julkisin varoin rahoitettaviin (ja tuotettaviin) peruspalveluihin myös laajemmin arjen sujuvuutta ja turvaa tukeviin palveluihin, joiden tarjoamisesta voivat vastata niin julkisen, yksityisen kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat, tai näiden hybridit. Hyvinvointipalvelujen ytimen katson muodostuvan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen (varhaiskasvatus, perusopetus) palveluista, mutta myös laajemmin arjen turvaa ja sujuvuutta tukevista palveluista kuten infrastruktuurista, liikennepalveluista ja päivittäistavarakauppapalveluista, eli toisin sanoen arjen hyvinvointiin kytkeytyvistä palveluista, jotka ovat maaseutualueilla monella tapaa murroksen ja kriittisen muutoksen kohteena.

### **2.3 Kansalaisosallistuminen hyvinvointipalveluissa**

Kansalaisosallistumista tulkitaan usein, kuten tässäkin tutkimuksessa, kansalaisyhteiskunnan viitekehyksessä. Tyypillisesti kansalaisyhteiskunnalla viitataan niin sanottuun kansalaisjärjestöjen kenttään eli kansalaisten vapaaehtoisesti organisoimiin yhteenliittyimiin. Usein puhutaan myös vapaaehtoisesta sektorista tai kolmannen sektorin toimijoista, joiden toimintaa luonnehtii erillisuus valtiosta (*non-governmental*) kuin myös markkinaehtoisista toimijoista voittoa tavoittelemattomina toimijoina (*non-profit*) (Matthies 1994, 14; Konttinen ym. 2010, 20–21; Matthies 2014). Kansalaisjärjestöjen toiminnan osalta korostetaan erityisesti vapaaehtois- ja vertaistoimintaa sekä virkistys- ja harrastustoimintaa. Näiden lisäksi korostetaan usein myös kansalaisjärjestöjen merkitystä sosiaalipalvelujen tuottajina ja työllisyyden hoidossa. (esim. Pihlaja 2010; Pestoff 2011.) 2000-luvun sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on tähdennetty kansalaisjärjestöjen roolia paitsi palvelujen tuottajana myös julkisten palvelujen täydentäjänä ja osittaisena korvaajana (ks. tarkemmin Möttönen & Niemelä 2005; Julkunen 2006, 118–121; Siisiäinen 2014; Halonen & Kattilakoski 2018a; Kekez ym. 2019). Samalla kolmannen sektorin tutkimuksessa on siirrytty enenevässä määrin vapaaehtoisuuden tarkastelusta yhteistoiminnan tarkasteluun ja yhteisön (*community*) käsite

on noussut keskeiseksi (Möttönen 2009). Eurooppalaiset kansalaisyhteiskunnan tutkijat (esim. Evers 2006; Pestoff 2011; Matthies 2014, 44) ovat myös enenevässä määrin kritisoineet perinteisiä tulkintoja kansalaisjärjestöjen riippumattomuudesta suhteessa julkiseen ja yksityiseen sektoriin, ja katsoneet, että tietyn sektorin korostamisen sijaan kiinnostavampaa on tunnistaa kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuus ja tarkastella ennemminkin sektoreiden välisiä suhteita.

Kansalaisyhteiskunnan laajassa määrittelyssä (Evers 2009; Matthies 2014) korostetaan kolmannen sektorin palvelutuotannon ohella erityisesti kysymyksiä, jotka koskevat kansalaisten demokraattista osallistumista (*civicness*) ja yhteiskunnan moraalista sivistyneisyyttä kannattelevaa julkista keskustelua (*civility*). Kiinnostuksen kohteena on tällöin erityisesti se, kuinka demokraattinen kansalaisuus määrittyy, millaisena kansalaisyhteiskunnan ja julkisen välinen yhteys näyttäytyy ja millaisia odotuksia ja mahdollisuuksia kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille luodaan. Keskeisiksi kysymyksiksi nousevat myös, mikä on yhteiskuntapolitiikassa kulloinkin vallitseva hallinnan (*governance*) ideologia ja millaiseen rooliin tämä kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot asettaa.

Kolmannen sektorin tutkija professori Adalbert Evers (2009) on tunnistanut neljä erilaista diskurssia koskien sitä, millaisia merkityksiä ja odotuksia kansalaisuus ja kansalaisosallistuminen hyvinvointivaltiossa ja julkisissa hyvinvointipalveluissa eri hallitsevissa ideologisissa ajattelumalleissa saa (ks. Taulukko 3). Perinteistä hyvinvointivaltiollista ajattelua (*traditional welfarism*) edustavassa diskurssissa julkiset palvelut nähdään kansalaisten sosiaalisina oikeuksina, jotka valtion tulee universalismin hengessä taata kaikille kansalaisille. Kolmannen sektorin rooli nähdään lähinnä julkisia palveluja täydentävänä.

Kansalaisten osallisuutta (*empowerment and participation*, ks. myös Evers 2006, 268–271 *participatorism*) korostavassa diskurssissa painotetaan puolestaan kansalaisten ja yhteisöjen aktiivisuutta niin palvelujen käyttäjinä kuin tuottajina. Kansalaisilla ja yhteisöillä katsotaan olevan tärkeä rooli niin eri väestöryhmien ja paikallisyhteisöjen palvelutarpeiden esiin tuomisessa

(*voice*) kuin myös itse palvelujen tuottamisessa. Yhteisölliset palveluntuottamistavat, kuten osuuskunnat ja yhteiskunnalliset yritykset, korostuvat palvelujen hallinnassa. Kansalaisten osallisuutta korostavassa ajattelussa kansalaisyhteiskunnan toimijat nähdään tasavertaisina kumppaneina (*co-producers*).

Kuluttajakansalaisuutta (*consumerism*) korostavassa diskurssissa tähdenetään puolestaan kansalaisten yksilöllisiä tarpeita ja toiveita sekä valinnanmahdollisuuksia (*choice*) hyvinvointipalvelujen markkinoilla (ks. Koskiahho 2008). Kolmannen sektorin ensisijaisena tehtävänä pidetään kuluttajakansalaisten edunvalvontaa, ja toisaalta kolmannen sektorin toiminnan katsotaan tukevan monimuotoista palvelutuotantoa ja valinnanmahdollisuuksia.

Neljänneksi hyvinvointivaltion diskurssiksi Evers (2009) nimeää aktivoimisen ja sosiaalisen investoinnin valtion (*activating social investment state*), jossa korostuu julkisen vallan pyrkimykset aktiivisen kansalaisuuden ja inhimillisen pääoman tuottamiseen. Ajattelussa korostuu kansalaisten oikeuksien sijaan kansalaisten velvollisuudet ja oma vastuu hyvinvoinnista. Kolmannen sektorin roolina nähdään paitsi palvelujen tuottaminen myös toimiminen vallitsevan politiikan välittäjäorganisaationa.

Edellä kuvattu Eversin jäsenitys on kiteytys siitä, millaisia erilaisia muotoja ja merkityksiä kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat kansallisen hyvinvointimallin kontekstissa saada. Vallitsevan diskurssin tiedostaminen auttaa ymmärtämään niitä odotuksia, joita kansalaisyhteiskuntaan kulloinkin kohdistuu, kuinka kansalaisuus ja kansalaisosallistuminen kansallisessa hyvinvointimallissa ja hyvinvointipalveluissa määrittyy. Toisaalta erilaiset diskurssit limittyvät myös toisiinsa. Suomalaisessa kuin myös laajemmin pohjoismaisessa hyvinvointipalveluja koskevassa diskurssissa voi tunnistaa tällä hetkellä yhtäältä markkinoita ja valinnanvapautta korostavaa kuluttajadiskurssia, kuin myös kansalaisten aktivointiin ja tuottavuuteen pyrkivää sosiaalisten investointien diskurssia. Näiden rinnalla eurooppalaisen maa-seutupolitiikan paradigma asettuu puolestaan vahvasti kansalaisten osallisuutta ja toimijuutta korostavaan diskurssiin. Tulkitsen näin kansalaisosal-

listumisen odotukset ja vallitsevat diskurssit yhtä aikaa hyvin monimuotoisina ja osin myös ristiriitaisina.

**Taulukko 3.** Kansalaisille ja kansalaisosallistumiselle annettavat merkitykset ja odotukset erilaisissa hyvinvointivaltiota ja hyvinvointipalveluja koskeissa diskursseissa (Evers 2009).

<b>Diskurssi</b>	<b>Palvelujen luonne</b>	<b>Tavoitteet</b>	<b>Hallinta</b>	<b>Kolmannen sektorin rooli</b>	<b>Demokraattinen osallistuminen ja julkinen keskustelu</b>
<b>Perinteinen hyvinvointivaltio</b>	Julkiset palvelut sosiaalisia oikeuksia	Kansalaisten ja asiakkaiden suojeleminen	Hierarkkiset hallintatavat, yhtenäiset standardit	Julkisia palveluja täydentävä	Sosiaalinen kansalaisuus, yhdenvertaisuus
<b>Voimaannuttava ja osallistava</b>	Palvelujen monimuotoisuus, paikallisesti sovelletut palvelut	Kansalaisten aktivoiminen ja osallistaminen palvelujen tuottamiseen	Politiikan avoimuus; paikallisesti hajautettu valta, aktiiviset kansalaiset ja yhteisöt	Palvelutarpeiden esiin nostaminen, yhteistuottajuus, räätälöidyt ja innovatiiviset palveluratkaisut	Aktiiviset kansalaiset, erilaisiin tarpeisiin vastaava yhteiskunta
<b>Kuluttajadiskurssi</b>	Henkilökohdalliset palvelut, jotka täyttävät yksilölliset mieltymykset	Kansalaiset osaavina kuluttajina	Markkinat ja valinnanvapaus	Lisää palvelujen tarjontaa ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksia	Kollektiivinen ja valtion toiminta palvelukulttuurin kehittämisessä
<b>Aktivoinnin ja sosiaalisen investoinnin valtio</b>	Kohdennetut palvelut, jotka tuottavat inhimillistä pääomaa	Tuottavien kansalaisten aktivointi ja valvonta	Kolmannen sektorin ja yksityisten toimijoiden tuki hallinnolle	Palvelujen tarjoajia ja julkisen politiikan välittäjiä	Kansalaisvelvoitteiden ja oman aktiivisuuden korostuminen

Eversin jäsenyyksen ohella kiinnostava on myös sosiaalipoliittisia kansalaisliikkeitä tutkineiden Cornwallin ja Gaventan (2001) näkemys siitä, kuinka kansalaisten vahvempi osallistuminen hyvinvointipalveluihin laajentaa kansalaisuuden käsitettä palvelujen käyttäjän ja kuluttajan yksilöllisestä roolista kohti osallistuvampaa toimintaa (*“From users and choosers to makers and shapers”*). Cornwall ja Gaventa ovat tunnistanee yhteisöllistä toimintaa käynnistävänä motiivina toimivan usein yhteisesti jaettu syrjinnän kokemus ja sosiaalisten oikeuksien (*social rights*) vaatimus. Myös suomalaisella maaseudulla sosiaalisia oikeuksia ajavaa yhteisöllistä liikehdintää voidaan tunnistaa erityisesti hyvinvointipalvelujen rakennemuutoksiin, kuten koulukysymyksiin, liittyvissä paikallisissa kamppailuissa (ks. Tantarimäki & Törhönen 2020).

Toiseksi kollektiivisen osallisuuden kentäksi Cornwall ja Gaventa (2001) ovatkin nimenneet käytännön toimijuuden (*agency*). Tällä he viittaavat uudenlaiseen kansalaisuuden identiteettiin. Muutokseen, jossa kansalaiset pyrkivät aktiivisesti kohteista toimijoiksi, oman arjen ja elinympäristön asiantuntijoiksi (esim. Häikiö 2005). Suomalaisella maaseudulla toimijuuden vahvistumista voidaan tunnistaa muun muassa kylätoiminnan kentällä sekä kansalaisyhteiskuntatoimijoiden lisääntyneenä kiinnostuksena yhteiskunnallista yrittäjyyttä ja tätä kautta palvelujen paikallista hallintaa kohtaan (ks. tarkemmin Rinne-Koski ym. 2017, Baltian maista Evans ym. 2021; Euroopasta van Twuijver ym. 2020).

Kolmanneksi kansalaisyhteiskunnan kollektiivisen toiminnan ulottuvuudeksi Cornwall ja Gaventa (2001) ovat nimenneet vastuullisuuden ja selonteon vaatimuksen suhteessa julkiseen hallintoon ja palvelujärjestelmään (*accountability*). Tällä he viittaavat kansalaisten lisääntyneeseen haluun tietää enemmän palvelujen järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä, neuvotella yhteisten varojen käytöstä ja valvoa edustuksellisen demokratian toimijoita. Samalla tämä elävöittää paikallista demokratiaa ja muuttaa kansalaisten roolia palvelujen vastaanottajista osallistuvan ja osaavan kansalaisuuden suuntaan. Tämän kaltaista liikehdintää on tunnistettavissa suomalaisella maaseudulla muun muassa kasvavana vaatimuksena lähidemokratiamallien kehittämiseen (Pihlaja & Sandberg 2012), kuin myös kumppanuuden

vahvistamiseen (esim. Koski ym. 2009) ja osallisuutta tukevien rakenteiden ja toimintamallien kehittämiseen (Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011b).

Kansalaisosallistumista on tärkeä arvioida myös kriittisesti. Vaikka kansalaisten ja asiakkaiden osallisuutta julkisissa hyvinvointipalveluissa korostetaan entistä enemmän, voivat osallistumisen lupaukset kääntyä myös petokseksi. Näin Matthiesin (2017) mukaan tapahtuu, mikäli kansalaisten kuuleminen ja osallisuus jäävät vain näennäiseksi kokeiluksi, eikä kansalaisille tarjota aitoja ja pysyviä mahdollisuuksia vaikuttaa ja saavuttaa parempaa elämää. Osallisuus muuttuu petokseksi myös silloin, jos osallisuusparadigma käytetään hallinnan välineenä tai sillä pyritään oikeuttamaan julkisen vastuun vetäytymistä.

### *Kansalaisosallistuminen vastademokratiana ja tekemisen demokratiana*

Kansalaisosallistumista voidaan tarkastella paitsi osana demokraattista järjestelmää tai hallinnan mekanismeja (Kumpulainen 2012), myös edustuksellista demokratiaa täydentävänä ja korjaavana vastademokratiana (Rosanvallon 2008). Tällöin kiinnostuksen kohteena ovat poliittisten järjestelmien rakenteet, niiden toimivuus ja kansalaisten halukkuus ja kyvykyys käyttää niitä. Pierre Rosanvallon (2008) on pohtinut kansalaisyhteiskunnan merkitystä kiinnostavasti käyttäen vastademokratian käsitettä. Tällä hän viittaa kansalaisyhteiskunnan tarjoavan vastapainoa näivettyvälle edustukselliselle demokratialle. Vastademokratia haastaa ja täydentää edustuksellista päätöksentekojärjestelmää ja nostaa esiin demokratian sisäisiä jännitteitä. Kiinnostava on myös Teppo Eskelisen (2019, 12) tulkinta, kuinka demokratian utopiat tarjoavat kriittisen työkalun demokratian kehittämiseen, kuin myös Rodríguez-Posen (2018) esiin nostama käsite alueiden kosto (*the revenge of the places*), jolla hän viittaa alueiden kurjistumisesta nousevaan poliittiseen vastarintaan ja populismin vahvistumiseen. Suomessa vastademokratian mukaista liikehdintää voidaan tunnistaa koskien niin julkisten hyvinvointipalvelujen hallintaa (esimerkiksi kyläkoulutaistelut) kuin luonnonsuojelua tai



paikallisia luonnonvarakiistoja koskevia kamppailuja (esimerkiksi kaivoskiistat).

Korjaavan vastademokratian ja suoran demokratian muodoiksi voidaan tunnistaa tekemisen demokratia, jolloin ihmiset ryhtyvät toimimaan omaehtoisesti edistääkseen yhteistä hyvää (Kuisma 2013; Värttö ym. 2015). Liisa Häikiö (2001) on puhunut myös yhteistoiminnallisesta vallasta, joka perustuu yhteisön jäsenten keskinäisiin neuvotteluihin. Maaseudulla erityisesti kylätoiminnan perinteen voi katsoa ilmentävän tämän kaltaisia toiminnan muotoja. Kyläyhdistyksillä on ollut Suomessa erityinen rooli kansalaisjärjestöjen kentässä. Suomalainen kylätoiminta on syntynyt aatteellisena vastareaktionä 1960-luvun lopun maaltamuuttoa ja kaupungistumista vastaan (Hautamäki 1979, 10). Omaehtoiseen paikalliseen kansalaistoimintaan pohjaavalla kylätoiminnalla on pyritty kehittämään kyliä ja asukkaiden elinolosuhteita (Hyyryläinen 1994, 47) vastoin ulkopuolelta annettuja tulevaisuuskuvia (Voimistuvat kylät... 2014, 8). Toisenlaisiakin tulkintoja kylätoiminnan luonteesta on tehty. Kaisu Kumpulainen (2012, 12–13) on tarkastellut väitöskirjassaan suomalaista kylätoimintaa ja aktiivisia kyliä ennen kaikkea aktiivisen kansalaisuuden politiikkaan liittyvänä uusliberaalina hallintana. Kiinnostava on myös Hyyryläisen (1994, 28; 2000, 113) tulkinta, kuinka 1970-luvulla virinnyt epävarmuuden aika, taloudellinen taantuma ja talouskasvuun perustuvan edistysuskon kriisi, loivat otollista maaperää kylätoiminnan leviämiseksi avaten epävarmuuden ajassa uuden toivon horisontin.

Maaseudun kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaistoimintaa vahvasti ilmentävän kylätoiminnan suhde julkiseen sektoriin ja eri politiikkalohkoihin on monella tavalla kiinnostava. Kylätoimintaliikkeen syntyvaiheessa 1970–80-luvuilla kunnat olivat usein aktiivisesti tukemassa kylätoimikuntien syntymistä, ja kunnat ja kylät pyrkivät tiivistämään yhteistyötä osana kuntasuunnittelua ja elinkeinopolitiikkaa (Kumpulainen 2012, 22; Itkonen 2000, 16–17; Hyyryläinen 2000, 114–115; Palonen 1992, 8). Myöhemmin suomalainen kylätoiminta integroitui myös kiinteäksi osaksi kansallista maaseutupolitiikkaa ja Suomen liittyttyä Euroopan unioniin osaksi myös eurooppalaisen maaseutupolitiikan paradigmaa (Hyyryläinen & Rannikko 2000, 16–17). Kylätoimin-

nan kiinnittyminen EU:n Leader-ohjelmaan on muuttanut merkittävästi kylätoiminnan luonnetta. Omaehtoisen talkootoiminnan rinnalle on tullut vahvasti kylien hanketoiminta ja tämän myötä merkittävää taloudellista pääomaa, jolla toteutetaan paitsi paikallista yhteisölähtöistä kehittämistä myös maaseutupoliittisia tavoitteita. (Hyyryläinen 2000, 118–119; Nousiainen 2011, 145.)

Paikalliset kyläyhdistykset ovat organisoituneet myös maakunnallisiksi kyläyhdistyksiksi ja valtakunnallisen kattojärjestön (Suomen Kylät ry) alle. Suomen Kylät ry kokoaa yhteen niin paikalliset ja maakunnalliset kyläyhdistykset kuin EU:n paikallista hankerahoitusta koordinoivat alueelliset Leader-toimintaryhmät. Näin suomalaisessa kylätoiminnassa yhdistyy maaseudun kansalaistoiminta aina paikalliselta tasolta maakunnalliselle ja valtakunnalliselle tasolle, ja edelleen kansalliseen ja eurooppalaiseen maaseutupolitiikkaan. Valtakunnallinen kylätoiminta pyrkii aktiivisesti myös maaseudun ja kaupungin välisen vuorovaikutuksen kehittämiseen ja parlamentaariseen vaikuttamiseen. Leader-toimintatapaa pyritään levittämään myös kaupunkiin muun muassa Suomen Kylät ry:n alla toimivan korttelijaoston toimesta. Toiminnan tavoitteeksi on asetettu kylien ja kaupunginosayhdistysten asukkaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen (Paikallisuudella paremmaksi 2021, 11). Kylätoiminnan ja lainsäätäjien välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä pyritään puolestaan edistämään eduskunnan kylätoimintaverkoston kautta. Yhteistyötä ja vaikuttamistyötä tehdään myös kansainväliseen maaseutupolitiikkaan useilla eri foorumeilla. Suomen Kylät ry on ollut aloitteellinen eurooppalaisen yhteistyö- ja kylätoimintajärjestön European Rural Community Alliance'n (ERCA) perustamisessa, kuin myös pohjoismaisen kylätoimintajärjestön (HNSL) ja Leader-ryhmien eurooppalaisen järjestön (ELARD) vahvistamisessa. (Suomen Kylät ry:n kotisivut 2020.) Osana Euroopan komission aloitetta ja kansainvälistä toimintaa on toteutettu myös Suomen älykkäin kylä -kilpailu (*smart village*), jonka tavoitteena on ollut auttaa ja kannustaa kyliä etsimään älykkäitä ratkaisuja palvelujen ja toimintatapojen kehittämiseen (Tantarimäki 2020).

Edellä kuvattu ilmentää yhtäältä, kuinka maaseudun kansalaisyhteiskuntaa on integroitu osaksi poliittista hallintaa. Toisaalta se myös kuvastaa

kuinka maaseudun kylätoimijat ovat itse aktiivisesti luoneet yhteistyöverkostoja ja kumppanuuksia eri aluetasoilla, politiikan sektoreilla ja kansainvälisissä verkostoissa yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen edistämiseksi. Järjestyksessään viidennessä Suomen Kylät ry:n paikallisen kehittämisen ohjelmassa vuosille 2021–2024 (Paikallisuudella paremmaksi 2021, 7–8) on palvelujen yhteisölähtöinen kehittäminen myös entistä vahvemmin esillä. Kylätoimintaa koskevissa toimenpiteissä mainitaan erityisesti kylien yhteisöllisten tilojen muuttaminen paikallisiksi monipalvelukeskuksiksi sekä lähipalvelujen kehittäminen hyödyntämällä digitalisaatiota (esimerkkinä lähi- ja etäkouluratkaisut) ja kehittämällä yhteiskunnallista yrittäjyyttä. Maaseutupolitiikan rinnalla vastuuta halutaan ottaa myös sosiaali-, työvoima-, ympäristö- ja aluepolitiikan kysymyksistä (Suomen Kylät ry:n kotisivut 2020). Kylätoiminnan laaja-alaisuus ilmentää mielestäni kiinnostavasti sekä kansalaistoiminnan että alueiden ja sektoreiden välisten suhteiden monimuotoisuutta. Tätä myös tarkastelen omien empiiristen osatutkimuksieni kautta jäljempänä tarkemmin.

## 2.4 Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria

Analysoin hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan suhteessa tapahtuneita muutossuuntia paitsi maaseudun hyvinvointipalvelujen myös maaseudun paikallisyhteisöjen kontekstissa. Tähän teoreettisia välineitä tarjoaa italialaisten sosiologien (Mingione & Oberti 2003; Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2013) paikallisten hyvinvointijärjestelmien (*Local Welfare Systems, LWS*) teoria.

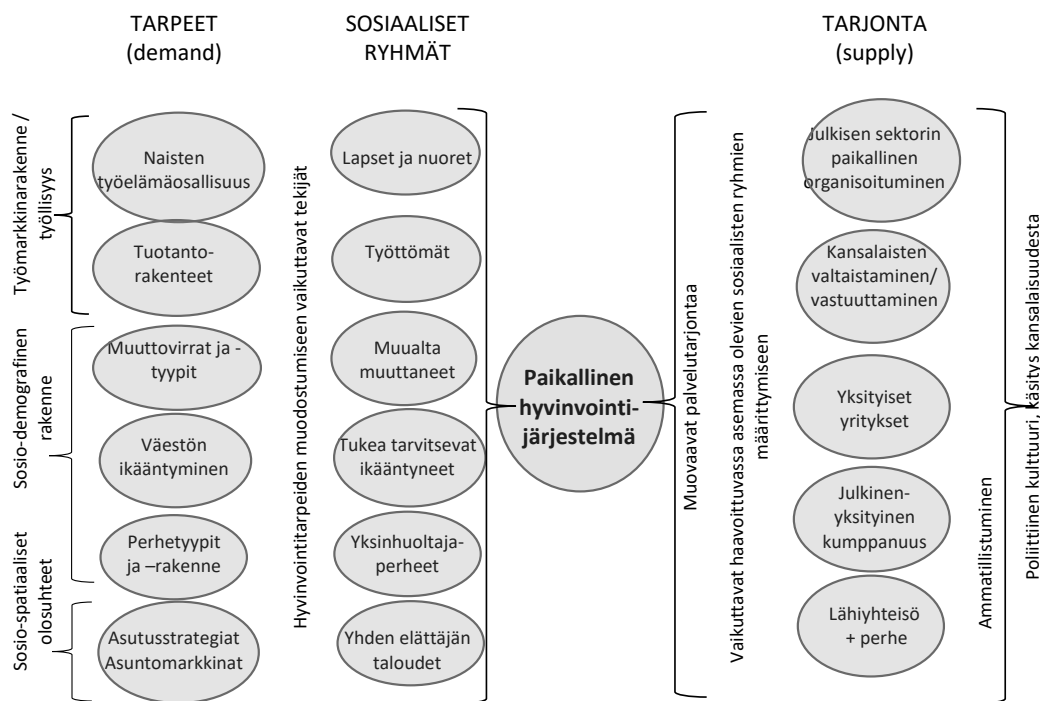
Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria on lähtökohdiltaan ennen kaikkea analyttinen työkalu, joka tarjoaa välineitä tarkastella ja ymmärtää paitsi hyvinvointitarpeiden myös näihin vastaavien resurssien konkretisointia paikallisella tasolla. Mingione ja Oberti (2003) ja heidän kanssaan kehittämistyötä jatkaneet Andreotti ja Polizzi (Andreotti ym. 2012, 1926) ovat määritelleet paikallista hyvinvointijärjestelmää *dynaamiseksi prosessiksi, jossa paikalliset sosioekonomiset ja kulttuuriset olosuhteet vaikuttavat sii-*

hen, millaiseksi eri väestöryhmien tarpeet muotoutuvat sekä millaisilla eri toimijasekoitusten (formal and informal actors) yhdistelmällä hyvinvointipolitiikkaa toteutetaan. Teoria suuntaa näin katseen kansallisen hyvinvointimallin ja hyvinvointipolitiikan konkretisoitumiseen paikallisten olosuhteiden, toimijaverkostojen sekä kansallisen sääntelyn ja instituutioiden muodostamassa monimutkaisessa kokonaisuudessa. Tutkimuksellisessa analyysissä keskitytään siis ennen kaikkea kansallisen ja paikallisen leikkauspisteeseen – tasoon, jossa kansallinen ohjaus ja paikallinen hallinta yhdistyvät. (Andreotti & Mingione 2013; 2016.)

Lähestymistapa korostaa kullakin paikallisella hyvinvointijärjestelmällä olevan omat taloudelliset ja demografiset erityispiirteensä sekä poliittinen ja sosiaalinen kulttuuri, joihin kansallinen hyvinvointimalli ja sen alueellinen toimeenpano sulautuvat. Näin Mingione ja Oberti (2003; ks. myös Andreotti & Mingione 2016) ovatkin korostaneet, että paikallisten hyvinvointitarpeiden ja näihin vastaavien keinojen ja resurssien muotoutumisen ymmärtämiseksi on keskeistä analysoida paikallisia taloudellisia ja sosiodemografisia olosuhteita, paikallista poliittista järjestelmää ja kulttuuria, kuin myös kansalaisyhteiskunnan piirteitä sekä suhdetta julkiseen ja yksityiseen sektoriin. Kuten aiemmin olen tuonut esiin, ovat jälkimmäistä korostaneet myös kansalaisyhteiskunnan tutkijat (esim. Evers 2006; Pestoff 2011; Matthies 2014, 44).

Hyvinvointitarpeiden tunnistamiseksi teoria ohjaa paikallisen väestö- ja työllisyysrakenteen sekä perherakenteiden ja asumisolosuhteiden analyysiin, korostaen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien identifiointia. Hyvinvointia ja hyvinvointipalveluja tuottavien resurssiyhdistelmien identifioimiseksi suuntaa teoria puolestaan analyysia julkisen, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan muotojen ja keskinäisen yhteistyön hahmottamiseen. (ks. Kuva 3.) Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriassa kansalaisyhteiskuntaan katsotaan kuuluvan niin perhe ja lähiyhteisöt kuin uskonnolliset yhteisöt, yhdistykset, osuuskunnat ja epäviralliset ryhmät (Mingione & Oberti 2003). Paikalliset hyvinvointijärjestelmät tulee Andreottin ja Mingionen (2016) mukaan hahmottaa monimuotoisina virallisten ja epävirallisten toimijoiden yhdistelminä, joissa sekä kumppanuudella että

vastuun jaolla on keskeinen rooli hyvinvointipolitiikan paikallisessa toimeenpanossa. Olennaista on näin ymmärtää, kuinka ja millaisten resurssien kautta hyvinvointia paikallistasolla tuotetaan, kuinka hyvinvointivastuu eri sektoreiden ja toimijoiden välillä jakaantuu, ja mikä on toiminnan yhteisöllinen legitimizeetti. Paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysissä korostuu näin myös huomion suuntaaminen julkisen sektorin valmiuksiin edistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä kuin myös se, millaiset ovat julkisen sektorin pyrkimykset ja odotukset koskien kansalaisten osallisuutta ja vastuunottoa (vrt. luvussa 2.3 esitettyä Eversin jäsenystä kansalaisosallistumista määrittävistä diskursseista).



**Kuva 3.** Paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysiä ohjaavat hyvinvointitarpeiden ja -resurssien ulottuvuudet Andreottin ja Mingionen (2016) mukaan.

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriassa voi tunnistaa selkeitä yhtymäkohtia niin kutsuttuun neoendogeenisyyteen perustuvaan paikkaperustaisen kehittämisen paradigmaan, jossa niin ikään korostetaan paitsi paikallisten ominaispiirteiden ja resurssien tunnistamista myös alueiden kehittämistä poikkihallinnollisesti sisäisiin ja ylipaikallisiin verkostoihin ja vuorovaikutukseen perustuen (Kujala ym. 2019). Tutkimukseni sisältääkin paitsi maaseudun paikallisyhteisöjen paikallisen hallinnan tarkastelua, myös paikallisen hallinnan analyysiä suhteessa kansallisiin ja globaaleihin kehityskulkuihin, erityisesti hyvinvointipolitiikan uusliberaaliin uudistamissuuntaan ja eurooppalaisen maaseutupolitiikan paradigmaan.

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria tulee lähelle myös Möttösen kuvaamaa pientä sosiaalipolitiikka (2014) sekä Katajamäen (2011) uuden paikallisuuden käsitettä, joissa molemmissa korostuu kunnan ja kansalaisyhteiskunnan tiivistyvä yhteistyö ja paikallisyhteisöjen oikeus ja tarve kehittyä omista lähtökohdistaan. Kuten uuden paikallisuuden määrittelyssä, myös paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysissä painottuu yhteistuottajuuden eri muotojen tunnistaminen. Toisin sanoen se, millaisia julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön muotoja voidaan tunnistaa niin hyvinvointipalvelujen suunnittelun, hallinnan kuin tuottamisen (*co-governance, co-management, co-production*) tasoilla (Brandsen & Pestoff 2006; Vaillancourt 2009; Pestoff 2011, 17–18). Omalle tutkimukselleni paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria on tarjonnut työkaluja tarkastella ja ymmärtää paikalliseen hyvinvointiin ja hyvinvointipalvelujen muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä moniulotteisesti. Sitä, kuinka kansalliset ja globaalit kehityskulut, pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin uudistamispyrkimykset, maaseudun paikalliset olosuhteet sekä julkisen ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet ovat vaikuttaneet paikallisten hyvinvointijärjestelmien muotoutumiseen maaseutukontekstissa.

Alkujaan paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa on sovellettu eurooppalaisten kaupunkien työllisyyspolitiikkaa ja köyhyyden vastaista sosiaalipolitiikkaa vertailevassa tutkimuksessa (Mingione & Oberti 2003). Näin pohjoismainen hyvinvointimalli eroaa lähtökohtaisesti kontekstista, jossa al-

kuperäistä teoriaa on kehitetty ja pääasiassa sovellettu. Siinä missä konservatiivisessa mannereurooppalaisessa mallissa korostuu perheyhteisöjen rooli hyvinvoinnin turvaamisessa, korostuu pohjoismaisessa mallissa julkisen vallan takaamat oikeudet sosiaaliturvaan ja julkisiin palveluihin. Suomessa kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhdetta on usein pidetty myös poikkeuksellisen läheisenä (esim. Matthies 1994, 34). Maaseudun kontekstissa julkisen ja kansalaisyhteiskunnan välistä suhdetta on myös pyritty tiivistämään korostamalla muun muassa tarvetta kyläyhdistysten ja kuntien tiiviimpään yhteistyöhön (Kumpulainen 2012, 22). Eri asia on kuitenkin arvioida, missä määrin yhteistyö on käytännössä toteutunut, ja missä määrin se ilmenee vain ohjelma- ja strategiatasolla.





### 3 METODOLOGISET VALINNAT

Väitöskirja rakentuu neljästä erillisestä artikkelista ja käsillä olevasta yhteenvedosta. Tässä luvussa käyn läpi tutkimukseni taustalla vaikuttaneita epistemologisia (käsitys tiedon luonteesta) ja ontologisia (käsitys todellisuuden luonteesta) lähtökohtia. Tutkimukseni nojaa hermeneuttiseen tieteenfilosofiseen tutkimusperinteeseen ja asettuu sosiaalisen konstruktionismin ja kriittisen realismin rajapinnoille. Olen yhdistellyt tutkittavana olevan ilmiön ymmärtämiseksi toisiaan täydentäviä aineistoja, menetelmiä ja teoreettisia lähestymistapoja. Tutkimus edustaa näin monimenetelmällistä (ns. *mixed methods research*) lähestymistapaa (Laine ym. 2007, 23–27; Tuomi & Sarajärvi 2018, 78–80).

Tutkimus asettuu yhteiskunnallisen maaseutututkimuksen kenttään, jolle on luonteenomaista monitieteisyys ja tutkimuskohteiden heterogeenisuus. Siiskonen (2003, 6) on kiteyttänyt yhteiskuntatieteellisen maaseutututkimuksen kohteena olevan *”maaseutu ja sen taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset rakenteet, maaseudulla asuvat ihmiset ja heidän elinolosuhteensa sekä maaseudun kulttuuri ja historia. Maaseutututkimuksen keskiössä on maaseudun ihminen ja ihmisen toiminta maaseudulla.”* Tutkimusaiheita maaseutututkimukseen lukeutuviissa kansallisissa väitöskirjoissa ovat olleet muun muassa yhteiskunnallisten muutosten vaikutukset kyliin (esim. Rannikko 1989; Oksa 1989; Pyy 1998; Uusitalo 2020), kylätoiminta (esim. Hyyryläinen 1994; Kumpulainen 2012), maaseudun elämäntavat (Silvasti 2001; Sireni 2002; Högbacka 2003) sekä palvelujen muutos ja syrjäkyläläisten arki (Lehtola 2001). Oma tutkimukseni kiinnittyy suomalaisen maaseutututkimuksen traditioon erityisesti maaseudun palveluja ja yhteisöllistä toimintaa (ml. kylät ja kylätoiminta) koskevien kysymysten kautta. Toisaalta tutkimus kiinnittyy myös laajempaan kansainväliseen osallisuus- ja hyvinvointitutkimuksen kenttään, erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion reformin tutkimukseen.

### 3.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tieteenfilosofisilta lähtökohdiltaan tutkimus edustaa laadullisen tutkimuksen hermeneuttista perinnettä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 36–39) ja ihmistieteellisen tutkimuksen sosiaalisen konstruktionismin suuntausta (Creswell 2003, 8–9). Sosiaalisen konstruktionismin epistemologiset ja ontologiset lähtökohdat nojaavat ajatukseen, että tieto ja ymmärrys todellisuudesta ovat sosiaalisesti rakentuneita. Katson tiedon muodostuvan sosiaalisessa ja kielellisessä vuorovaikutuksessa, ja ymmärryksen ja tulkinnan sosiaalisesta todellisuudesta olevan aina myös sidoksissa historiaan ja kulttuuriin. Toisin kuin konstruktionistisen tieteentutkimuksen jyrkimmät edustajat, en kuitenkaan katso tiedon ja tieteen kuvaamien tosiasioiden olevan pelkästään sosiaalisesti rakentuneita. Oma käsitykseni tiedosta ja todellisuudesta nojautuu sosiaalisen konstruktionismin väljempään tulkintaan. Tulkintaan, joka ei kyseenalaista objektiivista todellisuutta ja tieteellisiä tosiasioita, mutta katsoo ettei todellisuutta ja sen ilmiöitä voida ymmärtää irrallaan niitä ympäröivästä kontekstista. Tutkimuksessani ei näin pyritä kiistämään ympäröivän olemassaoloa vaan ennemminkin rakentamaan käsitystä tutkittavan asian luonteesta. Sosiaalisen konstruktionismin kontekstuaalista ja maltillista suuntausta edustava lähestymistapani tulee lähelle myös kriittistä realismia. Tutkimussuuntausta, joka ei kyseenalaista todellisuutta, mutta katsoo tietämyksemme todellisuudesta olevan aina vajavaista ja tästä syystä lopulta vain todennäköistä (Danermak ym. 2019, 19–20).

Sosiaalinen konstruktionismi tutkimusmetodologisena viitekehyksenä nojaa käsitykseen, että tieto rakentuu aina sosiaalisena prosessina. Tällöin myöskään tutkimusaineisto ei ole jossain valmiina odottava materiaali, vaan aina tutkijan ja tutkimukseen osallistuneiden vuorovaikutuksessa ja reflektoituna, sekä lopulta tutkijan läpi suodattuneena, syntyneenä tietoa (Ryynänen & Rannikko 2021, 16). Todellisuuden monimuotoisuudesta ja kompleksisuudesta johtuen myös tieto on aina kontekstisidonnaista ja moninäkökulmaista (Kekäle & Puusa 2020). Berger ja Luckmann (1994) esittelevät tunnetussa teoksessaan *“The Social Construction of Reality”* (1966) todellisuuden sosiaalisen rakentumisen teoriaansa, ja korostavat todellisuuden rakentu-

van ennen kaikkea yksilön ja yhteiskunnan välisenä dialektiikkana ja vuorovaikutuksena. Teoria pohjaa ajatukseen, ettei yksilö ole pelkästään yhteiskunnan sosiaalisten rakenteiden tuotos vaan myös sosiaalisen maailman tuottaja. Myös tässä tutkimuksessa hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan välistä suhdetta tarkastellaan dialektisena prosessina. Prosessina, jossa yhteiskunnalliset rakenteet ja politiikkatoimet vaikuttavat kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisen kansalaistoiminnan muotoihin, samalla kun kansalaisyhteiskunta muovaa kansallista hyvinvointimallia.

Väitöskirjani jokainen artikkeli muodostaa oman osatutkimuksensa ja tutkimus rakentuu eri vaiheiden kautta tutkimusprosessina (ks. Taulukko 4), jossa ymmärtäminen ja tulkinta etenevät niin sanottuna hermeneuttisena kehänä. Perustan tutkimukselle muodostaa esiyymmärryksen ja aineistojen välinen dialogi ja tältä pohjalta rakentuva pyrkimys ymmärtää osatutkimusten avaamien ilmiöiden laajempia merkityksiä. Käytännössä tutkimus etenee ilmiöiden kuvaamisesta niiden analyysiin ja lopulta osatutkimusten analyysin pohjalta tapahtuvaan laajempaan tulkintaan ja pyrkimykseen ymmärtää kansalaisosallistumisen muutossuuntia maaseudun hyvinvointipalveluissa. Esiyymmärryksen ja aineiston välisen dialogin ja tältä pohjalta tapahtuvan tulkinnan kautta muodostuva tieto ja syventyvä ymmärrys on johdattellut etenemään aina tutkimuksen seuraavaan vaiheeseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 39–42.) Tutkimuksen jokaisen artikkelin muodostaessa oman osatutkimuksensa muodostaa se myös oman tasonsa tutkimuksen hermeneuttisessa kehässä. Jokaisessa osatutkimuksessa saavutettu tieto on lisännyt ymmärrystäni tutkimuksen alla olevasta laajemmasta ilmiöstä ja ohjannut tutkimusta sen seuraavaan vaiheeseen. Tutkimuksellani olen tavoitellut ennen kaikkea perusteltuja tulkintoja tutkimuksen alla olevasta ilmiöstä.

### **3.2 Osallistava toimintatutkimus**

Tutkimuksen lähtökohtana ja keskeisenä metodologisena lähestymistapana on ollut osallistava toimintatutkimus (*Participatory Action Research*, PAR; Kindon ym. 2007), josta voidaan puhua myös osallistuvana tai osallistumi-

seen kutsuvana tutkimuksena (Ryynänen & Rannikko 2021, 18–19). Kyse on tutkimusprosessista, jossa tutkimukseen osallistuvat ovat mukana jollakin tavoin enemmän kuin esimerkiksi perinteisessä haastateltavan roolissa. Tällöin kysymys voi olla ihmisten tai yhteisöjen elämässä pidempään mukana kulkevasta tutkijasta eli etnografisesta tutkimuksesta, tai yhteistutkimuksellisesta lähestymistavasta, jossa tutkijat ja tutkimukseen osallistujat tuottavat yhdessä aineistoa ja uutta tietoa. Tässä tutkimuksessa kyse on lähinnä jälkimmäisestä lähestymistavasta. Tutkimukseni määrittyy myös enemmän osallistavaksi kuin osallistuvaksi tutkimukseksi, huolimatta siitä, että tiedon tuottamisen perustana on ollut tutkijoiden ja tutkimukseen osallistuvien yhteistyö ja ajatus siitä, että tutkimukseen osallistuvat ovat tasavertaisia tiedontuottajia, omien asioidensa ja alueidensa asiantuntijoita (vrt. Jurmu 2021, asiantuntijuus uudistuvissa kunnissa). Mutta koska tutkimusryhmämme on ollut tutkimuksen ja tähän kytkeytyneen kehittämistyön alkuun saattajana, on tutkimusasetelma ollut lähtökohdiltaan osallistava – tutkimusalueita ja niiden yhteisöjä tiedon tuottamiseen ja kehittämiseen mukaan kutsuva.

Osallistavassa toimintatutkimuksessa korostuu niin tutkijoiden kuin tutkimukseen osallistuvien aktiivinen toimijuus, pyrkimys paitsi tiedon tuottamiseen myös sosiaalisen todellisuuden muuttamiseen. Lähestymistapa pitää näin sisällään toimintatutkimuksellisen asetelman, jossa tutkimus ja kehittäminen kulkevat rinnakkain ja tukevat toisiaan. Toiminnan ollessa muutossuuntautunutta voidaan puhua myös taistelevasta tutkimuksesta tai aktivistitutkimuksesta (Ryynänen & Rannikko 2021, 23). Menetelmää on usein sovellettu yhteisötason kehittämishankkeissa, joissa pyritään saamaan aikaan muutosta yhdistämällä tutkimus- ja kehittämistyö. Lähtökohta osallistavalle toimintatutkimukselle kuitenkin on, ettei kehittämistoiminnan sisältöjä tuoda tutkimusalueille valmiina ulkoapäin, vaan nämä määritellään yhteisön sisältä käsin prosessissa, jota tutkimusryhmä tukee (Kuula 1999). Suhteessa keskusteluun menossa olevasta demokratian murroksesta kohti uudenlaista osallistuvaa kansalaisuutta (esim. Mäenpää & Faehnle 2021, 44; Eskelinen 2019, 153–154) voidaan osallistavaa ja osallistuvaa toimintatutkimusta pitää myös yhteiskuntatieteellisesti kiinnostavana ja ajankohtaisena.

Osallistavan toimintatutkimuksen ero tavanomaisiin tutkimusmenetelmiin on sen syklinen eteneminen, jossa toiminta (kehittäminen) ja tutkimus vuorottelevat. Tutkimusprosessin sykli käynnistyy toiminnalla, jota reflektoidaan tutkimuksellisesti, minkä jälkeen edetään taas uuteen yhteiseen toiminnalliseen vaiheeseen. Kyse on tutkimuksellisesta lähestymistavasta osallistujien kanssa ja osallistujia varten "*With and For People*", ei kohteilla ja kohteista "*On and About People*" (Kindon ym. 2007, 9). Toimintatutkimus on näin yhdistelmä tieteellisyyttä ja käytännöllisyyttä – ennen kaikkea vuoropuhelun edistämistä näiden kesken (Kuula 1999).

Muutokseen tähtäävässä toimintatutkimuksellisessa lähestymistavassa korostuu vuorovaikutuksen merkitys. Tutkijoiden aktiivinen kentällä olo ja osallistuminen yhteiseen dialogiin ovat tärkeä osa tiedon tuottamisen ja kehittämisen prosesseja. Tutkijoiden ja tutkimukseen osallistuvien yhteinen keskustelu ja eri näkökulmien esiin tuominen auttavat laajentamaan ajattelua ja synnyttämään uusia ideoita. (Tuomi & Sarajarvi 2018, 90–93, 95–96.) Toimintatutkimuksella on myös maaseutututkimuksen kentässä vahvat juuret. Kuuden yliopiston yhteistyönä toteutettu Kylätutkimus -76 oli professori Lauri Hautamäen (1980) vetämä toimintatutkimus, jolla pyrittiin vastamaan maaseudun rakennemuutokseen edistämällä kylien omaehtoisuutta ja yhteistyötä. Kyseinen tutkimus vaikutti merkittävästi suomalaisen kylätoiminnan syntyyn (Hyryläinen 1994, 36–38; Muilu 2003). Myöhemmin toimintatutkimusta on toteuttanut muun muassa Susiluoma (2001), joka on hahmotanut väitöskirjassaan maaseudun ekologista kehittämisvaihtoehtoa.

### *Maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalaislähtöinen ja yhteisöllinen kehittäminen*

Väitöskirjani ensimmäinen osatutkimus nojaa vuosina 2009–2010 toteutettuun osallistavaan toimintatutkimukseen "*Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta*" (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011). Kyse oli tutkimus- ja kehittämishankkeesta, jossa yhtäältä tutkittiin kansalaisten, päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiä maaseudun hyvinvointipalvelujen tilasta ja kehittämistarpeista,

ja toisaalta hahmotettiin yhteisen dialogin kautta mahdollisuuksia maaseudun hyvinvointipalvelujen, erityisesti lähipalvelujen, kansalaislähtöiseen ja yhteisölliseen kehittämiseen (Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a, 8–9). Hankkeen menetelmälliset lähtökohdat pohjautuivat näin vahvasti osallistavan ja kehittävän toimintatutkimuksen traditioon. Pyrkimyksenä ei ollut vain kiinnostuksen kohteena olevan asiantilan neutraali kuvaaminen vaan sen parantaminen (Lewin 1951).

Tutkimus käynnistettiin valtakunnallisella tiedottamisella ja kumppaneiden etsimisellä jakamalla esitteeksi laadittua postikorttia vuoden 2009 Farmari-näyttelyssä sekä tiedottamalla ja jakamalla yhteydenottokirjettä keskeisiksi katsottujen verkostojen kautta. Näitä olivat Suomen Kylät ry, Leader-toimintaryhmät, kylien maakunnalliset yhteenliittymät, Sosiaali- ja terveys- turvan keskusliiton alueellinen toiminta, Sosiaalialan osaamiskeskukset sekä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. (Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a, 36). Tätä kautta pyrittiin tavoittamaan tahoja ja toimijoita, jotka olivat kiinnostuneita maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisestä kansalaisosallistumiseen ja yhteisöllisyyteen perustuvan ajattelun pohjalta. Yhteydenottoja tuli eri puolilta Suomea kaikkiaan noin 30 erityisesti maaseudun kehittämisen kylä-, järjestö- ja hankeaktiiveilta sekä kunnista ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymistä. Varsinainen osallistavan toimintatutkimuksen prosessi käynnistyi lopulta kahdeksalla alueella näiden oman aktiivisuuden pohjalta. Empiirisiksi tutkimus- ja kehittämisalueiksi valikoitui luonteeltaan ja hallinnolliselta rakenteeltaan erilaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisalueita<sup>5</sup>. Näitä olivat Lapista Tornio sekä Itä-Lapin kun-

---

<sup>5</sup> Tutkimusajankohtana kunta- ja palvelurakennemuutostusta ohjaavana lainsäädäntönä oli 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2007). Tämän suhteen tutkimusalueilla oli etsitty erilaisia rakenteellisia ratkaisuja ja vuoden 2010 lopussa viidellä tutkimusalueella oli toteutettu tai sovittu uusi hallinnollinen sote-ratkaisu.

tayhtymän alue, Pohjois-Pohjanmaalta Raahe sekä Kallion peruspalvelukuntayhtymän alue, Pohjois-Savosta Rautalampi, Keski-Pohjanmaalta Kokkola sekä Jokivarsien yhteistoiminta-alue, ja Etelä-Pohjanmaalta Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue (ks. Kuva 4). Aluetyypeiltään Itä-Lapin kunnat ja Rautalampi edustivat harvaan asuttua maaseutua, Kokkola, Raahe ja Tornio maaseutukaupunkeja ja muut tutkimusalueet pääosin ydinmaaseutua. Maantieteellisesti tutkimusalueet sijoittuivat Länsi-, Keski- ja Pohjois-Suomeen.

Osallistava toimintatutkimus toteutettiin avoimien keskustelufoorumien, viranomaispalavereiden, osallistuvan havainnoinnin ja kenttäkäyntien

---

Pohjois-Pohjanmaalla neljä maaseutukuntaa (Alavieska, Ylivieska, Nivala ja Sievi) olivat solmineet vuonna 2008 yhteistoimintasopimuksen. Yhteistoiminta-alueet olivat uusi rakenne, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu siirtyi yhteistyösopimuksen mukaisesti joko kuntayhtymä- tai isäntäkuntamallilla kunnilta yhteistoiminta-alueelle (Heinämäki 2011, 20–23). Samankaltaiseen ratkaisuun olivat päätyneet vuotta myöhemmin seitsemän kuntaa Keski-Pohjanmaalla (Halsua, Kausinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Veteli, Kannus), kolme kuntaa Etelä-Pohjanmaalla (Alajärvi, johon Lehtimäki liittyi 2009, Soini, Vimpeli) sekä Raahen kaupunki (jäsen vuonna 2009 perustetussa seudullisessa Raahe, Pyhäjoki, Siikajoki ja Vihanti kuntayhtymässä, jolle sosiaalipalvelut olivat siirtymässä 2011 alussa). Itä-Lapin alueella (Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Posio) kunnat olivat niin ikään käyneet neuvotteluja yhteistyön osalta, mutta neuvottelut eivät olleet johtaneet yhteistoiminta-alueen muodostamiseen, eikä kunnilla ollut tähän myöskään lakisääteistä velvoitetta pitkien etäisyyksien kuntina. Torniolle ei puolestaan ollut velvoitetta rakenteelliseen muutokseen sen täyttäessä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimukset. Sama tilanne oli myös Kokkolalla, mutta koska ympäröiviltä maaseutukunnilta edellytettiin yhteistyörakenteita, oli Kälviä, Lohtaja ja Ullava liitetty vuonna 2009 kuntaliitoksella osaksi Kokkolan kaupunkia. Tutkimusajankohtana Rautalampi oli ainoa tutkimusalue, jossa lakisääteisen väestöpohjavelvoitteen mukaista ratkaisua ei ollut syntynyt. Naapurikunnan kanssa solmittu yhteistyösopimus oli purkautunut vuoden toiminnan jälkeen.

menetelmillä. Tutkimusryhmämme<sup>6</sup> järjesti yhteistyössä alueiden eri toimijatahojen kanssa yhteensä 21 ”työkokousta” eli dialogista keskustelufoorumia<sup>7</sup>. Tilaisuuksia voitaisiin kutsua myös keskusteleviksi eli deliberatiivisen demokratian foorumeiksi (Rask ym. 2017; Raisio & Vartiainen 2014), joiden pyrkimyksenä on yhteisen ymmärryksen rakentaminen ja yhteinen hyvä (vrt. Habermasin (1984, 10) kommunikatiivinen toiminta). Kaikille avoimiin tilaisuuksiin osallistui alueiden asukkaita, yhdistys- ja järjestötoimijoita, hanke-toimijoita, paikallisia yrittäjiä, sote-organisaatioiden ja kuntien viranhaltijoita sekä kuntien luottamushenkilöitä keskustelemaan maaseudun hyvinvointipalvelujen tilasta ja kehittämistarpeista sekä pohtimaan paikallisia ja alueellisia mahdollisuuksia palvelujen yhteisölliseen ja kansalaislähtöiseen kehittämiseen (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011). Keskustelutilaisuuksiin osallistui vähimmillään kaksi (Lestijärvi) ja parhaimmillaan 27 (Raahe) osallistujaa. Kaikkiaan tilaisuuksiin osallistui 219 henkilöä eri toimijaroolleissa.

Kunkin tilaisuuden alussa kunnan tai sote-organisaation edustaja käytti puheenvuoron ja tutkimusryhmämme piti alustuksen, jossa avasimme näköaloja siihen, mitä hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta olemassa olevien käytäntöjen pohjalta voisi tarkoittaa (KAMPA-mallivihko 2010). Varsinaista keskustelua pohjustimme kuudella kysymyksellä: *Mitkä nykyisistä palveluista toimivat hyvin? Mistä palveluista ollaan huolissaan? Mitä palveluja puuttuu? Mitä palveluja*

---

<sup>6</sup> Tutkijaparinani hankkeessa työskenteli Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksen sosiaalityön yksiköstä projektitutkija Niina Rantamäki ja tutkimusjohtajana sosiaalityön professori Aila-Leena Matthies.

<sup>7</sup> Keskustelutilaisuuksia järjestettiin kaksi kierrosta. Ensimmäinen keskustelutilaisuuksien sarja toteutettiin viidellä paikkakunnalla (Kannus/Eskolan kylä, Kemijärvi, Rautalampi, Sievi, Tornio) vuoden 2009 syyskuun ja vuoden 2010 tammikuun välisenä aikana ja toisella kierroksella (maalis- ja kesäkuun 2010 välillä) keskustelutilaisuuksia järjestettiin yhteensä 16 kunnassa/pitäjässä (Alajärvi, Halsua, Kannus, Kausinen, Kemijärvi, Kälviä, Lohtaja, Ullava, Lestijärvi, Perho, Raahe, Rautalampi, Toholampi, Tornio, Veteli, Ylivieska). Keskustelutilaisuudet järjestettiin yhteistyössä paikallisten toimijatahojen kanssa, joita olivat kunnat, sote-organisaatiot, Leader-ryhmät ja kyläyhdistykset. (Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a, 38.)



*halutaan kehittää? Miten kansalaisten osallistumista palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa voitaisiin lisätä? Mitä alueella olevia yhteisöllisiä voimavaroja palveluissa voitaisiin hyödyntää?* (Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a, 39.)

Avoimien keskustelufoorumeiden lisäksi järjestimme myös kahdeksan viranomaispalaveria<sup>8</sup>, sillä viranhaltijoiden sitouttaminen toimintatutkimukseen oli tärkeää. Kehittämisen osalta tavoitteena oli kuntien/sote-kuntayhtymien valtakunnallinen pilottihanke sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen Kaste-kehittämishjelmaan. Kullekin tutkimusalueelle laadittiin käytyjen keskustelujen ja viranomaispalavereiden pohjalta oma alueellinen kehittämissuunnitelma kansalais- ja yhteisölähtöisten toimintamallien kehittämiseksi.

Koska tutkimuksella oli alusta asti sekä tutkimuksellinen että kehittämiseen tähtäävä pyrkimys edusti tutkimus lähtökohtaisesti toimintatutkimuksellista, yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävää tutkimusperinnettä (Ryyänen & Rannikko 2021, 21–23). Paitsi, että jäsensimme maaseudun hyvinvointipalvelujen tilaa ja kehittämistarpeita, hahmottelimme yhdessä tutkimukseen osallistujien kanssa konkreettisia tavoitteita ja keinoja maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalais- ja yhteisölähtöiseen kehittämiseen. Aiemmin ei ollut tehty tämänkaltaista osallistavaa toimintatutkimusta, jossa erityisesti maaseudun hyvinvointipalveluja kehitetään alhaalta ylöspäin osana uudistuvia sote-rakenteita.

Paikallisten ja alueellisten keskustelutilaisuuksien ja viranomaispalavereiden lisäksi teimme myös erinäisiä kenttäkäyntejä tutustuen maaseudun paikallisyhteisöjen kansalaislähtöiseen toimintaan. Keväällä 2010 teimme opintomatkan Ruotsiin käyden tutustumassa Taalainmaalla vahvana näyttäytävään osuustoimintaan. Samaisen vuoden syksyllä vierailimme Eskolan kylässä Keski-Pohjanmaalla tutustuen kylän yhteisölliseen toimintaan ja kyläpalveluihin. Erityisesti nämä kaksi kenttäkäyntiä olivat itselleni ratkaisevan

---

<sup>8</sup> Itä-Lapin kunnat, Tornio, Kallion yhteistoiminta-alue, Raahe, JYTAn yhteistoiminta-alue, Kokkola (2), Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue.

tärkeitä tutkimukseni suuntautumisessa seuraavaan vaiheeseen (osatutkimus 2).

### *Aineisto ja analyysi*

Väitöskirjani ensimmäisen osatutkimuksen (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011) aineistona ovat olleet osallistavan toimintatutkimuksen ”työkokousten” (21) muistiot, joiden kirjoittamisesta olen vastannut yhdessä tutkija Rantamäen kanssa. Toimimme keskustelutilaisuuksissa vuorotellen kirjureina ja muistiinpanoista kulloinkin vastannut vastasi myös käydyn keskustelun työstämisestä jäsenytyneeksi keskustelumustioksi (nykyisissä palveluissa hyvää; palvelut, joista ollaan huolissaan/mitä puuttuu; palvelut, joita halutaan kehittää; toiveet/tarpeet kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden kehittämiseksi; paikalliset ja yhteisölliset voimavarat). Osallistavan toimintatutkimuksen lähestymistapaa noudattaen lähetimme keskustelumuis-tiot (kuin myös kullekin alueelle keskustelujen pohjalta laaditut kehittämissuunnitelmat) aina myös kunkin alueen tilaisuuksiin osallistuneille tarkistettavaksi ja kommentoitavaksi. Se, että osallistujat ovat saaneet tarkistaa ja arvioida tehdyt muistiot ja niiden johtopäätökset, parantaa osaltaan tutkimuksen luotettavuutta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 165).

Aineiston analyysi on toteutettu laadullisena sisällönanalyysinä soveltaen teemoittelun ja tyypittelyn menetelmiä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104–107). Alkuun jäsensimme käytyjä keskusteluja kolmen keskeisen näkökulman – maaseutu, hyvinvointipalvelut ja kansalaisosallistuminen – pohjalta ja ryhmittelimme vastauksia tutkimusalueita kuvaavien maaseututyyppejen mukaisesti. Näin saimme hahmotettua maaseutukaupungeissa (Tornio, Raahe,

Kokkola), ydinmaaseudulla (Järvipohjanmaan yhteistoiminta-alue<sup>9</sup>, Jokivarsikuntien alue<sup>10</sup>, Peruspalvelukuntayhtymä Kallio<sup>11</sup>) ja harvaan asutulla maaseudulla (Rautalampi, Itä-Lapin kunnat<sup>12</sup>) korostuvia keskusteluteemoja koskien niin maaseudun olosuhteita, hyvinvointipalvelujen tilaa ja kehittämistarpeita kuin odotuksia ja tunnistettuja mahdollisuuksia kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisen toiminnan kehittämiseksi (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011).

Valitun tutkimusmenetelmän ja aineiston etuna voi pitää sen luomaa mahdollisuutta kaikkien halukkaiden osallistua ja saada äänensä kuuluviin. Toisaalta tämän kaltaisessa aineistossa korostuu usein niiden ääni, jotka muutoinkin osallistuvat jo aktiivisesti. Vastaavasti haavoittuvimpien väestöryhmien ja paljon palveluja käyttävien osallisuus ja kuulluksi tuleminen voi jäädä ohueksi. Tämän kaltaista niin sanottua osallisuuden kasautumista on todennäköisesti tässäkin aineistossa. Keskustelutilaisuuksiin osallistujat ovat valikoituneet ihmisten ja eri toimijatahojen oman kiinnostuksen ja aktiivisuuden mukaan. Aineisto ei näin ole edustava otos tutkimusalueiden väestöstä ja eri toimijatahoista, mutta aineisto välittää tietoa tutkimusalueiden keskusteluilmapiiristä sekä eri toimijatahojen tulkinnoista koskien maaseudun hyvinvointipalvelujen tilaa ja kehittämistarpeita, kuin myös yhteisöllisiä resursseja. Keskustelutilaisuuksien myötä tutkimusalueilla virisi myös keskustelua, tiedonvaihtoa sekä yhteistä ideointia siitä, kuinka hyvinvointipalveluja voitaisiin jatkossa kehittää. Osallistavalla toimintatutkimuksella on ollut näin myös aktivoiva vaikutus.

---

<sup>9</sup> Alajärvi, johon Lehtimäki liitetty 2009, Soini, Vimpeli

<sup>10</sup> Halsua, Kannus, Kaustinen, Lestijärvi, Toholampi, Perho ja Veteli

<sup>11</sup> Alavieska, Ylivieska, Nivala, Sievi

<sup>12</sup> Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Posio

Osana toimintatutkimusta tutkimusalueille laadittiin myös kehittämissuunnitelmat siitä, kuinka kansalaisosallistumista hyvinvointipalveluissa eri alueilla voitaisiin konkreettisesti edistää. Kunkin alueen kehittämissuunnitelma pohjautui paikallisissa keskustelutilaisuuksissa ja viranomaispalaverissa yhteisesti tunnistettuihin kehittämistarpeisiin, ja kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden näkökulmista avautuviin mahdollisuuksiin. Lopulta erilaisen viranomaispäätösten ja paikallispoliittisten kamppailujen seurauksena kolme sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä vastaava yhteistoiminta-alue lähti mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen Kaste-kehittämishjelman rahoittamaan pilottihankkeeseen<sup>13</sup>. Kyse oli tietävästi tämän ohjelman ensimmäisestä hankkeesta, joka rakentui alhaaltapäin kansalais- ja paikallislähtöisesti ja erityisesti maaseutunäkökulmasta.

Ajatus kansalaislähtöisten mallien pilotoimiseksi maaseudun hyvinvointipalveluihin sai yllättäen myös poliittisen kamppailun piirteitä niin kunnissa kuin valtakunnan tasolla. Osassa tutkimusalueita hankkeesta vetäydyttiin viranhaltijapäätöksellä, huolimatta siitä, että luottamushenkilöt ja kansalaisyhteiskuntatoimijat seisoivat vahvasti hankkeen takana. Myös valtakunnan tasolla kansalaisosallistumisen näkökulma kohtasi ministeriön virkamiesten vastustusta ja saatiin mukaan KASTE-ohjelmaan lopulta silloisen peruspalveluministerin tuella. Nykyään osallisuuden edistäminen on laajasti tavoitteena ja mukana julkishallinnon, kuten julkisten palvelujen kehittämisessä, mutta tuolloin 2010-luvun taitteessa ajatus oli osin vielä vieras. Tutkijan ja kehittäjän roolissa kentällä kohtasi kyseenalaistamista kansalaisosallistumista ja tähän kytkettyä maaseutunäkökulmaa kohtaan. Kentällä viranhaltijan esittämä epäilevä kysymys ”Mitä tekemistä kansalaisilla ja maaseudulla

---

<sup>13</sup> Hanke sai myönteisen rahoituspäätöksen Kaste-osahankkeena ja kansalaisosallistumisen menetelmiä sekä palvelujen yhteisöllisiä tuottamismalleja lähdettiin pilotoimaan sote-organisaatioihin palkattujen alueellisten kehittäjien koordinoimana Kokkolan ja Kruunupyyn yhteistoiminta-alueella, Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueella sekä peruspalveluliikelaitos JYTan alueella (Matthies & Rantamäki 2013).

on kuntien sote-rahojen kanssa?” on tästä ehkä räikein ja kuvaavin esimerkki. Pidän kuitenkin toimintatutkimuksen laajaa maaseudun asukkaita ja paikallisyhteisöjä osallistavaa sekä asukkaiden, viranhaltijoiden ja päättäjien välistä vuoropuhelua edistänyttä prosessia sekä tutkimuksellisesti että maaseudun kehittämisen näkökulmasta merkityksellisenä.

### 3.3 Tapaustutkimus

Toisena tutkimuksen metodologisena lähestymistapana on ollut tapaustutkimus, joka määrittyy väljästi ja jota voidaan toteuttaa erilaisin aineistoin ja tutkimusmenetelmin, kuten tässäkin tutkimuksessa on tehty. Pyrkimyksenäni on ollut ymmärtää syvällisemmin valittuja tapauksia ja sitä, mitä ne lopulta ilmentävät. Tyypillisesti tapaustutkimuksen kohteena on yhteisö, organisaatio tai tapahtumakulku. Tapaustutkimukselle on luonteenomaista 1) holistisuus eli kokonaisvaltainen analyysi, 2) kiinnostus sosiaaliseen prosessiin, 3) useiden erilaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, 4) aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen sekä 5) tapauksen ja kontekstin rajan hämärtyminen. Tapaustutkimuksessa ei kuitenkaan ole kyse pelkästä ilmiön kuvauksesta, vaan siihen liittyy aina myös kiinnostus jotakin jännitettä kohtaan. Tapaus on siis aina tapaus jostakin, ja näin tutkijan on tärkeä erottaa toisistaan *tapaus* ja *tutkimuksen kohde* – mitä tapaus ilmentää. (Laine ym. 2007, 9–10.)

#### *Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – tapaukset Eskola ja Skattungby*

Väitöskirjani ensimmäisen osatutkimuksen kenttäkäynneillä paikantuneet Skattungbyn ja Eskolan kylät (ks. Kuva 4) johdattelivat itseni tutkimuksen seuraavaan vaiheeseen (Kattilakoski 2015), tapaustutkimuksen pariin. Vierailut kylissä herättivät kiinnostukseni tarkastella lähemmin kylien toimintaa ja organisoitumista yhteisölliseen kansalaistoimintaan, erityisesti palvelujen tuottamiseen. Lähdin eri tutkimusmenetelmin selvittämään kylien historiallisia taustoja ja palveluja koskevia muutoksia. Halusin ymmärtää syvällisemmin millaisia yhteisöllisiä merkityksiä ja strategioita kylätoiminnan ja kylien

yhteisöllisen palvelutuotannon taustalla vaikuttaa, ja lopulta, mitä kylien yhteisöllinen toiminta laajemmin ilmentää.

Näin väitöskirjani toinen osatutkimus<sup>14</sup> suuntautui osallistavasta toimintatutkimuksesta tapaustutkimuksen strategiaan. Tutkimuskohteena säilyi edelleen maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalaislähtöinen ja yhteisöllinen kehittäminen, mutta tutkimusalueiksi rajautui kuntien ja sote-kuntayhtymien sijaan kyläyhteisöt. Siirryin näin eräällä tapaa palvelujärjestelmätasolta kylä- ja yhteisötutkimuksen kentälle. Edelleen tutkimusotteeni säilyi monimenetelmällisenä, mutta aineistossa ääneen pääsivät erityisesti kylien aktiivit. Halusin ymmärtää syvällisemmin palvelurakennemuutosten vaikutuksia kylien yhteisölliseen kansalaistoimintaan, ja tässä tapauksessa erityisesti vahvistuneeseen kylätoimintaan ja yhteisölliseen palvelutuotantoon. Kuinka aktiivisissa kylissä rakennetaan paikallista hallintaa lähipalvelujen turvaamiseksi ja kehittämiseksi? Ja kuinka kylien yhteisöllinen palvelutuotanto muuttaa kylien suhdetta kuntaan ja julkiseen palvelujärjestelmään?

Eskolan ja Skattungbyn kylien tutkimusaineisto muodostuu erityisesti kyliin toteuttamistani kenttäkäynneistä ja henkilökohtaisista keskusteluista kyläaktiivien kanssa. Eskolan kylään toteutin kaikkiaan neljä kenttäkäyntiä vuosien 2009–2013 aikana. Ensimmäisen kerran vierailin kylässä syksyllä 2009 tapaamassa kyläyhdistyksen sekä kylällä käynnistyneen kyläpalvelujen kehittämishankkeen<sup>15</sup> edustajia. Kävin heidän kanssaan keskustelua kylän ja kylätoiminnan vaiheista, kylän palveluista ja näissä tapahtuneista muutoksista. Toisen kerran vierailin kylässä alkuvuodesta 2010, jolloin järjestimme Eskolan kyläkoululla osallistavan toimintatutkimuksen<sup>16</sup> avoimen keskustelutilaisuuden. Tällöin paikalla oli kaikkiaan 19 osallistujaa eri toimijaposi-

---

<sup>14</sup> "Paikallinen hallinta maaseudun palvelurakennemuutoksessa" -tutkimushanke 9/2013–4/2014.

<sup>15</sup> Eskolan kyläyhdistyksen 3/2009–2/2010 toteuttama pilottihanke, jossa kokeiltiin erilaisia malleja kyläpalvelujen tuottamiseen.

<sup>16</sup> "Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta" (KAMPA) tutkimus- ja kehittämishanke 8/2009–12/2010.

tioista: kylän asukkaita, kyläaktiiveja, kaupungin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Kävimme keskustelua paikallisten palvelujen tilasta, kehittämistarpeista ja yhteisöllisistä kehittämismahdollisuuksista. Myöhemmin syksyllä järjestimme Eskolan kylätalolla seminaarin, jonka yhteydessä toteuttiin kyläkerros ja kuultiin kylän eri toimintojen ja palvelujen esittelyä neljän kyläyhdistysaktiivin toimesta.

Loppuvuodesta 2013 olin jälleen yhteydessä kylään. Keskustelin tällöin Skype-yhteydellä kyläyhdistyksen, vanhempainyhdistyksen ja kyläpalveluyrityksen toimijoiden kanssa. Keskustelimme erityisesti Eskolan kylän ”Koulu kylän monipalvelukeskuksena” -hankesuunnitelmasta. Vierailin myös myöhemmin kylässä tavaten kyläyhdistyksen ja perustetun kyläpalveluyrityksen edustajia ja kävin heidän kanssaan keskustelua kuntapalvelujen muutoksista sekä käynnistyneen kyläpalveluyrityksen toiminnasta. Keväällä 2014 täydensin jälleen aineistoa keskustelemalla sähköpostitse vanhempainyhdistyksen edustajan kanssa Green Care -luontohoivakoulua koskevista suunnitelmista. Heinäkuussa 2014 täsmensin ja päivitin vielä kylää koskevia tietoja puhelinkeskustelulla kyläyhdistyksen edustajan kanssa. Väitöskirjani yhteenvetolukuun olen edelleen päivittänyt kylää koskevia tietoja erityisesti kylän kotisivuilta keräämäni aineiston pohjalta.

Eskolaan tekemäni kenttäkäynnit ja keskustelut kyläyhdistyksen, vanhempainyhdistyksen, kyläpalveluyrityksen ja eri kehittämishankkeiden aktiivien kanssa, ja näistä tekemäni kenttäpäiväkirjat ja muistiinpanot, muodostavat ensisijaisen Eskolaa koskevan tutkimusaineiston. Näiden lisäksi täydentävänä aineistona ovat olleet kylän omat ja median tuottamat aineistot koskien kylän palvelutuotantoa. Lisäksi olen kerännyt visuaalista aineistoa valokuvaamalla kenttäkäyntien yhteydessä kylän keskeisiä paikkoja ja palveluja.

Skattungbyn osalta aineisto on pitkälti samankaltainen, mutta suppeampi. Vierailin osana tutkimusryhmää Skattungbyssä keväällä 2010. Tapasin tällöin paikallisen kyläaktiivin kylän ”olohuoneessa” eli kyläkaupalla ja tein muistiinpanoja hänen kertoessa tutkimusryhmällemme kylän historiasta ja yhteisöllisen kansalaistoiminnan vaiheista, erityisesti osuustoimintaan pohjaavan palvelutuotannon kehittymisestä. Teimme kyläaktiivin johdolla myös

kyläkerroksen tutustuen kyläkaupan toimintaan, kylällä sijaitseviin päiväkotij- ja koulurakennuksiin, kirkkoon ja kotipalveluosuuskunnan tukikohtaan. Kyläkerroksen lomassa kuulin myös kansalaisopiston toiminnasta kylällä. Vietin Skattungbyssä päivän ja tein kuulemastani ja käydyistä keskusteluista sekä havainnoista muistiinpanoja ja kenttäpäiväkirjaa, sekä otin valokuvia visuaaliseksi aineistoksi.

Vuonna 2014 täydensin ja päivitin Skattungbytä koskevaa aineistoa käymällä sähköpostitse tarkentavia keskusteluja aiemmin tapaamani kyläaktiivien kanssa. Täydentävänä aineistona ovat lisäksi olleet kylän ja median tuottamat aineistot koskien kylän palvelutuotantoa, ja niin ikään aineiston päivitys kylän kotisivujen pohjalta yhteenvetolukua varten. Näin sekä Eskolaa että Skattungbytä koskeva tutkimusaineisto on täydentynyt ja päivittynyt useamman vuoden ajan ja osatutkimuksesta voisikin puhua myös monimenetelmällisenä seurantatutkimuksena. Erityisesti Eskolan osalta näyttäytyi tärkeänä täydentää ja päivittää aineistoa useaan otteeseen, sillä sekä kuntapalveluissa että kylän omaehtoisessa toiminnassa tapahtui väitöskirjatutkimuksen aikana merkittäviä muutoksia.

Olen analysoinut kylä koskevaa aineistoa laadullisen sisällönanalyysin menetelmin teemoittelemalla ja tyypittelemällä kylien organisoitumisen ja kyläpalvelujen kehittymisen eri vaiheita, ja toimijatahoja näiden taustalla. Analysoidessani, mistä tutkimustapaukset yleisemmin kertovat, olen hyödyntänyt hallintavallan ja paikallisen hallinnan teoreettisia työkaluja.

### *Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien kestävyys – tapaukset Ilomantsi ja Ullava*

Kolmannessa osatutkimuksessani jatkoin tapaustutkimuksen strategiaa, mutta tässä vaiheessa karttunut tieto ja ymmärrys ilmiökentästä suuntasi ohjaamaan tutkimusta aiempaa laajempaan perspektiiviin. Oli käynyt ilmeiseksi, että kansalaisosallistumista ja yhteisöllistä kansalaistoimintaa maaseudun hyvinvointipalveluissa tulisi tarkastella palvelujen hallintaa ja tuottamista laajemmin. Aikaisempaa kokonaisvaltaisemman viitekehyksen ilmiön tarkasteluun tarjosi italialaisten sosiologien (Mingione & Oberti 2003;



Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2013; 2016) paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria (*Local Welfare Systems*). Lähestymistapa johdatteli systeemiteoreettiseen ajatteluun ja tarkastelemaan paikallisten hyvinvointitarpeiden ja resurssien muotoutumista sekä paikallisen kontekstin että kansallisen hyvinvointipolitiikan kehityksessä (Rantamäki & Kattilakoski 2017; ks. myös Kattilakoski & Rantamäki 2016). Kiinnostus suuntautui näin aiempaa selvemmin hyvinvointipalveluja ja kansalaisosallistumista koskevien kysymysten ohella myös paikallisen sosiaalisen järjestelmän sekä paikallisen ja kansallisen välisen suhteen ja leikkauspisteen tarkasteluun. Tunnistimme kollegani kanssa lähestymistavan tarjoavan välineitä myös maaseudun paikallisyhteisöjen kestävyuden tarkasteluun (Rantamäki & Kattilakoski 2017).

Väitöskirjani kolmas osatutkimus pohjaa vuosina 2014–2016 toteutettuun *”Maaseudulle rakentuvat paikalliset hyvinvointijärjestelmät - Rural Local Welfare Systems”*-tutkimushankkeeseen, jonka toteutin yhdessä tutkija Rantamäen kanssa. Tutkimuksessa kiinnostuksemme suuntautui maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien rakenteen ja toiminnan ymmärtämiseen. Yhtäältä siihen, kuinka paikalliset toimijaresurssit ja käytännöt vaikuttavat paikallisten hyvinvointijärjestelmien muotoutumiseen, ja millaisena kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan suhde näyttäytyy hyvinvointitarpeiden tunnistamisessa ja niihin vastaamisessa. Lisäksi kiinnostuksemme kohdistui sektori- ja toimijarajat ylittävän yhteistyön synnyttämiin uudenlaisiin yhteisöllisiin toimintamalleihin. Käynnistimme tutkimuksen kartoittamalla maaseutuyhteisöjä, joissa paikallisiin hyvinvointitarpeisiin oli etsitty aktiivisesti uudenlaisia yhteisöllisiä ja eri toimijatahojen yhteistyöhön pohjautuvia ratkaisuja. Empiirisiksi tutkimuskohteiksi valikoitui lopulta neljä maaseudun paikallisyhteisöä<sup>17</sup>, joista väitöskirjakokonaisuuteen kuuluvassa artikkelissa (Rantamäki & Kattilakoski 2017) on näistä mukana kaksi: Ilomantsin kunta ja erityisesti siellä kehitetty ”Kylätalot monipalvelukeskuksina” -toimintamalli

---

<sup>17</sup> Ilomantsin kunta Pohjois-Karjalasta, Sievin kunta Pohjois-Pohjanmaalta, Kokkolan kaupunkiin liitetty Ullavan pitäjän Keski-Pohjanmaalta sekä Ylä-Vieksin kylä Kuhmosta.

sekä Ullavan pitäjä ja erityisesti siellä perustettu palveluosuuskunta (ks. Kuva 4).

Ilomantsin ja Ullavan tutkimusaineisto muodostuu sekä määrällisestä että laadullisesta aineistosta. Tutkimusalueiden väestö-, koulutus- ja työmarkkinarakennetta koskevat tiedot on kerätty Tilastokeskuksen tietokannasta. Laadullisen aineiston muodostavat kenttäkäyntien yhteydessä tehdyt tutkimushaastattelut sekä (osallistuvaan) havainnointiin pohjaavat kenttäpäiväkirjat. Taustoittavana ja täydentävänä aineistona ovat lisäksi olleet erilaiset Ilomantsin ja Ullavan paikallista kehittämis- ja yhteistoimintaa kuvaavat dokumentit<sup>18</sup> sekä kuntien ja kylien kotisivut<sup>19</sup>. Tämän lisäksi seuraisimme tutkimuspaikkakuntia koskevaa uutisointia sekä sosiaalisen median (paikalliset Facebook-ryhmät) keskusteluja tunnistaaksemme tapahtumia, joilla on vaikutusta paikallisyhteisöjen toimintaan.

Itse vastasin Ilomantsia koskevan tutkimusaineiston keräämisestä ja analyysistä. Toteutin Ilomantsiin kaikkiaan kolme kenttäkäyntiä vuoden 2014 aikana. Vierailin kahdesti Kivilahden kylän kyläpalvelupäivässä ja tein vierailujen yhteydessä kolme tutkimushaastattelua. Haastattelin Kylätalot monipalvelukeskuksina -hankevetäjää (kunnan työntekijä), kyläyhdistysaktiivia sekä kylätalolle jalkautunutta sote-viranhaltijaa. Varsinaisten tutkimushaastattelujen lisäksi kävin useampia vapaamuotoisempia keskusteluja paikalla olleiden kyläläisten kanssa. Tein tekemistäni haastatteluista ja keskusteluista muistiinpanoja ja pidin osallistuvaan havainnointiin pohjaavaa kenttäpäiväkirjaa. Kolmannella kenttämatkallani osallistuin Ilomantsin kyläneuvoston perustamiskokoukseen. Kokous pidettiin kuntakeskuksessa, jonne oli kunnan toimesta kutsuttu koolle kylien yhdistystoimijat. Pidin myös tässä tilaisuudessa osallistuvaan havainnointiin pohjaavaa kenttäpäiväkirjaa. Näin Ilomantsia koskeva empiirinen aineisto muodostuu kenttäkäyntien yhteydessä tehtyjen haastattelujen ja vapaamuotoisempien keskustelujen muistiinpanoista sekä osallistuvan havainnoinnin kenttäpäiväkirjoista.

---

<sup>18</sup> Ilomantsin osalta Kylätalot monipalvelukeskuksina -hankkeen raportit.

<sup>19</sup> Ilomantsin ja sen kylien kotisivut, Ullavan palveluosuuskunnan kotisivut.

Ullavaa koskevan tutkimusaineiston keräämisestä ja analyysistä on vastannut Rantamäki. Vuoden 2014 aikana Rantamäki toteutti tutkimusalueelle kaksi kenttämätkaa, ja teki näiden yhteydessä kolme tutkimushaastattelua. Hän haastatteli paikallisen palveluosuuskunnan aktiivia sekä Ullavassa työskenteleviä sote-viranhaltijoita. Kenttäkäyntien yhteydessä hän tutustui myös Ullavan palveluosuuskunnan toimintaan. Taustoittavana ja täydentävänä aineistona ovat lisäksi olleet Ullavassa vuosina 2010 ja 2012 järjestettyjen keskustelutilaisuuksien<sup>20</sup> muistiot. Myös itse vierailin Ullavassa syksyllä 2012 haastattelemassa palveluosuuskunnan aktiivia ja havainnoimassa palveluosuuskunnan toimintaa<sup>21</sup>.

Sekä Ilomantsia että Ullavaa koskevan aineiston analyysissä olemme soveltaneet teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109–110). Analyysin ensimmäisessä vaiheessa loimme Ullavan ja Ilomantsin paikallisten hyvinvointijärjestelmien rakennetta ja toimintaa kuvaavat tyyppikuvaukset soveltaen Andreottin ja kumppaneiden paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa (Andreotti ym. 2012; ks. myös Mingione & Oberti 2003; Andreotti & Mingione 2014). Tämän jälkeen analysoimme tapauksia teemaattisella sisältöanalyysillä, jota ohjasi Gibbsin (2000) määrittelemät viisi kestävän kehityksen läpileikkaavaa periaatetta: riittävän elämänlaadun turvaaminen kaikille, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo, osallisuus ja yhteisöllisyys, ympäristöstä huolehtiminen sekä tulevaisuuden turvaaminen. Tältä pohjalta analysoimme maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien sosiaalista, taloudellista ja ekologista kestävyttä.

---

<sup>20</sup> ”Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta” (KAMPA) osallistavan toimintatutkimuksen avoin keskustelutilaisuus, sekä myöhemmin käynnistyneen Kaste-kehittämishankkeen Kyläraatinki-tilaisuus.

<sup>21</sup> Kävin tutustumassa Ullavan palveluosuuskunnan toimintaan maaseutupolitiikan Hyvinvointipalvelut-teemaryhmän erityisasiantuntijan roolissa.



**Kuva 4.** Väitöskirjan empiiristen osatutkimusten (I-III) tutkimusalueet.

## *Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian kehittäminen*

Väitöskirjani neljäs osatutkimus (Kattilakoski & Rantamäki 2020) on kokoava teoreettinen artikkeli. Sille erityisen reflektiopohjan muodostavat vuosien 2008–2019 aikana tehdyt tutkimukset, jotka koskivat maaseudun hyvinvointia ja hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen ja paikallisyhteisöjen näkökulmista (Kattilakoski, Matthies & Rantamäki 2011; Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a ja 2011b; Matthies & Rantamäki 2013; Kattilakoski 2015; Kattilakoski & Rantamäki 2016; Rantamäki 2017; Rantamäki & Kattilakoski 2017 ja 2019). Kolmannessa osatutkimuksessa (Kattilakoski & Rantamäki 2016; Rantamäki & Kattilakoski 2017) analyysiä oli ohjannut paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria, jolla pyrittiin ymmärtämään maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin ja hyvinvointiratkaisujen muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Tekemiemme tutkimusten myötä, ja tutkittavaa ilmiötä koskevan ymmärryksen lisääntyessä vahvistui kuitenkin näkemys siitä, ettei alkuperäinen teoria sellaisenaan tarjoa riittävästi välineitä paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysiin niin pohjoismaisen hyvinvointimallin kuin maaseudun kontekstissa. Tästä havainnosta käsin lähdimme täydentämään ja kehittämään alkuperäistä teoriaa käyttäen apuna kompleksisuusajattelun avaamia näköaloja (Kattilakoski & Rantamäki 2020).

**Taulukko 4.** Osatutkimusten menetelmät, aineistot ja analyysi.

Osatutkimukset	Aineistonkeruun menetelmät	Aineistot	Aineistojen analyysi
<p><b>I</b></p> <p>Kattilakoski, Matthies &amp; Rantamäki (2011): Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa</p>	<p><b>Osallistava toimintatutkimus</b></p> <p>Avoimet keskustelutilaisuudet</p> <p>Osallistuva havainnointi</p>	<p><b>Keskustelutilaisuuksien (21) muistiot</b></p> <p><b>(219 osallistujaa):</b></p> <p>Kemijärvi (9 + 15)</p> <p>Tornio (15 + 11)</p> <p>Raahe (27)</p> <p>Sievi (20), Ylivieska (3)</p> <p>Kälviä (4), Lohtaja (4), Ullava (3)</p> <p>Kannus (11) / Eskolan kylä (19), Halsua (7), Lestijärvi (2), Kaustinen (5), Perho (4), Toholampi (5), Veteli (6)</p> <p>Alajärvi (16)</p> <p>Rautalampi (17+16)</p>	<p><b>Laadullinen sisällönanalyysi</b></p> <p>teemoittelu</p> <p>tyypittely</p>
<p><b>II</b></p> <p>Kattilakoski (2015): Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmämuutoksessa</p>	<p><b>Monimenetelmällinen tapaustutkimus</b></p> <p>Kenttäkäynnit</p> <p>(Ryhmä) haastattelut/ keskustelut</p> <p>Osallistuva havainnointi</p>	<p><b>Eskola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenttäkäynneillä (4) tehtyjen haastattelujen ja käytyjen keskustelujen muistiinpanot, osallistuvan havainnoinnin kenttäpäiväkirjat</li> <li>- Video-, puhelin- ja sähköpostikeskustelujen (3) muistiinpanot</li> <li>- Kylän ja median tuottamat aineistot</li> </ul> <p><b>Skattungby</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenttäkäynnillä käydyn keskustelun muistiinpanot, osallistuvan havainnoinnin kenttäpäiväkirja</li> <li>- Sähköpostikeskustelujen muistiinpanot</li> <li>- Kylän ja median tuottamat aineistot</li> </ul>	<p><b>Laadullinen sisällönanalyysi</b></p> <p>teemoittelu</p> <p>tyypittely</p>

<p><b>III</b> Rantamäki &amp; Kattilakoski (2016): Local welfare systems in rural Finland as a representation of sustainable development</p>	<p><b>Monimenetelmällinen tapaustutkimus</b></p> <p>Alkukartoitus</p> <p>Tilastot</p> <p>Kenttäkäynnit</p> <p>Haastattelut/ Ryhmäkeskustelut</p> <p>(Osallistuva) havainnointi</p>	<p><b>Ilomantsi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tilastollinen kunta-aineisto</li> <li>- Kenttäkäynneillä (3) tehtyjen haastattelujen (3) ja keskustelujen muistiinpanot, osallistuvan havainnoinnin kenttäpäiväkirjat</li> <li>- Kylätalot monipalvelukeskuksina -hankkeen dokumentit</li> </ul> <p><b>Ullava</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tilastollinen paikkatietoaineisto</li> <li>- Kenttäkäynneillä (2) tehtyjen haastattelujen (3) muistiinpanot</li> <li>- Keskustelufoorumien (2) muistiot (3 + 12 osallistujaa)</li> </ul>	<p><b>Teoriaohjaava sisällönanalyysi</b></p> <p>paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria / kestävän kehityksen ulottuvuuksia läpileikkaavat periaatteet</p>
<p><b>IV</b> Kattilakoski &amp; Rantamäki (2020): Hyvinvointia paikallistamassa – Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulokintamalli</p>	<p><b>Aikaisempien tutkimusten reflektointi</b></p>	<p><b>Vuosina 2008–2019 tehdyt tutkimukset, joissa tarkasteltu maaseudun hyvinvointia ja hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen ja paikallisyhteisöjen näkökulmista</b></p>	<p>Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian kehittäminen</p> <p><b>kompleksisuusajattelua</b> hyödyntäen</p>

### 3.4 Aineistojen rajoitteet ja luotettavuus

Tutkimuksen kohteena ovat olleet sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä vastanneet kunnat ja yhteistoiminta-alueet sekä maaseudun paikallisyhteisöt, jotka ovat ilmaisseet kiinnostuksensa, tai joissa on jo selkeästi ollut tunnistettavissa liikehdintää maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalais- ja yhteisölähtöiseen kehittämiseen. Aineistossa painottuu näin yhteistoiminnalliseen kehittämiseen pyrkivien alueiden, yhteisöjen ja toimijoiden ääni. Tutkimusaineistoa voi pitää kaikkiaan melko laajana erityisesti ensimmäisen osatutkimuksen osalta.

Osallistava toimintatutkimus ulottui kahdeksalle kunta- tai kuntayhtymäpohjaiselle sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisalueelle ja kaikille avoimia keskustelutilaisuuksia järjestettiin kaikkiaan 21 seitsemässätoista eri kunnassa/pitäjässä<sup>22</sup>. Tutkimukseen osallistui keskustelutilaisuuksien kautta yhteensä 219 informanttia eri rooleissa: maaseudun asukkaita, kolmannen sektorin toimijoita, kuntapäätäjjiä sekä kuntien ja sote-organisaatioiden viranhaltijoita. Osallistavan toimintatutkimuksen periaate, että keskustelutilaisuuksiin osallistujilla on ollut mahdollisuus lukea ja tarkistaa tehdyt muistiot on vahvistanut aineiston ja tulkintojen luotettavuutta.

Tapaustutkimusten kohteena on ollut kaksi kylää, pitäjää ja Ilomantsin kunta. Tapaustutkimusten osalta olen kerännyt aineistoa monimenetelmällisesti ja pidempiaikaisen seurantatutkimuksen hengessä, minkä katson lisännen aineiston luotettavuutta. Aineistojen jonkin tasoisena puutteena voi kuitenkin pitää sitä, etten ole nauhoittanut ja litteroinut tekemiäni haastatteluja ja käymiäni keskusteluja, eikä tutkimuksesta ole näin ollen ollut mahdollista nostaa suoria sitaatteja. Lisäksi maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysissä olisi jälkeinpäin arvioituna ollut hedelmällistä huomioida vahvemmin myös seurakuntien ja yksityisen sektorin, erityisesti paikallisten palveluyrittäjien, roolia.

---

<sup>22</sup> Kokkolassa tilaisuudet järjestettiin Kälviän, Lohtajan ja Ullavan pitäjissä. Kannuksessa oma tilaisuus järjestettiin myös Eskolan kylällä.



### 3.5 Tutkimusetiikka ja oma tutkimuksellinen positio

Laadullisessa tutkimuksessa tulee huomioida eettiset kysymykset tutkimuksen kaikissa vaiheissa aina aiheen valinnasta tutkimustulosten julkaisuun ja aineistojen arkistointiin (Vuori 2022). Tutkimukseen osallistuneiden yksityisyyden suojan turvaamiseksi olen säilyttänyt keskustelumuistioita, haastattelumuistiinpanoja sekä osallistuvan havainnoinnin kenttäpäiväkirjoja joko salasanalla suojatulla tietokoneella tai lukitussa työhuoneessa. Osallistavan toimintatutkimuksen keskustelumuistiot, jotka on lähetetty tilaisuuksien jälkeen kaikille yhteystietonsa antaneille tarkistettaviksi, sisälsivät osallistujien nimitiedot ja taustaorganisaatiot vain niiltä osin, miten kukin osallistuja oli itse halunnut nämä ilmoittaa. Muistioihin kirjatut asiat eivät myöskään olleet yksittäisiin ihmisiin liitettävissä vaan ilmaistuna yleisen keskustelun tasolla. Olen noudattanut osatutkimuksissa kulloinkin voimassa olleita tietosuojakäytäntöjä ja tutkimushankkeiden päätyttyä hävittänyt tutkimukseen osallistuneiden henkilötietorekisterit kuten sähköpostilistat.

Omaa tutkimuksellista positiotani kuvaa kehittämisorientoitunut maaseutututkimus. Asemoin itseni kriittisen yhteiskuntatutkimuksen kentälle, ja ehkä jopa tutkija-aktivistiksi, jossa itselläni tutkijana on ollut kaksoisrooli: olla sekä tutkija että tiedon tuottaja refleksiivisessä vuorovaikutuksessa tutkimukseen osallistujien kanssa (Ryynänen & Rannikko 2021, 14–16). Näin on tapahtunut erityisesti ensimmäisen osatutkimuksen kohdalla.

Väitöskirjaprosessin kuluessa itselleni muotoutui myös kaksi eri positiota. Paitsi että olen työskennellyt tutkijana eri tutkimushankkeissa, olen myös toiminut maaseutupolitiikan temaattisissa verkostoissa<sup>23</sup> erityisasiantuntijan tehtävissä. Koen, että kaksoisrooli on eräällä tapaa tuonut painolastia ja haastanut osoittamaan tavallista enemmän tutkimusten poliittista riippumattomuutta. Toisaalta sekä toimintatutkimus että yhteiskuntapoliittinen tutkimus ovat siinä mielessä aina poliittista, että kummassakin tavoitellaan muutosta ja yhteiskunnan kehittämistä paremmaksi (Ryynänen & Rannikko

---

<sup>23</sup> Hyvinvointipalvelut, Elämänlaatu, Kansalaistoiminta ja hyvinvointi

2021, 22–23; Savikuja 2005, 10–12). Mahdollisuudet olla mukana maaseutu-  
politiikan vertikaalisissa ja horisontaalisissa verkostoissa, joissa käydään  
moniäänistä dialogia poikkisektoraalisesti ja eri aluetasoilla, ovat rikastutta-  
neet ymmärrystäni maaseudun toimintaympäristöjen moninaisuudesta  
sekä ajankohtaisista maaseudun kehitykseen vaikuttavista ilmiöistä ja yh-  
teiskuntapoliittisista prosesseista. Tämän kaltaista laaja-alaista tietopohjaa  
ja systeemistä ymmärrystä olisi nähdäkseni ollut vaikea hankkia pelkästään  
tutkimuskirjallisuuden ja yksittäisten tutkimusten pohjalta. Näin ollen koen  
oman toimijuuden ja osallisuuden maaseudun kehittämisen, politiikan ja  
tutkimuksen läpileikkaavissa verkostoissa rikastuttaneen tutkimuksellista  
mielikuvitustani muun muassa tiedon tuottamisen menetelmistä.

## **4 KANSALAISOSALLISTUMINEN HYVINVOINTIPALVELUJEN KEHITTÄMISTÄ HAASTAVANA PARADIGMANA**

Väitöskirjani ensimmäisen osatutkimuksen aikoihin elettiin julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen niin sanottua Paras-vaihetta<sup>24</sup>. Tämä tarkoittaa, että perusterveydenhuoltoa ja sosiaalitoimea koskevien palvelujen järjestämisvastuu oli jo monin paikoin siirtynyt väestöpohjaltaan suurempiin, vähintään 20 000 asukkaan kuntiin tai kuntayhtymiin. Käytännössä uudistus edellytti mittavia kuntaliitoksia tai yhteistoiminta-alueiden perustamista. Vuosina 2007–2011 Suomessa toteutettiin 57 kuntaliitosta, joiden myötä kuntien määrä väheni 105:llä eli noin neljänneksellä. Lisäksi yhteistoiminta-alueita, joihin kuului yhteensä 170 kuntaa, perustettiin 47. (Heinämäki 2011, 26.) Muutos kosketti erityisesti maaseutualueita. Kuntaliitosten myötä usea maaseutukunta sulautui osaksi kaupunkia, kaupungin reuna-alueeksi (Rannikko 2009; Leinamo 2010; Kumpulainen 2014). Kyse ei näin ollut vain sosiaali- ja terveyspalvelujen organisoimisesta uudelleen vaan myös merkittävästä aluehallintoa ja demokratiaa koskevasta kysymyksestä. Kuntarakenteen sekä julkisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän hallinnollinen uudistaminen tekivät hyvinvointipalveluista vahvasti myös demokratian ja osallisuuden kysymyksen.

Käynnistyneet julkisten palvelujen reformit ja hallinnon etäännyminen erityisesti harvaan asuttujen alueiden arjesta korostivat uudella tavoin tarvetta luoda edustuksellisen demokratian rinnalle kansalaisten osallisuutta ja lähi-

---

<sup>24</sup> Kunta- ja palvelurakennemuudistus (PARAS-hanke) oli Vanhasen I hallituksen keväällä 2006 käynnistämä hanke, jonka tavoitteena oli eheän kuntarakenteen muodostaminen ja perusterveydenhuoltoa ja sosiaalitoimea koskevien palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjaan.

demokratiaa tukevia rakenteita ja käytäntöjä (Pihlaja & Sandberg 2012; Kattajamäki 2013; Uusitalo 2013). Kahdeksalla kunta- tai kuntayhtymäpohjaisella sote-järjestämialueella vuosina 2009–2010 toteuttamassamme tutkimuksessa (osatutkimus I) hahmotimme kansalaisten, viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien kanssa käymiemme keskustelujen pohjalta mahdollisia suuntia kansalaisosallistumisen ja yhteiskehittämisen vahvistamiseen maaseudun hyvinvointipalveluissa. Käytyjen keskustelujen pohjalta vahvistui käsitys siitä, että maaseudun asukkaiden osallistumista niin omien palvelujen suunnitteluun, arviointiin kuin kehittämiseen tulisi vahvistaa. Samaan aikaan kansainvälinen teoreettinen keskustelu ja tutkimukset (esim. Evers 2006; Pestoff 2009; Vamstad 2007) osoittivat, että kansalaisosallistumisen vahvistamisella voidaan parantaa paitsi palvelujen demokraattisuutta, myös niiden laatua ja vaikuttavuutta.

#### **4.1 Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisen kompleksisuus**

Tutkimus kahdeksalla luonteeltaan erilaisella hallinnollisella sote-alueella nosti esiin sekä alueille yhteisiä että paikkaspesifejä kysymyksiä koskien maaseudun hyvinvointipalvelujen tilaa ja kehittämistarpeita. Yleisesti alueille jaettiin huoli erityisesti vanhusten kotona asumista tukevien palvelujen riittämättömydestä ja toimimattomuudesta, lapsiperheiden palveluista sekä maaseutunuorten syrjäytymisestä. Myös aiemmat tutkimukset tukivat havaintoja maaseutualueille paikantuvista hyvinvointivajeista (esim. Karvonen & Kauppinen 2008; Kaskisaari ym. 2010). Keskustelutilaisuuksissa maaseudun asukkaat ja paikalliset toimijatahot peräänkuuluttivat vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittämistä niin eri sektoreiden (erityisesti kansalaisyhteiskunta ja julkinen sektori) kuin aluetasojen (kylä, kunta, alueellinen sote) välillä (osatutkimus I; ks. myös Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a, 69–71).

Nyt, reilu kymmenen vuotta myöhemmin, eletään tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaavat entistä laajemmat, monin paikoin jo maakunnalliset sote-organisaatiot. Vaikka julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollinen uudistaminen on osoittautunut poliittisesti varsin vaikeaksi ja lukuisat lainsäädäntöhankkeet ovat vuosien saatossa kaatuneet, ovat ne kaatuneet aina eteenpäin. Palvelujen hallintoa ja sisältöjä on sote-hankkeiden kariutumisesta huolimatta uudistettu kuntien käynnistämällä prosesseilla. (Rautiainen ym. 2020.) Kesällä 2021 edettiin lopulta myös historialliseen vaiheeseen, jossa eduskunta hyväksyi Marinin hallituksen sote- ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait. Tämän myötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy pääosin nykyisen maakuntajaon mukaisesti 21 hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta.

Maaseudun asukkaiden näkökulmasta jo läpiviedyt rakenteelliset ja toiminnalliset uudistukset ovat olleet monisyisiä ja ristiriitaisia. Yhtäältä laajentuneet hallinnolliset järjestämisalueet ovat tasoittaneet kuntakohtaisia eroja erityisesti sote-alueiden sisällä palvelutarjonnan ja palvelujen myöntämisperusteiden yhdenmukaistuessa. Maaseutualueille tämä on usein tarkoittanut myös palvelutarjonnan monipuolistumista ja ammatillisen osaamisen vahvistumista. (Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021; Muilu ym. 2013, 81; Heinämäki 2011.) Toisaalta muutossuuntana on ollut myös fyysisen palveluverkon harveneminen, mikä on nostanut palvelujen saavutettavuuden yhdeksi keskeiseksi maaseutukysymykseksi. Vaikka palvelujen saavutettavuutta on pyritty parantamaan erityisesti digitaalisilla kuin myös jalkautuvilla ja liikkuvilla palveluilla (Kattilakoski & Halonen 2018), ovat kansalaiset kokeneet julkisten palvelujen saatavuuden heikentyneen erityisesti harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla (Sillanpää & Ålander 2017, 35–36). Myös harvaan asutun maaseudun kuntaorganisaatioissa sote-uudistuksen maaseutuvaiikutukset on arvioitu enemmän kielteisiksi kuin myönteisiksi (Halonen & Kattilakoski 2018b, 27–28).

Maaseudun hyvinvointipalveluja ja koettua hyvinvointia käsittelevät tutkimukset (esim. Satka & Hämeenaho 2015; Kattilakoski & Sireni 2020) osoittavat myös aina näihin päiviin asti, että maaseudulla kipuillaan edelleen pit-

kähti samojen hyvinvointi- ja palveluvajeiden äärellä. Tutkimusten ja kansalaiskyselyjen valossa voidaan sanoa, että maaseudun hyvinvointipalvelujen kysymys on osoittautunut äärettömän vaikeaksi, ja samaan aikaan entistä kriittisemmäksi kysymykseksi. Reformien heikon vaikuttavuuden ja näihin johtaneiden syiden pohtiminen erityisesti maaseutunäkökulmasta on jäänyt kuitenkin niin poliittisesti kuin tutkimuksellisesti varsin vähäiseksi. Omissa tulkinnoissani ja osana tutkimusryhmää (osatutkimus I) olen esittänyt näkemyksiä siitä, että syitä reformien ainakin osittaiseen epäonnistumiseen olisi syytä etsiä nykyistä enemmän palvelujen organisoinnin ja paikallisen demokratian välisistä yhteyksistä.

On myös huomionarvoista, että eri tutkimusten johtopäätöksissä (esim. Blomberg & Petersson 2010; Kattilakoski & Rantamäki 2016) julkisten palvelujen pitkälti alueneutraalia, rakenteelliseen ja toiminnalliseen samankaltaisuuteen ja tiettyihin mittakaavoihin tähtäävää uudistamista on arvioitu varsin kriittisesti. Paikkasokean kehittämisen (*place-blind development*) (Barca ym. 2012) ja alueneutraalin trimmaamisen (Katajamäki 2022, 151–152) ongelmana pidetään erityisesti sitä, ettei politiikka- ja kehittämistoimissa kyetä tällöin riittävästi huomioimaan alueiden ja arjen monimuotoisuutta, eikä näin ollen myöskään tarpeiden ja resurssien paikkasidonnaisia yhteyksiä. Tulkintani mukaan julkisten hyvinvointipalvelujen, kuten maaseudun lähipalvelujen, kehittämisessä on huomioitu varsin vähän myös palveluihin kiinteästi kytkeytyviä laajempia arjen hyvinvoinnin ja arjen turvan näkökulmia. Arjen hyvinvoinnin lähestymistapa suuntaa katseen siihen, kuinka ihmiset kokevat yhteiskunnallisten rakenteiden kuten palvelujen, paikallisen elinympäristön sekä henkilökohtaisten ja yhteisöllisten resurssien tukevan hyvinvoinnin konkretisoitumista omassa arjessa (Kattilakoski & Sireni 2020; Raijas 2011, ks. myös Hämeenaho 2014).

## 4.2 Kansalaisosallistumisen kehittäminen maaseudun hyvinvointipalveluissa

Tutkimusryhmämme pyrki tuolloin 2010-luvun taitteessa jäsentämään valitsevalle julkisten palvelujen kehityssuunnalle – palvelujen keskittymiselle ja markkinoistumiselle – vaihtoehtoista suuntaa (osatutkimus I). Etsimme osallistavalla toimintatutkimuksella radikaalisti uudenlaista, kansalaisten yhteisöllisistä ja paikallisista lähtökohdista rakentuvaa näkökulmaa maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseen (ks. myös Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011a, 8). Teoreettisena keskusteluyhteytenä toimi tällöin Euroopassa levinnyt yhteisöllisyyttä ja kansalaisosallistumista palveluissa korostava lähestymistapa (*participatorism*, Evers 2006). Tulkintamme mukaan valitseva julkisten ja yksityisten palvelujen kehityssuunta oli asettanut maaseudun palvelut haavoittuvaan asemaan ja uusien näköalojen etsiminen näytti välttämättömältä, mutta myös mahdolliselta. Uuden kehittämissuunnan etsimistä alhaalta päin – yhdessä maaseudun asukkaiden ja yhteisöjen kanssa ja paikallisia yhteisöllisiä rakenteita tukien – tuki osaltaan suomalaisen kylätoiminnan perinne (Hyryläinen 1994; Kumpulainen 2012) sekä maaseudun kehittämisen uusi paradigma, jossa korostui maaseudun asukkaiden osallisuus, yhteisöllinen kehittäminen sekä paikallislähtöisyys (Hyryläinen & Rannikko 2000, 25–28).

Julkisia palveluja koskevan päätöksenteon etääntyminen paikallistasolta ja maaseudun asukkaiden ja yhteisöjen arjesta oli herättänyt maaseutualueilla aitoa huolta mahdollisuuksista vaikuttaa omaa elinympäristöä ja palveluja koskeviin kysymyksiin. Havainto vahvisti tulkintoja siitä, että edustuksellisen demokratian rinnalle tarvitaan uudenlaisia kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia tukevia rakenteita ja käytäntöjä. Tutkimuksen keskeisiksi kysymyksiksi nousivatkin, kuinka maaseudun asukkaiden ja yhteisöjen sekä palvelujen järjestämisestä vastaavien tahojen välistä vuoropuhelua voidaan kehittää sekä vahvistaa kansalaislähtöisyyteen ja kansalaisosallistumiseen perustuvaa ajattelua palvelujärjestelmässä. Tutkimusalu-

eilla käytyjen keskustelujen pohjalta hahmottui kolme tasoa, joilla maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalais- ja yhteisölähtöinen kehittäminen näytti sekä mahdolliselta että tarpeelliselta. (Osatutkimus I.)

### *Palvelujen demokraattinen hallinta*

Osallistavan toimintatutkimuksen 21 keskustelutilaisuudessa yhteensä 18 eri paikallisyhteisössä, ja näistä erityisesti Paras-hankkeen myötä toteutuneilla maantieteellisesti laajoilla kuntaliitos- ja sote-yhteistoiminta-alueilla, nousi selkeästi esiin asukkaiden ja yhteisöjen tarpeet ja toiveet maaseudun hyvinvointipalvelujen kansalais- ja paikallislähtöisempään kehittämiseen. Näin ensimmäiseksi kehittämisen tasoksi jäsenyi *palvelujen demokraattinen hallinta* eli asukkaiden ja yhteisöjen aidot mahdollisuudet tulla kuulluksi ja vaikuttaa omia palveluja ja elinympäristöä koskeviin asioihin. Voitaisiin puhua myös yhteishallinnasta (*co-governance*), jolla viitataan erilaisiin käytäntöihin, joiden myötä kansalaiset pääsevät osallistumaan julkisten palvelujen suunnitteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon (Pestoff 2011; Vaillancourt 2009).

Palvelujen demokraattisen hallinnan osalta tutkimusalueilla kaivattiin erityisesti malleja, jotka jalkauttaisivat kuntapäittäjiä ja sote-toimijoita maaseudun paikallisyhteisöihin yhteiseen dialogiin. Uhkakuvaa, että kehittäjäeliitin ja kansalaisten maantiede, tapa hahmottaa todellisuutta, eivät enää kohtaa (Katajamäki 2013), pidettiin tutkimusalueilla todellisena. Erityisesti kuntaliitoskunnissa ja yhteistoiminta-alueilla kaivattiin uudenlaisia foorumeita vuoropuhelun lisäämiseksi viranhaltijoiden/päittäjien ja asukkaiden/paikallisyhteisöjen kesken. Kyse oli näin pitkälti erilaisten deliberatiivisten toimintamallien kehittämistarpeesta. Deliberatiivisen eli keskusteleavan demokratian vahvuutena voidaan pitää paitsi siihen liittyviä pyrkimyksiä keskinäiseen kunnioitukseen ja moniäänisyyteen ennen kaikkea legitimitetin hakemista päätöksille julkisen keskustelun kautta. Periaatteena tämä tukee kansalaisten mahdollisuuksia osallistua heitä itseään koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon. (Lundström & Raisio 2013; Raisio & Virta 2016.)



Tutkimuksesta on kulunut nyt noin kymmenen vuotta ja erilaisia palvelujen demokraattisen hallinnan muotoja on kehitetty niin kunnissa kuin sote-organisaatioissa. Tällaisia ovat muun muassa erilaiset kuntalaisfoorumit ja kansalaisraadit (Raisio & Vartiainen 2011). Useissa kunnissa on toteutettu myös osallistuvaa budjetointia (*participatory budgeting*), mitä kautta kuntalaisille on avautunut mahdollisuuksia osallistua yhteisiä verovaroja koskevaan keskusteluun, suunnitteluun ja päätöksentekoon (Cabannes 2015; Salminen ym. 2016; Pihlaja 2017). Käytännössä kyse on ollut kuitenkin lähinnä pienimuotoisista kokeiluista, jotka ovat tarjonneet ennemminkin maistiaisasia asukkaiden osallistumisesta kunnalliseen päätöksentekoon, kuin niinkään todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia (Hurme 2017). Kehitetyt osallisuusrakenteet ovat vastoin tavoitteitaan voineet olla myös ulossulkevia (Boltdt 2021).

Esimerkkejä pidemmälle viedyistä palvelujendemokraattisen hallinnan malleista ovat muun muassa Kajaanin kaupungin ja Nakertaja-Hetteenmäen asuinalueen yhteissuunnittelu (Salmikangas 2004) sekä Vuolijoen aluelautakuntamalli Kajaanissa<sup>25</sup>. Aluelautakunta toimii aiemman Vuolijoen kunnan alueella ja sen tehtävänä on vaikuttaa Kajaanin kaupungin päätöksentekoon sekä kehittää Vuolijoen aluetta. Aluelautakunta antaa lausuntoja koskien kuntastrategiaa, talousarviovalmistelua sekä alueensa yleis- ja asemakaavoja. Se myös vastaa alueensa palveluista kaupunginvaltuuston talousarviossa sille osoitettujen tehtävien ja määrärahojen puitteissa.

Isommassa kuvassa Vuolijoen kaltaiset lähidemokratiamallit eivät ole kuitenkaan edenneet lukuisista pyrkimyksistä huolimatta (Katajamäki 2009; Pihlaja & Sandberg 2012, 65). Lähidemokratia-käsite on myös pitkälti häivytetty osallisuutta ja demokratiaa koskevasta keskustelusta, ja tämän sijaan siirrytty puhumaan muun muassa kumppanuuspöydistä. On kuitenkin hyvä tunnistaa, että lähtökohtaisesti kyse on erilaisista elimistä. Vaikka kumppanuuspöytien ideana on niin ikään vuorovaikutuksen ja kuntalaisten osallisuuden edistäminen, ja päämääränä löytää ratkaisuja tietyn palvelun tai laajemmin ihmisten elinympäristön kehittämistarpeisiin (Jaakkola 2018), eroaa

---

<sup>25</sup> [Vuolijoen aluelautakunta \(kajaani.fi\)](http://kajaani.fi)

malli lähtökohtaisesti lähidemokratian ideasta. Kumppanuuspöydissä ei ole kyse asukkaiden tai yhteisöjen mahdollisuuksista osallistua päätöksentekoon vaan ennemminkin osapuolten sitoutumisesta yhteistyöhön ja vastuiden jakamisesta yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Palvelujen demokraattiseen hallintaan liittyy kiinteästi ajatus myös paikallisen näkökulman vahvemmassa huomioimisesta. Kyse on ennen kaikkea viranhaltijoiden ja päättäjien kyvystä tunnistaa hallinnollisesti laajenevilla alueilla paikallisesti eriytyvä kehitys koskien niin toimintaympäristöjä, hyvinvointitarpeita kuin yhteisöllisiä resursseja. Näin jo ensimmäisessä osatutkimuksessa alkoi hahmottua tarve laajentaa näkökulmaa palveluista hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaan mutta samalla myös paikallisempaan tarkasteluun. Havainto ja ymmärrys tästä hahmottui myöhemmissä osatutkimuksissa (osatutkimukset III ja IV) paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettiseksi lähestymistavaksi (Mingione & Oberti 2003; Andreotti & Mingione 2016).

### *Kansalaislähtöisyys palveluprosesseja läpäisevänä periaatteena*

Toiseksi kansalaisosallistumisen kehittämistasoksi maaseudun hyvinvointipalveluissa jäsenyi tutkimuksessa *kansalaisnäkökulman ja asiakasosuuden johdonmukainen vahvistaminen julkista palvelujärjestelmää ja palveluprosesseja läpäisevänä periaatteena*. Tällä olemme viitanneet tarpeeseen kehittää osana palvelujärjestelmää toiminta-ajattelua, jossa asiakkaan omaa elämäntilannetta ja elinympäristöä koskeva asiantuntijuus huomioidaan johdonmukaisesti läpi palveluprosessin.

Näkökulma haastaa professionaalista lähestymistapaa ja peräänkuuluttaa kansalaisten aseman ja toimijaroolin muutosta suuntaan, jossa dialogi ja kansalaisten oma asiantuntijuus ja osallisuus palveluissa vahvistuvat (vrt. participationism, Evers 2006, 268–271; Matthies 2014; Niskala ym. 2017). Näkökulma korostaa paitsi asiakkaan oman asiantuntijuuden tunnustamista myös oikeuksia saada ja tuottaa palveluja koskevaa tietoa. Keskeiseksi kehittämiskohteeksi nousee tällöin sekä osallistavien työmenetelmien kehittä-

minen että sellaisten olosuhteiden luominen, jotka tukevat asiakkaan asiantuntijuuden esille tuloa. Pohjimmiltaan kyse on kokonaisvaltaisesta ajattelutavan muutoksesta koskien ammattilaisten ja palvelujärjestelmän toimintaa.

Asiakkaan roolin muutosta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on tarkasteltu erityisesti sosiaalityön kentällä (esim. Pohjola ym. 2017; Valkama 2012). Kehitettyjä ja tutkittuja asiakasosallisuuden muotoja ovat olleet muun muassa asiakasraadit ja kokemusasiantuntijat. Vaikka tutkimuksissa muutokseen pureudutaan pääsääntöisesti jonkin tietyn palvelun tai asiakasryhmän viitekehyksessä – eikä niinkään laajemmin yhteisöjen ja arjen sujuvuuden näkökulmasta – en myöhemmissä väitöskirjani osatutkimuksissa syventynyt tämän tason tarkasteluun. Koen näkökulman kuuluvan vahvemmin sosiaalityön kentälle, ja toisaalta aihetta jo tutkittavan melko hyvin. Tutkimukseni ei näin edusta palvelujärjestelmätutkimusta vaan suuntautuu ennen kaikkea demokraattisen hallinnan ja yhteisöllisen kansalaisuuden toiminnan tutkimukseen. Väitöskirjani myöhemmissä osatutkimuksissa en siis ole syventynyt kansalaisosallistumisen tarkasteluun julkisen palvelujärjestelmän *asiakaskohtaisissa* palveluprosesseissa, vaan suunnannut kiinnostukseni ennen kaikkea kansalaislähtöisyyden ja *asukasosallisuuden* tarkasteluun maaseudun hyvinvointipalveluissa.

### *Kansalaisosallistuminen palvelujen tuottamisen tasolla*

Kolmantena maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämistasona tunnistimme, että kansalaisosallistumiselle voidaan tehdä laajemmin tilaa myös konkreettisella palvelujen tuottamisen tasolla. Kansalaisyhteiskunnan toimijat osoittivat maaseutualueilla halukkuutta paitsi vaikuttaa myös osallistua omien palvelujen tuottamiseen. Tulkintaa tuki myös tutkimusryhmämme tekemä kartoitus jo olemassa olevista kansalaisosallistumisen toimintamalleista maaseudun hyvinvointipalveluissa (KAMPA-mallivihko 2010). Keskeiseksi havainnoksi nousi myös se, että kansalaisosallistuminen palvelujen tuottamisen tasolla voi toteutua eri skaaloissa. Yksinkertaisimmillaan kansalaisosallistuminen palvelujen tuottamiseen voi toteutua kunnan ja kansalais-

yhteiskuntatoimijoiden välisenä paikallisena sopimisena jonkin tietyn palvelun tuottamisesta. Tällaisena yhteistyön muotona ovat esimerkiksi kuntien ja paikallisten urheiluseurojen tai kyläyhdistysten keskinäiset sopimukset liikunta- ja ulkoilupaikkojen ylläpidosta (esim. hiihtoladut). Laajempaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä ja palvelujen yhteistuottajuutta (*welfare mix*) edustaa puolestaan esimerkiksi kyläpalvelupäivät (Kattilakoski & Rantamäki 2016).

Kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on paikoin valmius ottaa myös itsenäisesti vastuuta yhteisössä tärkeäksi kokemiensa palvelujen järjestämisestä. Esimerkkejä tämän kaltaisesta toiminnasta ovat muun muassa paikallisten kyläyhdistysten tai osuuskuntien ylläpitämät päiväkodit (Pöllänen 2016). Laajempaa rakenteellista muutosta kuvastavat puolestaan mallit, joissa kyläyhteisöt ovat ottaneet laajasti vastuuta eri palvelujen, kuten asuntotuotannon, kotipalvelujen ja kulttuuripalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta yhteisötasolla (Kattilakoski 2015). Tällöin voidaan puhua myös yhteisötaloudesta, jonka ensisijaisena tavoitteena ei ole taloudellinen voitto vaan yhteisöllisyys, demokraattisuus ja solidaarisuus. Maaseutukontekstissa puhutaan lisääntyvässä määrin myös yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä, jonka toiminnassa korostuvat erityisesti yhteisölliset ja paikalliset arvot ja tavoitteet (Olmedo ym. 2021; Rinne-Koski ym. 2017).

Kansalaisosallistuminen palvelujen tuottamisen tasolla voi näin ilmentää niin julkisen ja kansalaisyhteiskunnan välistä yhteistuottajuutta erilaisissa muodoissa kuin kansalaisyhteiskunnan itsenäistä toimintaa. Yhteistuottajuudella (*co-production*) viitataan yleisesti järjestelyihin, joissa kansalaisyhteiskunnan toimijat osallistuvat omien palvelujen tuottamiseen osin, tai tuottavat palveluja itsenäisesti, mutta julkisella rahoituksella ja sääntelyllä (Brandsen & Pestoff 2006; Vaillancourt 2009; Pestoff 2011, 17–18.) Yhtä kaikki, kansalaisosallistumisen vahvistaminen myös palvelujen tuottamisen tasolla tunnistettiin tutkimuksessa paitsi keinoksi turvata ja kehittää maaseudun lähipalveluja myös vahvistaa palvelujen demokraattisuutta keskeisenä lähtökohtana paikallisuus.

Väitöskirjani myöhemmissä empiirisissä osatutkimuksissani syvennyin kansalaisosallistumisen tarkasteluun erityisesti palvelujen tuottamisen tasolla. Kiinnostuksen kohteenani on ollut erityisesti maaseudun yhteisöllinen palvelutuotanto sen eri muodoissa. Syvennyin empiiristen tutkimustapausten kautta tarkastelemaan kansalaisosallistumista maaseudun hyvinvointipalveluissa yhtäältä kyläyhteisöjen omaehtoisen palvelutuotannon tasolla (Eskolan kylä, Skattungbyn kylä) että tarkastelemalla erilaisten lähipalvelumallien paikkaperustaista kehittymistä (Ilomantsin Kylätalot monipalvelukeskuksena toimintamalli, Ullavan palveluosuuskunta) paikallisten hyvinvointijärjestelmien viitekehityksessä.

### **4.3 Osallisuus vahvistuu – vai polarisoituu?**

Viimeisen kymmenen vuoden aikana osallisuuden edistäminen on noussut selkeästi osaksi niin tulevaisuuden kuntien kuin kansallisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamista. Sote-uudistuksen linjauksissa *”palveluja uudistetaan yhteistyössä asukkaiden kanssa”* (STM 2020). Palvelujen demokraattista hallintaa tukevia rakenteita ja toimintamalleja on kehitetty ja kehitetään aktiivisesti kunnissa ja sote-alueilla. Kunnissa viime vuosina kehitettyjä malleja ovat olleet erityisesti kumppanuuspöydät ja osallistuva budjetointi. Yhä useammassa kunnissa laaditaan myös osallisuusohjelmia, joihin kirjataan osallisuuden edistämisen tavoitteita ja toimia. Myös sote-organisaatioissa ja niiden palveluprosesseissa kansalaislähtöisyys ja asiakasosallisuus ovat nousseet vahvemmin kehittämisen kohteiksi. Asiakasosuutta palveluissa edistetään muun muassa asiakasraadein, henkilökohtaisin budjetein ja hyödyntämällä kokemusasiantuntijoita vertaistoimijoina ja palvelujen kehittäjinä. (ks. Taulukko 5.)

**Taulukko 5.** Kansalaisosallistumisen muotoja palvelujen demokraattisen hallinnan, palvelujärjestelmän ja palvelujen tuottamisen tasoilla.

<b>Palvelujen demokraattinen hallinta</b>	<b>Kansalaislähtöisyys palveluprosesseja läpäisevänä periaatteena</b>	<b>Kansalaisosallistuminen palvelujen tuottamisen tasolla</b>
<b>Demokratiataso</b>	<b>Palvelujärjestelmätaso</b>	<b>Paikallisyhteisötaso</b>
Lähidemokratiamallit; aluelautakunnat, kyläneuvostot	Asiakasraadit  Kokemusasiantuntijat	Julkinen – kansalaisyhteis- kunta yhteistuottajuus (co-production)
Osallistuva budjetointi  Kumppanuuspöydät  Osallisuusohjelmat	Henkilökohtainen budjetointi	Yhteisöjen omaehtoinen palvelutuotanto, yhteisötalous, yhteiskunnallinen yrittäjyys  Julkinen, yksityinen, kolmas sektori yhteistuottajuus (welfare mix)

Vaikka kansalaisten osallisuutta pyritään selkeästi edistämään niin kun-  
tayhteisöissä kuin sosiaali- ja terveystaloudessa on syytä arvioida myös kriit-  
tisesti, kuinka hyvin osallisuuden lupaus lopulta toteutuu (Matthies 2017).  
Maaseutunäkökulmasta on edelleen syytä arvioida kriittisesti erityisesti sitä,  
kuinka *alueellisen osallisuuden ulottuvuus* näkyy kuntien ja sote-organisa-  
tioiden osallisuustyössä. Muodostettaessa erilaisia vaikuttamistoimielimiä  
kiinnitetäänkö näiden kokoonpanossa huomiota myös siihen, että asiakas-  
edustajia on eri puolilta kuntaa/sote-aluetta, myös haja-asutusalueilta? Ja  
missä konkreettisesti asukkaille suunnattuja erilaisia kuulemis- ja keskuste-  
lutilaisuuksia järjestetään? Jos nämä järjestetään pääosin maakunta- tai kun-  
takeskuksissa, kiinnitetäänkö tällöin huomiota haja-asutusalueilla asuvien  
liikkumismahdollisuuksiin, tai osallistumismahdollisuuksiin etäyhteyksin.  
Vaikka koronan kirittävä digiloikka ja digitaalisten menetelmien laajentunut  
käyttöönnotto on edistänyt osallistumismahdollisuuksia asuinpaikasta ja etäi-

syyksistä riippumatta, ei muun muassa ikään ja maantieteeseen liittyvä digi-osattomuuden ongelma ole poistunut (Scheerder ym. 2017). Huomioiden väestön voimakas ikääntyminen erityisesti maaseutualueilla on tämä myös mitä keskeisimmin erityisesti maaseutuväestöä koskettava kysymys.

Samaan aikaan kun kansalaisten osallisuutta omaa elinympäristöä ja palveluja koskeissa asioissa on edistetty, voi osallistumisen katsoa muuttuneen paradoksaalisesti myös entistä vaikeammaksi. Pitkään käynnissä ollut sote-uudistus ja tähän kytkeytyneet lukuisat eri hallituskausina erilaisia painotuksia saaneet muutossuunnat (Rautiainen ym. 2020) haastavat kansalaisosallistumista. Useaan kertaan muuttuneet sote-uudistuksen sisällöt ovat tehneet uudistuksen seuraamisesta ja hahmottamisesta tavalliselle kansalaiselle vaikeaa. Paitsi että muutossuunta on ollut poukkoileva, on myös itse palvelujärjestelmän hahmottaminen monimutkaistunut lukuisten organisaatiouudistusten sekä uusien käsitteiden myötä. Osallisuuden ja saavutettavuuden kysymyksenä voikin nähdä korostuvan entistä enemmän myös kielellisen saavutettavuuden. Lisäksi osallisuutta edistävät lukuisat toimijatahot kehittävät kilpaa erilaisia osallisuuden menetelmiä. Olisi kuitenkin paikallaan pysähtyä arvioimaan, missä määrin hienoilla termeillä höystetyt menetelmät madaltavat tai kasvattavat osallistumisen kynnystä.

Tulkintani mukaan lukuisat yhtäaikaiset kehityskulut ovat tehneet kansalaisosallistumisen kehittämistä entistäkin tärkeämmän, mutta samalla vaikeamman kysymyksen. Jo pitkään muutoksessa olleisiin hallinto- ja palvelurakenteisiin kaivataan aitoja ja kansalaisten osallisuutta matalalla kynnyksellä tukevia rakenteita ja käytäntöjä. Malleja, joissa huomioidaan niin osallisuuden alueellinen ulottuvuus kuin kielellinen, fyysinen ja digitaalinen saavutettavuus. Palvelujärjestelmätasolla kriittisenä tulevaisuuden kysymyksenä korostuu tutkimusten valossa myös palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien tahojen riittävä paikallistuntemus ja mahdollisuudet paikallistasolla käytävään dialogiin ja yhteisen todellisuuden rakentamiseen (Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021; Kattilakoski & Halonen 2018). Nähdäkseni juuri tähän ulottuvuuteen kansalaisosallistumisen vahvistamisella olisi eväitä rakentaa siltaa.





## 5 YHTEISÖLLISEN KANSALAISTOIMINNAN MUUTOSSUUNTIA MAASEUDUN HYVINVOINTIPALVELUISSA

Osatutkimuksissani kylien yhteisöllisestä palvelutuotannosta (osatutkimus II) ja maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähipalvelumalleista (osatutkimus III, ks. myös Kattilakoski & Rantamäki 2016) syvennyin empiiristen tapaustutkimusten kautta analysoimaan tarkemmin kansalaisosallistumisen muotoja maaseudun hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Julkisten ja yksityisten palvelujen etäännyminen maaseutuyhteisöjen arjesta näyttivät yhtäältä pakottaneen, mutta myös herätelleen maaseudun asukkaita ja yhteisöjä organisoitumaan niin palvelujen yhteistuotantoon (*co-production*) (Pestoff 2011) kuin omaehtoiseen palvelujen tuottamiseen uudella tavalla. Liikehdinnässä oli tunnistettavissa Cornwallin ja Gaventan (2001) tutkimuksen tavoin kansalaisuuden ja kansalaisosallistumisen muutosta palvelujen käyttäjän ja kuluttajan yksilöllisestä roolista kohti laajempaa yhteisöllisempää toimintaa – *"From users and choosers to makers and shapers"*.

### 5.1 Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto

Syvennyin toisessa osatutkimuksessani kahden kylän tapaustutkimuksen kautta analysoimaan tarkemmin kylissä tapahtuvaa yhteisöllistä liikehdintää ja kansalaisosallistumista palvelujen tuottamisen tasolla. Kiinnostukseni kohteena oli kylien pyrkimykset lähipalvelujen paikalliseen hallintaan. Yhtäältä se millaisia yhteistoiminnan ja organisoitumisen muotoja kylissä luodaan lähipalvelujen ja arjen sujuvuuden turvaamiseksi. Millaisille periaatteille, toimintatavoille ja yhteistyömuodoille yhteisöllinen kansalaistoiminta ja osallistuminen palvelujen tuottamiseen kyläyhteisöissä rakentuu? Toi-

saalta analysoin myös sitä, millä tavoin yhteiskuntapoliittiset ja maaseutu- poliittiset hallintadiskurssit, yhteisvastuun ja kansalaisosallistumisen odo- tukset ja aktiivisen kansalaisuuden politiikka (Foucault 1991; Evers 2009; Kumpulainen 2012, 133–134) ohjaavat kylien toimintaa, ja kuinka sekä kylien sisäinen että ulkoinen hallinta muuttavat kylien suhdetta suhteessa kuntaan ja laajemmin julkiseen palvelujärjestelmään. Tutkimuskohteinani olivat Es- kolan kylä Keski-Pohjanmaalta sekä Skattungbyn kylä Ruotsin Taalain- maalta. Kylät, joissa molemmissa korostui pyrkimykset kansalais- ja yhteisö- lähtöiseen palvelujen hallintaan pohjoismaisen hyvinvointivaltioregiimin ke- hyksessä.

Molempien kylien osalta organisoituminen yhteisölliseen kansalaistoi- mintaan paikantuu 1970–1980-lukujen taitteeseen, jolloin kylät myös ylei- semmin ryhtyivät organisoitumaan kylätoimintaan pyrkiessään vaikutta- maan maaseudun rakennemuutokseen ja kylien tulevaisuuteen (Hyryläi- nen 1994, 28, 63). Metsätalouden rakennemuutos herätteli tuolloin niin Es- kolan kuin Skattungbyn asukkaita järjestäytyneeseen kansalaistoi- mintaan ja kylän asukaslähtöiseen kehittämiseen. Eskolassa tämä näkyi organisoitumi- sena kylätoimintaan ja Skattungbyssä puolestaan kyläläisten tiivistyvänä yh- teistyönä omavaraistalouden kehittämiseksi.

Myöhemmin 1990-luvulla molemmissa kylissä järjestäytynyt kansalaistoi- minta otti uusia askeleita. Maiden liittyminen Euroopan unioniin ja osaksi eurooppalaisen maaseutupolitiikan paradigmaa (Hyryläinen & Rannikko 2000) heijastui myös kylätoimintaan nostaan kylien uudeksi toimintamu- doksi Leader-ryhmien kautta organisoidun hanketoiminnan (Rannikko 2000). Maaseudun kehittämisen uusi paradigma, joka korosti vahvasti pai- kallista yhteisölähtöistä kehittämistä, vaikutti monissa kylissä, kuten Esko- lassa, käännteentekevästi. Kylän aiemmin pitkälti kuntavetoinen kehittämi- nen muuttui vahvasti yhteisölähtöiseksi hanketoiminnaksi.

Ruotsissa panostukset pienosuustoiminnan aktiiviseen kehittämiseen ovat näkyneet kylätoiminnassa, kuten Skattungbyssä. Kylän ainoan kaupan lopettaessa toimintansa vuonna 1994 ostivat 200 kyläläistä kylässä tyhjäksi jääneen kauppakiinteistön ja perustivat tiloihin oman osuuskuntapohjaisen kaupan. Samalla kyse oli osuustoimintaperinteen uudelleen elpymisestä.

Aiemmin kylässä oli toiminut sekä vesiosuuskunta että maatalouskoneiden ja työkalujen osuuskunta. Kylän osuustoimintaperinteen elpymisellä oli merkittävä vaikutus kylän järjestäytyneen kansalaistoiminnan ja uudistuvan yhteisötalouden kehittymiseen (Köppä 2009; Pestoff 2012).

Kansalais- ja yhteisölähtöinen palvelutuotanto ovat vahvistuneet Skattungbyssä sitä mukaa kun julkiset ja yksityiset palvelut ovat vetäytyneet kylästä. Orsan kunnan lakkauttaessa Skattungbyn kyläkoulun vuonna 2010 reagoivat kyläläiset myös tähän perustamalla kylään oman yksityiskoulun (Skattunge Friskola). Kauppa- ja koulukiinteistön ohella kyläläiset ovat ostaneet yhteiseen omistukseensa myös muita kylässä tyhjiksi jääneitä kiinteistöjä. Omaan hallintaan ostettuja kiinteistöjä on saneerattu vuokra-asunnoiksi helpottamaan uusien asukkaiden muuttamista kylälle. Osuustoimintapohjainen palvelutuotanto ja omaan hallintaan ostetut kiinteistöt muodostavat perustan kylän yhteisötaloudelle. Lisäksi kylässä toimivalla kansanopistolla, jossa pidetään luomuviljelyn ja kestävän elämäntavan kurseja on tärkeä merkitys kylän omavaraistalouden kehittymiselle.

Yhteisöllistä kansalaistoimintaa ja omaehtoista palvelutuotantoa kehitetään Skattungbyssä strategisesti kahteen periaatteeseen nojautuen. Ensimmäinen näistä on periaate, että kylää kehitetään omavaraisesti ja riippumattomasti. Kylän kehittämistä ei haluta sitoa ulkopuoliseen rahoitukseen. Toisena periaatteena on, että kylän kehittäminen perustuu jatkuvuuteen ja pitkäjänteisyyteen, eikä kylän kehittämistä haluta sitoa hankkeisiin, joilla on rahoittajan ja hankehallinnon määräämä alku ja loppu. (Olsson 2010.) Kiinnostavaa Skattungbyn tapauksessa onkin yhteisön vahva itsellinen toiminta, jolla se pyrkii paitsi lähipalvelujen ja kylän kehittämisen omaehtoiseen hallintaan, myös irtautumiseen eurooppalaisen maaseutupolitiikan hanketoimintaa korostavasta paradigmasta.

Yhteisöllisen kehittämisen strategiaa luodaan Skattungbyssä deliberatiivista demokratiaa ilmentävän dialogin kautta (Mouffe 1999). Yhteisiä näemyksiä kylän kehittämisen periaatteista ja suunnasta muodostetaan kaikille avoimissa kyläkokouksissa (*byastämman*). Kyläkokouksien pitopaikkana toimii kaupan yhteydessä oleva tila, yhteinen "olohuone". Kyläkokouksissa käydään keskustelua kylän tulevaisuuden uhkakuvista sekä vaihtoehtoisista ke-

hityskuluista ja mahdollisuuksista. Tavoitteita ja konsensusta yhteisölliseen toimintaan luodaan näin pelkojen ja mahdollisuuksien yhteisen tunnistamisen kautta. (Olsson 2010.) Kollektiiviset näkemykset uhkakuvista ja toiminnan mahdollisuuksista vahvistavat samalla kylän sosiaalista pääomaa – keskinäisten suhteiden ja luottamusrakenteiden verkostoja yhteisölliseen toimijuuteen. Toisin kuin Putnamin (2000) sosiaalisen pääoman teoriassa kolmantena ulottuvuutena ei kuitenkaan korostu vastavuoroisuuden odotukset vaan ennen kaikkea pyrkimykset yhteiseen hyvään.

Toisin kuin Skattungbyssä, Eskolassa EU-jäsenyyden avaamat rahoitusmahdollisuudet ovat olleet ratkaisevan tärkeässä asemassa kylätoiminnan ja yhteisöllisen palvelutuotannon kehittymiselle. Alkujaan kunnan aloitteesta perustettu kylätoimikunta rekisteröityi kyläyhdistykseksi vuonna 1997 voidakseen hakea Leader-rahoituksia. Samalla kylätoiminnan painopisteiksi linjattiin palvelujen kehittäminen sekä historian ja kulttuurin vaaliminen. Kyläyhdistyksen perustamisen myötä aiemmin pitkälti kuntavetoinen kehittäminen muuttui selkeästi yhteisölähtöiseksi. Kyläyhdistys on sittemmin hakenut aktiivisesti hankerahoituksia ja toteuttanut erilaisia kehittämishankkeita muun muassa perinnemaiseman hoitoon, rakennusten kunnostukseen ja palvelujen kehittämiseen liittyen.

Leader-rahoitukseen pohjautuvalla hanketoiminnalla tuettiin myös kylän kesäteatteritoiminnan käynnistymistä vuonna 2004. Tällä on ollut kauaskantoisia vaikutuksia, sillä kesäteatterista on sittemmin muodostunut Eskolan kylän yhteisötalouden kivijalka. Kesäteatterista saatavat tulot ovat mahdollistaneet panostuksia kylän palvelujen kehittämiseen ja kyläläisten työllistämiseen. Kyläyhdistys on osallistunut vuosien saatossa koululaisten iltapäiväkerhotoiminnan sekä kyläkoululla sijaitsevan sivukirjaston rahoittamiseen, sekä työllistänyt kylän nuoria kesätöihin. Samalla kun palveluja on pyritty turvaamaan yhteistuottajuudella Kannuksen kaupungin kanssa (vrt. Pestoff 2011), on vahvistettu myös kylän omaehtoista palvelutuotantoa. Vuonna 2009 kyläyhdistys ja kyläläiset perustivat Eskolan kehitys Oy:n kehittämään kylän asuntotuotantoa.

Monella tapaa merkittävä käänne Eskolan kylätoiminnalle ja yhteisölliselle palvelutuotannolle on ollut myös kaupungin vuonna 2013 tekemä kyläkoulun, kylällä toimivan ryhmäperhepäiväkodin sekä sivukirjaston lakkautuspäätös. Erityisesti päiväkodin ja koulun menetys on ollut kova isku kyläläisille ja kyläläiset ovat taistelleet kyläkoulun puolesta muun muassa kuntalaisaloitteella. Kyläyhdistys tarjoutui myös ostamaan koulukiinteistön ja huolehtimaan sen ylläpidosta ja kouluruokailusta, jolloin kaupungin vastuulle olisi jäänyt opetuksen järjestäminen. Kannuksen kaupunki pysyi kuitenkin päätöksessään koulun lakkauttamisesta.

Koulun ja päivähoidon lakkautuspäätösten myötä kyläyhdistys käynnisti kylän hyvinvointisuunnitelman laatimisen ja osana tätä selvitystyön siitä, kuinka kylällä tärkeäksi koetut palvelut voitaisiin turvata. Selvitystyön tuloksena päädyttiin ratkaisuun, että siltä osin, kun julkinen tai yksityinen palvelutarjonta eivät vastaa kylän tarpeisiin, vastaavat Eskolan ja lähikylien asukkaat tarvittavien lähipalvelujen tuottamisesta itse. Tämän toteuttamiseksi Eskolan ja lähikylien asukkaat perustivat osakeyhtiöpohjaisen yrityksen, Eskolan Kyläpalvelu Oy:n. Kyse on yhteiskunnallisesta yrityksestä, jonka toiminnan voitot menevät kokonaisuudessaan kylän kehittämiseen (vrt. Rinne-Koski & Lähdesmäki 2021). Yhtiö osti ensi töikseen tyhjäksi jääneen kyläkoulukiinteistön kaupungilta ja nimesi tämän kyläyhteisöä palvelevaksi Eskola-taloksi. Konkreettinen palvelutuotanto käynnistyi vuoden 2014 alusta, jolloin ryhmäperhepäiväkotia aloitti toimintansa Eskola-talolla.

Nyt, noin seitsemän vuotta tutkimukseni jälkeen<sup>26</sup> kyläläisten ja kannattajajäsenten perustama kyläpalveluyritys pyörittää Eskola-talolla 35 paikkaista päiväkotia<sup>27</sup>, lounasruokalaa, kyläkirjastoa ja kotipalveluja (ateriapalvelu, siivous) tarjoavaa kyläpalvelutoimistoa. Myös lakkautetun kyläkoulun

---

<sup>26</sup> Aineistoa päivitetty kesällä 2021 lähteinä eskolankyla.fi, kokeilunpaikka.fi, Hanhi-Kukko ry:n Facebook-sivut sekä koulukokeilun loppuraportti.

<sup>27</sup> Vanhemmat voivat hakea lapselle päivähoitopaikkaa päiväkotia Tenavatallista kunnan ja kyläpalveluyrityksen sopimalla ostopalvelusopimuksella, naapurikuntien puolelta palvelusetelillä tai vanhemmat voivat ostaa päivähoitopalvelua suoraan kyläpalveluyritykseltä hyödyntäen Kelan yksityisen hoidon tukea.

osalta on etsitty ja kokeiltu rohkeasti uudenlaisia ratkaisuja. Kaupungin lakauttaessa kylällä sijaitsevan alakoulun vuonna 2014 ryhtyivät vanhemmat järjestämään opetusta Eskola-talolla itse niin sanottuna kotikouluna vanhempainyhdistyksen ja paikallisten yritysten tuella. Koulun toiminta jatkui tällä tavalla muutamia vuosia. Vuonna 2018 kyläkoulu palautui jälleen osaksi kunnallista opetusjärjestelmää Kannuksen kaupungin myöntäessä 500 km päässä sijaitsevalle Lapinjärven kunnalle opetusluvan Eskolaan. Kyseessä oli valtakunnallinen koulukokeilu, jonka myötä Eskolassa käynnistyi Lapinjärven Porlammin kyläkoulun alainen opetusryhmä. Paikan päällä Eskolassa työskenteli opettaja ja koulunkäynninohjaaja, minkä ohella opetuksessa hyödynnettiin digitaalisia oppimisympäristöjä. Koulukokeilun yhteistyöhöina olivat Eskolan päässä Eskolan Kyläpalvelu Oy ja vanhempainyhdistys HanhiKukko ry. Kokeilu oli monella tapaa ainutlaatuinen, sillä koulukokeilulla ylitettiin sekä sektorirajoja että maantieteellisiä etäisyyksiä. Koulukokeilu päättyi kuitenkin yllättäen Lapinjärven vetäytyttyä kokeilusta kesällä 2020 vedoten taloudellisiin syihin. Vastaavaa kokeilumallia pyritään käynnistämään Eskolassa vielä uudelleen. (Lähikouluja etäyhteistyöllä... 2021.)

### *Uusliberaalia hallintaa vai vastademokratiaa?*

Sekä Skattungbyn että Eskolan tapaukset kuvastavat aktiivisten kylien yhteisöllisessä kansalaistoiminnassa tapahtunutta ja käynnissä olevaa muutosta niin suhteessa kylätoimintaan kuin kuntaan ja laajemmin hyvinvointivaltioon. Julkisten ja yksityisten palvelujen etääntyminen maaseudun paikallisyhteisöjen arjesta ovat herätelleet ja pakottaneet kyläyhteisöjä etsimään uudenlaisia yhteisöllisiä ratkaisuja. Skattungbyn ja Eskolan kylissä kylätoiminnan vahvistuneina sisältöinä korostuvat kiinteistöjen ostaminen omaan hallintaan sekä tärkeäksi koettujen lähipalvelujen tuottaminen itse tai yhteistyössä kunnan ja lähikylien kanssa. Kyläyhteisöt organisoituvat kolmannen ja yksityisen sektorin rajapinnoille hyödyntämällä eri organisoitumismuotoja (yhdistykset, osuuskunnat, osakeyhtiöt). Myös suhteessa kuntaan solmitaan erilaisia yhteistyön muotoja, kuten sopimuksia ja kokeiluja.

Kummankin kylän muutossuunta on ollut kunnan kanssa tehtävästä yhteistuottajuudesta entistä vahvemmin kohti omaehtoista palvelutuotantoa. Yhteistyötä ja kumppanuutta palvelujen järjestämiseksi on Eskolassa tiivistetty kunnan sijaan erityisesti lähikylien kanssa. Vaikka paikallista hallintaa lähipalvelujen turvaamiseksi ja kehittämiseksi on rakennettu Eskolassa ja Skattungbyssä erilaisin organisoitumuodoilla ja toimintaa ohjaavin periaattein, on kylien toiminnassa tunnistettavissa myös yhteisiä piirteitä. Kylien kehittäminen, mukaan lukien yhteisöllinen palvelutuotanto, on hyvin strategista, ja omaan varainhankintaan ja tätä kautta omaehtoiseen toimintaan pohjaavaa.

Tulkintani mukaan kylien organisoituminen ja aktivoituminen yhteisölliseen palvelutuotantoon kuvastaa kylien siirtymää yhteisöpohjaiseen hallintaparadigmaan (*community-based governance*), jossa julkisen hallinnan rinnalla tai sijaan korostuu kansalaisosallistuminen ja alhaalta ylös rakentuva muutossuunta. Suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään kylien yhteisöllinen palvelutuotanto yhtäältä integroi kyliä osaksi julkista palvelujärjestelmää ja yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaa (Miller & Rose 2010), mutta ilmentää myös vastavoimaa ja vaihtoehtoista suuntaa hyvinvointipalvelujen keskittyvälle ja markkinaehtoiselle kehityssuunnalle tekemisen demokratian (Kuisma 2013) ja vastademokratian (Rosanvallon 2008) kautta.

## **5.2 Paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähipalvelumallit**

Osatutkimuksessa III (ks. myös Kattilakoski & Rantamäki 2016) pyrin tutkija Rantamäen kanssa paitsi ymmärtämään maaseudun paikallisten hyvinvointitarpeiden ja niihin vastaavien ratkaisujen paikallista muotoutumista, myös hahmottamaan kokonaisvaltaisemmin, millaisia näköaloja paikkaperustainen kehittäminen voisi tarjota pyrkimyksissä kohti kestäviä ja hyvinvoivia yhteisöjä. Teoreettisena työkaluna sovelsimme paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa (Mingione & Oberti 2003; Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2014; 2016), joka tarjosi välineitä tunnistaa ja ymmärtää niitä mo-

ninaisia tekijöitä sekä kansalaisosallistumisen ja sektoreiden välisen kumppanuuden muotoja, joilla paikallisia hyvinvointiratkaisuja tuotetaan.

Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien tapaustutkimuskoh-teista väitöskirjaani sisältyvät Ilomantsin kunta Pohjois-Karjalasta, sekä Kokkolaan vuonna 2009 liitetty Ullavan pitäjä Keski-Pohjanmaalta. Kummatkin tutkimusalueet edustavat maaseututyypiltään harvaan asuttua maaseutua (Helminen ym. 2014), joista erityisesti Ilomantsin väestö on voimakkaasti ikääntyvää. Ilomantsi on lisäksi pinta-alaltaan varsin laaja kunta, jossa asiointimatkaa uloimmista kylistä kuntakeskukseen kertyy jopa 80 kilometriä.

Ikääntyvän väestön ja pitkien välimatkojen yhtälö oli ajanut Ilomantsia et-simään uudenlaisia toimintamalleja erityisesti kylien väestön hyvinvoinnin tukemiseksi. Kunnassa oli käynnistetty vuonna 2013 Kylätalo Monipalvelu-keskus -kehittämishanke. Ennen tätä kunta oli kartoittanut kylien asukkaille ja kyläyhdistyksille suunnatulla kyselyllä kyläyhteisöjen tarpeita sekä yhteisöllisiä resursseja kyläpalvelujen kehittämiseksi. Kunnan ja kylien yhteis-työnä syntynyt hanke konkretisoitui monipalvelukeskusten perustamiseen Ilomantsin kahdelle etäiselle kylälle. Kivilahden nuorisoseurantalosta ja Hat-tuvaaran kyläkoulusta muodostettiin sekä kohdekyliä että ympäröiviä kyliä palvelevat monipalvelukeskukset. Käytännössä Kylätalo Monipalvelukeskus toimintamalli rakentui viikoittain pidettävistä kyläpalvelupäivistä, joiden toi-mintaa ja sisältöjä ohjaavana periaatteena oli *"kehitetään sitä mitä kukin kylä tarvitsee"*. Itse vierailin kaksi kertaa Kivilahden kyläpalvelupäivässä haastattelemassa, keskustelemassa ja havainnoimassa palvelupäivien toi-mintaa.

Kyläpalvelupäiviin jalkautui säännöllisesti julkisen, yksityisen ja kolman-nen sektorin toimijoita ja palveluntarjoajia. Vastatakseen kyläläisten kyse-lyssä esiin nostamiin tarpeisiin ja toiveisiin kehittää erityisesti sosiaali- ja ter-veyspalvelujen saavutettavuutta, jalkautti kunta kyläpalvelupäiviin tervey-denhuollon peruspalveluja kuten muisti-, diabetes-, sydän-, infektio- ja reu-mahoitajan vastaanottoja sekä tietoiskuja kotipalveluista. Kunta järjesti ky-lätaloille myös influenssarokotuspäiviä, sekä tarjosi kyläpalvelupäiviin asi-ointiliikennettä kutsutaksi-periaatteella. Näin kunta pyrki varmistamaan, ettei liikkuminen muodostuisi kyläpalvelupäiviin osallistumisen esteeksi.



Asiointiliikenteen tarve osoittautui kuitenkin lopulta varsin vähäiseksi autottomien kyläläisten turvautuessa kulkemisessa pääsääntöisesti naapuripuun.

Yksityisten palveluntarjoajien osalta kyläpalvelupäivissä vieraili säännöllisesti paikallisia yrittäjiä kuten jalkahoitaja, hieroja, parturi-kampaaja ja fysioterapeutti. Tärkeänä osana kyläpalvelupäivien sisältöjä olivat myös erilaiset kansalaisopiston, paikallisten yhdistysten sekä eri viranomaistahojen järjestämät kurssit ja infotilaisuudet. Tällaisia olivat muun muassa ensiapu-, atk- ja englannin kielen kurssit sekä tietoisuus turvallisuuteen, ravitsemukseen, valokuituun ja sähköisiin terveyspalveluihin liittyen. Kyläyhdistykset vastasivat puolestaan lounaan ja kahvien järjestämisestä palvelupäivissä.

Itse aloite kylätalojen kehittämisestä monipalvelukeskuksiksi oli saanut alkusysäyksen kunnan työntekijän osallistumisesta kylätoiminnan kehittämiskoulutukseen ja tämän yhteydessä tehdystä näyttötyöstä. Idea jalostui sittemmin Leader-rahoituksella käynnistyneeksi kunnan hallinnoimaksi kehittämishankkeeksi. Vaikka hanke oli kuntavetoinen, rakentui se vahvasti kylä- ja asukaslähtöisyydelle. Kivilahden ja Hattuvaaran kyläläisistä koottiin toimintaryhmät, joiden kanssa hanketyöntekijä yhdessä suunnitteli kulloisenkin kyläpalvelupäivän ohjelman ja kyliin jalkautuvat palvelut. Kylille nimettiin myös yhdyshenkilöt, jotka vastasivat yhteydenpidosta kunnan hanketyöntekijään.

Kaiken kaikkiaan Ilomantsissa toteutetun Kylätalo Monipalvelukeskus -hankkeen voi katsoa ilmentävän menestyksekkäästi Möttösen (2014) kuvaamaa pientä sosiaalipolitiikkaa, jossa kunta pyrkii aktiivisesti tiivistämään yhteistyötä eri sektoreiden ja toimijoiden kanssa, ja synnyttämään tätä kautta uudenlaisia toimijaresursseja ja innovatiivisia ratkaisuja. Ilomantsin tapauksessa uudenlaisia avauksia etsittiin ja luotiin erityisesti kylien ikääntyvän väestön tarpeisiin. Kunnan kylämyönteisyys ja sitoutuminen kyläpalvelujen kehittämiseen aktivoivat myös kyläyhdistyksiä ja loivat jalkautuvien lähipalvelujen toimintakulttuuria paikallisten yrittäjien, järjestötoimijoiden ja viranomaistahojen keskuuteen. Kunnan ja kylien välisen yhteistyön tiivistämiseksi Ilomantsissa pidettiin myös kyläneuvoston perustamiskokous vuonna 2014 kunnan kokoon kutsumana. Jatkon osalta sovittiin, että kunta

kutsuu kyläyhdistykset kahdesti vuodessa koolle keskustelemaan kylien ajankohtaisista asioista ja pohtimaan yhdessä ratkaisuja kylien tarpeisiin.

Lopulta Ilomantsin tapaus on kuitenkin esimerkki siitä, kuinka kuntaveitoisuus, kehittämisen projektiluonteisuus ja sosiaali- ja terveystalouden hallinnolliset uudistukset tekevät hyviksi koetuistakin toimintamalleista haavoittuvia. Kehittämishankkeen päätyttyä kunnan hankevetäjä siirtyi eläkkeelle ja samalla kylät menettivät tutun ja luontevan keskusteluyhteyden kuntaan kyläpalvelupäivien järjestämiseksi. Myös sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2017 alusta Ilomantsin kunnalta maakunnalliselle Siun Sotelle, mikä loi epävarmuutta ja epätietoisuutta siitä, missä määrin paikallisesti kehitettyjä toimintamalleja voidaan säilyttää ja sisällyttää osaksi toimintatapojen yhtenäistämiseen pyrkivää palvelujärjestelmää. Myöhemmissä tutkimuksissani (Kattilakoski & Halonen 2018; Rantamäki, Kattilakoski & Halonen 2021) paljastui, että maakunnallisen rakenteen myötä sote oli vetäytynyt Ilomantsin kyläpalvelupäivistä, mikä näytti ainakin osittain johtuvan puhtaasti palvelujen järjestämisestä vastaavien tahojen loitonemisesta, ja tätä kautta tietokatkoksista koskien paikallisesti kehitettyjä toimintamalleja. Tämä kuvastaa kaikkien näitä haasteita, joita pienen ja suuren sosiaalipolitiikan yhteensovittamiseen liittyy (Möttönen 2014; Kattilakoski & Rantamäki 2016; ks. Taulukko 6).

Toisena tapaustutkimuskohteena on ollut Kokkolan kaupunkiin kuntaliitoksella vuonna 2009 sulautunut Ullavan pitäjän, josta oli tullut Kokkolan etäisin kaupunginosa. Matkaa Kokkolan keskustaan kertyy Ullavan kirkonkylältä noin 50 kilometriä ja Rahkosesta, joka muodostaa Ullavan toisen toiminnallisen kyläkeskittymän noin 70 kilometriä. Kuntaliitoksen myötä asukkaiden keskuudessa oli virinnyt huoli ja pelko lähipalvelujen tulevaisuudesta. Huoli konkretisoituikin hyvin pian Ullavan kirkonkylällä sijaitsevan päivittäistavarakaupan sulkiessa ovensa loppuvuodesta 2010. Tämän pelättiin käynnistävän lumipalloefektin ja johtavan myös laajemmin lähipalvelujen kaikkoonseen. Eskolan ja Skattungbyn tavoin Ullavan asukkaat päättivät yhdistää voimansa.

**Taulukko 6.** Pienen ja suuren sosiaalipolitiikan yhteensovittamisen jännitteet (muokattu Kattilakoski & Rantamäki 2016).

<b>Paikalliset hyvinvointijärjestelmät/ pieni sosiaalipolitiikka</b>	<b>Kansallinen hyvinvointipolitiikka/ suuri sosiaalipolitiikka</b>
paikallisuus, asukaslähtöisyys	alueellisuus, asiakas- ja hallintolähtöisyys
yhteisöllisyys, kumppanuus	ylhäältä alas -ohjaus, laajeneva markkinälähtöisyys
paikkaperustaiset ratkaisut	yhdenmukaisuus, palveluprosessien tehokkuus
läheisyysperiaatteen myötä syntyvä palvelujen kohdentuvuus ja vaikuttavuus	suuruuden ekonomian ja mittakaavatuojien tuoma tuottavuus ja tehokkuus
paikallisten toimijoiden ja sektoreiden välisen yhteistyön synnyttämät resurssit	hallinnon keskittämisen, kuntarajat ylittävän toiminnan, palvelutuotannon tehostamisen ja palveluintegraatioiden tuomat säästöt ja resurssit
kokonaisvaltainen hyvinvointikäsitys, ihminen osana elinympäristöä	yksilöllisiin palvelutarpeisiin vastaaminen, palvelujen yhdenvertainen saatavuus

Asukkaat perustivat palveluosuuskunnan ja määrittelivät sen ensimmäiseksi tehtäväksi kauppapalvelujen palauttamisen Ullavan kirkonkylälle. Palveluosuuskunta osti tyhjäksi jääneen kauppakiinteistön ja avasi tiloihin loppuvuodesta 2011 oman K-marketin. Päivittäistavarakauppaa on tämän jälkeen kehitetty laajasti yhteisöä palvelevaksi keskuksesi. Kaupan yhteydessä toimii muun muassa kahvila ja lounasravintola, polttoainejakelupiste, postin, matkahuollon ja Veikkauksen palvelut sekä apteekin alainen lääkekaappi.

Palveluosuuskunnan hallitukseen on koottu laajasti mukaan erilaista osaamista omaavia kyläläisiä. Oman panoksen kaupan toimintaan antavat myös vapaaehtoiset. Kylien eläkeläisporukat osallistuvat säännöllisin vä-

liajoin tuotteiden hyllyttämiseen talkoilla. Kaupalla järjestetään myös erilaisia asukkaita yhteen kokoavia tapahtumia kuten markkinoita. Kaupasta onkin muotoutunut vuosien saatossa ullavalaisten yhteisöllinen olohuone aivan kuten Skattungbyssä. Kaupan ympärille kietoutuvien toimintojen ja palvelujen kehittymisessä yhdistyy myös kiinnostavasti palkkatyö ja vapaaehtoistoiminta, mahdollisuudet yhdistellä eri ikäisten ja taustaisten asukkaiden osaamispääomaa sekä yhteistoimintaa ruokkiva sosiaalinen pääoma. Toiminta kuvastaa kaikkienensa kudelmaa, jollaista ei voida ostaa hyvinvointipalvelujen markkinoilta.

### **5.3 Yhteisöllisen palvelutuotannon muodot ja asema sektoreiden kentässä**

Edellä kuvatuissa tapaustutkimuksissa korostuu paikallisesti räätälöidyt ja innovatiiviset ratkaisut lähipalvelujen turvaamiseksi maaseudun paikallisyhteisöissä, erityisesti kylissä ja pitäjissä. Kansalaisyhteiskunnan rooli näyttäytyy kaikissa tapauksissa keskeisenä, paitsi palvelutarpeiden esiin nostamisen myös itse palvelujen tuottamisen tasolla (vrt. *participatorism*, Evers 2006; 2009). Kiinnostavaa tapauksissa (ks. Taulukko 7) on myös havainto, että vain Ilomantsissa kylien lähipalvelujen kehittäminen on saanut alkunsa kunnan aloitteesta. Eskolassa, Skattungbyssä ja Ullavassa toiminta on käynnistynyt asukkaiden omasta aktiivisuudesta – toiminnan taustalla vaikuttaessa niin julkisten kuin yksityisten palvelujen etäänntyminen. Kehityksen voi kaikkienensa katsoa kuvastavan sekä hyvinvointivaltion ontoutumista ja maaseudun paikallisyhteisöjen orpoontumista, että eurooppalaisen maaseutupolitiikan paradigman mukaista yhteisölähtöistä kehittämistä. Toiminnassa sekoittuu kiinnostavasti myös julkisen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistuottajuus sekä kyläyhteisöjen omaehtoisuutta ja vastademokratiaa heijasteleva toiminta. Empiiristen tutkimustapausten voikin tulkita ilmentävän maaseudun kansalaisyhteiskunnan uudenlaista liikehdintää ja asemoitumista suhteessa hyvinvointivaltioon ja julkiseen palvelujärjestelmään.

**Taulukko 7.** Yhteisöllisen palvelutuotannon muodot tapaustutkimuksissa.

	<b>Skattungbyn kylä</b>	<b>Eskolan kylä</b>	<b>Ilomantsin kunta</b>	<b>Ullavan pitäjä</b>
<b>Kansalaisosallistumisen muoto palvelutuotannossa</b>	kyläläisten omaehtoinen aktivoituminen palvelutuotantoon	kunnan aloitteesta virinnyt kylätoiminta muuttunut vahvasti omaehtoiseksi yhteisölähtöiseksi palvelutuotannoksi	kunnan aloitteesta virinnyt kyläyhdistysten osallistuminen kyläpalvelupäivien suunnitteluun ja toteuttamiseen	asukkaiden omaehtoinen aktivoituminen palvelutuotantoon
<b>Organisointimuoto yhteisölliseen palvelutuotantoon</b>	osuustoiminta	eri organisointimuotojen hyödyntäminen: kyläyhdistys, vanhempainyhdistys, kyläpalveluyritys, kylän kehittämissyhtiö	Kylätalo Monipalvelukeskus toimintamalli: kunta-kylä yhteistuottajuus, julkinen-yksityisen-järjestöt monituottajuus	osuustoiminta
<b>Pääasiallinen toimintamuoto</b>	itsenäinen, omaehtoinen, yhteistuottajuus ( <i>co-production</i> )	itsenäinen, omaehtoinen, yhteistuottajuus ( <i>co-production</i> )	yhteistuottajuus ( <i>co-production</i> ), monituottajuus ( <i>welfare-mix</i> )	itsenäinen, omaehtoinen
<b>Yhteisöllisesti tuotettavat palvelut</b>	kauppakoulu vanhusten asumispalvelut vanhusten kotipalvelut vuokra-asunnot	varhaiskasvatusta lounasruokala kyläkirjasto kotipalvelut (ateriapalvelut, siivous) kotikoulu Eskola-talolla 2014–2018 vuokra-asunnot kesäteatteri	kyläpalvelupäivä; yksityisten, julkisten ja järjestöjen tuottamia kylätaloille jalkautuvia palveluja	kauppa lounasravintola kahvila polttoainejakelu postin ja matkahuollon palvelut Veikkauspiste apteekkipalveluja

Edellä kuvatut yhteisöllisen kansalaistoiminnan muutossuunnat maaseudun hyvinvointipalveluissa heijastelevat kiinnostavasti myös kansalaistoiminnan muutossuuntia sektoreiden kentässä. Tapaustutkimusten keskeinen havainto on, ettei kyse ole enää puhtaasti perinteisestä kolmannen sektorin toiminnasta vaan toiminnasta, jossa yhteisöllinen palvelutuotanto rakentuu uusia muotoja saavasta kylätoiminnasta, johon yhdistyy piirteitä niin yksityisestä kuin neljännestä sektorista. Neljännellä sektorilla viitataan tässä Mäenpään ja Faehnlen (2021, 197–202) määrittelyyn yhteisöllisestä toiminnasta, jolle on tunnusomaista proaktiivisuus ja ”asukkuuteen” perustuvan toimintavallan omaksuminen.

Maaseudun hyvinvointipalveluihin kiinnittyvässä kansalaisosallistumisessa ei siis ole enää kyse yksin perinteiseen järjestötoimintaan kiinnittyvästä toiminnasta vaan eri organisoitumismuotoja hyödyntävästä yhteisöllisestä palvelutuotannosta ja tätä tukevista suhdeverkostoista (vrt. Häikiö 2000, 82). Esimerkiksi Eskolan tapauksessa ei voida puhua vain kolmannesta sektorista, sillä toiminnassa sekoittuvat kolmas ja yksityinen sektori sekä neljännelle sektorille tyypillinen suora ja proaktiivinen toiminta. Kylän yhteisöllisessä kansalaistoiminnassa ja palvelutuotannossa hyödynnetään kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia organisoitumismuotoja ja niiden tuomia rahoitusmahdollisuuksia. Vaikka kokonaisvastuuta kylän kehittämisestä kantaa kyläyhdistys mietitään kulloisessakin tilanteessa strategisesti paras toimijataho vaihtoehtoina kyläyhdistys, vanhempainyhdistys, kyläpalveluja tuottava osakeyhtiö tai asuntotuotantoa ja liiketoimintaa edistävä kehittämissyhtiö.

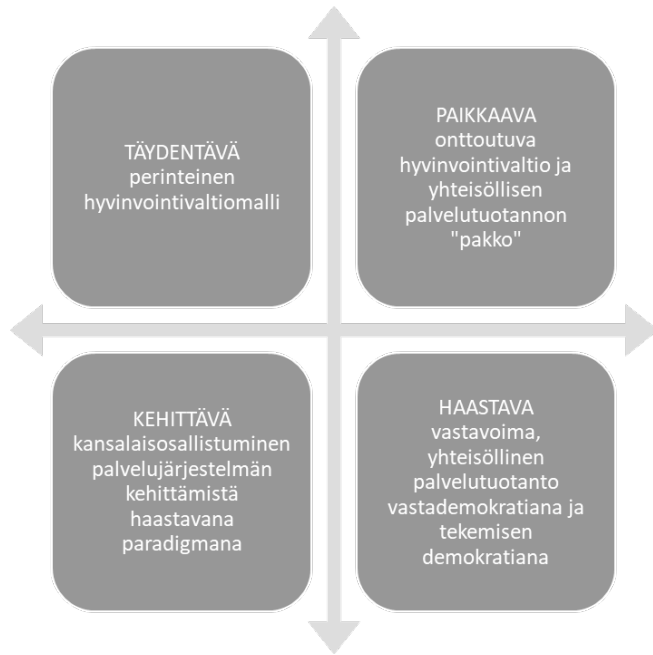
#### **5.4 Kansalaisyhteiskunnan roolit maaseudun hyvinvointipalveluissa**

Maaseudun kansalaisyhteiskunnan roolit suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään näyttäytyvät moninaisina (ks. Kuva 5). Yhtäältä maaseudun kansalaisyhteiskuntatoimijoilla voi tunnistaa olevan klassiselle hyvinvointivaltiolle

perinteisen, julkisia palveluja täydentävän roolin (vrt. Evers 2009). Toisaalta hyvinvointivaltion onttoutuminen on "pakottanut" maaseudun yhteisöjä ottamaan entistä enemmän yhteisöllisen palvelutuotannon kautta hyvinvointivaltiota paikkaavaa roolia (osatutkimukset II ja III).

Maaseudun paikallisyhteisöissä on tunnistettavissa myös selkeää liikehdintää ja valmiutta (julkisen) palvelujärjestelmän kehittämiseen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta (osatutkimus I). Samaan aikaan kun kansalais- ja yhteisölähtöisen kehittämisen voi katsoa haastavan asiantuntijavaltaa ja hallitsevaa hyvinvointipalvelujen uusliberaalia kehittämissuuntaa, tarjoaa se selkeästi myös vaihtoehtoisen kehityssuunnan, joka pohjautuu paikallisuuden ja kumppanuuden periaatteille. Erityisesti jälkimmäisestä seuraakin, että kehityssuunnan voi tulkita ilmentävän myös onnistunutta aktiivisen kansalaisuuden politiikkaa (vrt. Kumpulainen 2012, 133–134). Toisaalta kansalaisosallistuminen ja yhteisöllinen kansalaistoiminta maaseudun hyvinvointipalveluissa näyttäisi empiiristen tutkimusteni valossa rakentuvan entistä omaehtoisempaan suuntaan. Kehityksen taustalla on tunnistettavissa myös eliitin ja kansalaisten, tässä tapauksessa erityisesti julkisen palvelujärjestelmän uudelleenmuotoilijoiden (viranhaltijat ja poliittiset päättäjät) sekä maaseudun asukkaiden ja paikallisyhteisöjen, välistä kamppailua (vrt. Katajamäki 2009) paikallisten hyvinvointijärjestelmien ja kansallisen hyvinvointimallin kehityssuunnasta, mikä purkautuu maaseudun paikallisyhteisöissä tekemisen demokratian (Kuisma 2013) kautta rakentuvana vastavoimana.

Se kuinka laajasta ilmiöstä maaseudun kansalais- ja yhteisölähtöisessä palvelutuotannossa on jo lopulta kyse Suomen tai pohjoismaiden kontekstissa ei löydy kattavaa määrällistä tutkimusta. Valtakunnalliselle ja kansainväliselle tutkimukselle olisi näin selkeästi tarve. Viitteitä ilmiön mittakaavasta on kuitenkin saatavissa erilaisista alueellisista tutkimuksista. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan kyläyhdistyksille toteutettu kyselytutkimus osoittaa, että noin 30 % kyläyhdistyksistä toteuttaa jo palvelutuotantoa, ja moni on kiinnostunut aloittamaan tai laajentamaan yhteisölähtöistä palvelutuotantoa (Rinne-Koski & Lähdensmäki 2021; Rinne-Koski ym. 2017).



**Kuva 5.** Maaseudun kansalaisyhteiskunnan roolien monimuotoisuus suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään (vrt. Evers 2006; 2009; Gornwall & Gaventa 2001).

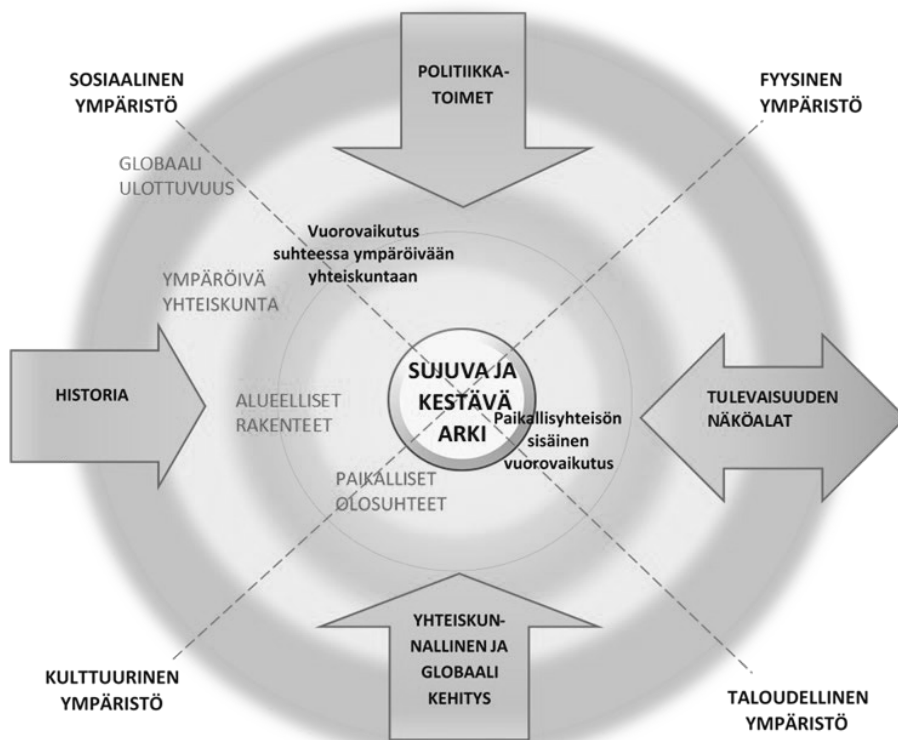


## **6 MAASEUDUN PAIKALLISTEN HYVINVOINTIJÄRJESTELMIEN TEOREETTINEN TULKINTAMALLI**

Edellä kuvattujen empiiristen osatutkimusten myötä vahvistui käsitys siitä, että paikallisen hyvinvoinnin analyysi – niin paikallisesti konkretisoituvien hyvinvointitarpeiden, näihin vaikuttavien tekijöiden kuin eri toimijoiden tuottamien hyvinvointiresurssien tunnistaminen – kaipaa omaa teoreettista työkalua. Kolmannessa osatutkimuksessa, jota toteutin yhdessä tutkija Rantamäen kanssa (osatutkimus III; ks. myös Kattilakoski & Rantamäki 2016), käytimme teoreettisena ja analyttisenä välineenä italialaisten sosiologien (Mingione & Oberti 2003; Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2013; 2016) paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa. Katsoimme tämän tarjoavan välineitä maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien rakenteen ja toiminnan tarkasteluun kuin myös maaseudun paikallisyhteisöjen ja hyvinvointivaltion välisen suhteen analyysiin. Lisäksi tunnistimme teorian tarjoavan mahdollisuuksia myös hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun siihen yhdistyessä luontevasti kestävä kehityksen periaatteet (Gibbs 2000).

Toisaalta kymmenen vuoden aikana toteuttamamme tutkimukset, joissa olimme tarkastelleet maaseudun hyvinvointia ja hyvinvointipalveluja erityisesti kansalaisosallistumisen ja paikallisyhteisöjen näkökulmista (Kattilakoski ym. 2011; Matthies ym. 2011a; 2011b; Matthies & Rantamäki 2013; Kattilakoski 2015; Kattilakoski & Rantamäki 2016; Rantamäki 2017; Rantamäki & Kattilakoski 2017; 2019), loivat reflektiopohjaa myöhemmälle johtopäätökselle, ettei alkuperäinen paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria tarjoa sellaisenaan riittävästi työkaluja hyvinvoinnin paikallistason tarkasteluun niin pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kuin maaseudun kontekstissa. Tämän johtopäätöksen ohjaamana lähdimmekin kehittämään alkuperäistä teoriaa hyödyntäen kompleksisuusajattelun (Vartiainen & Raisio 2011) luo-

maa ymmärrystä toimijoiden ja ympäristön välisistä keskinäisriippuvuuksista (Kattilakoski & Rantamäki 2020). Kompleksisuusajattelu (Byrne 1998; Cilliers 1998; Stähle 2004; Jalonen 2006; Vartiainen & Raisio 2011) tarjosi välineitä hahmottaa niin alueiden ja toimijasektoreiden välisen vuorovaikutuksen, eri politiikkatoimien, yhteiskunnallisten kehityskulkujen kuin historian ja tulevaisuusnäkymien vaikutuksia paikallisten hyvinvointijärjestelmien rakenteeseen ja toimintaan (ks. Kuva 6).



**Kuva 6.** Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli (Kattilakoski & Rantamäki 2020).

Neljännessä osatutkimuksessa lähdimme jäsentämään alkuperäistä paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa täydentäviä ja laajentavia ulottuvuuksia. Hahmotimme kaikkiaan neljä eri ulottuvuutta, joiden katsomme auttavan tunnistamaan ja ymmärtämään kokonaisvaltaisemmin maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Nämä ovat paikallisuuden määrittäminen, kokonaisvaltainen hyvinvointikäsitteily, julkisen ja kansalaisyhteiskunnan välinen vuorovaikutus ja yhteistyö sekä tulevaisuudennäkymät.

### *Paikallisuuden määrittäminen*

Ensinnäkin paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysi edellyttää jo lähtökohtaisesti paikallisuuden määrittämistä. Vastoin alkuperäistä teoriaa katsomme kuitenkin, ettei hyvinvoinnin paikallista tarkastelua ole mielekästä ankkuroida yksiselitteisesti hallinnollisiin kuntarajoihin. Ennen kaikkea tähän vaikuttaa tehdyt mittavat kuntaliitokset, ja toisaalta paikoin maantieteellisesti varsin laajat kunnat, jolloin niin kylät kuin pitäjät voivat muodostaa oman selkeän sosiaalisen järjestelmänsä (ks. esim. Rannikko 2009; Kumpulainen 2014; Kattilakoski 2015; Kattilakoski & Rantamäki 2016; Rantamäki & Kattilakoski 2017). Näin hahmotammekin paikallisuuden määrittävän kuntopohjaisuuden sijaan ennen kaikkea päivittäisen elinympäristön ja tähän kytkeytyvän toiminnallisuuden, identiteetin, paikallisten instituutioiden ja vuorovaikutussuhteiden kautta (vrt. Byrne 2001; Rannikko 2009; Kumpulainen 2018).

Toisaalta paikallisia hyvinvointijärjestelmiä ei voida määritellä selkeärajaisesti, sillä ne eivät ole suljettuja järjestelmiä yhteisöllisten rakenteiden ollessa jatkuvassa muutoksessa (Rannikko 2009; Kumpulainen 2018). Paikallisuuden rajoja hämärtää enenevässä määrin ihmisten lisääntynyt monipaikkainen elämäntapa (Pitkänen & Strandell 2018) ja ylipaikallisten yhteyksien kasvava merkitys (Urry 1995,73; Massey 2008, 29–31). Tutkittaessa paikallisia hyvinvointijärjestelmiä haastaakin tämä huomioimaan entistä enemmän myös monipaikkaisuuden vaikutuksia paikallisyhteisyyteen (vrt. Rannikko

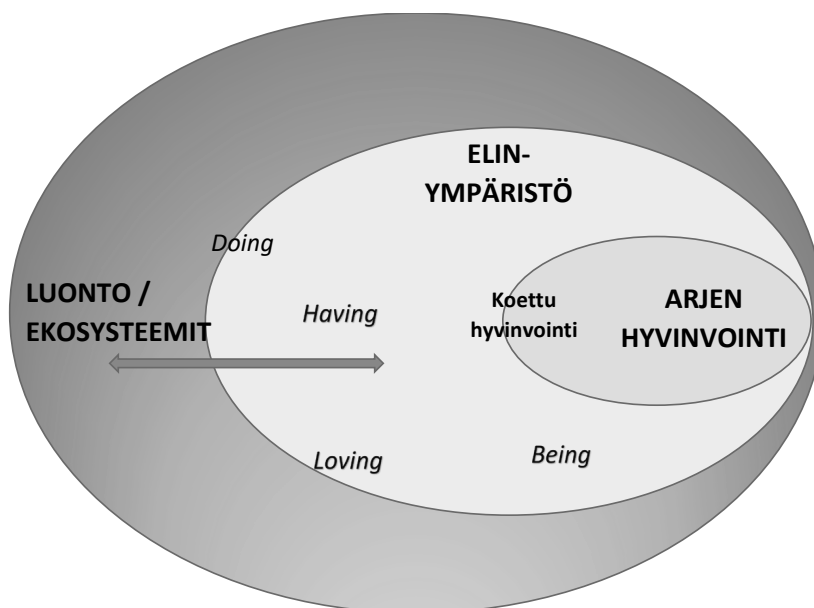
2020) kuin myös ylipaikallisia yhteyksiä, jotka peilaten empiirisiin osatutkimuksiini voivat olla myös yllättäviä. Esimerkiksi Eskolan tapauksessa yhteydet ja hyvinvointia tuottavat resurssit ja toiminnallisen yhteistyön prosessit eivät rakennu vain suhteessa kuntaan tai alueelliseen sote-organisaatioon vaan entistä vahvemmin myös suhteessa ympäröiviin kuntiin ja naapurikyliin (Kattilakoski 2015), sekä jopa 500 kilometrin päässä sijaitsevaan Lapinjärven kuntaan.

### *Kokonaisvaltainen hyvinvointikäsitys*

Keskeisenä lähtökohtanamme on ollut kehittää alkuperäistä teoriaa hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun. Alkuperäisessä teoriassa (Andreotti & Mingione 2013; 2016) hyvinvointitarpeiden tunnistaminen pohjaa väestön sosio-demografisen rakenteen, työmarkkinoiden sekä perhe- ja asutusrakenteen analyysiin (ks. Kuva 3, s. 29). Katsomme kuitenkin, ettei tilastolliseen ja erityisesti työllisyyspoliittiseen tarkasteluun keskittyvä analyysi tarjoa riittävästi välineitä tavoittaa hyvinvoinnin moniulotteista luonnetta. Pyrkien hyvinvoinnin kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun olemmekin halunneet täydentää alkuperäistä teoriaa niin kestäväen hyvinvoinnin kuin arjen hyvinvoinnin näkökulmilla (ks. Kuva 7). Näkökulmilla, jotka samalla edellyttävät myös hyvinvoinnin laadullisten ulottuvuuksien sekä kokemuksellisen hyvinvoinnin vahvempaa huomioimista.

Kuten kestäväen hyvinvoinnin tutkijat (esim. Helne & Hirvilammi 2015, Hirvilammi 2015; Gough 2017), olemme myös itse halunneet korostaa hyvinvoinnin relationaalista ja holistista ymmärtämistä. Ensinnäkin ymmärrystä siitä, että ihmisten hyvinvointi on riippuvainen luonnon ja ekosysteemien hyvinvoinnista, mikä edellyttää hyvinvoinnin tavoittelua ekologisen kestävyden rajoissa. Toisekseen kestäväen hyvinvoinnin teoria kattaessaan sekä elintason että elämänlaadun ulottuvuudet edustaa se jo lähtökohtaisesti kokonaisvaltaista, sekä aineelliset että laadulliset tarpeet huomioivaa hyvinvointikäsitystä. Helne ja Hirvilammi (2015) ovat jäsentäneet kestäväen hyvinvoinnin teoriaa sosiologi Erik Allardtin (1976) having-loving-being hyvinvoin-

titeoriaan pohjautuen, jota he ovat myös täydentäneet vastuullisen toiminnan doing-ulottuvuudella. Näin hyvinvointi jäsentyy kohtuullisen elintason (*having*), merkityksellisten suhteiden (*loving*), itsensä toteuttamisen (*being*) sekä mielekkään ja vastuullisen toiminnan (*doing*) kokonaisuutena. Kokonaisuuden osalta kestävän hyvinvoinnin tutkijat ovat korostaneet paitsi elintason tavoittelua kohtuuden rajoissa myös sitä, että eri hyvinvointiulottuvuuksien tulisi olla tasapainossa keskenään.



**Kuva 7.** Kestävän hyvinvoinnin kokonaisvaltainen lähestymistapa (mukaihen Kattilakoski & Rantamäki 2020; Helne & Hirvilammi 2015, vrt. myös Allardt 1976)

Itse olemme halunneet täydentää hyvinvoinnin kokonaisvaltaista lähestymistapaa myös arjen hyvinvoinnin näkökulmalla, mikä tarkoittaa hyvinvoinnin analyysiä kolmelle tasolle. Se suuntaa tarkastelemaan kuinka niin yhteiskunnalliset rakenteet, paikalliset olosuhteet kuin myös henkilökohtaiset ja yhteisölliset resurssit tukevat hyvinvoinnin konkretisoitumista ihmisten arjessa. (osatutkimus IV; ks. myös Kattilakoski & Sireni 2020; Raijas 2011.)

Arjen hyvinvoinnin lähestymistapa korostaa näin paitsi elinympäristön myös kokemuksellisen hyvinvoinnin huomioimista. Näkökulman voi katsoa tulevan lähelle Amartya Senin (1999, 98–100) toimintamahdollisuuksia korostavaa lähestymistapaa (*capability approach*), joka suuntaa huomiota siihen, millaiset ovat ihmisten todelliset mahdollisuudet henkilökohtaisten, sosiaalisten ja yhteiskunnallisten resurssien hyödyntämiseen hyvinvoinnin tavoittelussa.

### *Osallisuuden ja vuorovaikutuksen analyysi*

Andreotti ja kumppanit (Andreotti ym. 2012) ovat korostaneet paikallisten hyvinvointiresurssien analyysissä eri sektoreiden ja toimijoiden välisten roolien ja yhteistyön tarkastelua. He eivät ole kuitenkaan antaneet tarkempia suuntaviivoja siihen, kuinka vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa tulisi analysoida. Suhteessa tähän olemmekin (osatutkimus IV) halunneet luoda tarkempia suuntaviivoja sille, mitä olisi oleellista tunnistaa. Oma tulkintamme on, että analyysiä tulisi suunnata erityisesti kahdelle tasolle. Yhtäältä on tärkeää tunnistaa ne kansallisella ja ideologisella tasolla vaikuttavat ajattelumallit, jotka asettavat erilaisia odotuksia niin valtion ja paikallistason kuin julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan väliselle suhteelle ja kansalaisosallistumiselle hyvinvointipalveluissa (ks. tarkemmin Evers 2009, Taulukko 3, s. 39). Kulloinkin vallitsevan hyvinvointivaltiodiskurssin tiedostaminen auttaa ymmärtämään niitä odotuksia ja vallitsevaa toimintaympäristöä, jossa kansalaisten ja myös maaseudun paikallisyhteisöjen on kyettävä toimimaan.

Toisekseen paikallisten hyvinvointijärjestelmien sisäisen vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan analyysissä on oleellista tunnistaa, millaisia eri toimijoiden ja sektoreiden välistä vuoropuhelua, yhteisöllisyyttä sekä kansalaisosallistumista tukevia, tai rajoittavia, rakenteita ja toimintatapoja yhteisössä on omaksuttu. Millaisia tiedon vaihdon kanavia sekä yhteistä dialogia ja yhteistyötä edistäviä kohtaamispaikkoja ja foorumeita on luotu. Millaisia osallisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja sektoreiden välistä kumppanuutta tukevia ja edistäviä rakenteita ja toimintatapoja voidaan tunnistaa. Millaisena järjestäytyneen kansalaistoiminnan sekä epävirallisempien nel-

jännän sektorin verkostojen toimintakenttä hahmottuu. Kuinka luodaan yhteistä tulkintaa paikallisista tarpeista ja kollektiivisesta kapasiteetista ratkaisujen löytämiseksi. Näin analyysin kohteeksi tulevat muun muassa erilaiset vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa edistävät kanavat kuten Skattungbyn tapauksessa yhteistä tulkintaa ja toimintastrategiaa rakentavat kyläkokoukset (osatutkimus II) tai Ilomantsin tapauksessa kunnan ja kylien välistä dialogia edistävä kyläneuvoston toiminta (osatutkimus III, ks. myös Kattilakoski & Rantamäki 2016).

### *Tulevaisuudennäkymät*

Neljänneksi alkuperäistä teoriaa täydentäväksi ulottuvuudeksi olemme jäsentäneet tulevaisuudennäkymät. Tällä olemme halunneet suunnata hyvinvoinnin paikallistason analyysissä huomiota myös sen tarkasteluun, kuinka paikallisyhteisöt kykenevät ennakoimaan ja tunnistamaan näköpiirissä olevia kehityskulkuja, sekä millaisia tulkintoja yhteisöt käynnissä olevista muutoksista ja ilmiöistä tekevät. Ja edelleen, millaiseksi he arvioivat omat toimintamahdollisuutensa suhteessa näihin. Toisaalta olemme halunneet korostaa, ettei analyysissä tulisi keskittyä vain yhteisöjen kykyyn sopeutua tai uudistua, vaan analysoida myös laajemmin, millaisia näkymiä ja toimintamahdollisuuksia politiikkatoimet, kuten kansallinen hyvinvointipolitiikka ja eurooppalainen maaseutupolitiikka, maaseudun paikallisyhteisöille luovat (*resourcefulness*) (MacKinnon & Derickson 2012).

Empiirisissä osatutkimuksissani vaihtoehtoisia kehityspolkuja ja toimintamahdollisuuksia maaseutuyhteisöissä ovat pakottaneet etsimään erityisesti julkisten ja yksityisten palvelujen etäännyminen sekä jo pitkään jatkuneiden alueiden hallintoa ja julkisia palveluja koskevien reformien aiheuttama huoli ja epävarmuus tulevaisuudesta, erityisesti arjen sujuvuuteen ja turvaan kytkeytyvistä lähipalveluista. Huoli ja epävarmuus ovat käynnistäneet aktiivista pyrkimystä kansalaisosallistumisen vahvistamiseen niin palvelujen demokraattisen hallinnan, palveluprosessien kuin palvelujen tuottamisen tasoilla (osatutkimus I). Tutkimuskylissä ja Ullavan pitäjässä julkisten ja yksityisten palvelujen vetäytymiseen on vastattu tekemisen demokratialla, erityisesti

yhteisöllisen palvelutuotannon vahvistamisella (osatutkimukset II ja III).

Vaikka tutkimukseni on kohdistunut niin sanotusti aktiivisiin ja monella tapaa edelläkävijöinä nähtäviin alueisiin ja yhteisöihin, on samaan aikaan tärkeää tunnistaa myös maaseudun ja paikallisyhteisöjen moninaisuus. Monilla maaseudun paikallisyhteisöillä ei ole samankaltaisia edellytyksiä kansalais- ja yhteisölähtöiseen toimintaan, ja nämä alueet ovat entistä haavoittuvammassa asemassa. Uhkakuva alueellisen eriarvoistumisen syvenemiseen eri puolilla maata, niin eri aluetyyppien välillä, kuin myös kuntien ja hyvinvointialueiden sisällä ja välillä on tätä vasten hyvinkin mahdollista ja tähän tulisi suhtautua vakavasti. Tähän problematiikkaan maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli pyrkii osaltaan tarjoamaan välineitä. Teoriaa voi hahmottaa myös eräänlaisena suurennuslasina, joka tarjoaa työkaluja tunnistaa paikallisesti eriytyvien tarpeiden ja resursien yhteen kietoutuvaa dynamiikkaa niin kuntatasolla kuin myös tarkemmin kunnanosissa, kuten kylissä, pitäjissä ja kaupunginosissa.

## **6.1 Näkökulmia kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen**

Juho Saari (2015) on esittänyt mielenkiintoisen tulkinnan siitä, kuinka hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen voisi tuhota. Pohdinnallaan hän on halunnut kiinnittää huomiota hyvinvointivaltion rakenteissa mahdollisesti piileviin heikkouksiin. Saari toteaa historiallisen tarkastelun osoittavan, ettei hyvinvointivaltion rakenteita saa murrettua suoralla hyökkäyksellä. Syy tähän on ilmeinen. Julkilausutut pyrkimykset sosiaaliturvan tai julkisten hyvinvointipalvelujen leikkauksiin tuottavat aina vastavoiman. Saari tunnistaa kuitenkin neljä mahdollista mekanismia hyvinvointivaltion murtamiseen.

Näistä ensimmäistä hän kutsuu *Concorde-efektiksi*. Tällä hän viittaa tilanteeseen, jossa järjestelmän ja sen toimintaympäristön yhteensopimattomuus johtaa lopulta järjestelmän institutionaalisen rakenteen romahtamiseen. Tällainen tilanne on Saaren mukaan mahdollinen, mikäli hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne jatkaa historian ehdollistamana. Ajatus on



kiinnostava sillä myös kestävyystutkijat kuten Hirvilampi (2020) ja Häikiö (2021) ovat peräänkuuluttaneet hyvinvointivaltiolle uutta suuntaa. Hirvilampi (2020) on hahmotellut uutta hyvän kehää eli politiikkaideaa, jossa hyvinvoinnin ja talouden ratkaisut vaikuttaisivat suotuisasti paitsi toisiinsa, tukisivat myös yhteiskunnan oikeudenmukaista siirtymää ympäristön kantokyvyn rajoihin. Tulkintani mukaan vaara Concorde-efektiin ei piile kuitenkaan vain polkuriippuvuudessa vaan mitä suuremmassa määrin myös kansallisen hyvinvointimallin uusliberaalissa uudistamissuunnassa. Aina 1990-luvulta lähtien korostuneet pyrkimykset julkisten hyvinvointipalvelujen karsimiseen, keskittämiseen ja markkinoistamiseen ovat istuneet huonosti maaseudun toimintaympäristöihin. Julkisten palvelujen etäännyminen maaseudun kylien ja pitäjien arjesta on onttouttanut hyvinvointivaltiota ja politiikan legitimitettä.

Toiseksi hyvinvointivaltion murtamisen mekanismiksi Saari nimeää *Sammakon keittämisen*. Tällä hän viittaa toistuvasti tehtäviin pieniin ”teknisiin” muutoksiin, joihin kukaan ei reagoi merkittävästi, mutta jotka pitkällä aikavälillä ovat peruuttamattoman suuria. Tämän kaltaisena vaivihkaisena muutoksena ja sammakon keittämisenä voidaan nähdä maaseudun lähipalvelujen pitkään jatkunut alasajo. Esimerkiksi pienten koulujen lakkautukset ovat harventaneet alakoulujen verkostoa merkittävästi ja nykyvauhdilla viimeinen koulu Suomen harvaan asutulta maaseudulta lakkautetaan vuonna 2032, jolloin kokonainen alueluokka jää ilman alakouluja (kts. tarkemmin Lehtonen 2021). Kouluverkon harveneminen syö paitsi maaseudun ja kylien elinvoimaa, murentaa myös perusopetuksen järjestämisen lähtökohtana olevaa lähikouluperiaatetta.

Kolmanneksi mekanismiksi Saari nimeää *harjoitetun politiikan ei-toivotut seuraukset*. Tällaisiksi voidaan tunnistaa alueellisten hyvinvointierojen kasvu kuin myös kansalaisten kokemukset asuinpaikkaan kiinnittyvästä sosiaalisesta ja alueellisesta eriarvoisuudesta ja hyvinvoinnin murtumisesta. Maaseudun asukkaiden valtakunnalliseen kirjoituskilpailuun pohjautuva aineisto paljastaa hyvinvoinnin murtumien paikantuvan elinolojen osalta erityisesti lähipalvelujen puutteen, pitkien välimatkojen ja kulkemisen haastei-

den muodostamaan palvelujen saavutettavuuden ja arjen turvan kysymykseen (Kattilakoski & Sireni 2020). Eriarvoisuuden kokemukset kiinnittyvät niin ikään epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiin yhtäläisistä mahdollisuuksista ja oikeuksista saada tarvittavia palveluja, eivätkä niinkään tulotasoon, köyhyyteen tai yksinäisyyteen, joihin huono-osaisuustutkimuksissa usein keskitytään (esim. Ohisalo 2017). Kokemukset osattomuudesta ja kuulluksi tulemisen vaikeudesta omaa arkea ja elämää koskeviin päätöksiin murentavat uskoa poliittisen vaikuttamisen keinoihin. Voimattomuus ja turhautuminen poliittiseen järjestelmään purkaantuvat tällöin myös suoran kansalais-toiminnan ja vastarinnan keinoina horjuttaen edustuksellisen demokratian legitimitettä. (Kattilakoski & Sireni 2020.)

Neljänneksi hyvinvointivaltiota murtavaksi mekanismiksi Saari nimeää *itseään toteuttavat ennusteet*. Tällä hän viittaa tilanteeseen, jossa hyvinvointivaltio alkaa murentua, kun riittävän moni jakaa näkemyksen, ettei se toimi – riippumatta siitä, onko näkemyksellä tieteellistä pohjaa. Ihmisten menettäessä luottamusta hyvinvointivaltioon alkavat he rakentamaan yksilökohtaisia turvaverkkoja esimerkiksi vakuutusten kautta (vrt. liberaalit hyvinvointimallit, Esping-Andersen 1990). Maaseutukontekstissa julkisten hyvinvointipalvelujen reformit ovat kylväneet pettymystä ja pelkoa hyvinvointivaltion vetäytymisestä ja paikallisyhteisöjen orpoontumisesta, mikä on kanavoitunut ulos eri tavoin. Väitöskirjani empiirissä osatutkimuksissa tämä on näytetty yhteisöllisen kansalaistoiminnan vahvistumisena ja maaseudun kansalaisyhteiskunnan uudenlaisena aseoitumisena suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään. Myös vaihtoehtoisia näkymiä voidaan kuitenkin hahmottaa. Moision (2012, 116) mukaan poliittisella radikalismilla on myös tilaan liittyvä ominaisuus, ja se on syrjäisyys. Tätä vasten luottamuksen mureneminen ja kansalaisten ja paikallisyhteisöjen pettymys politiikkaa kohtaan voi kanavoitua myös niin kutsuttuna alueiden kostonä (Rodrigues-Posen 2018) eli poliittisena vastarintana ja populismin nousuna.

Jotta edellä kuvatut hyvinvointivaltiota murentavat mekanismit eivät täytyisi, katson, että kansallisen hyvinvointimallin uudistamisessa tulisi huomioida ainakin kolme maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian

viitoittamaa ulottuvuutta. Ensimmäinen näistä on kokonaisvaltaisempi ymmärrys hyvinvoinnista ja sen yhteyksistä paitsi hyvinvointivaltion rakenteisiin ja hallitseviin diskursseihin myös paikalliseen toimintaympäristöön ja sen sosiaaliseen järjestelmään. Toisekseen huomiota tulisi suunnata kansalaisyhteiskunnan/paikallisyhteisöjen, poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen kehittämiseen erityisesti tilanteissa, jossa julkinen hallinto ja palvelut ovat etäännyttäessä paikallisyhteisöjen arjesta ja alueellisesta läsnäolosta. Kolmantena ulottuvuutena, ja edellisiin liittyen, pidän välttämättömänä paikallisen ja kansallisen välisen suhteen ja keskinäisriippuvuuksien syvempää huomioimista kansallisen hyvinvointimallin uudistamisessa. Tällä viitataan sekä alueiden ja sektoreiden välisen vuoropuhelun edistämiseen että paikallisten hyvinvointijärjestelmien lähestymistavan tarjoamiin tiedon tuotannon mahdollisuuksiin. Paikallistason tiedon ja tilannekuvan tiiviimpi linkittäminen kansalliseen isoon kuvaan edistäisi tulkintani mukaan edellytyksiä luoda nykyistä jaetumpaa ja hyväksyttävämpää kuvaa niin hyvinvointivaltion nykytilanteesta kuin tulevaisuuden vaihtoehtoisista näkymistä.



## 7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTOJA

Yhteiskuntapolitiikan perustehtäviä on kunkin aikakauden sosiaaliseen kysymykseen vastaaminen. Kysymys on yhteiskunnallisesti määrittyvästä ongelmasta, johon liittyy yhteiskunnallisia muutoksia, kuten talouskriisejä tai rakennemuutoksia. Kyse on myös yhteiskunnallisten toimijoiden määrittelykamppailusta yhteiskunnallisen todellisuuden tuottamisessa, jolloin määrittelykamppailut tuottavat sosiaaliseen kysymykseen vaihtoehdon tai useampia. (Heinonen 2019, 11.) Jo viimeisen parinkymmenen vuoden ajan sosiaalisenä kysymyksenä on näyttäytynyt suomalainen hyvinvointimalli ja sen uudistamista koskevat kamppailut. Suunta, johon kansallinen hyvinvointimalli on kehittynyt, on näyttäytynyt maaseutualueilla vaikeana. Julkisen palveluverkon harventuessa ja keskittyessä ei myöskään hyvinvointipalvelujen markkinoista ole ollut apua maaseudun palveluaukkojen ja hyvinvointivajeiden paikkaamiseen. Tämä on herätellyt maaseudun kansalaisyhteiskuntaa ja paikallisyhteisöjä organisoitumaan ja integroitumaan osaksi julkista ja yksityistä palvelujärjestelmää uudella tavalla.

Väitöskirjani empiirisissä osatutkimuksissa olen tarkastellut, millaisia muutossuuntia kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välisessä suhteessa on tunnistettavissa maaseudun hyvinvointipalvelujen kontekstissa. Osallistava toimintatutkimus kahdeksalla kunta-, kuntaliitos- tai kuntayhtymäpohjaisella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalueella 2010-luvun taitteessa, kunta- ja palvelurakennemuutuksen ns. Paras-vaiheessa, jäseni vallitsevalle julkisten palvelujen kehityssuunnalle radikaalisti uudenlaista, kansalaisten yhteisöllisistä ja paikallisista lähtökohdista rakentuvaa lähestymistapaa. Tällöin tutkimusalueilla käytyjen keskustelujen pohjalta hahmotui kolme tasoa, joilla kansalaisosallistumisen ja yhteisölähtöisen kehittämisen vaihtoehto näytti sekä mahdolliselta että tarpeelliselta.

Ensinnäkin palvelujen demokraattisen hallinnan eli osalistuvan ja deliberatiivisen demokratian kehittäminen näytti välttämättömältä, jotta maaseudun asukkaat tulisivat kuulluksi ja voisivat vaikuttaa omaa elinympäristöä ja

palveluja koskeviin asioihin. Vaikka useissa kunnissa ja sote-alueilla onkin sittemmin lähdetty aktiivisesti kehittämään asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden prosesseja ja toimintamalleja, ei alueellisen osallisuuden näkökulmaa ole selkeästi vieläkään tunnistettavissa. Palvelujen demokraattisen hallinnan kysymys näyttäytyy edelleen ajankohtaisena maaseudun hyvinvointipalveluissa.

Myös kysymys omaa elinympäristöä ja palveluja koskevan asiantuntijuuden huomioimisesta ja kansalaislähtöisyyden johdonmukaisesta vahvistamisesta itse palvelujärjestelmässä, palveluprosesseja läpäisevänä periaatteena, on edelleen ajankohtainen. Palvelujärjestelmän kasvavana haasteena näyttäytyy paikallisen tiedon, kuten paikallisiin elinympäristöihin kytkeytyvien hyvinvointitarpeiden ja resurssien tunnistaminen. Katson, että erityisesti tähän asiakkaan omaa elinympäristöä ja elämäntilannetta koskeva asiantuntijuus antaa tärkeää tietoa palvelujärjestelmätasolla.

Kolmantena mahdollisena ja tarpeellisena suuntana tunnistimme kansalaisosallistumisen ja yhteisölähtöisen kehittämisen vahvistamisen itse palvelujen tuottamisen tasolla. Myöhemmissä empiirissä tapaustutkimuksissa syvennyin erityisesti tämän muutossuunnan tarkasteluun. Väitöskirjani empiiristen osatutkimusten pohjalta yhteisöllisen kansalaistoiminnan muutossuunnat maaseudun hyvinvointipalveluissa näyttäytyvät monimuotoisina. Maaseudun palveluihin paikantuvassa kansalaisosallistumisessa ja yhteisöllisessä kansalaistoiminnassa voidaan tunnistaa kansallista hyvinvointimallia täydentäviä, paikkaavia, kehittäviä ja haastavia elementtejä.

Yhtäältä voidaan tunnistaa Kumpulaisen (2012) tavoin uusliberalismin ja eurooppalaisen maaseutupolitiikan paradigman tuottamaa hallinnan kulttuuria, jossa kansalaisia ja paikallisia yhteisöjä pyritään aktivoimaan ottamaan entistä enemmän itse vastuuta omasta hyvinvoinnista ja hyvinvointipalvelujen tuottamisesta joko kumppanuusmallien tai omaehtoisen toiminnan kautta. Kansalaisosallistuminen näyttäytyy tällöin pitkälti hyvinvointivaltiota paikkaavana ja täydentävänä. Toisaalta katson, että hallintavaltaa ei ole syytä tulkita vain yksisuuntaiseksi prosessiksi, ja vaikka uusliberaali hallinta ja maaseutupolitiikan paradigma pyrkivät molemmat aktivoimaan kansalaisia ja yhteisöjä ottamaan enemmän vastuuta omasta hyvinvoinnista, on

syytä huomioida, että nämä pyrkivät vastakkaisiin lopputuloksiin. Siinä missä uusliberaali ideologia pyrkii palvelujen markkinoistamiseen ja mitta-kaavojen tuomiin etuihin, pyrkii maaseutupolitiikan paradigma yhteisö- ja paikallislähtöisyyteen. Lisäksi on hyvä tunnistaa, että maaseutupolitiikan verkostomainen toimintatapa ja maaseudun kansalaistoimijoiden osallisuus politiikan verkostoissa myös muovaavat kansallista ja eurooppalaista maaseutupolitiikkaa. Näin maaseutupolitiikan paradigmasta käsin rakentuva hallintavalta ei ole vain yksisuuntaista vaan kaksisuuntaista myös maaseudun kansalaisyhteiskunnan osallistuessa politiikan muotoiluun.

Kylien yhteisöllisessä liikehdinnässä on tunnistettavissa myös vallitsevaa hyvinvointipolitiikkaa ja kansallisen hyvinvointimallin kehittämistä haastavaa vastademokratiaa, joka purkaantuu ennen kaikkea tekemisen demokraattiana ja pyrkimyksinä lähipalvelujen demokraattiseen hallintaan omaehtoisien toiminnan kautta. Esimerkiksi Eskolan koulukiista ja tämän synnyttämät ratkaisut eivät ilmennä niinkään ulkoista hallintaa vaan ennemminkin paikallisyhteisön vastavoimaa ja pyrkimyksiä saada tärkeäksi koetut lähipalvelut omaan hallintaan. Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto luo näin myös vastavoimaa ja haastaa hyvinvointipalvelujen keskittyvää ja markkinoistuvaa muutossuuntaa. Maaseudun paikallisyhteisöissä virinnyt liikehdintä ja valmiudet (julkisen) palvelujärjestelmän kehittämiseen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta paitsi haastavat vallitsevaa politiikan suuntaa ja asiantuntijavaltaa, tarjoavat myös vaihtoehtoja paikallisuudelle ja kumppanuudelle rakentuvaa kehityssuuntaa.

Vaikka Eskolaa voi pitää yhteisöllisen palvelutuotannon laajuuden osalta melko ainutlaatuisena kylänä Suomessa, on huomionarvoista, että kylä on saanut paljon julkisuutta ja useat kyläyhteisöt ja kylätoimijat pitävät Eskolaa edelläkävijänä ja ovat ryhtyneet ottamaan samansuuntaisia askelia. Maaseudun ja kylien kehittäjät tekevät Eskolaan myös "opintomatkoja". Kylä itse markkinoi tarjoavansa "*luento- ja opaspalveluita lähipalveluiden kehittämisestä*". Kaikesta edellä mainitusta on hyvin mahdollista ja jopa todennäköistä, että Eskolan kaltaisia kyliä, jotka rakentavat vahvemmin kansalaislähtöistä paikallista hallintaa lähipalvelujen turvaamiseksi tullaan näkemään lähivuosina lisää. Millaisia muotoja ja kehityssuuntia korjaava vastademokra-

tia maaseudun paikallisyhteisöissä jatkossa saa säilyä näin kiinnostavana kysymyksenä.

Vaikka omissa tutkimuksissani olen tarkastellut erityisesti aktiivisia maaseutuyhteisöjä, ja näissä kehitettyjä kansalais- ja yhteisölähtöisiä ratkaisuja lähipalvelujen turvaamiseksi, on samaan aikaan entistä tärkeämpää tunnistaa myös toisen suuntainen kehitys. Maaseutu ei ole yksi, eikä edes neljä aluetyyppiä, vaan hyvin monimuotoinen mosaiikki, jossa väestökehitys, elinkeinorakenteet ja kansalaistoiminnan edellytykset kehittyvät paikallisesti hyvin eriytyvästi. Omassa väitöskirjassani esillä olleet aktiiviset maaseutuyhteisöt edustavat monella tavoin paikallisen ja omaehtoisen yhteisöllisen kehittämisen ideaaleja (vrt. Kumpulainen 2012, 81–83). On kuitenkin todennäköistä, että polarisaatio ja eriarvoistuva kehitys niin maaseutualueiden sisällä kuin välillä tulee kiihtymään, ja myös tämä, ja erityisesti tämä, kaipaisi tutkimusta. Jatkotutkimusta ja analyysia tarvittaisiin erityisesti ”hiljaisten” maaseutuyhteisöjen tilanteesta. Tarkempaa tutkimusta ja analyysiä siitä, kuinka hyvinvointitarpeisiin ja -vajeisiin näillä alueilla pyritään vastaamaan, ja millaisina tulevaisuuden näkymät alueilla näyttäytyvät.

Olen pyrkinyt tutkimuksellani avaamaan keskustelua myös siitä, millaisia näköaloja katseen suuntaaminen hyvinvoinnin paikallistason tarkasteluun tarjoaisi maaseudun hyvinvointikysymysten pirullisiin ongelmiin ja kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen. Näkemykseni on, että hyvinvointitarpeiden ja -resurssien monin tavoin yhteen kietoutunut ja paikkaperustainen luonne edellyttävät paikallisen näkökulman kiinteämpää integrointia niin tulevaisuuden kuntien, hyvinvointialueiden kuin kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen. Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli tarjoaa osaltaan tähän näkökulmia ja analyttisiä työkaluja. Sen erityiseinä vahvuutena voi pitää sen tarjoamia mahdollisuuksia paikallisen tiedon tuottamiseen sekä osallisuus- ja kumppanuusprosessien näkyväksi tekemiseen ja kehittämiseen niin tulevaisuuden kunnissa kuin hyvinvointialueilla. Se tarjoaa myös murroksessa olevan hyvinvointikäsitteen jäsentämiseen nykyistä kokonaisvaltaisempaa ja kestävämpää näkökulmaa.



Tutkimuksen pohjalta on myös perusteltua esittää empiirisiä johtopäätöksiä, että kansalaisosallistumisen kehittäminen (maaseudun) hyvinvointipalveluissa on edelleen ajankohtainen ja kiperä kysymys. Kansalaisosallistuminen ja erityisesti paikallisyhteisöjen näkökulma on jäänyt tähänastisissa hyvinvointivaltion reformeissa varsin ohuelle huomiolle. Huolimatta siitä, että juuri yhteisöllinen palvelutuotanto näyttäisi olevan vahvistumassa maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittymisen suuntana.



# LÄHTEET

- Alcock, Pete 2010. Building the Big Society: a new policy environment for the third sector in England. *Voluntary Sector Review*, 1 (3). Policy Press, 379–389.
- Allardt, Erik 1976. *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Helsinki: WSOY.
- Anderson, Jan Otto, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo 1993. *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa – arvot ja tosiasiat*. Helsinki: WSOY.
- Andreotti, Alberta & Enzo Mingione 2013. The city as local welfare system. In book Naomi Carmon & Susan S. Fainstein (eds.) *Policy, planning and people: promoting justice in urban development. The city in the twenty-first century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 224–241.
- Andreotti, Alberta & Enzo Mingione 2016. Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies* 23 (3), 252–266.
- Andreotti, Alberta, Enzo Mingione & Emanuele Polizzi 2012. Local welfare systems: a challenge for social cohesion. *Urban Studies* 49 (9), 1925–1940.
- Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä 2000. *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Autti, Outi & Eeva-Kaisa Hyry-Beihammer 2014. School Closures in Rural Finnish Communities. *Journal of Research in Rural Education* 29 (1), 1–17.
- Barca, Fabrizio, Philip McCann & Andrés Rodríguez-Pose 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52 (1), 134–152.
- Beach, Dennis, Tuuli From, Monica Johansson & Elisabet Öhrn 2018. Educational and spatial justice in rural and urban areas in three Nordic countries: a meta-ethnographic analysis, *Education Inquiry* 9 (1), 4–21.

- Bentley, Gill & Lee Pugalis 2014. Shifting paradigms: People-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, 29 (4-5), 283-294.
- Berger, Peter Ludwig & Thomas Luckmann 1994. *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma*. Helsinki: Gaudeamus.
- Blomberg, Staffan & Jan Petersson 2010. The Increasing Importance of Administrative Practices in the Shaping of the Welfare State. *Social Work & Society*, 8 (1), 70-81.
- Boldt, Georg 2021. *Citizens in Training: How institutional youth participation produces bystanders and active citizens in Finland*. Tampere: Tampere University.
- Brandsen, Taco & Victor Pestoff 2006. Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction. *Public Management Review*, 8 (4), 493-501.
- Byrne, David 2001. *Understanding the Urban*. Basingstoke: Palgrave.
- Byrne, David 1998. *Complexity theory and the social sciences*. London: Routledge.
- Cabannes, Yves 2015. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization*, 27 (1), 257-284.
- Cilliers, Paul 1998. *Complexity and postmodernism*. London: Routledge.
- Coote, Anna 2011. Big Society and the New Austerity. In book Marina Stott (ed.) *The Big Society Challenge*. Keystone Development Trust Publication. 82-94.
- Conklin, Jeffrey 2005. *Dialogue Mapping. Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley.
- Cornwall, Andrea & John Gaventa 2001. *From Users and Choosers to Makers and Shapers: Respositioning Participation in Social Policy*. IDS Working paper 127. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cresswell, John W. 2003. *Research design: Qualitative, quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Danermark, Berth, Mats Ekström & Jan Ch. Karlsson 2019. *Explaining society: critical realism in the social sciences*. London: Routledge.

- Eckhardt, Jenni 2020. *Mobility as a Service for public-private partnership networks in the rural context*. Oulu: University of Oulu.
- Eräsaari, Risto & Keijo Rahkonen (toim.) 1995. *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Tampere: Gaudeamus.
- Eskelinen, Teppo 2019. *Demokratia utopiana ja sen vastavoimat*. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Roger, Mervi Raudsaar, Lāsma Līcīte-Ķurbe, Eglė Butkevičienė, Philipp Erpf, Audronė Urmanavičienė & Agota Giedrė Raišienė 2021. *Social enterprises in rural areas. A comparative study of the Baltic states*. In book Jacques Defourny & Marthe Nyssens (eds.) *Social enterprise in central and Eastern Europe. Theory, models, and practice*. New York & Abingdon: Routledge. 252–272.
- Evers, Adalbert 2006. *Complementary and conflicting: the different meaning of 'user involvement' in social services*. In book Aila-Leena Matthies (ed.) *Nordic Civic Society Organizations and the Future of Welfare Services. A model for Europe*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, TemaNord 2006:517. 255–276.
- Evers, Adalbert 2009. *Civicness and civility: their meanings for social services*. *Voluntas*, 20 (3), 239–259.
- Foucault, Michel 1991. *Governmentality. The Foucault Effect*. *Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf. 87–104.
- Gibbs, David 2000. *Ecological modernization, regional economic development, and regional development agencies*. *Geoforum*, 31 (1), 9–19.
- Giddens, Anthony 1991. *Modernity and Self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Gough, Ian 2017. *Heat, Greed and Human Need. Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*. Edward Elgar Publishing.

- Gruber, Elisabeth & Daniel Rauhut 2016. Spatial Justice and the Welfare State: SGI Provision in Peripheral Austria and Sweden. A paper prepared for the Regional Studies Association's European Conference, 3-6 April 2016 in Graz, Austria.
- Habermas, Jürgen 1984. The Theory of Communicative Action. Volume I. Reason and the Rationalisation of Society. Beacon Press.
- Halonen, Maija & Mari Kattilakoski 2018a. Well-Being and Participation: Views on Policy Measures in Sparsely Populated Rural Municipalities in Finland. *European Countryside*, 10 (2), 300–320.
- Halonen, Maija & Mari Kattilakoski 2018b. Hyvinvoinnin edistäminen harvaan asutulla maaseudulla. SPATIA Raportteja 1/2018. Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Itä-Suomen yliopisto.
- Harvey, David 2004. A brief history of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press.
- Hautamäki, Antti 1993. Hyvinvointivaltio on ajautunut kriisiin. Teoksessa Jan Otto Anderson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo (toim.) 1993. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa – arvot ja tosiasiat. Helsinki: WSOY. 138–145.
- Hautamäki, Lauri 1980. Toimintatutkimuksen mahdollisuudet vaikuttaa alueelliseen kehitykseen – esimerkkinä kylätutkimus 1976. *Suomen Antropologi* 3/80, 126–134.
- Hautamäki, Lauri 1979. Elävä kylä. Kylätoiminnan opas. Jyväskylä: Gummerus.
- Heinonen, Jari 2019. 20-luvun hyvinvointimalli. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Heinämäki, Liisa 2011. Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalvet 2010: Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Raportti 41/2011. Terveystalvet ja hyvinvoinnin talvet. Helsinki: Yliopistopaino.
- Helminen, Ville, Kimmo Nurmio, Antti Rehunen, Mika Ristimäki, Kari Oinonen, Maija Tiitu, Ossi Kotavaara, Harri Antikainen & Jarmo Rusanen 2014. Kaupunki-maaseutu alueluokitus. Paikkatietoihin perustuvan alueluokituksen muodostamisperiaatteet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2014. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

- Helne, Tuula & Hirvilammi, Tuuli 2015. Wellbeing and sustainability: A relational approach. *Sustainable Development*, 23 (3), 167–175.
- Hirvilammi, Tuuli 2020. The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea. *Sustainability*, 12 (1), 391.
- Hirvilammi, Tuuli & Max Koch 2020. Sustainable Welfare beyond Growth. *Sustainability*, 12 (5), 1824.
- Hirvilammi, Tuuli 2015. Kestävän hyvinvoinnin jäljillä. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 136. Helsinki: Kela.
- Hurme, Jaana 2017. Osallistuva budjetointi. Vaasan yliopisto, Filosofinen tiedekunta. Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma.
- Hyyryläinen, Torsti 2000. Kylätoiminnan perinne sosiaalisena pääomana. Teoksessa Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko (toim.) Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. 109–119.
- Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko 2000. Yhdentävän maaseutupolitiikan paradigma. Teoksessa Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko (toim.) Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. 14–16.
- Hyyryläinen, Torsti 1994. Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. Vammala: Line Sixtyfour Publications.
- Högbacka, Riitta 2003. Naisten muuttuvat elämänmuodot maaseudulla. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Häikiö, Liisa, 2021. Ekohyvinvointivaltio – tulevaisuuden hyvä yhteiskunta. Teoksessa Ilari Hetemäki, Anna-Kaisa Kuusisto, Maria Lähteenmäki & Esa Väliaverronen (toim.) Hyvä ja paha tieto. Helsinki: Gaudeamus.
- Häikiö, Liisa 2005 Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere: Juvenes Print.
- Häikiö, Liisa 2001. Valta kyläläisten yhteistoiminnassa. Teoksessa Liisa Häikiö, Briitta Koskiahho & Helena Leino (toim.) Paikallinen valta. *Civil Society Papers* 4. Tampere: Juvenes Print. 71–102.
- Häikiö, Liisa 2000. Osallisuus kylässä. Herrojen herkkua vai jokapäiväistä leipää. *Civil Society Papers* 3. Tampere: Juvenes Print.

- Hämeenaho, Pilvi 2014. Hyvinvoinnin verkostot maaseudulla asuvien äitien arjessa. Etnologinen tutkimus palvelujen käytöstä ja hyvän arjen rakentumisesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print.
- Hämeenaho, Pilvi 2012. Palvelujen saavutettavuus harvaan asutulla maaseudulla. Esimerkkinä lasten päivähoitopalvelut. *Janus* 20 (1), 32–46.
- Immonen, Mika, Jyri Vilko, Jouni Koivuniemi, & Kaisu Laasonen 2015. Outcomes of public health reform – service availability in rural areas. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (1), 42–56.
- Itkonen, Hannu 2000. Kansalaistoiminnan suuri linja. Teoksessa Hannu Itkonen, Juha Heikkala, Kalervo Ilmanen & Pasi Koski (toim.) *Kansalaistoiminta – muutokset, merkitykset ja reunaehdot*. Liikuntatieteellisen seuran julkaisu nro 152. Tampere: Tammer-Paino.
- Jaakkola, Vuokko 2018. *Kumppanuuspöydän rakennusopas*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jalonen, Harri 2020. Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus* 39 (4), 302–309.
- Jalonen, Harri 2006. Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48 (2), 115–125.
- Johansson, Håkan & Björn Hvinden 2007. What do we mean by active citizenship? In book Björn Hvinden & Håkan Johansson (eds.) *Citizenship in Nordic welfare states: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge. 32–50.
- Julkunen, Raija 1992. Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija 2001. Hyvinvointivaltion uusi politiikka. *Yhteiskuntapolitiikka* 66 (4), 366–372.
- Julkunen, Raija 2006. *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija 2017. *Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, SoPhi.
- Jurmu, Liisa 2021. Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan? Tampereen yliopiston väitöskirjat 399.



- Kaisto, Jani & Miikka Pyykkönen 2010. Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta – sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.
- KAMPA-mallivihko 2010. Käytännön esimerkkejä kansalaisosallistumisesta ja yhteisöllisyydestä maaseudun hyvinvointipalveluissa. KAMPA-hanke, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.
- Kananoja, Aulikki, Vuokko Niiranen & Harri Jokiranta 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Kantola, Anu 2010. Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus. 97–118.
- Karhio, Kirsi 2000. Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko (toim.) Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino.
- Karvonen, Sakari & Timo Kauppinen 2008. Hyvinvoinnin vajeet maalla, kaupungeissa ja kaupunkikeskuksissa. Teoksessa Pasi Moisio, Sakari Karvonen, Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Helsinki. 276–292.
- Kaskisaari, Marja, Mia Tammelin, Johanna Hirvonen, Pilvi Hämeenaho, Katja Ilmarinen & Anssi Vartiainen 2010. Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista – ParasSos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Raportti 6/2010. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Katajamäki, Hannu 2022. Suomen aluekehityksen pitkät aallot: näkökulmia ja tulkintoja. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Katajamäki, Hannu 2013. Pirullisten ongelmien kesyttäjät. Teoksessa Seija Ollila & Harri Raisio (toim.) Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 277, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. 4–10.

- Katajamäki, Hannu 2009. Suur kuntien maaseutualueet edellyttävät uudenlaista paikallista hallintaa. *Maaseudun uusi aika*, 17 (3), 47–55.
- Katajamäki, Hannu & Rauno Kaikkonen 1991. *Maaseudun kolmas tie*. Seinäjoki: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisusarja A:1.
- Kattilakoski, Mari & Niina Rantamäki 2020. Hyvinvointia paikallistamassa – Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli. *Janus*, 28 (4), 374–391.
- Kattilakoski, Mari & Maarit Sireni 2020. Koettu arjen hyvinvointi ja sen murteet maaseudun naisten kertomuksissa. *Maaseutututkimus*, 28 (1), 7–28.
- Kattilakoski, Mari & Maija Halonen 2018. Kuntien, maakunnallisen sote-organisaation ja järjestöjen paikkaperustainen yhteistyö hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä – case Pohjois-Karjala. *Focus Localis*, 46 (2), 40–58.
- Kattilakoski, Mari & Niina Rantamäki 2016. Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät kansallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa. Teoksessa Ilkka Luoto, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.) *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Alueiden kehittäminen 25/2016. Työ ja elinkeinoministeriö, 89–108.
- Kattilakoski, Mari 2015. Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmä-muutoksessa. *Maaseudun uusi aika*, 23 (1), 19–36.
- Kattilakoski, Mari, Aila-Leena Matthies & Niina Rantamäki 2011. Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. *Maaseudun uusi aika*, 19 (2), 5–19.
- Kekez, Anka, Michael Howlett & M Ramesh 2019. Collaboration in public service delivery: what, when and how. In book Anka Kekez, Michael Howlett & M. Ramesh (eds.) *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kekkonen, Urho 1952. *Onko maallamme malttia vaurastua*. Helsinki: Otava.

- Kekäle, Jouni & Anu Puusa 2020. Tiedesodat. Realistinen ja konstruktionistinen maailmankäsitys. Teoksessa Anu Puusa & Pauli Juuti (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudeamus.
- Kindon, Sara, Rachel Pain & Mike Kesby 2007. Participatory Action Research: Origins, approaches, and methods. In book Sara Kindon, Rachel Pain & Mike Kesby (eds.) Participatory Action Research Approaches and Methods: Connecting People, participation, and place. New York: Routledge. 9–18
- Kisby, Ben 2010. The Big Society: Power to the People? *The Political Quarterly*, 81 (4), 484–491.
- Kivelä, Päivi 2014. Syrjässä syrjäytyneet. Pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla. Sininauhaliitto: Painotalo Kyriiri Oy.
- Konttinen, Esa, Petri Ruuskanen & Martti Siisiäinen 2010. Osallistuminen kansalaisyhteiskunnassa ja osallistumisen tutkimus. Teoksessa Kimmo Elo (toim.) Suomalaisten kansalaisosallistumisen tutkimuksen bibliografia 2000–2009. Selvityksiä ja ohjeita 15/2010. Oikeusministeriö. 19–38.
- Koski, Eija, Petra Lindqvist & Miia Mäntylä 2009. Vastuuta, vuorovaikutusta ja välittämistä: sopimuksellisuuskäsikirja. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Koskiaho, Briitta 2014. Kumppanuuden sosiaalipolitiikka etsimässä. *Settlementtijulkaisuja*, nro 32. Tallinna: United Press.
- Koskiaho, Briitta 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. *Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kröger, Teppo 2011. Retuning the Nordic welfare municipality: Central regulation of social care under change in Finland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31 (3), 148–159.
- Kröger, Teppo 1997. Hyvinvointikunnan aika: kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Kuisma, Juha 2013. Tekemisen demokratia on tulossa. Teoksessa Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.) Uuden lähidemokratian aika, Närddemokrati för en 142yt id. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013. Tampere: Juvenes Print. 59–66.
- Kujala, Päivi, Ilkka Luoto & Seija Virkkala 2019. Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa – paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä. Maaseudun uusi aika, 27 (3), 7–24.
- Kumpulainen, Kaisu 2018. Kylät tulevaisuuden paikallisyhteisöinä. Maaseudun uusi aika, 26 (2–3), 55–65.
- Kumpulainen, Kaisu 2014. Kun pienestä kunnasta tulee kylä. Kuntaliitosten vaikutukset maaseutuyhteisöissä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Alueiden kehittäminen 33/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kumpulainen, Kaisu 2012. Kylätoiminta ja aktiivisen kylän tuottaminen. Jyväskylän Studies in Education, Psychology and Social Research 457. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kuula, Arja 1999. Toimintatutkimus – Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.
- Kuusi, Pekka 1961. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Köppä, Tapani 2009. Yhteistoiminnan evoluutio ja osuustoiminta sosiaalisena innovaationa. Teoksessa Jouni Nikula (toim.) Maaseutuaiheita – Rural Motifs: essays in honour of Professor Leo Granberg. Helsinki: Aleksanteri Institute. 95–112.
- Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen 2007. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus.
- Laitinen, Tiina 2010. Arjen turvallisuus harvaan asuttujen alueiden uutena politiikkana. Yhteiskuntapolitiikka, 75 (6), 659–669.
- Lehtola, Ilkka 2008. Matka maalta markettiin – Liikkuminen ja palvelujen muutos itäsuomalaisella maaseudulla. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Kuopio: Tietohallinto.
- Lehtola, Ilkka 2001. Palvelujen muutos ja syrjäkyläläisten arki. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja.

- Lehtonen, Olli 2021. Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? *Journal of Rural Studies*, 82 (2021), 138–147.
- Leinamo, Kari 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto: Levón-instituutti.
- Lewin, Kurt 1951. *Field Theory of Social Science: Selected Theoretical Papers*. (ed. Dorwin Cartwright.) New York: Harper & Brothers.
- Lundgaard Andersen, Linda 2018. Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work: Current and Future Challenges. In book Masoud Kamali & Jessica H. Jönsson (eds.) *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work Current and Future Challenges*. London: Routledge. 25–34.
- Lundström, Niklas & Harri Raisio 2013. Kansalaisraadit aluekehittämisen piirullisissa peleissä – Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näemyksiä alueen kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus*, 32 (3), 179–196.
- Lyson, Thomas 2002. What does a school mean to a community? Assessing the social and economic benefits of schools to rural villages in New York. *Journal of Research in Rural Education*, 17 (3), 131–137.
- Lähikouluja etäyhteistyöllä 2021. Kokeilun loppuraportti. Eskolassa 22.6.2021. (eskolankyla.fi)
- Löppönen, Paavo 2017. Vapauden markkinat: Uusliberalismin kertomus. Tampere: Vastapaino.
- MacKinnon, Danny & Kate Derickson 2012. From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography*, 37 (2), 253–270.
- Massey, Doreen 2008. *Samanaikainen tila*. Tampere: Vastapaino.
- Matthies, Aila-Leena 2017. Osallistumisen lupaus ja petos hyvinvointipalveluissa. *Sosiologia* 54 (2), 149–165.
- Matthies, Aila-Leena 2014. Sosiaalihuollon ja kansalaisyhteiskunnan suhde sivistyneen demokratian peilinä. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) *Suomalaisen sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino. 42–61.

- Matthies, Aila- Leena & Lars Uggerhoj (eds.) 2014. Participation, Marginalization and Welfare Services. Concepts, Politics and Practices Across European Countries. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Matthies, Aila-Leena & Rantamäki, Niina (toim.) 2013. Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.
- Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki 2011a. Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2011.
- Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki 2011b. Citizens' Participation and community orientation – indicators of social sustainability in rural welfare services. *Nordic Social Work Research*, 1 (2), 125–139.
- Matthies, Aila-Leena 1994. Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden tarkastelua. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 110. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Miller, Peter & Nikolas Rose 2010. Miten meitä hallitaan (suom. Risto Suikkanen). Tampere: Vastapaino.
- Mingione, Enzo & Marco Oberti 2003. The struggle against social exclusion at the local level. Diversity and convergence in European cities. *European Journal of Spatial Development*, 1 (1), 1–23.
- Moisio, Sami 2012. Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Mouffe, Chantal 1999. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66 (3), 745–758.
- Muilu, Toivo, Niina Kotavaara, Jouni Ponnikas, Sirpa Korhonen, Henna Hintsa & Essi-Maria Puska 2013. Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja -alueisiin. *Nordia Tiedonantoja* 3/2013. Pohjois-Suomen maantieteellisen seuran ja Oulun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja.
- Muilu, Toivo 2003. Kylät kehittämisen ja tutkimuksen kohteina. *Nordia Tiedonantoja* 2/2003. Oulu: Oulun yliopistopaino. 5–10.

- Möttönen, Sakari & Jorma Niemelä 2015. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Möttönen, Sakari 2014. Onko kunnalliselle sosiaalipolitiikalle tilaa rakenteiden muutoksessa? Teoksessa Ulla Salonen-Soulie (toim.) Kunnallisen sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus. Haasteet opetukselle ja tutkimukselle. Helsinki: Huoltaja-säätiö. 4–15.
- Möttönen, Sakari 2009. Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Yhteiskuntapolitiikka, 74 (1), 60–71.
- Mäenpää, Pasi & Maija Faehnle 2021. 4. sektori. Kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Tampere: Vastapaino.
- Niemelä, Mikko 2008. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari – Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Niemelä, Pauli, Mikko Knuutinen, Sakari Kainulainen & Pertti Malkki 1994. Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa? Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Niskala, Asta, Maarit Kairala, Anneli Pohjola 2017. Asiakkaan aseman ja toimijaroolin muutos. Teoksessa Anneli Pohjola, Maarit Kairala, Hannu Lyly & Asta Niskala (toim.) Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tampere: Vastapaino. 7–12.
- Nousiainen, Marko 2011. Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – tulkintoja suomalaisen Leader-toiminnan poliittisuuksista. Helsingin yliopisto Ruralia instituutti. Julkaisuja 24.
- Ohisalo, Maria 2017. Murusia hyvinvointivaltion pohjalla: leipäjonot, koettu hyvinvointi ja huono-osaisuus. Joensuu: University of Eastern Finland. Faculty of Social Sciences and Business, Department of Social Sciences.
- Oksa, Jukka 1989. Syrjäkylä muutoksessa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 30. Joensuu: Joensuun yliopisto.

- Olmedo, Lucas, Mara van Twuijver & Mary O'Shaughnessy 2021. Rurality as context for innovative responses to social challenges – The role of rural social enterprises. *Journal of Rural Studies*.
- Olsson, Kåre 2010. Citizen participation and social economy in the development of rural welfare services in Sweden – the case of Skattungbyn. KAMPA II "Kansalaiset osallisina maaseudun sosiaali- ja terveystalveissa" -seminaariesitys 5.10.2010, Kokkola.
- Paikallisuudella paremmaksi 2021. Paikallisen kehittämisen ohjelma vuosille 2021–2024. Suomen Kylät ry.
- Palonen, Tarmo 1992. Kylätoiminta kansanliike. Kyläasian neuvottelukunta 1980–1992. Kyläasian neuvottelukunnan julkaisusarja B7/1992.
- Pedersen, Axel West & Stein Kuhnle 2017. The Nordic Welfare State Model. In book Oddbjorn Knutsen (ed.) *The Nordic Models in Political Science. Challenged, but still viable?* Fagbokforlaget. 219–238.
- Pestoff, Victor 2019. *Co-Production and Public Service Management Citizenship, Governance and Public Service Management*. New York: Routledge.
- Pestoff, Victor 2012. Co-operatives and Democracy in Scandinavia: past, present and future. In book Johanna Heiskanen, Henry Hagen, Pekka Hytinkoski & Tapani Köppä (eds.) *New opportunities for Co-operatives: new opportunities for people*. Mikkeli: University of Helsinki, Ruralia Institute. 277–291.
- Pestoff, Victor 2011. Co-production and third sector social services in Europe. Some crucial conceptual issues. In book Victor Pestoff, Taco Brandsen, & Bram Verschuere (eds.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. London: Routledge. 13–34.
- Pestoff, Victor, Taco Brandsen & Bram Verschueren 2011. *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. London: Routledge.
- Pestoff, Victor 2009. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economy*, 80 (2), 197–224.
- Pihlaja, Ritva 2017. Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto.



- Pihlaja, Ritva 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto: Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19.
- Pihlaja, Ritva & Siv Sandberg 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pierson, Paul 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48 (2), 143–179.
- Pitkänen, Kati & Anna Strandell 2018. Suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muodot ja tulevaisuuden kehitys. *Maaseudun uusi aika*, 26 (2–3), 6–23.
- Pohjola, Anneli, Maarit Kairala, Hannu Lyly & Asta Niskala (toim.) 2017. Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiali- ja terveystaloudissa. Tampere: Vastapaino.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Puustinen, Alisa & Harri Jalonen 2020. Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Pirkko Vartiainen & Harri Raisio (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Helsinki: Gaudeamus. 15–36.
- Pöllänen, Pirjo 2016. Maaseudun lähipalveluna päiväkotia. Teoksessa Silva Tedre, Sonja Pöllänen & Mari Voutilainen (toim.) *Maaseudun näkökulmasta. Tarkennuksia hyvinvointipalveluiden muutoksiin*. Tampere: Juvenes Print. 160–167.
- Pyy, Ilkka 1998. Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Rahkonen, Keijo 1995. Hyvinvointivaltion tragedia: Rajallinen järjestelmä ja rajattomat tarpeet. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Tampere: Gaudeamus. 7–15.
- Raijas, Anu 2011. Arjen hyvinvointi. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus. 243–263.

- Raisio, Harri & Sirpa Virta 2016. Kansalaisraati turvallisuudesta– Turvallisuuden kontingenssit ja deliberaation mahdollisuudet. *Hallinnon tutkimus*, 35 (3), 218–231.
- Raisio, Harri & Pirkko Vartiainen 2014. Deliberatiivinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista. Teoksessa Kirsi Lehto (toim.) *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. Vaasan yliopiston julkaisuja: opetusjulkaisuja 65. Vaasa: Vaasan yliopisto. 101–115.
- Raisio, Harri & Pirkko Vartiainen 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. *Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rajavaara, Marketta 2009. Sosiaalipalveluista hyvinvointipalveluihin – käsitehistorian tarkastelua. *Janus*, 17 (4), 346–351.
- Rannikko, Pertti 2020. Monipaikkainen syrjäkylä. Teoksessa Silva Tedre (toim.) *Maalla! Koetut paikat*. Joensuu: Viestintätoimisto Kirjokansi. 143–162.
- Rannikko, Pertti 2009. Kylä kaupungin laidaksi: Autoetnografinen tutkimus paikallisyhteisöjen ja identiteettien liikkeistä. *Maaseudun uusi aika*, 17 (1), 5–19.
- Rannikko, Pertti 2000. Kehittämishanke paikallisen identiteetin muovaajana. Teoksessa Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko (toim.) *Eurooppalais-tuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*. Tampere: Vastapaino. 143–165.
- Rannikko, Pertti & Ilkka Pyy 1994. Hyvinvointivaltion murros ja syrjäinen maaseutu. Teoksessa Jukka Osa (toim.) *Syrjäisen maaseudun uudet kerrostumat*. Joensuu: Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja n:o 110.
- Rannikko, Pertti 1989. Metsätyö – pienviljelijäkylä. *Tutkimus erään yhdyskuntatyyppin noususta ja tuhosta*. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 12.
- Rantamäki, Niina 2017. Co-production in the context of Finnish social services and health care: a challenge and a possibility for a new kind of democracy. *Voluntas*, 28 (1), 248–264.

- Rantamäki, Niina, Mari Kattilakoski & Maija Halonen 2021. Alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 86 (4), 383–394.
- Rantamäki, Niina & Mari Kattilakoski 2019. On the trail of Local Welfare Innovations in Rural Finland. *Regional Science Policy & Practice*, 11 (2), 329–343.
- Rantamäki, Niina & Mari Kattilakoski 2017. Local welfare systems in rural Finland as a representation of sustainable development. In book Aila-Leena Matthies & Kati Närhi (eds.) *The Ecosocial Transition of Societies. The Contribution of Social Work and Social Policy*. New York: Routledge, 174–189.
- Rask, Mikko Tapani, Harri Raisio & Maija Jäske 2017. *Deliberatiiviset kansalaisfoorumit – kohti uusia avauksia Suomessa*. Helsinki: Sitra.
- Rautiainen, Pauli, Helena Taskinen & Sari Rissanen 2020. *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta*. Teoksessa Anneli Hujala & Helena Taskinen (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveystala*. Tampere: University Press. 15–46.
- Rhodes, R. A. W. 1994. The Hollowing out of the State: The Changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65 (2), 138–151.
- Rinne-Koski, Katja & Merja Lähdesmäki 2021. Kuntalaiset palveluita tuottamassa – Maaseudun yhteisölähtöinen palvelutuotanto kunnan viranomaisten kegitimaatiopuhunnan ristiaallokossa. *Focus Localis*, 49 (3), 41–60.
- Rinne-Koski, Katja, Merja Lähdesmäki & Anne Matilainen 2017. Kyläyhdistykset ja yhteiskunnallinen yrittäjyys? *Maaseudun uusi aika*, 25 (2), 38–47.
- Rodríguez-Pose, Andrés 2018. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 189–209.
- Rosanvallon, Pierre 2008. *Vastademokratia: Poliittikaepäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Rønning, Rolf & Marcus Knutagård 2015. *Innovation in social welfare and human services*. New York: Routledge.

- Ryynänen, Sanna & Anni Rannikko 2021. Johdanto. Teoksessa Sanna Ryynänen & Anni Rannikko (toim.) Tutkiva mielikuvitus. Luovat, osallistuvat ja toiminnalliset tutkimusmenetelmät yhteiskuntatieteissä. Helsinki: Gaudeamus. 11–32.
- Saari, Juho 2020. Samassa veneessä. Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa. Jyväskylä: Docendo Oy.
- Saari, Juho 2015. Paholaisen asianajajana – kuinka tuhota hyvinvointivaltio? 19.2.2015. Itä-Suomen yliopisto. Puheenvuoroja <https://blogs.uef.fi/puheenvuoroja/category/juho-saari/> [luettu 17.7.2020]
- Saari, Juho (toim.) 2005. Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Saarinen, Arttu, Suvi Salmenniemi & Harri Keränen 2014. Hyvinvointivaltio-osta hyvinvoivaan valtioon - Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessa diskurssissa. Yhteiskuntapolitiikka, 79 (6), 605–618.
- Salmikangas, Anna-Katriina 2004. Nakertamisesta hanketoimintaan. Tapaustutkimus Nakertaja-Hetteenmäen asuinalueen kehittämistoiminnasta ja liikunnan osuudesta yhteissuunnittelussa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Salminen Jarkko, Liisa Häikiö & Pauliina Lehtonen 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. Hallinnon tutkimus, 35 (1), 60–75.
- Salonen, Arto O. & Maria Joutsenvirta 2020. Sivistys vaurautena. Radikaalisti, mutta lempeästi kohti kestäväää yhteiskuntaa. Keuruu: Basam Books.
- Saranto, Kaija, Ulla-Mari Kinnunen, Virpi Jylhä & Eija Kivekäs 2020. Digitalisaatio ja sähköiset palvelut uudistuvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Anneli Hujala & Helena Taskinen (toim.) Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere: Tampere University Press. 179–212.
- Satka, Mirja & Pilvi Hämeenaho 2015. Finnish eldercare services in crisis: the viewpoint of rural home care workers. Nordic Social Work Research, 5 (1), 81–94.
- Savikuja, Jari 2005. Johdatus yhteiskuntapolitiikkaan. Joensuu: Joensuun yliopisto, Yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos.

- Scheerder Anique, Alexander van Deursen & Jan van Dijk 2017. Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics*, 34 (8), 1607–1624.
- Sen, Amartya 1999. *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press. (First Edition Published in 1987)
- Siiskonen, Pirjo 2003. Suomalainen maaseutututkimus 1980–2000. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2003.
- Siisiäinen, Martti 2014. Four Faces of Participation. In book Aila-Leena Matthies & Lars Uggerhøj (eds.) *Participation, marginalization, and welfare services: Concepts, politics and practices across European countries*. Farnham, Burlington: Ashgate. 29–46.
- Sillanpää, Keimo & Tommi Ålander 2017. Maaseutukatsauksen 2017 kansalaiskyselyn yhteenvetoraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 8/2017. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.
- Silvasti, Tiina 2001. *Talonpojan elämä: tutkimus elämäntapaa jäsentävistä kulttuurisista malleista*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Sireni, Maarit & Mari Kattilakoski 2019. Visioita älyliikenteestä ja kertomuksia liikkumisen arjesta harvaan asutulla maaseudulla. *Terra*, 131 (3), 153–163.
- Sireni, Maarit 2002. *Tilansa tekijät: tutkimus emännyydestä ja maatilasta naisen paikkana*. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 56.
- Suomen Kylät ry:n kotisivut <https://suomenkylat.fi/suomen-kylat-ry/>
- Suopohja, Heikki 2019. *Yksilönvastuu ja hyvinvointivaltio – toteutuuko ”hyvä elämä” kansankodissa?* Veiters Riga: Mediator Legis Oy.
- Susiluoma, Heikki 2001. *Maaseudun kehittäminen osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta. Ekologinen visio 2011*. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti.
- Ståhle, Pirjo 2004. *Itseuudistumisen dynamiikka – systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana*. Teoksessa Markku Sotarauta &

- Kati-Jasmin Kosonen (toim.) Näkymätön näkyväksi: Avauksia kehitysprosessien näkymättömän dynamiikan tutkimukseen. Tampere: University Press. 1–21.
- Tantarimäki, Sami 2020. Älykkäistä kylistä älykkäisiin suurkaupunkeihin: Pienet ja keskikokoiset kaupungit älykkään alueen rakentajina. *Terra*, 132 (3), 141–157.
- Tantarimäki, Sami & Anni Törhönen 2020. Inclusive and Collaborative School Network Planning in Finland: A Critical Process for Rural Schools. In book Cath Gristy (ed.) *Educational Research and Schooling in Rural Europe: An Engagement with Changing Patterns of Education, Space and Place*. Information Age Publishing.
- Tedre, Silva & Ville Pöysä 2016. Hyvinvointivaltio tuli kylään ja lähti sieltä pois. Teoksessa Silva Tedre, Sonja Pöllänen & Mari Voutilainen (toim.) *Maa-seudun näkökulmasta. Tarkennuksia hyvinvointipalveluiden muutoksiin*. Tampere: Juvenes Print. 64–76.
- Tedre, Silva & Ville Pöysä 2015. Opetus lähtee, koulu jää: Maalaiskoulut paikallisyhteisöissään. *Yhteiskuntapolitiikka*, 80 (5), 490–498.
- Tiihonen, Seppo 2004. *From governing to governance – a process of change*. Tampere: University Press.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Urry, John 1995. *Consuming places*. London and New York: Routledge.
- Uusitalo, Eero 2013. Kunnallishallinnon ja kansalaistoiminnan uusi suhde. Teoksessa Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.) *Uuden lähidemokratian aika, Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013*. Tampere: Juvenes Print. 23–30.
- Uusitalo, Eeva 2020. Etnografian reittejä kylien ajallisuuteen ja aineellisuuteen. *Helsingin yliopisto Ruralia-intituutti Julkaisuja* 37.
- Vaillancourt, Yves 2009. Social economy in the co-construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2), 275–313.
- Valkama, Katja 2012. Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. *Acta Wasaensia n:o 267. Sosiaali- ja terveys-hallintotiede* 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Vamstad, Johan 2007. Governing welfare: the third sector and the challenges to the Swedish welfare state. Ostersund: Ph.D. Thesis, No. 37.
- Vamstad, Johan 2012. Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. *Voluntas*, 23, 1173–1188.
- van Twuijver, Mara Willemijn, Lucas Olmedo, Mary O’Shaughnessy & Thia Hennessy 2020. Rural social enterprises in Europe: A systematic literature review. *Local Economy*, 35 (2), 121–142.
- Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio 2011. Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä ja minne?* Tampere: University Press. 388–412.
- Vartiainen, Pirkko, Seija Ollila, Harri Raisio & Juha Lindell 2013. Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Helsinki: Gaudamus.
- Voimistuvat kylät -vahvistuvat lähiyhteisöt 2014. Paikallisen kehittämisen valtakunnallinen ohjelma 2014–2020. Suomen Kylätoiminta ry.
- Vuori, Jaana 2022. Tutkimusetiikka ihmistieteissä. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto*. Tampere. <<https://www.fsd.tuni.fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. [Luettu 14.02.2022.]
- Värttö, Mikko, Harri Raisio & Irene Roivainen 2015. Juurtumista, pettymystä ja tekemisen demokratiaa: katsaus Hervannan kansalaisraadın vaikutavuuteen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43 (1). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. 79–90.
- Waris, Heikki 1968. *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka*. Porvoo: Werner Söderström osakeyhtiö.
- Zitting, Joakim & Katja Ilmarinen 2010. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.





# ARTIKKELIT

## ARTIKKELI I

Kattilakoski, Mari, Aila-Leena Matthies & Niina Rantamäki (2011) Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. *Maaseudun uusi aika*, 19 (2), 5–19.

## ARTIKKELI II

Kattilakoski, Mari (2015) Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmämuutoksessa. *Maaseudun uusi aika*, 23 (1), 19–36.

## ARTIKKELI III

Rantamäki, Niina & Mari Kattilakoski (2016) Local welfare systems in rural Finland as a representation of sustainable development. In book Aila-Leena Matthies & Kati Närhi (eds.) *The Ecosocial Transition of Societies. The Contribution of Social Work and Social Policy*. Routledge, 174–189.

Copyright (© 2016) and Imprint. Reproduced by permission of Taylor & Francis Group.

## ARTIKKELI IV

Kattilakoski, Mari & Niina Rantamäki (2020) Hyvinvointia paikallistamassa - maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli. *Janus*, (28) 4, 374–391.



## **ARTIKKELI I**

Kattilakoski, Mari, Aila-Leena Matthies & Niina Rantamäki (2011) Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. *Maaseudun uusi aika*, 19 (2), 5–19.



MARI KATTILAKOSKI, *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*

AILA-LEENA MATTHIES, *Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius*

NIINA RANTAMÄKI, *Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius*

## Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa

### TIIVISTELMÄ

Maaseudun kehittämisen uusi paradigma korostaa vahvasti paikallista aloitteellisuutta ja kansalaisosallistumista. Jäsennämme artikkelissa, miten samansuuntainen ajattelu soveltuisi myös maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseen. Artikkelin ajankohtaisena kontekstina ovat Paras-hankkeen tuomat muutokset maaseudun palvelurakenteisiin ja paikallisdemokratiaan. Teoreettisena kansainvälisenä keskusteluyhteytenä on niin sanottu partisipatorismi hyvinvointipalveluissa (participatorism, co-production), jonka tiedetään parantavan palvelujen laatua, kohdentumista ja taloudellisuutta sekä uudistavan palvelujen demokraattisuutta. Empiirisesti artikkeli pohjaa kahdeksalla maaseutualueella toteutettuun kansalaislähtöiseen kartoitukseen hyvinvointipalvelujen tilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Tutkimuksemme perusteella on selvää, että kansalaisosallistumisen näkökulma on jäänyt palvelujen muutosprosessissa varjoon. Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys ovat silti yksi mahdollinen kehittämissuunta maaseudun hyvinvointipalveluille. Konkreettisesti tunnistamme sille kolme eri tasoa: palvelujärjestelmä demokraattisena hallintana, toiminta-ajatelu sekä palvelujen tuottamisen mallina.

**E**urooppalaisissa hyvinvointivaltioissa taistelu nykyisen sosiaaliturvan ja palvelujen säilyttämisestä käy kiivaana samalla, kun usko palvelumarkkinoiden kaikkivoipaisuuteen alkaa herpaantua (Pestoff 2008; Kallio 2010). Huoli palvelujen taloudellisen pohjan säilymisestä on erityisen suuri siellä, missä väestöpohja harvenee, etäisyydet kasvavat ja kulku- ja tietoliikenneyhteydet ovat puutteellisia. (Manthorpe & Livsey 2009: 8.) Suomen maaseutualueilla erityisiä haasteita ovat vanhenevan väestön ja vinoutuvan huoltosuhteen ohella sosiaali- ja terveyspalvelujen työntekijöiden eläköityminen (Karvonen 2008; Pihlaja 2010: 28–30). Hyvinvointipalveluissa kaivataan kipeästi sellaisia toimivia ratkaisuja, joiden kustannukset ovat kohtuullisia. Suomessa vuonna 2007 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) tavoitteeksi nimettiin elinvoimaisen ja eheän kuntarakenteen luominen sekä laadukkaiden ja kaikkien saatavilla olevien julkisten palvelujen varmistaminen myös tulevaisuudessa (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007). Lakiin sisältyvä vaatimus perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen organisaation 20 000 asukkaan optimaalisesta väestöpohjasta koskettaa rajuihin maaseutua. Väestömäärältään pienissä mutta maantieteelliseltä alueeltaan laajoissa maaseutukunnissa tämä tarkoittaa palvelujen järjestämisvastuun siirtymistä yhä kauemmaksi niitä

käyttävistä kuntalaisista. Samalla on kasvanut pelko siitä, että vastaava kehitys tulee tapahtumaan myös itse palvelujen tuottamisen kohdalla, kuten osin on jo tapahtunutkin. Maaseudulla kannetaan myös huolta naistyöpaikkojen ja paikallisen osaamisen säilymisestä (Haverinen & Ilmarinen 2008). Päätösvallan keskittyminen entistä isompiin hallinnollisiin rakenteisiin ja palvelujen etääntyminen paikallistasolta on tehnyt maaseudun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta myös paikallisdemokratian ja kansalaisosallistumisen kysymyksen.

Jäsenämme tässä artikkelissa empiirisen tutkimuksen pohjalta maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämismahdollisuuksia kansalaisosallistumisen ja paikallisen yhteisöllisyyden näkökulmasta. Teoreettisesti artikkeli kytkeytyy kansainväliseen keskusteluun, jossa kansalaisvaikuttaminen ja –osallistuminen (*participatorism*, *co-production*) nähdään tienä, jolla voidaan kehittää palvelujen laatua, kohdentumista ja taloudellisuutta sekä uudistaa palvelujen demokraattisuutta. Empiirisesti artikkelimme perustuu hankkeeseen, jossa maaseudun hyvinvointipalveluja kehitetään kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. Tutkimuskysymyksemme ovat:

- Miten kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet omaa arkea ja elinympäristöä koskeissa asioissa, kuten lähipalvelujen järjestämisessä, toteutuvat Paras-hankkeen jälkeisissä rakenteissa maaseudulla?
- Miten maaseudun hyvinvointipalveluita voidaan turvata kansalaisosallistumiseen pohjautuvilla toimintamalleilla?

Avaamme artikkelissa maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen ajankohtaisten näkökulmien välisiä yhteyksiä aluksi käsitteellisesti. Tämän jälkeen tarkastelemme tutkimusalueiden hyvinvointipalvelujen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia analysoimalla empiirisen kartoituksen aineistoa. Lopuksi pohdimme, millaisia avauksia kansalaisnäkökulma voisi tuoda maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämiseen.

## Uutta suuntaa muutoksista

### *Moninaistuva maaseutu*

Nykyisessä maaseutupoliittisessa diskurssissa, jota myös artikkelimme edustaa, maaseutu ymmärretään moninaisena, erilaisista maaseutualueista koostuvana mosaiikkina (Katajamäki & Kaikkonen 1991: 13). Näkökulma eroaa aiemmin vallinneesta sektorikohtaisesta ajattelusta, jossa maaseutu ymmärrettiin ja sitä kehitettiin pääasiassa vain maatalous- ja aluepolitiikan kautta (Uusitalo 2009: 36–43). Katajamäki (Katajamäki & Kaikkonen 1991: 51–54; Katajamäki 2009a) kutsuu maaseudun kokonaisvaltaista ymmärtämistä ja kehityksen irtautumista maatalous- ja markkinalähtöisyydestä maaseudun ”kolmanneksi tieksi” tai ”uudeksi maaseuduksi”.

Maaseudun moninaistuminen näkyy jo tavassa määritellä, mitä maaseutu on. Tilastoissa kunnat määritteliään asukasluvun ja taajama-asteen perusteella kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin (Tilastokeskus 2007: 77). Maaseudun kehittämisen näkökulmasta Tilastokeskuksen määrittelyä on pidetty jäykkänä ja riittämättömänä. Maaseutupoliitiikan toimesta maaseutualueita onkin tyypitelty kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun, käyttäen luokittelukriteereinä muun muassa pendelöintiastetta läheiseen kaupunkiin, asuttuja neliökilometriruutuja, alkutuotannon osuutta elinkeinoista, nettomuuttoa ja huoltosuhdetta. Lähtökohtana on ollut tarve huomioida maaseutualueiden erilaisuus poliittisessa päätöksenteossa. (Malinen ym. 2006.) Kuntaliitosten myötä yhä useampi maaseutukunta on sulautunut osaksi läheistä kaupunkia ja näin myös kaupunkien maaseutumaisuus on lisääntynyt. Entistä useamman kaupungin kohdalla voidaanankin jo puhua maaseutukaupungeista – kaupungeista, joiden keskuksia ympäröivät laajat maaseutualueet.

Maaseudun kehittämisen luonne on muuttunut Suomessa merkittävästi 1990-luvulla toteutetun aluepolitiikan uudistuksen ja Euroopan unioniin liittymisen myötä. Tällöin kehittämisessä siirryttiin ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen ja integroiduttiin osaksi EU:n yhteisöaluepolitiikkaa. Alueiden kehittämiseen nousivat uusina tavoitteina oma-

ehtoisen kehittämisen edistäminen sekä EU:n jäsenmaiden taloudellinen ja sosiaalinen koheesio. (Virkkala & Lähteenmäki 2000: 11–12.). Hyyryläinen ja Rannikko (2000: 13–17) ovat kutsuneet muutosta maaseutupolitiikan uudeksi monikansalliseksi paradigmaksi. Keskeistä yhdentyvälle maaseutupolitiikalle (integrated rural policy) on kehittämisen alueperusteisuus ja ohjelmallisuus. Maaseudun kehittämiseen on tuotu uutena toimintatapana kansalais- ja paikallislähtöinen Leader-toimintaryhmätoiminta. Alueiden kehitysvastuuta on siirretty keskushallinnolta aluehallinnolle, ja maaseutualueiden kehittämisessä painotetaan paikallista aloitteellisuutta, kansalaisten omaa aktiivisuutta ja paikallisista tarpeista nousevaa kehittämistä. Tämä on muuttanut maaseudun kehittämistä merkittävästi: paikallishallinnon rooli on kaventunut ja vastaavasti kansalaistoiminnan rooli vahvistunut, kun kehittämisvastuuta on siirretty kunnilta alueen asukkaille ja yhteisöille.

Kuvattua maaseudun määrittelyn ja kehittämisen paradigmaattista muutosta on tarpeen tarkastella myös hyvinvointipalvelujen näkökulmasta. Avaahan maaseudun kolmas tie myös hyvinvointipalvelujen järjestämiselle tärkeitä näkökulmia, kuten paikallisuusvastuuta ja kansalaistoiminnan merkitystä. Samanaikaisesti kuitenkin kuntaliitokset ja palvelurakennemuutos korostavat alueiden ulkoista kilpailukykyä – ja laiminlyövät kysymyksiä lähialueiden säilymisestä ja paikallishallinnon uudeltaisesta järjestämisestä suurentuvissa kunnissa (Katajamäki 2009c: 54–55). Kuntaliitosten myötä painottuu kaupunkien ääni, johon kylien ja kylätoiminnan erityispiirteet ja maaseudun omaehtoisen kehittämisen periaatteet eivät välttämättä sovi. Tällöin vaarana on kaupungin laidaksi muuttuneen maaseudun kokonaisvaltaisen kehityksen näivettyminen ja paluu vanhaan sektorikohtaiseen kehittämiseen (vrt. Rannikko 2009: 13–16). Katajamäki (2009b) katsoo, että vain väestöpohjan ohjaama ”aluenutraali trimmaaminen” ilman herkkyyttä alueiden luonteille johtaa turvattomuuteen ja arjen ongelmiin. Paikallisyhteisöt orpoutuvat yhteiskunnan vetäytyessä mutta ihmisten jäädessä. Ongelma on aluekehityksen arjessa, jossa kehittäjäeläitiin ja kansalaisten maantiede, eli tapa hahmottaa alueellista todellisuutta, eivät kohtaa (Katajamäki 2010).

Maaseudun tulevaisuuden kannalta entistä keskeisempi on kysymys palvelujen organisoinnin ja paikallisdemokratian välisestä yhteydestä. Arjen turvallisuus ja toimivuus ovat sekä poliittisesti että tutkimuksellisesti tärkeitä kysymyksiä maaseudulla meneillään olevien rakenteellisten ja hallinnollisten muutosten seurauksena. Siksi näemme, että maaseudun kokonaisvaltaisen kehittämisen ja kuntien palvelurakennemuutoksen kosketuspintaa tulisi painottaa enemmän. Maaseudun kolmas tie konkretisoi juuri niitä tavoitteita, jotka Parashankkeen tähänastisessa toteuttamisessa ovat jääneet kehittämättä eli maaseudun lähialueiden ja paikallisen kansalaisvaikuttamisen varmistaminen riippumatta valitusta palvelurakenteesta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007).

### ***Kansalaisosallistumiselle lisää tilaa***

Kansalaisosallistumiseen liitetään yleensä myönteisiä mielleyhtymiä, mutta käsite voidaan ymmärtää hyvin monin tavoin. Useimmiten kansalaisosallistumisella viitataan kansalaisjärjestöjen, kansalaisliikkeiden tai koko kolmannen sektorin toimintaan, johon myös suurin kiinnostus suomalaisessa kansalaisosallistumisesta käsittelevässä tutkimuksessa on 2000-luvulla suuntautunut (Elo 2010: 8). Konttinen ym. (2010:19) ovat nimenneet tämän kansalaisyhteiskunta-näkökulmaksi, jossa toimintaa ja osallistumista tulkitaan kansalaisyhteiskunnan viitekehyksessä.

Kansalaisosallistumista voidaan tarkastella myös poliittisena toimintana osana demokraattista järjestelmää tai edustuksellista demokratiaa täydentävänä ja korjaavana vastademokratiana (Rosanvallon 2008). Tällöin kiinnostus suuntautuu poliittisten järjestelmien rakenteisiin, niiden toimivuuteen ja kansalaisten halukkuuteen ja kykenevyyteen käyttää niitä. Eri demokraattiteorioissa kansalaisosallistuminen saa toisistaan poikkeavia ja osin vastakkaisia piirteitä. Kommunitaristinen näkemys korostaa yksilön sosiaalista luonnetta ja edellyttää yhteisen hyvän asettamista yksilön etujen edelle. Ajattelutavan mukaan kansalaisten tulisi osallistua aktiivisesti yhteisön toimintaa koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon sekä antaa oma panoksensa yhteisön hyväksi toimimalla vapaaehtoisuudessa. Ääri-liberaali-ajattelu puolestaan tekee selkeän eron julkisen ja yksityisen alueen kesken. Sen

ensisijaisena pyrkimyksenä on turvata yksilön mahdollisuus tehdä itsenäisiä valintoja sekä tavoitella omia mieltymyksiään. Yhteiskunnallinen osallistuminen on tällöin riippuvainen ihmisen omasta halusta osallistua. (Johansson & Hvinden 2007: 33–34.)

Kansalaisosallistumisen ensimmäisinä käytänteoreettisina jäsenyyksinä voi pitää Sherry Arnsteinin (1969: 216–217) kehittämiä niin sanottuja osallistumisen tikapuita, joilla hän on kuvannut kansalaisosallistumisen erilaisia asteita. Malli pohjautuu tutkimukseen kansalaisten yhdyskuntasuunnittelun päätöksentekoon osallistumisesta. Mallissa osallistumisen alin taso on osallistumattomuus (non-participation), jolloin kansalaiset ovat passiivisia vallanpitäjien valituksen ja holhouksen – tai jopa manipulaation – kohteita. Toinen taso, jonka kirjoittaja on nimennyt tokenismiksi, kuvaa näennäistä tai muodollista osallistumista. Kolmanella tasolla kansalaisille annetaan tietoa ja mahdollisuus tuoda esille omia näkemyksiään, mutta heidän näkemyksillään ei ole vaikutusta päätöksiä tehtäessä. Osallistumistakin voidaan sallia, mutta vain tietynlaisissa, vallanpitäjien ehdoilla määriteltyissä tilanteissa. Osallistumisen ylimmällä askelmalla kansalaiset ovat tasavertaisia kansalaislähtöisessä kumppanuudessa ja yhteistyössä päättäjien kanssa. Päätösvalta voidaan siirtää myös kokonaan kansalaisille esimerkiksi tiettyjen suunnitelman toteuttamisen tai toiminnan järjestämisen osalta.

1990-luvulta lähtien kansalaisyhteiskunnasta nouseva osallistuminen on haluttu yhä tiiviimmin kytkeä palvelemaan yhteiskunnallisia päämääriä. Sillä on haluttu elävöittää yleisesti rapautuvaa demokratiaa, kansalaisten poliittista osallistumista ja kiinnostusta. Äänestysaktiivisuuden väheneminen ja julkisia instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen heikkeneminen ovat herättäneet laajalti huolen edustuksellisen demokratian elinvoimaisuudesta (Oikeusministeriö 2009: 12). Kansalaisosallistumisesta ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta on pyritty löytämään ratkaisua myös hyvinvointipalvelujen turvaamiseen. Julkinen sektori onkin alkanut ohjata kansalaistoimintaa 1990-luvulta lähtien yhä enemmän esimerkiksi rahoituksen kautta. Kansalaistoiminnan tavoitteiksi on asetettu niin kansalaisten demokratiakasvatus kuin tiettyjen kunnallista ja yksityistä sektoria täydentävien rajattujen toiminto-

jen ja palvelujen tuottaminen osana hyvinvoinnin sekataloutta. Tähän liittyvät myös toiveet edullisemmasta palvelutuotannosta vapaaehtoistoimintana ja informaalisena hoivana. (Möttönen & Niemelä 2005; Matthies 2006). Vapaaehtoistoiminnan jälkimoderneissa muodoissa, kuten erilaisissa vertaistukiverkostoissa (esim. Nylund & Yeung 2005), voi kehkeytyä myös vastademokratian piirteitä, kun palvelunkäyttäjät jakavat kokemuksiaan palvelujärjestelmästä ja haluavat vaikuttaa siihen.

Suomalaisissa julkisen sektorin hyvinvointipalveluissa kansalaisosallistuminen on vielä jälkijunassa. Sille on annettu tilaa vain palvelujärjestelmän ehdoilla tai näennäisosallistumisena (Matthies 2009). Alhaaltapäin nouseva, palvelujen käyttäjien näkemyksiä ja paikallisia voimavaroja hyödyntävä tasavertainen kumppanuus asiantuntijoiden, päättäjien ja palveluja käyttävien kansalaisten kesken voisi olla kuitenkin varteenotettava tie. Kysymmekin, voisiko maaseudun kokonaisvaltaisen kehittämisen agendassa oleva kansalaisosallistumisen painotus (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009) olla konkreettinen vaihtoehto maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisessä.

## Hyvinvointipalvelut muutoksessa

Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan pääosin julkisin varoin kustannettuja palveluja, joiden järjestämisen perusteluna on kansalaisten hyvinvointi. Hyvinvointipalvelujen ytimen muodostavat sosiaali- ja terveyspalvelut, mutta niihin liittyvät kiinteästi myös kulttuuri-, liikunta- ja koulutuspalvelut. (Kananaja ym. 2008: 156.) Oma tutkimuksemme kohdistuu erityisesti lähipalveluina tuotettaviin sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluihin. Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa, jota myös Suomi edustaa, hyvinvointipalvelujen järjestäminen noudattaa universalismin periaatetta. Anttonen ja Sipilä (2010: 114) kiteyttävät pohjoismaisen universalismin kattavaksi, tasa-arvoisuutta lisäävien järjestelmien joukoksi, jonka tuloksena syntyy yhteiskunnallista integraatiota; kaikille kansalaisille tarkoitetuilla hyvinvointipalveluilla on vahvistettu kansallista yhtenäisyyttä ja alueellista tasa-arvoa. Tätä periaatetta ei ole muuttanut sekään, että palvelujentuottamisessa vahvan julkisvaltakeskei-



syyden rinnalle on jo pitkään tehty tilaa niin sanotulle hyvinvoinnin sekataloudelle (welfare mix). Siinä julkinen sektori siirtää vastuuta hyvinvointipalvelujen tuottamisesta hallitussa määrin markkinoille ja kansalaisyhteiskunnalle. (Anttonen & Sipilä, 2002: 268–269.)

Viime vuosikymmenien aikana julkisin varoin tuotettujen hyvinvointipalvelujen taso ja määrä on liitetty suoraan kuntien taloudelliseen ahdinkoon ja kansalliseen kilpailukykyyn (Heiskala & Kantola 2010). Tasa-arvoisuuden ja yhtenäisyyden pyrkimykset ovat tukahtuneet tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimuksien alle. Näitä vaatimuksia on puolestaan pidetty perusteluna sille, että palvelujen tuottamista on haluttu organisoida uudelleen. Toimintakykyisen kunnallisen organisaation mantraksi on hioutunut Paras-hankkeen tavoitteleva väestöpohjarakenne (Kananen ym. 2008: 80). Keskitäminen ja markkinoistaminen tulee kuitenkin jatkumaan muun muassa uuden terveystalouden myötä. Lissabonin strategian mukainen tavoite supistaa EU:n jäsenmaiden julkista sektoria on johtanut Suomessa sovellusmalliin, jossa julkiset palvelut alistetaan jopa muita EU-maita laajemmin hankintalainsäädännön avulla avoimelle markkinakilpailuttamiselle.

Yhä jokien aikojen kunnallinen sosiaalihuolto tai terveystoimi herätti vain vähän tutkimuksellisia tai poliittisia intohimoja. Palvelujen nykyiselle merkitykselle on kuvaavaa useiden eri tieteenalojen ja hallinnon sektoreiden kiinnostuminen niistä. Kytkeytyhän hyvinvointipalveluihin suuri osa yhteisestä julkisesta pääomasta, oletukset merkittävästä markkinoiden kasvusta palvelujen kysynnän kautta sekä varmuus työllistymisvaikutuksesta. Samalla perinteisen akateemisen, huono-osaisten tai unohdettujen ryhmien puolelle asettuneen sosiaalipoliittisen tutkimuksen ohitse ovat ajamassa muut tutkimusintressit (Kröger 2004). Hyvinvointipalvelujen tutkimus- ja kehittämishankkeita eivät motivoi pelkästään sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen, vaan niiden hallinnan kehittäminen tai uusien markkinoiden avaaminen erilaisten palvelupakettien ja -teknologian tuotekehitykselle. Jos hankkeeseen tarvitaan rahoitusyhteistyötä kuntien kanssa, kohdistuu edustuksellisen demokratian asiantuntijuudelle yhä kovempia vaatimuksia. Markkinalähtöinen pal-

velujen tuotekehittäminen kasvattaa myös eriarvoisuutta palvelujen käyttäjien kesken. Valveutunut kansalaisosallistuminen palvelujen demokraattisen omistamisen mielessä on yhä haastavampaa.

Evers (2006) on tarkastellut kansalaisten osallistumistapoja ja -mahdollisuuksia Euroopassa vallalla olevissa erilaisissa hyvinvointipalveluja koskevissa ideologisissa ajattelussa ja tunnistanut viisi erilaista tyyppiä kansalaisten osallistumiselle annetuista erilaisista merkityksistä. Hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa (welfarism) valtio takaa kansalaisille sosiaaliset oikeudet ja asiakkaan oikeusturvatakeet. Kansalaisten osallistuminen tapahtuu edustuksellisen demokratian kautta lautakunnissa ja johtokunnissa. Ammatillisessa ajattelussa (professionalism) kansalaislähtöisyyden uskotaan varmistuvan kehittämällä työntekijöiden ammatillista koulutusta ja ohjausta. Alan ammattieettiset ohjeet painottavat palvelun käyttäjien kuulemistä ja toimimista heidän parhaakseen. Kuluttajalähtöinen ajattelu (consumerism) luottaa palvelunkäyttäjän ohjaamiseen informaatiolla ja yksilöllisiin valinnanmahdollisuuksiin. Kansalaisten vaikuttamisen takeena ovat markkinatalouden, käyttäjätutkimuksen ja kuluttajasuojan mekanismit. Johtajuuskulttuuriin (managerialism) sitoutunut ajattelu painottaa tavoitejohtamista ja johtamistaitojen laatua myös kansalaisten etujen takaajana. Tällöin kansalaisella ei niinkään tarkoiteta palveluja käyttävää asiakasta, vaan veroja maksavaa kansalaista. Osallistavassa toiminta-ajattelussa (participationism) tavoitteena on kansalaisten suoran vaikutusvallan lisääminen sekä palvelujen käyttäjinä että tuottajina. Palvelujen hallinnassa korostuvat yhteisölliset palvelujen tuottamistavat, kuten osuuskunnat, yhteiskunnalliset yritykset, vertaistuki ja erilaiset itsehallinnolliset palveluyksiköt. Kansalaisilla ja asiakkailla on koko prosessissa tasavertaisten kumppaneiden (co-producers) asema. (emt.: 255–256.)

Kaikkia mainittuja voi esiintyä jopa saman organisaation sisällä toimijoiden näkökulmista riippuen, ja ne on otettava huomioon tosiasioina. Toisaalta Eversin luokittelu sisältää lupauksen, että eri näkökannoista huolimatta kaikki ovat periaatteessa kansalaisvaikuttamisen kannalla, vaikka sen ulottuvuudet korostuvat eri tavoin. Yhteiskuntakehityksen kannalta on olennaista kehittää neuvottelevan

demokratian ja paikallisen kumppanuuden malleja, joissa eri näkökulmat voivat lähentyä konkreettiseksi toimintamalleiksi. Hyvinvointipalveluja ja niiden muutosta koskevaan tutkimukseen tulisikin pystyä hahmottamaan juuri erilaiset keskustelulinjat ja niiden käytännölliset yhteensovittamisen mahdollisuudet.

### **Kohti pysyvää kansalaislähtöisyyttä**

Edellä käydyn keskustelun pohjalta ei ole vaikea tunnistaa liittymäkohtia maaseudun, kansalaisosallistumisen ja hyvinvointipalvelujen ajankohtaisten kysymysten välillä. Sekä hyvinvointipalvelujen että maaseudun kehittämisessä kansalaisosallistumista halutaan vahvistaa. Maaseutu asuin- ja elinympäristönä sekä hyvinvointipalvelut ovat myös konkreettisia asiayhteyksiä, joissa kansalaisten osallistumiselle on aito tarve.

Naapuriapu, yhteistoiminta, paikallinen yhdistystoiminta ja kylätoiminta ovat vaikuttaneet merkittävästi maaseudun arjen ja kylien elinvoimaisuuden rakentumiseen. Aktiivisella kansalaistoiminnalla on tähdätty myös yhteiskunnan kehittämiseen. Niin sanottua modernin kylätoiminnan syntyä, joka oli vastareaktio suurelle muuttoliikkeelle ja maaseudun negatiiviselle väestönkehitykselle 1970-luvulla, Hyyryläinen (1994) pitää merkittävänä käännekohdantana maaseudun paikallisen kehittämisen historiasa. Ensimmäisen polven kylätoiminnassa keskityttiin pääasiassa valvomaan kylien etuja sekä ajamaan kylien vapaa-aikaan ja viihtyisyyteen liittyviä asioita. Toiminta pyöri talkoovoimin ja ilman kylän ulkopuolista panostusta. Toiminta kehittyi toisen polven kylätoiminnaksi, kun kylätoiminnalla ryhdyttiin edellä mainittujen päämäärien lisäksi tähtäämään myös kylien elinkeinojen ja palvelujen kehittämiseen. Tällöin kylätoimintaan yhdistyi monia yrittäjyyden tunnuspiirteitä sekä yhteistyötä valtion ja kunnan viranomaisten kanssa. Tämän päivän kylätoimintaa täydentää perinteisen kylätoiminnan päälle kasvanut Leader-toiminta, jossa kylä kehitetään myös hankkeiden kautta. (Laamanen 1999: 5–6.) Maaseudun omaehtoisen kehittäminen heijastaa myös laajempaa yhteiskunnallista kehitystä suoran demokratian suuntaan (ks. Rosanvallon 2008). Kansalaisosallistuminen maaseudulla ja kylissä to-

teutuu kuitenkin edelleen hyvin laaja-alaisesti ja eri tavoin: on naapuriapua, talkoita, epävirallista yhteistoimintaa, yhdistystoimintaa, hanketoimintaa ja osuustoimintaa.

Suomalaisella maaseudulla on luotu yksittäisiä hyvin mielekkäitäkin kansalaisosallistumisen malleja muun muassa kylätoiminnassa ja kyläosuuskunnissa. Hyvinvointipalvelujen päävirtaus näkee kansalaiset myös maaseudulla kuitenkin ensisijaisesti palvelujen kohteina. Hyvinvointipalvelujen alueilla on kyllä säännöllisesti kokeiltu asiakkaiden osallisuuden lisäämistä (jo Sosiaali- ja terveysministeriö 1986), mutta ne ovat jääneet joko yksittäisiksi menestyskertomuksiksi – kuten kyläosuuskunnat hyvinvointipalveluissa tai yhdistyksen palkkaamat kyläavustajat – tai niiden toiminta on näivettynyt joutuessaan eri syistä. Hyväksi koetut kansalaislähtöiset palvelumallit tulisi ottaa osaksi verovaroin rahoitettavaa palvelujärjestelmää tai luoda uusista mielekkäistä kokeiluista pysyvämpiä ratkaisuja maaseudun hyvinvointipalveluihin. Esimerkiksi ruotsalainen Pestoff (2007) pitää yhteisötalouden ja yhteiskunnallisten yritysten lisäämistä pohjoismaisissa hyvinvointipalveluissa keskeisenä tienä säilyttää elävä paikallisdemokratia. Tämä on vaihtoehtoinen näkemys nykyisin vallitsevalle kehityskululle, jota kuvaavat keskittyvä ja etäännyvä julkishallinto sekä ihmisten näkeminen hyvinvointipalvelujen kuluttajina, ei täysivaltaisina kansalaisina, joiden varoista ja tarpeista ensisijaisesti on kysymys.

Manthorpen ja Livseyn (2009: 10) mukaan eurooppalaisessa maaseutuyhteisöjen kehittämisessä on tunnistettavissa neljä pääsuuntausta, jotka koskettavat kiinteästi myös hyvinvointipalveluita. Hyvinvoinnin sekatalousmallilla palvelujen tuottajiksi on tullut julkisen sektorin rinnalle yksityisiä yrityksiä, erilaisia vapaaehtoisjärjestöjä ja yhteisöjä. Teknologian avulla palvelut pyritään tuomaan lähemmäksi niiden tarvitsijoita ja vahvistamaan ihmisten oma-toimista selviytymistä ja osallisuutta hoito- ja palvelukokonaisuudessa. Kehittämällä yhteistyötä ja uudistamalla työnjakoa yli kunnallisten sektorirajojen sekä eri organisaatioiden kesken pyritään niin ikään turvaamaan palveluita. Neljänneksi harkitaan hyvinvointiin liittyvien osatekijöiden sisällyttämistä yhä kiinteämmin osaksi maaseudun kehittäjäyhteisöjen, kuten Leander-toimintaryhmien, kehittämis-

suunnitelmia. Vaikka organisatorista yhdistämistä ei Suomessa välttämättä ole tarpeen aloittaa, voisi maaseudun kehittäjäyhteisöjen kautta hyvinvointipalveluihin tulla sieltä nyt puuttuvaa kansalaisosallisuutta ja paikallisuutta.

## Kahdeksan paikallista tapausta

Tarkastelemme seuraavaksi yksityiskohtaisemmin, miltä maaseudun hyvinvointipalvelujen rakenteet ja kehittämistarpeet näyttävät kahdeksalla eri alueella paikallisten toimijoiden näkökulmasta, ja millaisia odotuksia ja mahdollisuuksia kansalaisten vahvemmalle osallistumiselle voidaan tunnistaa.

### Tutkimusalueet

Artikkelin pohjana oleva empiirinen aineisto on kerätty elokuun 2009 ja heinäkuun 2010 välisenä aikana. Tutkimushankkeessa etsittiin aluksi valtakunnallisella tiedottamisella alueita, jotka ovat kiinnostuneita maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittämisestä kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. Yhteydenottoja tuli eri puolilta Suomea kaikkiaan noin 30, niin yksittäisiltä kansalaisilta, (kylä)yhdistystoimijoilta, kehittämissankkeiden työntekijöiltä kuin sosiaali- ja terveystalammattilaisilta.

Saatujen yhteydenottojen pohjalta kahdeksan alueen kanssa sovittiin kaikille kuntalaisille avoimen paikallisen työkokouksen eli eräänlaisen kansalaisfoorumien järjestämisestä. Tällaisiksi kartoitusalueiksi valikoituivat Rautalampi Pohjois-Savosta, Tornio ja Itä-Lapin kuntayhtymän alue Lapista, Raahe sekä Kallion peruspalvelukuntayhtymän alue Pohjois-Pohjanmaalta, Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue Etelä-Pohjanmaalta sekä Kokkola ja Jokivarsien yhteistoiminta-alue Keski-Pohjanmaalta.

Tutkimusalueet ovat luonteeltaan erilaisia. Harvaanasuttua maaseutua edustavat tyyppillisimmillään Itä-Lapin kunnat ja Rautalampi. Kokkola, Raahe ja Tornio ovat puolestaan maaseutukaupungeja ja muut tutkimusalueet pääosin ydinmaaseutua. Kaikkien tutkimusalueiden yhteinen haaste on valtakunnallista keskiarvoa korkeampi huoltosuhte (tilanne 12/2006). Erityisen huolestuttava tilanne on Rautalammilla ja Itä-Lapissa, johtuen

etenkin yli 65-vuotiaiden suhteellisen suuresta osuudesta väestössä. Peruspalvelukuntayhtymä Kallion alueella korkeaa huoltosuhdetta selittää puolestaan alle 15-vuotiaiden suuri osuus väestöstä (23,1 %), joka ylittää valtakunnallisen keskiarvon (16,7 %) selkeästi. (Tilastokeskuksen kuntaportaali.) Kansalaisosallistumisen poliittista ulottuvuutta kuvaava kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus oli tutkimusalueilla Raahe ja Kallion peruspalvelukuntayhtymän aluetta lukuun ottamatta yli valtakunnallisen keskiarvon (Äänestysaktiivisuus 2008).

Vastatakseen kunta- ja palvelurakennemuutostusta ohjaavan lainsäädännön asettamiin väestöpohjavaatimuksiin ovat tutkimusalueet etsineet erilaisia rakenteellisia ratkaisuvaihtoehtoja. Vuoden 2010 loppuun mennessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen osalta rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia on tapahtunut tai sovittuna viidellä tutkimusalueella (taulukko 1).

Suhteessa lain edellyttämään väestöpohjavaatimukseen ratkaisu on tutkimusajankohtana löytynyt kaikilla muilla paikkakunnilla paitsi Rautalammilla, jossa naapurikunnan kanssa tehty yhteistyösopimus purkautui vuoden toiminnan jälkeen. Myös Itä-Lapin kunnat ovat käyneet neuvotteluja yhteistyön tiivistämisestä, mutta laaditut suunnitelmat eivät johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin. Kokkola sinällään täytti väestöpohjavaatimukset, tarve kuntaliitokseen johtaneeseen yhteistyön tiivistämiseen väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi tuli ympäröiviltä maaseutukunnilta. Rakenteellisten ratkaisujen jälkeen kaikkien kuntien seuraava suuri haaste on toiminnan uudelleen organisointi ja palvelujen sisällöllinen kehittäminen siten, että ne vastaavat sekä Paras-lain tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukseen että ihmisten muuttuviin palvelutarpeisiin.

### Tiedonkeruu keskustelufoorumeilla

Seuraavassa analysoimme kansalaisosallistumisen näkökulmasta, mitkä ovat maaseudun hyvinvointipalvelujen haasteet, kehittämistarpeet ja mahdollisuudet kahdeksalla erilaisella maaseutualueella. Analyysin aineistona ovat muistiot, jotka on laadittu kenttäkartoitusvaiheessa järjestetyistä 22 työkokouksesta yhteensä 15 eri paikkakunnalla. Työkokouksissa sovellettiin osallistavan toimintatutki-

TAULUKKO 1. Tutkimusalueiden PARAS-ratkaisut vuoden 2010 tilanteen mukaan

Yhteistoiminta-alue	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peruspalveluliikelaitos JYTA, perustettu 2009 (Halsua, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Veteli ja Kannus)</li> <li>• Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue, perustettu 2009 (Alajärvi, johon Lehtimäki liitetty 2009, Soini ja Vimpeli)</li> <li>• Peruspalvelukuntayhtymä Kallio, perustettu 2008 (Alavieska, Ylivieska, Nivala ja Sievi)</li> <li>• Raahen jäsenenä 2009 perustetussa Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymässä, jolle sosiaalipalvelut siirtyvät 2011 alussa (Pyhäjoki, Siikajoki ja Vihanti)</li> </ul>
Kuntaliitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kokkola (johon Kälviä, Lohtaja ja Ullava liitetty 2009)</li> </ul>
Ei ratkaisua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rautalampi</li> </ul>
Ei veloitetta rakenteelliseen muutokseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tornio (täyttää väestöpohjavaatimuksen)</li> <li>• Itä-Lapin alue (Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Posio) (ei väestöpohjavaatimusta pitkien etäisyyksien kuntina)</li> </ul>

muksen menetelmällistä lähestymistapaa.

Työkokouksia järjestettiin Keski-Pohjanmaalla kaikissa seitsemässä JYTA-alueen kunnassa (Kannuksessa kaksi) sekä Kokkolaan liittyneissä entiskunnissa (Kälviä, Lohtaja ja Ullava). Rautalammilla, Torniossa ja Kemijärvellä työkokouksia järjestettiin kussakin kaksi sekä syksyllä 2009 että keväällä 2010. Peruspalvelukuntayhtymä Kallion alueen työkokoukset järjestettiin Sievissä ja Ylivieskassa ja Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen Alajärvellä. Raahessa järjestettyyn kokoukseen kutsuttiin toimijoita myös tulevan hyvinvointikuntayhtymän muista kunnista. Työkokousten osallistujamäärä vaihteli paikkakunnittain huomattavasti. Vähimmillään osallistujia oli kaksi ja enimmillään liki 30. Yhdellä alueella työkokouksiin osallistui keskimäärin 27 henkilöä.

Työkokouksien aluksi hankkeen tutkijat avasivat näkökulmia kansalaisosallistumiseen maaseudun hyvinvointipalveluissa, minkä jälkeen käytiin keskustelua asian tiimoilta. Keskustelun pohjaksi osallistujille esitettiin kysymyksiä, jotka käsittelivät paikallisten hyvinvointipalvelujen nykytilaa ja ke-

hittämistarpeita, kansalaisten osallistumismahdollisuuksia hyvinvointipalveluissa sekä olemassa olevia yhteisöllisiä voimavaroja, joita niiden kehittämisessä voitaisiin hyödyntää.

### **Keskustelujen teemat**

Työkokouksissa käyty keskustelu liikkui hyvin konkreettisessa arjessa vastaan tulevista asioista. Erityisesti ihmisiä huolestutti vanhusten kotona asumista tukevien palvelujen riittämättömyys ja toimimattomuus, lapsiperheiden monin tavoin haastava tilanne sekä nuorten syrjäytyminen. Yhteisten teemojen lisäksi keskusteluissa nousi esiin kunkin alueen tai paikkakunnan erityiseen tilanteeseen kytkeytyviä kysymyksiä, haasteita sekä myös vahvuuksia. Seuraavassa olemme jäsentäneet käytyjä keskusteluja tutkimuksemme kolmen keskeisen näkökulman – maaseutu, hyvinvointipalvelut ja kansalaisosallistuminen – kautta ja ryhmittämällä tutkimusalueet niissä vallitsevan maaseuturakenteen luonteen mukaisesti.

## TAULUKKO 2. Keskusteluteemat ydinmaaseudulla

NÄKÖKULMA	MAASEUTU	HYVINVOINTIPALVELUT	KANSALAI- OSALLISTUMINEN
JÄRVI-POHJAN- MAAN YHTEISTOI- MINTA-ALUE (1 työkokous, 16 osallistujaa)	yhteiset kokoontumis- tilat puuttuvat osasta kyliä	huoli palvelujen säily- misestä yhteistoiminta- alueen eri kunnissa tarve ennaltaehkäisevän toiminnan kehittämi- seen	tarve yhteistoiminta- alueen ja kylien sekä paikallisten yhdistysten välisen yhteistyön ideoin- tiin ja koordinointiin
JYTA (8 työkokousta, 59 osallistujaa)	elinvoimaisia kyliä, joista osassa vahvaa yhteisöllistä toimintaa luontoon ja kulttuuriin liittyvien mahdol- lisuuksien hyödyn- täminen ihmisten hyvinvoinnissa	yksilöllisille tarpeille pohjautuvien palveluko- naisuuksien kehittä- minen esim. kotipalve- lussa vanhusten ja erityisryh- mien avustajapalvelujen kehittäminen	tarve kehittää kuntalais- ten keskusteluyhteyttä yhteistoiminta-alueeseen ja peruskuntaan kolmannen sektorin ja yhteistoiminta-alueen välisen yhteistyön kehit- täminen ja koordinointi
PERUSPALVELU- KUNTAYHTYMÄ KALLIO (2 työkokousta, 23 osallistujaa)	huomion kiinnittämi- nen kylien elinvoimai- suuden turvaamiseen	palvelujen yhdenmu- kaistaminen johtanut lähipalvelujen heikenty- miseen peruskunnassa panostus yhteisölliseen ennaltaeh- käisevään toimintaan	yhteisöllisen palvelutuo- annon kehittäminen kolmannen sektorin roolin vahvistaminen en- naltaehkäisevässä toimin- nassa esim. vanhusten päiväkeskustoiminta

### Maaseutukuntien yhteistoiminta-alueet

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue, Peruspalveluliikelaitos JYTA sekä Peruspalvelukuntayhtymä Kallio edustavat tutkimuksessamme maaseutukuntien tai maaseutumaisten kaupunkien muodostamia kuntien yhteenliittymiä. Yhteistoiminta-alueiden työkokouksia yhdistäviä keskusteluteemoja (taulukko 2) olivat alueen asukkaiden, yhteistoiminta-alueen sekä kuntien väliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen liittyvät kysymykset.

Yhteistoiminta-alueen toimintakäytännöt ja organisaatorakenne koettiin monimutkaisiksi ja yleisesti toivottiinkin panostamista tiedottamiseen ja keskusteluyhteyden luomiseen alueen asukkaiden, kylien sekä paikallisten yhdistysten ja palvelujen järjestämisestä vastaavan organisaation eri taso-

jen kesken. Yhteistoiminta-alueiden asukkaita yhdisti myös huoli lähipalvelujen nykytilasta ja tulevaisuudesta. Tähän liittyen keskusteluissa mietittiin myös yhteisöllisen palvelutuotannon mahdollisuuksia, esimerkiksi kyläavustajien rekrytoinnissa. Yleisesti ottaen ihmiset kaipasivat yhteistyötä, joka tukee sekä yhteistoiminta-alueita palvelujen järjestämisessä että vahvistaa kylien ja paikallisyhteisöjen elinvoimaisuutta ja yhteisöllisyyttä.

### Maaseutukaupungit

Raahe, Kokkola ja Tornio edustavat maaseutukaupunkeja, joilla on selkeä kaupunkimainen keskusta, jota ympäröi laaja maaseutualue. Käydyissä keskusteluissa (taulukko 3) on tunnistettavissa tiettyä vastakkainasettelua maaseutualueiden ja kaupun-

TAULUKKO 3. Keskusteluteemat maaseutukaupungeissa

NÄKÖKULMA	MAASEUTU	HYVINVOINTI-PALVELUT	KANSALAIOSALLISTUMINEN
RAAHE (1 työkokous, 27 osallistujaa)	palvelujen etäännyminen kylistä tarve yhteisten kokoontumistilojen kehittämiseksi	tarve matalan kynnyksen lähipalvelujen kehittämiseksi arviointikäytäntöjen kehittäminen palvelutarpeiden ennakkointiin ja kehittämistyön tueksi	kunnan ja järjestöjen välisen yhteistyön kehittäminen hyvinvointipalvelujen tuottamisessa kylätason toimielimen perustaminen kuntalaisten näkökulman esiintuojaksi asioiden eteenpäin viejäksi (kyläsenaatti)
KOKKOLA (3 työkokousta, 11 osallistujaa)	entisten maaseutukuntien hyvät käytännöt opiksi uudessa Kokkolassa maaseudun olosuhteiden ja toimintatapojen huomioiminen palvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa	tyytyväisyys nykyiseen palvelutasoon pelko palvelujen heikentymisestä kuntaliitoksen siirtymääjän päätyttyä	avoimen ja ajantasaisen keskusteluyhteyden luominen kunnan ja kuntalaisten välille esim. alueelliset toimielimet paikallisten yhdistysten toimintaedellytysten ja roolin vahvistaminen
TORNIO (2 työkokousta, 26 osallistujaa)	epäsuhta kylien ja keskustan asukkaiden velvollisuuksissa/mahdollisuuksissa osallistua palvelujen turvaamiseen kylätalojen monipuolinen hyödyntäminen	palvelusetelin käyttöönottoon liittyvät mahdollisuudet palvelujen kilpailuttamiseen liittyvät ongelmat	palvelunkäyttäjän ja hänen tarpeidensa ottaminen palvelun suunnittelun ja toteutuksen lähtökohdaksi kansalaisilla puutteita sekä palveluja että kunnallista päätöksentekoa koskevasta tiedosta

kikeskustojen välillä.

Maaseudulla asuvilla ihmisillä on kokemus siitä, että heidän odotetaan osallistuvan aktiivisemmin paikallisten palvelujen järjestämiseen ja turvaamiseen. Toisaalta päätöksenteon tasolla tulisi avoimin mielin pohtia sitä, kuinka maaseutualueilla toimiviksi todetut käytännöt olisivat siirrettävissä kaupunkikeskustoihin – innovaatiot kun eivät synny pelkästään kaupungeissa. Osallistujat olivat myös huolissaan siitä, miten heidän nykyisellään toimiviksi koetuille lähipalveluille tulee tulevaisuudessa tapahtumaan. Myös kilpailuttamislainsäädäntö ja paikallisten palveluntuottajien tulevaisuus keskusteluttivat osallistujia.

#### Harvaan asuttu maaseutu

Itä-Lapin kunnat ja Rautalampi ovat harvaan asuttuja maaseutu alueita, joille väestön väheneminen ja ikääntyminen ovat erityisen leimallista. Parasratkaisut ovat alueilla vielä avoimia, mutta sosiaali- ja terveysmenojen jatkuva kasvu luo vaatimuksia yhteistyön tiivistämiseen naapurikuntien kanssa. Työkokouksissa nousi esiin (taulukko 4) erityisesti huoli palvelujen turvaamisesta ja saatavuudesta myös tulevaisuudessa.

Kuntakeskuksiin painottuva kehittäminen ja palvelujen keskittäminen johtavat palvelujen etäännyttämiseen maaseutukylistä ja palvelujen saata-

**TAULUKKO 4. Keskusteluteemat harvaan asutulla maaseudulla**

NÄKÖKULMA	MAASEUTU	HYVINVOINTI-PALVELUT	KANSALAIOSALLISTUMINEN
RAUTALAMPI (2 työkokousta, yht. 33 osallistujaa)	haasteena pitkät etäisyydet, tarve palveluliikenteen kehittämiseksi huolena kylien kuihtuminen	porrasteisen palvelurakenteen kehittäminen palvelusetelin käyttömahdollisuudet paikallisen palveluyrittäjyyden kehittäminen	paikallisten voimavarojen yhteenkokoaminen: julkinen sektori, yhdistykset, yrittäjät
ITÄ-LAPIN KUNNAT (2 työkokousta, yht. 24 osallistujaa)	haasteena pitkät etäisyydet ja siitä aiheutuva turvattuuden kokemus	liikkuvien palvelujen ja kyläpalvelupäivien kehittäminen palveluyrittäjyyden ja yhteisöllisen palvelutuotannon mahdollisuudet	viranomaisten, paikallisyhteisöjen ja kolmannen sektorin koordinoitun yhteistyön eteenkehittäminen yhteisölliseltä pohjalta toimivien turvallisuusverkostojen kehittäminen, esim. organisoituiden soittoringit

vuuden heikentymiseen lisäten ihmisten turvattuuden kokemusta. Erityisen ongelmallisena tilanne koettiin ikääntyvän väestön kohdalla. Suuri kysymys onkin, millaiset mahdollisuudet harvaan asutun maaseudun asukkailla on tulevaisuudessa valita asuinpaikkaansa keskustan ulkopuolelta. Esiinnousseisiin haasteisiin vastaaminen edellyttää kuntien, kylien ja paikallisten yhdistysten keskinäistä sekä innovatiivisia palveluratkaisuja: liikkuvia palveluja, joustavia yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityjä palvelukokonaisuuksia sekä perinteisten sektori- ja toimijarajojen ylittämistä palvelujen tuottamisessa. Tämä mahdollistaa olemassa olevien resurssien monipuolisen hyödyntämisen ja painopisteen siirtämisen raskaammista palveluista ennaltaehkäisevän toiminnan puolelle.

Kenttäkartoituksessa sovellettu työkokousten sarjaa voi pitää eräänlaisena dialogisena kansalaisfoorumina, joita sovelletaan aktiivisissa toimintatutkimuksissa. Työkokouksissa vuorovaikutuksellisisa tilanteissa saatu käsitys alueiden kansalaislähtöisten hyvinvointipalvelujen tarpeista ja mahdollisuuksista on tutkimusmenetelmällisesti

satunnaisotanta, ei kattava, standardisoitu eikä systemaattinen tapa kerätä tietoa. Paremminkin se välittää tietoa vallitsevasta keskusteluilmapiiristä ja eri tahojen hyvinvointipalvelujen tilannetta koskevasta tulkinnasta.

Tutkimuksemme tuloksissa on hyvin tunnistettavissa kolmen erilaisen maaseututyypin ominaispiirteet, mutta myös niiden sisäinen moninaisuus. Ydinmaaseudulla kunnat ovat päätyneet yhteistointa-alueisiin, jotka näyttävät alkuhankaluuksista huolimatta vakiintuvan. Maaseutukaupungit kohtasivat sisäistä jännitettä maaseudun ja kaupungin välillä. Harvaanasutulla maaseudulla palveluyhteistyö kuntien kesken ei ollut vielä löytänyt hallinnollista muotoaan. Silti kaikilla alueilla huoleen palvelujen säilymisestä oltiin valmiita vastaamaan kansalaislähtöisillä idearikailla malleilla. Tärkeimpänä valitun menettelytavan – eli osallistavien työkokousten – etuna voi kuitenkin pitää niiden aktivoivaa vaikutusta. Jokaisella alueella syntyi vilkasta keskustelua ja paikallista tiedonvaihtoa sekä yhteistä tiedostamista ja ideointia siitä, miten hyvinvointipalveluja voitaisiin jatkossa kehittää.

## Kansalaisosallistumisen paikkoja palveluissa

Kansalais- ja viranomaiskeskustelujen tulosten pohjalta on mahdollista viitoittaa kolme eri tasoa, joista käsin maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden eli partisipatorisimin suuntaan on realistista.

Nimitämme niistä ensimmäistä *palvelujärjestelmän demokraattisen hallinnan tasoksi*. Palvelujen keskittäminen väestöpohjaltaan suurempiin organisaatioihin on konkreettisesti merkinnyt etenkin johtaja päätöksentekoportaassa toimivien viranomaisten siirtymistä etäämmälle harvaan asuttujen alueiden asukkaiden arjesta. Kehityskulku synnyttää tarpeen luoda edustuksellisen demokratian rinnalle konkreettisia menetelmiä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja osallistumisen vahvistamiseksi sekä vuorovaikutuksen lisäämiseksi kansalaisten ja palvelun järjestäjien kesken. Kansalaisten demokraattista osallistumista on mahdollista lisätä kaikilla palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tasoilla. Kansalaisten ottaminen mahdollisimman laajasti mukaan palvelujen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen voidaan nähdä lisävoimavarana, jolla paitsi vaikutetaan palvelun laatuun, toimivuuteen ja vaikuttavuuteen myös korjataan palvelurakenteissa syntyneitä demokratiavajetta. Maaseudun perspektiivistä on erityisen tärkeää, että paikalliset olosuhteet ja toimintakulttuuri huomioidaan jo palveluja suunniteltaessa. Mahdollisuuksia tähän tarjoavat esimerkiksi palvelun käyttäjistä muodostetut konsultointiryhmät sekä kylä- tai entisten kuntien tason säännölliset avoimet keskustelutilaisuudet. Yhteistyö paikallisten potilas- ja asiakasjärjestöjen kanssa voi rakentua vakiintuneeksi käytännöksi myös muuttuneissa kuntaorganisaatioissa. Erityisen tärkeää on tukea niiden palvelukäyttäjien aktiivisen kansalaisen identiteettiä ja sosiaalisia oikeuksia, joiden kohdalla ne ovat kaikkein haavoittuvimpia.

Toisena kehittämistasona erotamme *toiminta-ajattelun tason*. Aineistosta heijastuu tarve soveltaa paikallista kansalaisnäkökulmaa ja asiakasosallistumista johdonmukaisena ajattelun näkökulmana läpi koko palveluprosessin. Käytännössä kyse on siitä, että toiminnan lähtökohdana on aina asiakkaiden omien voimavarojen sekä oman tilanteen erityisen

asiantuntijuuden tunnistaminen, tukeminen ja hyödyntäminen. Toteutuakseen tämä edellyttää ammatillisen osaamisen lisäämistä osallistavissa työmenetelmissä sekä sellaisten olosuhteiden luomista, jotka tukevat kansalaisosallistumista, maallikko-osaamisen hyödyntämistä ja läheisverkostojen toimintaa.

Kolmanneksi kansalaisosallistumiselle voidaan tehdä tilaa konkreettisella *palvelujen tuottamisen tasolla*. Kansalaislähtöisten ja yhteisöllisten palvelutuotantomallien kehittäminen on keino turvata erityisesti harvaan asuttujen alueiden lähipalveluja. Lähtökohdiltaan paikallisuus hyvinvointipalvelujen tuottamisessa on keskeistä sekä palvelujen laadun että niiden turvaamisen ja jatkuvuuden näkökulmasta. Yksinkertaisimmillaan kansalaisten osallistuminen palvelujen tuottamiseen toteutuu julkisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön paikallisena sopimisena, kylätaloista monipalvelukeskuksina on jo kokemuksia (Lahden Tiede- ja yrityspuisto 2006). Myös yhteisöllisen ja paikallisen palveluyrittäjyyden kehittämisessä on mahdollisuuksia. Yrittäjäksi tai palveluntuottajaksi ryhtyminen koetaan kuitenkin haasteellisenä, julkisten palvelujen kilpailuttamisen mukaan tuomiin markkinaehtoisten toimintakäytäntöjen ja lyhytkestoisten sopimusten luoman epävarmuuden vuoksi. Mahdollisuuksia ja jo valmiita malleja kansalaislähtöiseen palvelutuotantoon on kuitenkin useita. Niiden edistäminen ja laajempi käyttöönotto edellyttävät yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. Mielenkiintoista onkin nähdä, millainen vaikutus esimerkiksi yhteiskunnallisen yrittäjyyden ympärillä käydyllä keskustelulla on maaseudun hyvinvointipalvelujen järjestämiseen tulevaisuudessa (Bland 2010).

## Osana globaalia sosiaalipoliittista kansalaistoimintaa

Aineistomme pohjalta on varsin perusteltua tehdä empiirisiä johtopäätöksiä koskien mahdollisuuksia ja tarvetta uudenlaiseen, kansalaislähtöisempään kehitykseen maaseudun hyvinvointipalveluissa. Alueiden erilaisuus, hyvinvointipalvelujen nykytilanne sekä paikallisen kansalaistoiminnan valmiudet tuottavat kuitenkin paikkakuntaakohtaisesti



suuria eroja tämän vision toteutumiselle. Tässä vaiheessa on vielä melko aikaista antaa selkeää vastausta siihen, mikä Paras-hankkeen vaikutus kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin on ollut, sillä muutokset ovat vielä hyvin tuoreita, eivätkä kaikki niiden vaikutukset ole tunnistettavissa. Tutkimuksemme perusteella vaikuttaa erittäin selkeältä, että kansalaisosallistumisen näkökulma on muutosprosessissa jäänyt vähintäänkin varjoon, eikä sen turvaamiseen ole juurikaan kiinnitetty huomiota uusien organisaatorakenteiden toimintaa kehitettäessä. Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys kuitenkin nousevat entistä selkeämmin hyvinvointipalvelujen kehittämistä ja järjestämistä koskeviin keskusteluihin.

Teoreettisena johtopäätöksenä tutkimuksetamme voi tunnistaa kansalaisosallistumisen ja kansalaisuuden sisällöllisen merkityksen muutoksen, joka myötäilee ainakin osittain kansainvälisissä tutkimuksissa tunnistettua suuntaa. Esimerkiksi Cornwall ja Gaventa (2001) ovat tunnistaneet sosiaalipoliittisessa kansalaisosallistumisessa globaalilla tasolla ja myös kehitysmaahankkeista muutoksen palvelujenkäyttäjien ja kuluttajan yksilöllisestä roolista kohti laajempaa yhteisöllisempää toimintaa ("From users and choosers to makers and shapers"). Se ilmenee ensinnäkin *sosiaalisten oikeuksien toteutumisen vaatimuksena* tilanteissa, jotka poikkeavat normaalikansalaisen tai valtaväestön elämäntilanteista. Maaseudun hyvinvointipalvelujen rakennemuutosten jälkiä voi hyvällä syyllä rinnastaa vähemmistöjen asemaan, joka aiheuttaa yhteisöllistä liikehdintää. Se käynnistyy, kun universaalit sosiaaliset oikeudet palveluihin eivät toteudu ilman erityisyyden ja elämisen monimuotoisuuden tunnistamista ja palvelujen muuttamista niitä vastaaviksi. Ruotsalaisten tutkijoiden Blombergin ja Peterssonin (2010) tapaan on syytä kyseenalaistaa kuntien palvelujärjestelmien rakenteellinen samankaltaistuminen huolimatta erilaisista kunnista ja elinympäristöistä. Samankaltaistumiselle ei näytä kirjoittajien mielestä olevan muuta perustetta, kuin että siitä on tullut organisaatiomuutoksen itseään selittävä oikeutus: jonkin oletetaan olevan oikein siksi, että muutkin tekevät samoin.

Toisena yhteisöllisenä sosiaalipoliittisena kansalaistoiminnan kenttänä Cornwall ja Gaventa (2001:8)

tunnistavat käytännöllisen *toimijuuden* (agency) hyvinvointipalveluissa ja omaehtoisissa toimintamalleissa. Kansalaisten osallistumista ei kuitenkaan tule nähdä pelkästään lisäresurssina, joka konkretisoituu esimerkiksi vapaaehtoistyössä, omaishoidossa, talloissa tai vertaistuksessa. Kun kansalaiset ovat mukana palvelujen tuottamisessa, he vahvistavat uudenlaista kansalaisuuden identiteettiä ja muutosta kohteista toimijoiksi sekä arjen ja alueiden asiantuntijoiksi. Se merkitsee tiettyä maalaisjärjen ja mutkattomuuden tuomista palvelujen ja maaseudun kehittämiseen. Monella tutkimusalueella nousi esiin, että kansalaisilla on hallussaan kokonaisvaltainen paikallistuntemus ja kyky tarkastella asioita yli hallinnollisten sektorirajojen. Tämä kokemuspohjainen asiantuntemus on tärkeä yhdistää palveluissa professionaaliseen ja hallinnolliseen näkökulmaan.

Kolmanneksi voi maaseudun yhteisöllisen toiminnan suuntautumisessa nähdä uudenlaista  *vastuullisuuden ja selonteon vaatimisen ulottuvuutta* suhteessa julkisesti rahoitettuun palvelujenjärjestäjään (accountability) (emt.: 16). Kirjoittajien mukaan kansalaiset haluavat yksinkertaisesti tietää enemmän palvelujen järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä, neuvotella yhteisten varojen käytöstä ja valvoa myös edustuksellisen demokratian toimijoita. Samalla paikallinen demokratia elävöityy ja kansalaisten rooli muuttuu alistuvasta palvelujen vastaanottajasta ja vähään tyytyjästä täysivaltaisen, osallistuvan ja osaavan kansalaisuuden suuntaan.

Cornwallin ja Gaventan teoretisoimat yhteisöllisen kansalaistoiminnan piirteet saattavat äkkiseltään vaikuttaa ylitulkituilta suomalaisen maaseudun hiljenevillä kyläraiteilla. Mutta oma aineistomme ei sulje pois realistista mahdollisuutta, että ainakin osa valveutuneimmista maaseutukylistä voisi sisältää potentiaalia suomalaisiksi edelläkävijöiksi hyvinvointipalvelujen kansalaisuuden identiteetin muutoksessa – olosuhteiden pakosta.

## Kiitokset

Artikkeli on kirjoitettu osana KAMPA-hanketta (Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys maaseudun hyvinvointipalveluissa), jota ovat rahoittaneet Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR), Keski-Pohjanmaan maakuntaliitto ja Kokkolan kaupunki.

## LÄHTEET

- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma 2002. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere.
- Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä 2010. Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. *Janus* 18(2): 104–120.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *AIP Journal* 35(4): 216–224. Saatavissa: <http://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>. [Viitattu 13.3.2010].
- Bland, Jonathan 2010. Yhteiskunnallinen yritys – ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Iso-Britannian malli ja sen kokemukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Strategiset hankkeet 22. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. Saatavissa: [http://www.tem.fi/files/26787/TEM\\_22\\_2010\\_netti.pdf](http://www.tem.fi/files/26787/TEM_22_2010_netti.pdf). [Viitattu 15.12.2010].
- Blomberg, Staffan & Jan Petersson 2010. The increasing Importance of Administrative Practices in the Shaping of the Welfare State. *Social Work and Society. The International Online-Only Journal* 8(1). Saatavissa: <http://www.socwork.net/2010/1/blomberg>. [Viitattu 09.4.2011].
- Cornwall, Andrea & John Gaventa 2001. From Users and Choosers to Makers and Shapers: Respositioning Participation in Social Policy. IDS Working paper 127, Institute of Development Studies, Brighton. Saatavissa: <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp127.pdf>. [Viitattu 24.2.2011].
- Elo, Kimmo 2010. Kansalaisosallistumisen tutkimus Suomessa. Teoksessa Elo, Kimmo (toim.) Suomalaisten kansalaisosallistumisen tutkimuksen bibliografia. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 15/2010. Oikeusministeriö, Helsinki. 6–18. Saatavissa: <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Selvityksiajaohjeita/Selvitystenjaohjeidenarkisto/Selvityksiajaohjeita2010/1266333858821>. [Viitattu 10.11.2010].
- Evers, Adalbert 2006. Complementary and conflicting. The different meanings of “user involvement” in social services. Teoksessa: Matthies, Aila-Leena (toim.). Nordic civic society organisations and the future of welfare services. TemaNord 2006:517. Nordic Council of Ministers, Copenhagen. 255–276. Saatavissa: [http://www.sgw.hs-magdeburg.de/projekte/nordic/Aila\\_Leena\\_rapport\\_endelig%5B1%5D.pdf](http://www.sgw.hs-magdeburg.de/projekte/nordic/Aila_Leena_rapport_endelig%5B1%5D.pdf). [Viitattu 17.2.2010].
- Haverinen, Riitta & Karja Ilmarinen (toim.) 2008. Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2008. Helsinki.
- Heiskala, Risto & Anu Kantola 2010. Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa: Petteri Pietikäinen (toim.). Valta Suomessa. Gaudeamus, Helsinki. 124–148.
- Hyyryläinen, Torsti 1994. Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. Line Sixtyfour, Mikkeli.
- Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko 2000. Yhdentävän maaseutupolitiikan paradigma. Teoksessa: Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Vastapaino, Tampere. 14–16.
- Johansson, Håkan & Björn Hvinden 2007. What do we mean by active citizenship? Teoksessa: Hvinden Björn & Håkan Johansson (toim.). Citizenship in Nordic welfare states: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. Routledge, London. 32–50.
- Kallio, Johanna 2010. Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveysturvian tutkimuksia 108. Kela, Helsinki. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/15810/Tutkimuksia108.pdf?sequence=1>. [Viitattu 15.12.2010].
- Kananoja, Aulikki, Vuokko Niiranen & Harri Jokiranta 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-Kustannus, Jyväskylä.
- Karvonen, Sakari 2008. Miten ihmiset maalla voivat? Maaseudun hyvinvointi 2000-luvulla. Teoksessa: Haverinen, Riitta & Katja Ilmarinen (toim.). 2008. Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2008. Helsinki. 25–35.
- Katajamäki, Hannu 2009a. Maaseudun kolmas tie. Chydenius-luento 1.8.2009 Farmari-messujen yhteydessä Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksessa.
- Katajamäki, Hannu 2009b. Yhteiskunnalliset muutosprosessit ja alueelliset erityispiirteet. Hyvin voidaan – vai voidaanako? -seminaari Kokkolassa 27.8.2009. Järjestäjänä Kokkolan kaupunki ja STKL/ Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveysturvayhdistys ry.
- Katajamäki, Hannu 2009c. Suur kuntien maaseutualueet edellyttävät uudenlaista paikallista hallintaa. Maaseudun uusi aika 17(3): 47–55.
- Katajamäki, Hannu 2010. Luolan vangit. Kehittäjäeliitin maantiede ja kansalaisten maantiede eivät kohtaa. Hannu Katajamäen blogi “Aluekehityksen arki. Pohdintoja aluekehitykseen liittyvistä ajankohtaisista kysymyksistä.” Saatavissa: [http://blog.uwasa.fi/aluekehitys/luolan\\_vangit/](http://blog.uwasa.fi/aluekehitys/luolan_vangit/). [Viitattu 18.11.2010].
- Katajamäki, Hannu & Rauno Kaikkonen 1991. Maaseudun kolmas tie. Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisusarja A:1. Seinäjoki.
- Kontinen, Esa, Petri Ruuskanen & Martti Siisiäinen 2010. Osallistuminen kansalaisyhteiskunnassa ja osallistumisen tutkimus. Teoksessa: Elo, Kimmo (toim.). Suomalaisten kansalaisosallistumisen tutkimuksen bibliografia. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 15/2010. Oikeusministeriö, Helsinki. 19–38. Saatavissa: <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Selvityksia>

- jaohjeita/Selvitystenjaohjeidenarkisto/Selvityksijaohjeita2010/1266333858821. [Viitattu 10.11.2010].
- Kröger, Teppo 2004. Sosiaalipalvelujen tutkimus ja sosiaalityö. *Janus* 12(2): 200–216.
- Laamanen, Kati 1999. Kylätoiminta murroksessa. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Mikkeli. Julkaisuja 65.
- Lahden tiede- ja yrityspuisto 2006. Kyllikki – Kyläkouluista monipalvelukeskuksia. Hankesuunnitelma. Saatavissa: <http://www.phnet.fi/kylat/kyllikkihankesuunnitelma.pdf>. [Viitattu 14.3.2010].
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2007. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>. [Viitattu 13.3.2010].
- Maaseutupoliittian yhteistyöryhmä 2009. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutupoliittian yhteistyöryhmän julkaisuja 5/2009. Saatavissa: [http://www.maaseutupoliittikka.fi/files/976/YTR5\\_2009\\_Maaseutupoliittinen\\_kokonaisuohjelma\\_2009\\_2013.pdf](http://www.maaseutupoliittikka.fi/files/976/YTR5_2009_Maaseutupoliittinen_kokonaisuohjelma_2009_2013.pdf). [Viitattu 13.3.2011].
- Malinen, Pentti, Liisa Kytölä, Heikki Keränen & Reijo Keränen 2006. Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriö 7/2006.
- Manthorpe, Jill & Lynne Livsey 2009. European challenges in delivering social services in rural regions: a scoping review. *European Journal of Social work* 12(1): 5–24.
- Matthies, Aila-Leena 2006. Nordic civic society organisations and the future of welfare services. *TemaNord* 2006:517. Nordic Council of Ministers, Copenhagen. 255–276. Saatavissa: [http://www.sgw.hs-magdeburg.de/projekte/nordic/Aila\\_Leena\\_rapport\\_endelig%5B1%5D.pdf](http://www.sgw.hs-magdeburg.de/projekte/nordic/Aila_Leena_rapport_endelig%5B1%5D.pdf). [Viitattu 17.2.2010].
- Matthies, Aila-Leena 2009. Maaseudulta uusia ideoita hyvinvointipalveluihin. *Sosiaali- ja terveysviesti* 4/2009: 16–17.
- Möttönen, Sakari & Seppo Niemelä 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Otava, Helsinki.
- Nylund, Marianne & Anne Birgitta Yeung (toim.) 2005. Vapaaehtoistoiminta. Anti, arvot ja osallisuus. Vastapaino, Tampere.
- Oikeusministeriö 2009. Demokratiapoliittian suuntaviivat. Demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009. Saatavissa: [http://www.kansanvalta.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURLapptype=BlobServer&SSURLcontainer=Def](http://www.kansanvalta.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURLapptype=BlobServer&SSURLcontainer=Default&SSURLsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Demokratiapolitiikan%20suuntaviivoja.pdf&SSURLscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790820577&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf)
- fault&SSURLsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Demokratiapolitiikan%20suuntaviivoja.pdf&SSURLscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790820577&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf. [Viitattu 10.11.2010].
- Pestoff, Viktor 2008. A Democratic Architecture for the Welfare State. Promoting citizen participation, the third sector and co-production. Routledge, London & New York.
- Pihlaja, Ritva 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19.
- Rannikko, Pertti 2009. Kylä kaupungin laidaksi: Autoetnografinen tutkimus paikallisyhteisöjen ja identiteettien liikkeistä. *Maaseudun uusi aika* 17(1): 5–19.
- Rosanvallon, Pierre 2008. Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella. Suom. Tapani Kilpeläinen. Vastapaino, Tampere.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 1986. Asiakkaan asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa. Työryhmäraportti 1. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2007. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen – vahvuus uusiin palvelurakenteisiin. Muistio 11.5.2007.
- Tilastokeskus 2007. Suomen tilastollinen vuosikirja 2007. Hämeenlinna.
- Tilastokeskuksen kuntaportaali. Saatavissa: <http://www.tilastokeskus.fi/tup/kunnat/>. [Viitattu 24.11.2010].
- Uusitalo, Eero 2009. Maaseutu – välinpitoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupoliittian itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Julkaisuja 17.
- Virkkala, Seija & Tomi Lähteenmäki 2000. Yhteisöaluepolitiikka ja kansallinen maaseutupoliittikka kohtaavat. *Chydenius-Instituutin tutkimuksia* 2/2000. Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti, Kokkola.
- Äänestysaktiivisuus 2008. Saatavissa <http://192.49.229.35/K2008/s/aaanaktiivisuus/aaanestys1.htm>. [Viitattu 24.11.2010].



## **ARTIKKELI II**

Kattilakoski, Mari (2015) Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmämuutoksessa. *Maaseudun uusi aika*, 23 (1), 19–36.



MARI KATTILAKOSKI

YTL, projektitutkija

Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos

mari.kattilakoski@uef.fi

# Kylien yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmämuutoksessa

## TIIVISTELMÄ

Alueiden hallinnon ja julkisten palvelujen muutokset ovat synnyttäneet maaseutualueilla uudenlaista yhteisöllistä liikehdintää ja paikallista hallintaa lähipalvelujen turvaamiseksi. Siirtymä julkisen hallinnon hallinnasta kohden yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaa on vahvistanut kansalaisten osallistumista samalla, kun julkisen talouden heikentyminen on johtanut palvelujen karsimiseen ja keskittämiseen. Palvelujärjestelmän muutokset ovat yhtäältä pakottaneet ja toisaalta herätelleet maaseudun paikallisyhteisöjä organisoitumaan ja integroitumaan osaksi palvelujärjestelmää uudella tavalla.

Tarkastelen artikkelissa aktiivisten kylien muuttunutta roolia suhteessa kuntaan lähipalvelujen tuottajina sekä kylien uudenlaisen paikallisen hallinnan rakentumista hyvinvoinnin, lähipalvelujen ja arjen sujuvuuden turvaamiseksi. Tutkimusaineistona ovat kahden kylän tapaustutkimukset monimenetelmällisen seurantatutkimuksen kautta. Tarkastelun kohteena on kylien uusi liikehdintä ja asemoituminen

Avainsanat: paikallinen hallinta, kylä, yhteisöllinen palvelutuotanto, kylätoiminta, palvelujärjestelmä

suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään. Kylien aktivoituminen ja organisoituminen yhteisölliseen palvelutuotantoon kuvastavat sekä kylätoiminnan että palvelujärjestelmän muutosta. Aktiivisissa kylissä kylätoiminnan uusiksi sisällöiksi ovat tulleet palvelujen järjestäminen ja tuottaminen hyödyntäen eri organisoitumismuotoja sekä neuvottelut ja sopimukset kuntien kanssa lähipalvelujen tuottamiseksi. Palvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta kuvastaa paikakerustaisen partisipatorismin (kansalaislähtöisyys, osallistava palvelujen tuottamisen ajattelu) vahvistumista vastaiskuna hyvinvointipalvelujen keskittymiselle ja markkinaistumiselle.

**A**lueiden hallinto ja julkiset palvelut ovat Suomessa isojen rakenteellisten muutosten kohteena. Kuntauudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus (ns. sote-uudistus) ovat isoja hallinto- ja palvelurakenteisiin kohdistuvia toimia, joilla tavoitellaan julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamista sekä laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen turvaamista koko maassa (Hallitusohjelma 2011; VM 2014; STM 2014). Kuntarakenteessa pyritään mittaviin kuntaliitoksiin ja laajaan aluehallinnolliseen reformiin. Tavoitteena on vähintään

20 000 asukkaan ”vahvojen peruskuntien” muodostaminen. Jos kaavaillut kuntaliitokset toteutuvat, vähenee kuntien määrä nykyisestä reilusta 300 kunnasta noin 70 kuntaan. Sote-uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat puolestaan sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä perus- ja erikoissairaanhoidon integraatio sekä palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtäminen nykyistä (vähintään 20 000 asukasta) huomattavasti suuremmille ja vahvemmilta tahoille (esitetty sairaanhoitopiirijärjestyksen mukaisia kuntayhtymiä ja maakuntamallia). Nykyisessä ns. Paras-mallissa sosiaali- ja terveyspalvelujen vastuutahoja on 151 (89 kuntaa, 31 kuntayhtymää, 31 vastuukuntaa), joten toteutuessaan sote-uudistus vähentää niiden määrää radikaalisti (THL 2013, 21–26). Uudistuksissa on näin kyse paitsi kuntarakenteen ja palvelujärjestelmän laajasta kokonaisuudistuksesta myös vallan ja vastuun uusiajasta.

Useissa Euroopan maissa suurten kuntien asemaan on jo siirrytty. Ruotsissa laaja kuntauudistus toteutettiin 1970-luvulla, jolloin sen yhteydessä käytiin myös perusteellinen keskustelu kunnallishallinnon tehokkuuden ja läheisyyden kysymyksistä. Kuntien legitimitettiin ja kansalaisten osallistumisen turvaamiseksi kuntiin perustettiin tuolloin erityyppisiä kunnanosa- ja aluehallinnon käytäntöjä, alueellisia toimielimiä. (Katajamäki 2012, 184–186.) Myös terveyspalvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta vastaavat muissa EU-maissa väestöpohjaltaan huomattavasti suuremmat toimijat kuin Suomessa (THL 2013, 18–19). Esimerkiksi Ruotsissa on käytössä maakunnallinen malli, jossa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon järjestämisestä ja rahoittamisesta vastaa 20 maakäräjää. Maakäräjillä on verotusoikeus, ja niiden hallinto rakentuu suorille vaaleille. Sosiaalipalvelut ovat kuitenkin edelleen kuntien hoidettavana. (Aronkylä 2010, 6–11.)

Tällä hetkellä alueiden ja julkisten palvelujen kehittämistä ohjaa Suomessa vahva rakennelähtöisyys ja usko isojen keskitettyjen ratkaisujen tehokkuuteen (ns. suuruuden ekonomia). Maamme suunta on päinvastainen monien muiden Euroopan maiden kanssa – vaikka haasteet ovat pitkälti samoja: julkisen talouden kestävyysvaje, väestön ikääntyminen, palvelutarpeiden alueellinen erilais-

tuminen ja kasvu. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on käynnistetty *Big Society* -hanke (Haavisto 2011), jonka tavoitteena on julkisten palvelujen uudistaminen siirtämällä päätösvaltaa ja resursseja keskushallinnolta paikallishallinnolle, yhteisöille, yrityksille, julkisen sektorin työntekijöille ja kansalaisille. Laajan yhteiskunnallisen uudistuksen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan aktivoiminen ja yhteisöllisyyden uudenlainen rakentaminen. *Big Society* -idean taustalla vaikuttaa näkemys, jonka mukaan hyvinvointiyhteiskunnan perustana on yhteisöllisyys, ei julkinen sektori. Liian vahvan valtion katsotaan tukahduttavan muun yhteiskunnallisen toiminnan. *Big Society* pyrkii muuttamaan hyvinvointivaltion ja kansalaisten välistä suhdetta tarjoamalla vastuuta ja päätösvaltaa suoraan kansalaisille ja yhteisöille. Ideologisesti liberalismiin pohjautuva *Big Society* haastaa klassisen hyvinvointivaltion idean. Se sanoutuu kuitenkin irti individualismista ja rakentuu ajatukselle hyvästä yhteisöllisestä elämästä. Hanke on saanut osakseen myös vahvaa kritiikkiä ja epäilyä, että sen taustalla on pyrkimys leikata julkista sektoria, siirtää vastuuvaltiolta kansalaisyhteiskunnalle ja alistaa yhteiskunta markkinoiden armoille. Tällöin yhteisöjen asioista ei suinkaan lopulta vastaa kansalaiset, vaan tarjouskilpailuissa menestyvät ja kasvavat yritykset. (Alcock 2010, 386–387; Kisby 2010, 484–487; Coote 2011, 87–88.)

Hallinnon ja palvelujen keskittymiskehitys on synnyttänyt Suomessa erityisesti maaseutualueilla huolta lähidemokratian ja lähipalvelujen tulevaisuudesta (Leinamo 2010, 118–120; Zitting & Ilmarinen 2010, 21–24; Matthies ym. 2011a, 69–71; Kivelä 2014, 18–20). Hallinnollisten alueiden laajentuessa edustuksellisen demokratian nykyiset välineet nähdään riittämättömiksi huomioimaan paikallisia olosuhteita ja paikallisesti rakentuvaa osaamista ja resursseja. Muuttuva toimintaympäristö kasvattaa tarvetta uusien lähidemokratia- ja lähipalvelumallien kehittämiseen ja paikkaperustaisuuden vahvistamiseen (Katajamäki 2012, 188–189; Pihlaja & Sandberg 2012, 146–154, Katajamäki 2013, 17–19; Karttilakoski & Heinämäki 2013, 81–82; Uusitalo 2013, 27–29).

Vaikka alueiden ja palvelujärjestelmän kehittämistä ohjaa vahva usko suuruuden ja keskitettyjen



ratkaisujen tehokkuuteen, on maassamme vahvistumassa myös paikkaperustaisen kehittämisen diskurssi. Paikkaperustaisuuden (*place based*) lähtökohtana on paikkojen monimuotoisuuden tunnistaminen sekä paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden huomioiminen (Barca 2009, 25–27). Paikkaperustaisuuden näkökulmasta hallinto- ja palvelurakenteita tulee mukauttaa paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin niin, että ne vahvistavat ihmisten hyvinvointia, elämänlaatua ja sujuvan arjen rakenteita (Luoto 2013, 88–89; Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 4–5). Paikkaperustainen kehittäminen (*place based development*) rakentuu verkostomaiselle, sektorirajat ylittävälle toiminnalle. Paikkaperustaista kehittämistä ilmentää esimerkiksi maaseudun kehittämisen Leader-toiminta, joka rakentuu paikallisuuden, oma-aloitteisuuden ja kumppanuuden periaatteille (Karhio 2000; Salmi 2003).

## Hallintavalta ja kansalaisosallistuminen

Länsimaisten yhteiskuntien katsotaan olevan siirtymässä julkisen hallinnon harjoittamasta hallinnasta kohti yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaa (Tiihonen 2004; Kaisto & Pyykkönen 2010; Miller & Rose 2010). Yhteiskunnat toimivat verkostomaisesti ja julkisen hallinnon rooli on muuttumassa toimeenpanijasta toiminnan mahdollistajaksi. Hallintaverkostot rakentuvat yhteisten tavoitteiden ajatukselle ja kansalaisosallistumisen tukemiselle. Yhteistoiminnassa tapahtuva hallinta korostaa perinteisen ylhäältä alas -hallinnon sijaan kansalaisten osallisuutta ja alhaalta ylös suuntautuvaa politiikkaa (vrt. yhdentävän maaseutupolitiikan paradigma, kts. Hyryläinen & Rannikko 2000).

Hallintavalta yhdistää sekä ulkoisen että yksilön itseensä kohdistaman vallankäytön. Hallinta viittaa vallankäytön muotoihin, joilla pyritään järjestelmällisesti muokkaamaan yksilöiden ja yhteisöjen toimintaa, ohjaamaan väestötason prosesseja ja vahvistamaan yhteiskunnan hyvinvointia. Hallinnalla pyritään vaikuttamaan ennen kaikkea yksilöiden ja yhteisöjen itseohjautuvuuteen. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10–12.) Hallintavallan oppi-isät Rose ja Miller (2010) katsovat, että väestöjen hal-

linnassa on siirrytty uusliberaaliin hallintaan, jossa ihmisiä muovataan vastuullisiksi yksilöiksi, ja hyvinvoinnin rakentajina toimivat entistä enemmän markkinat, yhteisöt ja aktivoidut yksilöt. Moderni hallinta on luonteeltaan emansipatorista, hallittuja voimaannuttavaa. Hallinta ei pyri alistamaan vaan saamaan yksilöt ja yhteisöt ymmärtämään oman potentiaalinsa ja käyttämään sitä. Esimerkkeinä modernista hallinnasta voi pitää aktiivisen kansalaisuuden politiikkaa ja maaseudun kehittämisessä käyttöönotettua Leader-toimintatapaa.

Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että hallintaverkostot rakentuvat aina yhteisille tavoitteille. Erilaiset tulkinnat todellisuudesta ja tavoiteltavasta toiminnasta synnyttävät hegemoniakamppailuja, joissa vallitsevien diskurssien asemaa kyseenalaistetaan vastadiskursseilla. Aluetieteen professori Hannu Katajamäki (2010) on puhunut eliitin ja kansalaisten maantieteestä, jolla hän viittaa päättäjien ja kansalaisten erilaisiin näkemyksiin hahmottaa Suomen alueellista todellisuutta. Aluekehityksen valtapuhunta, hegemoninen diskurssi, nojaa suuruuden ideologiaan – uskon kilpailukyvyyn rakentumisesta keskittämisen ja keskusten kautta. Maamme pinta-ala on kuitenkin suuri, asutus hajautunutta ja aluerakenne pienten keskusten ja suuren maaseudun mukainen. Hallinnon ja palvelujen organisointi mekaanisella väestöpohja-ajattelulla ja keskittämisellä ei poista kansalaisten maantieteen todellisuutta – etäisyyksiä ja hyvän elämän rakentumista arjen sujuvuudelle. Eliitin ja kansalaisten maantieteen esiin nostamat näkemyserot synnyttävät orpoontuvia paikallisyhteisöjä, joissa arjen sujuvuus sekä edellyttää että aktivoi paikallisyhteisöjä omaehtoiseen ja yhteisölliseen kehittämiseen.

Hyvinvointipalveluja tuottavia paikallisyhteisöjä pidetään esimerkkinä uudenaikaisista kansalaisosallistumiseen perustuvista hallintakäytännöistä. Kuitenkin samalla kun yhteiskuntapolitiikka korostaa kansalaisten osallistumista, korostaa uusi julkisjohtaminen valtion- ja paikallishallinnon tulosjohtamista. Tavoitteet ovat ristiriitaisia, koska managerialistinen ajattelutapa ei tue vallan hajauttamista. Toisaalta myöskään palvelutuotannon uudelleen organisoimista ohjaavat arvot ja niiden pohjalta tavoiteltava tehokkuus ja taloudellinen

kilpailukyky eivät ole kansalaistoiminnan ensisijaisia päämääriä. Tästä seuraa, että kansalaisosallistumisen ja managerialismin väliset arvoristiriidat synnyttävät jännitteitä hallintaverkostoissa. Hyvinvointipalvelujen keskittämistä, kilpailuttamista ja asiantuntijavaltaisuutta onkin noussut haastamaan partisipatorismi, kansalaisosallistumiseen ja yhteisöllisyyteen perustuva palvelujen kehittäminen. (Evers 2006, 268–271; Matthies ym. 2011a, 135–136; Valkama 2012, 68–76; Matthies 2014, 11–15.) Keskeisenä kysymyksenä paikallisen hallinnan ja palvelutuotannon uudelleen organisoinnissa voikin nähdä olevan yhteistoiminnan arvojen ja osallistumisen hallinta (Häikiö 2006, 51–52).

## Kylät ja paikallinen hallinta

Maaseutualueiden ja kylien kehitys on ollut hyvin erilaistuvaa johtuen niin elinkeino-, väestö- ja aluerakenteesta kuin myös paikallisyhteisöjen omasta aktiivisuudesta ja omaehtoisuudesta. Paikallisyhteisöt ovat reagoineet yhteiskunnallisiin muutoksiin hyvin eri tavoin. Muuttuva toimintaympäristö on avannut kylille uusia toimintamahdollisuuksia, jotka kuitenkin edellyttävät kyliltä uudenlaista järjestäytymistä ja kuntayhteistyön kehittämistä (Valkama 2013, 133–141). Kyliä määrittää entistä vahvemmin niiden kehittämistoiminta, strateginen ja suunnitelmallinen kehittämistyö. Kylien määrittely sidotaan usein rekisteröidyn kyläyhdistyksen alueeseen, jolloin kylät määrittyvät järjestäytyneen ja alueelliseen kehittämiseen pyrkivän toiminnan kautta. (Kumpulainen 2013, 16.)

Alueiden kehittymisen keskeisenä kysymyksenä pidetään muutoskestävyyttä eli kykyä reagoida ja sopeutua muutoksiin. Talouden globaalit haasteet kuten epävakaus ja julkisen sektorin kestävyysvaje haastavat alueita lokaalin ja globaalin vahvistamiseen. Vastavoimia ja vakautta etsitään yhtäältä paikallisista voimavaroista ja toisaalta yhdistämällä paikallista ja yli paikallista tietoa ja osaamista globaaliksi toiminnaksi. (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 9.) Uuden paikallisen hallinnan taustalla vaikuttaa niin sanottu *neoendogeeninen* näkemys, joka korostaa alueiden riippuvuutta sekä alueperustaisista että ulkoisista tekijöistä. Tällöin

huomio kiinnittyy siihen, kuinka parantaa paikallisyhteisöjen mahdollisuuksia vaikuttaa itse alueiden sisäisiin prosesseihin ja ulkoisiin vaikutuksiin. Neoendogeeninen lähestymistapa edellyttää alueiden kehittämiseen verkostomaista hallintaparadigmaa, jossa uutta paikallisuutta rakennetaan kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja julkisen sektorin paikallisella yhteistyöllä. (Katajamäki 2012, 188–190.)

Kylätoimintatutkimuksessa hallinnan näkökulma edustaa uutta lähestymistapaa. Kylien hallintaa voidaan kuitenkin tarkastella useista eri näkökulmista: 1) sosio-poliittisena kysymyksenä, jolloin tarkastelun kohteena on kylien institutionaalinen järjestäytyminen ja asema, 2) demokraattisena kysymyksenä, jolloin tarkastelun kohteena on kylädemokratian toteutuminen, 3) hallinnollisena kysymyksenä, jolloin tarkastelun kohteena on kylien organisoituminen, 4) sopimuksellisena kysymyksenä, jolloin tarkastelun kohteena ovat kylän sisäiset ja ulkoiset sitoumukset sekä 5) julkisen hyödykkeen kysymyksenä, jolloin tarkastelun kohteena on kylän toiminta laajemman julkisen edun hyväksi. (Valkama 2013, 16, 30.) Kylien hallintaa voidaan tarkastella myös kylien sisäisen tai ulkoisen hallinnan kautta. Sisäisen hallinnan tarkastelussa huomio kiinnittyy kylän sisäisiin valtasuhteisiin ja toimintaan, kun taas ulkoisen hallinnan tarkastelussa kiinnostuksen kohteena on kylien ja ympäröivän yhteiskunnan suhde sekä kylien toimintaa ulkopuolelta ohjaileva hallinta. (Kumpulainen 2012, 10–14.)

Kylien ajankohtaisina hallintahaasteina ovat yhtäältä muuttuva kuntasuhde ja toisaalta palvelurakenteen ja -järjestelmän muutokset. Kuntien heikentynyt taloustilanne, palvelujen karsiminen ja keskittyminen sekä kuntaliitokset edellyttävät uudenlaisen kylä-kunta -suhteen rakentamista. Palvelurakennemuutoksen erityisenä haasteena on lähipalvelujen turvaaminen harvaan asutuilla alueilla, minkä toisaalta voi nähdä avaavan kyläyhteisöille uudenlaisia mahdollisuuksia integroitua osaksi palvelujärjestelmää julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajina.

## Tutkimuksen toteuttaminen

Tarkastelen artikkelissa kylissä tapahtuvaa uudenlaista paikallisen hallinnan rakentumista hyvinvoinnin, palvelujen ja arjen sujuvuuden turvaamiseksi sekä kylien ja kuntien muuttuvaa suhdetta lähipalvelujen tuottajina. Kiinnostukseni kohdistuu aktiivisten kylien liikehdintään, uudenlaiseen organisoitumiseen ja aseoitumiseen suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään. Tarkastelen niin kylien sisäistä kuin ulkoista hallintaa. Millaisia organisatorisia etenemistapoja kylissä rakennetaan kollektiivisten pyrkimysten toteuttamiseksi tilanteessa, jossa kylien kehitystä ohjaavat myös yleiset hallintadiskurssit, kuten maaseutupolitiikassa ja laajemmin yhteiskuntapolitiikassa korostuvat yhteisvastuun ja kansalaisosallistumisen odotukset. Kansalaisiin ja yhteisöihin suuntautuvat odotukset osallistua ja ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnista ilmentävät laajaa yhteiskunnallista hallintamentaliiteettia, aktiivisen kansalaisuuden politiikkaa (Kumpulainen 2012, 10).

Tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia muutoksia kuntien ja aktiivisten kylien suhteessa lähipalvelujen järjestämisen ja tuottamisen osalta on tapahtunut?
- Millä tavoin aktiivisissa kylissä rakennetaan uudenlaista paikallista hallintaa hyvinvoinnin, lähipalvelujen ja arjen sujuvuuden turvaamiseksi?
- Kuinka kylien yhteisöllinen palvelutuotanto aseoituu suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään?

## Aineistot ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus pohjautuu vuonna 2009 aloittamalla tutkimustyölle, joka kohdistuu hyvinvointipalvelujen ja kansalaisosallistumisen suhteeseen. Toimin tuolloin tutkijana ”Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta” (KAMPA) -tutkimus- ja kehittämishankkeessa. Sen puitteissa kartoitimme olemassa olevia kansalaislähtöisiä toimintamalleja maaseudun palveluissa. Veimme myös hyvinvointipalvelujen kansalaislähtöistä ja yhteisöllistä kehittämistä eteenpäin osallistavan toimintatutkimuk-

sen prosessina kahdeksalla alueella (Itä-Lapin kuntayhtymän alue, Tornio, Raahe, Kallion peruspalvelukuntayhtymän alue Pohjois-Pohjanmaalla, Rautalampi, Järvi-Pohjanmaan yhteistointa-alue Etelä-Pohjanmaalla, Kokkola ja Jokivarsien yhteistointa-alue Keski-Pohjanmaalla). Osallistavan toimintatutkimuksen menetelmää soveltaen toteutimme alueilla 21 kansalaisfoorumia, kahdeksan viranomaispalaveria sekä erinäisiä kenttäkäyntejä, joiden myötä tutustuimme maaseudun paikallisyhteisöjen kansalaislähtöiseen toimintaan. (Kattilakoski ym. 2011; Matthies ym. 2011a; Matthies ym. 2011b.) Teimme myös keväällä 2010 opintomatkan Taalainmaalle tutustuen Ruotsissa pitkälle edenneeseen osuustoimintaan.

KAMPA-tutkimushankkeen kenttäkäynneillä paikantuneet kaksi kylää, Eskolan kylä Keski-Pohjanmaalla sekä Skattungbyn kylä Ruotsin Taalainmaalla, herättivät erityisen kiinnostukseni. Kylät olivat olleet aktiivisen ja vahvasti omaehtoisen roolin lähipalvelujen ja arjen sujuvuuden turvaamiseksi. Kylät rakensivat vahvasti yhteisöllisyyteen, omaehtoisen kehittämiseen ja uudenlaiseen kyläkunta suhteeseen pohjautuvaa paikallista hallintaa lokaalin ja globaalin verkostoissa. Kylissä näkemäni uudenlainen liikehdintä johdatteli minut nykyisten tutkimuskysymysten äärelle. Halusin perehtyä tarkemmin kylien paikallisen hallinnan sisäiseen rakentumiseen ulkoisten hallintadiskurssien ja palvelurakennemuutosten viitekehityksessä. Sekä Eskola että Skattungbyn ovat rakentaneet pitkälle meneviä kansalaisten osallistumiseen ja omaehtoisen kehittämiseen pohjautuvia toimintamalleja hyvinvoinnin turvaamiseksi ja palvelujen kehittämiseksi.

Tutkimuksessani painottuu suomalaisille kylätutkimuksille tyypillinen muutoksen tarkastelu, missä on nähtävissä toiminta-, kehittämis- ja arviointitutkimuksille tyypillistä kylien kehitykseen ja aktivointiin tähtäävää pyrkimystä (ks. Kumpulainen 2013, 14–17). Kylien organisoitumiseen ja palvelurakenteiden muutokseen kohdistuvan tarkastelun myötä tutkimuksessa on myös rakenteoreettinen näkökulma. Tutkimusotteena on vertaileva tapaustutkimus ja tutkittavana ilmiönä kylien paikallisen hallinnan uudenlainen rakentuminen verkostomaisen hallintaparadigman ja

palvelurakennemuutosten kontekstissa. Esitän tutkimuksessani myös havaintoja niin kylätoiminnan kuin kansalaisosallistumisen muutoksesta suhteessa palvelujärjestelmään. Etnografiselle tutkimusperinteelle tunnusomaisesti tutkimus kuvaa ja selittää ihmisten toimintaa heidän ympäristössään (Alasuutari 2001, 65).

Lähestyn tutkittavaa ilmiötä toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien kautta tapaustutkimukselle luonteenomaisen triangulaatio-periaatteen mukaisesti (Laine ym. 2007, 23). Aineistotriangulaatio muodostuu tutkimuskyliin tekemistäni kenttäkäynneistä, kasvokkain, puhelimitse ja sähköpostitse käymistäni keskusteluista kylien avaintoimijoiden kanssa, kylien itse tuottamasta aineistosta (kotisivut, kylälehdet, seminaariesitykset) sekä kylää koskevista uutisista (Taulukko 1. ja 2.). Kylää koskeva tutkimusaineisto on täydentynyt ja päivittynyt monimenetelmällisen seurantatutkimuksen kautta. Menetelmät triangulaatiota tutkimuksessa ilmentävät kenttäkäyntien osallistuva havainnointi ja laadullinen lähiluku, jota olen käyttänyt erilaisten laadullisten

Tutkittavan ilmiön ymmärtämiseksi olen hyödynnänyt toisiaan täydentäviä teoreettisia ja käsitteellisiä näkökulmia kuten hallintavalta, paikallinen hallinta ja uusi paikallisuus.

Tutkimusaineisto on kylälähtöinen ja aineistossa painottuu aktiivisten kylätoimijoiden ääni. Aineistoa olisi toki voinut täydentää myös kuntapäätäjien ja laajemmin kylien asukkaiden näkemyksillä, mutta koska tarkastelun keskiössä on kylätoiminta, kylien yhteisöllinen palvelutuotanto ja kuntopolitiikkaa laajemmat yhteiskunnalliset hallintadiskurssit, katsoin tutkimusaineiston rajaamisen aktiivisiin kyliin ja kylätoimijoihin riittäväksi. Tapaustutkimuskohteina olevien kylien osalta Eskolan aineisto on Skattungbyn kylää kattavampi, mikä johtuu osin matkaresurssista mutta ennen kaikkea aineistotarpeista. Eskolassa kuntapalvelut ovat olleet tutkimusajankohtana isojen muutosten kourissa, minkä johdosta kylän toimintaa ja yhteisöllistä palvelutuotantoa on organisoitu aktiivisesti uudelleen. Tutkimuksellisesti on ollut tärkeää pysyä muutoksessa mukana.



aineistojen  
analyysissä  
tutkimus-  
kysymysten  
ohjaamana.

## Eskola – kyläpalvelujen monituottajuusmalli

Keski-Pohjanmaalla sijaitsevassa 450 asukkaan Eskolan kylässä (Kuva 1.) omaehtoista kehittämistä

### Eskolan kylä

#### Sijainti

Keski-Pohjanmaan maakunta  
Kannuksen kaupunki (5700 as.)  
keskustaajamaan 12 km  
maakuntakeskus Kokkolaan 50 km

#### Tärkeimmät palvelut (kevät 2014)

Kylätalo ja sen pihapiiri  
päiväkoti  
vanhusten ateriapalvelu  
kansalaisopiston harrastustoiminta

Hanhinevan koulu (ala-aste)  
sivukirjasto  
koululaisten iltapäiväkerho  
nuorten kerhotila

Kyläkauppa  
asiamiesposti  
myymäläautopalveluja

**Suurimmat työllistäjät teollisuus ja maatalous**

Kuva 1. Eskolan kylän sijainti, tärkeimmät palvelut ja työllistäjät

**Taulukko 1: Paikallistutkimuksen aineistot; kenttäkäynnit ja henkilökohtaiset keskustelut**

Tutkimusaineistot	Eskola	Skattungbyn
<b>Kenttäkäynnit ja keskustelut</b>	<p>9/2009 kylätapaaminen Eskolan kesäteatterilla, paikalla kyläyhdistyksen ja Lossari-hankkeen* edustajat (2), keskustelua kylätoiminnan vaiheista ja kylän palveluista</p> <p>1/2010 KAMPA-hankkeen Eskolan kyläkoululla järjestämä avoin keskustelutilaisuus paikallisten hyvinvointipalvelujen tilasta, kehittämistarpeista ja yhteisöllisistä kehittämismahdollisuuksista, paikalla kuntalaisia/kyläläisiä, yhdistystoimijoita, luottamushenkilöitä, viranomaisia (19)</p> <p>10/2010 KAMPA-seminaarin yhteydessä järjestetty tutustumiskäynti Eskolan kylälle, kyläkiertos ja eri toimijatahojen toiminnan esittely Eskolan kylätalolla, paikalla kyläyhdistyksen edustajat (4)</p> <p>12/2013 kylätapaaminen Eskolan kesäteatterilla, paikalla kyläyhdistyksen ja kyläpalveluyrityksen edustajat (3), keskustelua kuntapalvelujen muutoksesta Eskolassa ja uuden kyläpalveluyrityksen toiminnasta</p>	<p>5/2010 KAMPA-hankkeen tutustumiskäynti Skattungbyn kylälle, kylän (osuus)toiminnan esittely kyläkaupan kokoontumistilassa, kyläkiertos kävelen (kauppa, päiväkotti, koulu, kirkko, kotipalveluosuuskunta, kansalaisopisto), esittelijänä kyläaktiivi</p>
<b>Videokokous</b>	<p>11/2013 videokokous Eskolan kyläyhdistyksen, vanhempainyhdistyksen ja kyläpalveluyrityksen edustajien (4) kanssa, keskustelua "Koulu kylän monipalvelukeskuksena"-hankesuunnitelmasta</p>	
<b>Sähköpostit</b>	<p>5/2014, sähköpostikeskustelua vanhempainyhdistyksen edustajan kanssa Eskolan Green care -luontohoivakoulu koskevista suunnitelmista</p>	<p>1/2014, sähköpostikeskustelua kyläaktiivin kanssa, kylää koskevien tietojen päivittäminen</p>
<b>Puhelinkeskustelu</b>	<p>7/2014, puhelinkeskustelu kyläyhdistyksen edustajan kanssa, kylää koskevien tietojen tarkastaminen ja päivittäminen</p>	

\* Lossari-hanke: Eskolan kyläyhdistyksen 3/2009–2/2010 toteuttama Leader-rahoitteinen hanke, jonka tavoitteena kyläpalvelujen eri mallien kehittäminen.

on viety eteenpäin jo useiden vuosikymmenten ajan. Kylää koetellut metsätalouden murros ja siitä seurannut työpaikkojen ja asukkaiden menetys herättivät 1980-luvulla niin kuntapäätäjissä kuin kylän asukkaissa halun vaikuttaa kylän kehitykseen. 1981 kylään perustettiin kunnan aloitteesta kylätoimikunta ja muutamia vuosia myöhemmin kylätalo asukaslähtöisen kehittämisen herättelemiseksi. Sekä kylätoiminnan organisoitumisella että kyläläisiä yhteen kokoavalla kylätalolla on ollut keskeinen rooli kylän yhteisöllisen kehittämisen heräämisessä. Kylätoimikunnan, sittemmin kyläyhdistyksen, myötä kyläläiset ovat alkaneet itse toteuttaa ja kehittää asioita (Hautamäki 2009;

2010).

Alkuvaiheessa kylätoiminnan tärkeimmäksi tehtäväksi nähtiin vanhusten asunto-olojen parantaminen ja vuokra-asuntojen saaminen kylälle. Ajatus johti jopa valtakunnallista ja kansainvälistä huomiota saaneeseen yhteisöasumisen rakennushankkeeseen. Eri ikäluokkia palvelevaa asumisyhteisöä ideoitiin aktiivisten kyläläisten, kylätoimikunnan ja kunnan yhteistyöllä. Kylätaloksi kunnostetun vanhan metsäradan veturitallin pihapiiriin rakennutettiin vuosien 1986–1989 aikana rivitaloja tarjoamaan vuokra-asuntoja kylän vanhuksille sekä työikäiselle väestölle. Rivitalot ovat tarjonneet tilat myös kunnan

Taulukko 2: Paikallistutkimuksen aineistot; kylien ja median tuottamat aineistot

Tutkimusaineistot	Eskola	Skattungbyn
<b>Kylien seminaariesitykset</b>	<p>"Eskolan kylän palveluiden monituottajamalli" 11/2009 KAMPA-seminaari Kokkola, Jaakko Hautamäki</p> <p>"Palvelutuotanto Eskolassa – haasteet ja mahdollisuudet" 10/2010 KAMPA-seminaari Kokkola, Jaakko Hautamäki</p> <p>"Eskolan kylän hyvinvointipalvelut, maisemanhoito, rakentaminen" 8/2011 Maakunnalliset kyläpäivät Kannus, Jaakko Hautamäki</p>	"Citizens participation and social economy in the development of rural local services in Sweden – The case of Skattungbyn" 10/2010 KAMPA-seminaari Kokkola, Kåre Olsson
<b>Kylien kotisivut</b>	<a href="http://www.eskolankyla.fi/">http://www.eskolankyla.fi/</a>	<a href="http://www.skattungeportalen.se">http://www.skattungeportalen.se</a>
<b>Kylien muut itse tuottamat aineistot</b>	<p>Lossari-hankkeen loppuraportti</p> <p>"Eskolan kyläyhdistys 1981–2011 – kolmekymmentä vuotta toimintaa", lehti, jossa kylätoiminnan vaiheista</p> <p>"Eskolan Joulu 2013", lehti, jossa mm. kyläkoulun vaiheista, kyläpalveluyrityksen perustamisesta, opintomatka Skotlanttiin, jossa tutustuminen yhteiskunnallisten yritysten toimintaan</p>	
<b>Kyliä koskevat uutiset</b>	<p>6.5.2013 Kotimaa "Eskolan kylä pistää kapuloita laman rattaisiin"</p> <p>7.1.2014 Keski-Pohjanmaa "Kylä perusti yrityksen palveluiden turvaamiseksi"</p> <p>21.3.2014 Keski-Pohjanmaa "Kannusläiset vaativat jatkoa jo kuoliniskun saaneelle kyläkoululle"</p> <p>19.4.2014 Keski-Pohjanmaa "Palaset loksahivat kohdalleen Eskolassa"</p> <p>27.5.2014 Keski-Pohjanmaa "Hanhinevan koulu Eskolan Kyläpalvelut Oy:lle eurolla"</p>	8.11.2013/11.4.2014 SVT.se "Kraftfullt i Skattungbyn"

ryhmäperhepäiväkodille ja sosiaalipsykiatrisen yhdistyksen kuntoutuskodille. (Eskolan kyläyhdistys ry 2011.)

Kylätaloa ja sen pihapiirissä sijaitsevia rivitaloja hallinnoi kunnan omistama osakeyhtiö. Kylän liiketoiminnan ja asuntotuotannon kehittämiseksi kyläyhdistys ja kyläläiset perustivat vuonna 2009 oman osakeyhteisöpohjaisen yrityksen, Eskolan kehitys Oy:n, jonka myötä kylälle on rakennutettu vielä yksi rivitalo lisää.

Kylätalo toimii kylän palvelujen ja yhteisöllisen toiminnan keskuksena. Alueen peruspalveluista

vastaava yhteistoiminta-alue järjestää kylätalolla vanhusten ateriapalvelun ja talo toimii myös kahden kylän kotipalveluista vastaavan työntekijän tukikohtana. Kylätalon sauna ja pyykkitupa ovat kyläläisten vapaassa käytössä ja kylätalo tarjoaa tilat monenlaisille tapahtumille ja kansalaisopiston harrastustoiminnalle.

Kylätoimikunta rekisteröityi kyläyhdistykseksi vuonna 1997 EU-hankkeiden vaatimuksesta, minkä myötä aikaisemmin kuntavetoinen kehittäminen muuttui vahvasti yhteisölähtöiseksi. Kyläyhdistyksen jäseninä ovat lähes puolet kylän

asukkaista, ja toiminnan painopisteenä on palvelujen kehittäminen sekä historian ja kulttuurin vaaliminen. Yhdistyksen toimesta kylässä on toteutettu useita kehittämishankkeita muun muassa perinnemaiseman hoitoon, rakennusten kunnostukseen, kesäteatterin rakentamiseen ja palvelujen kehittämiseen liittyen. Hanketoiminnalla on ollut merkittävä rooli kylän yhteisöllisen toiminnan kehittämisessä.

Kylän yhteisötalouden kivijalan muodostaa vuonna 2004 perustettu kesäteatteri, jonka toiminta rakentuu näytösten ohjaamista lukuun ottamatta talkootyön varaan (Korvesta & valtateiltä 2/2011). Kyläyhdistyksen kokonaisliikevaihto on 60 000–90 000 € vuodessa, josta kesäteatterin osuus on noin 70 %. Kyläyhdistys käyttää kesäteatterista saamansa tulot kyläläisten työllistämiseen ja palveluihin. Kyläyhdistys on osallistunut yhteistyössä kunnan kanssa koululaisten iltapäiväkerhotoiminnan rahoittamiseen ja kylän nuorten kesätyöllistämiseen sekä maksanut osan kylällä sijaitsevan sivukirjaston kirjastotyöntekijän palkasta. Kulttuurilla on näin keskeinen rooli kylän palvelujen kehittämisessä.

Kuntaan vuonna 2004 perustettu Osuuskunta Nelikataja, maakunnan ensimmäinen sosiaalinen yritys, työllistää kylän pitkäaikaistyöttömiä ja vaja-työkykyisiä asukkaiden, kunnan ja yritysten palvelutarpeisiin. Osuuskunnan toimialaan sisältyvät muun muassa paikalliselle teollisuudelle tehtävät alihankintatyöt, koti- ja remonttipalvelut, siivousapu sekä kiinteistöjen purkutyöt. Tarjoamiensa työmahdollisuuksien sekä palvelujen kautta myös osuuskunta on merkittävä yhteisöllinen toimija ja kylän elinvoimaisuuden ylläpitäjä.

### ***Kuntapalvelujen murros ajaa yhteisöllisen palvelutuotannon vahvistamiseen***

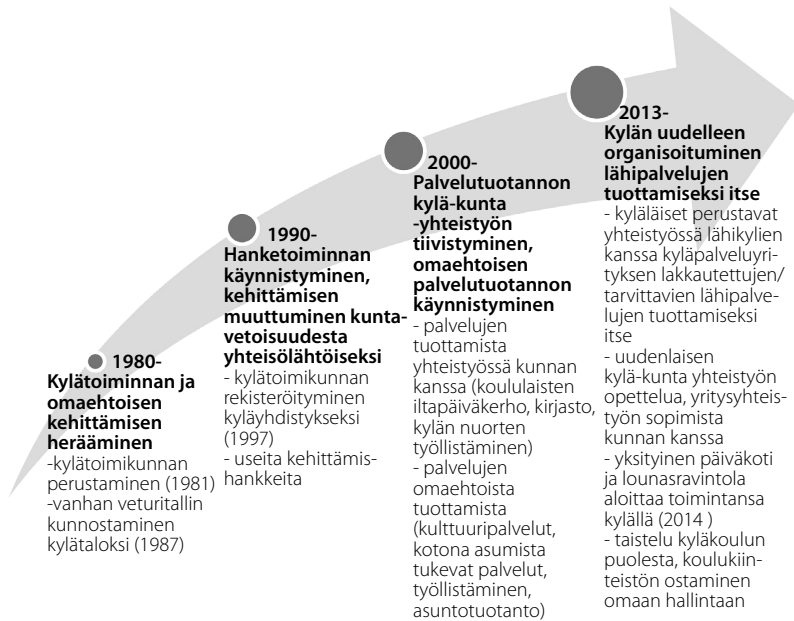
Viimeisten vuosien aikana Eskolan kylän palvelurakenteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kunnan heikentynyt taloustilanne on johtanut kylällä tuotettavien lähipalvelujen leikkaamiseen ja toimintojen keskittämiseen kuntakeskukseen. Vuonna 2013 kunta lakkautti kylän sivukirjaston ja kylällä toimineen ryhmäperhepäiväkodin sekä

teki päätöksen kyläkoulun sulkemisesta syksystä 2014 alkaen. Koulun lakkautuspäätös sulki myös koulun yhteydessä toimineen keittolan.

Kunnallisten palvelujen menetyksellä oli kova isku kylälle. Erityisesti päiväkodin ja koulun säilyminen lähipalveluna nähtiin ensiarvoisen tärkeäksi. Vuonna 2013 kylän hyvinvointisuunnitelmaan liittyen kylän asukkaat käynnistivät selvitystyön siitä, miten kylällä tarvittavat palvelut voitaisiin parhaiten turvata. Selvitystyön tuloksena päädyttiin siihen, että Eskolan ja lähikylien asukkaat vastaavat lähipalvelujen tuottamisesta itse siltä osin kun julkinen tai yksityinen palvelutarjonta ei vastaa kylän tarpeita.

Keväällä 2013 kyläyhdistys otti hoitaakseen kunnan kylällä lakkauttaman sivukirjaston. Kirjaston aineisto ja kalusto siirtyivät kyläyhdistyksen omistukseen kunnan kanssa tehdyllä luovutussopimuksella. Kyläyhdistyksellä on käytössä oma kirjastokortti, jolla se lainaa kunnan pääkirjastosta kirjoja kyläkirjastoon ja edelleen kyläläisille. Jatkossa kirjaston on kaavailtu toimivan myös kyläpalvelutoimistona, eräänlaisena keskusinfona, josta käsin kylän asukkaat voivat tiedustella muun muassa ateriapalvelua, siivousapua, tietokoneiden vuokrausta ja koulutusta. Suunnitelmien toteutuessa kirjastotoiminnan siirtyminen kyläyhdistyksen vastuulle tulee merkitsemään kirjaston toimintojen monipuolistumista.

Vuoden 2013 lopulla Eskolan ja lähikylien asukkaat perustivat osakeyhtiöpohjaisen yrityksen Eskolan Kyläpalvelu Oy:n tarvittavien lähipalvelujen tuottamiseksi itse. Yrityksen osakkaista 70 % on Eskolasta ja loput lähikylistä. Eskolan Kyläpalvelu Oy on toimintatavaltaan yhteiskunnallinen yritys, joka käyttää kertyvän voiton palvelujen ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Konkreettisesti Kyläpalvelu Oy:n toiminta käynnistyi vuoden 2014 alusta yksityisen ryhmäpäiväkodin perustamisen myötä. Samalla kylä joutui opettelemaan uuden yritysmäisen tavan tehdä yhteistyötä kunnan kanssa. Kunta ostaa kyläpalveluyritykseltä päivähoitopalveluja lapsikohtaisesti ostopalvelusopimuksella. Lapsia tulee päivähoitoon myös naapurikunnan puolelta peruspalvelukuntayhtymän palvelusetelillä, Kelan yksityisen hoidon tuella sekä vanhempien ostaessa päivähoitopalveluja suoraan Eskolan



**Kuvio 1. Eskolan kylän organisoitumisen ja paikallisen hallinnan kehitysvaiheet**

Kyläpalvelu Oy:ltä. Kylällä on tehty yhteistyötä lähikylien kanssa yli lääni- ja kuntarajojen jo vuodesta 2007, kun naapurikuntien kouluverkkoratkaisut ovat tuoneet lähikylien oppilaita Eskolan kyläkouluun.

Kyläläiset taistelivat myös lakkautuspäätöksen saaneen kyläkoulun puolesta. Lähes puolet kylän asukkaista allekirjoitti kuntalaisaloitteen perusopetuksen jatkamiseksi kylällä. Vaadetta kyläkoulun säilymisestä perusteltiin oppilasmäärän kasvulla ja koulukuljetusten kustannuksilla. Kyläyhdistys ilmoitti myös valmiudesta ostaa koulukiinteistö ja huolehtia sen ylläpidosta sekä kouluruokailun järjestämisestä, jolloin kunnan tehtäväksi jäisi ainoastaan opetuksen järjestäminen. Kylän tavoitteena oli maan ensimmäisen luontohoivakoulun perustaminen. (Keski-Pohjanmaa 21.3.2014; Keski-Pohjanmaa 19.4.2014.) Vanhempainyhdistys HanhiKukko ry:n toimesta kylällä toimii jo lasten Green Care -luontohoivakerho, joka kokoaa kylän lapset viikoittain yhteen.

Kylän yrityksistä huolimatta kunta pysyi koulun lakkautuspäätöksessä, mutta möi kyläkoulun kiinteistön Eskolan Kyläpalvelut Oy:lle yhden euron kauppahintaan. Kauppaan sisältyi koulukiinteistön ohella siihen liittyvä asuntola tontteineen ja

kalusteineen. (Keski-Pohjanmaa 27.5.2014.) Eskolan Kyläpalvelut Oy on muuttanut koulun Eskola-taloksi ja tällä hetkellä tiloissa toimii muun muassa syksyllä 2014 avattu lounasruokala Pikku-Pässi. Suunnitelmassa on hyödyntää tiloja jatkossa myös paikallisen kehittämistoiminnan valtakunnallisena opastuskeskuksena. Hyvinvointisuunnitelman tavoitteiden mukaisesti koulua pyritään kehittämään monipalvelukeskukseksi, joka palvelee sekä Eskolan että lähikylien asukkaita. Tavoitteena on lisätä koulukiinteistön ympärivuorokautista ja -vuotista käyttöä ja kehittää palveluja, jotka vastaavat etenkin lasten, nuorten ja ikäihmisten tarpeisiin. Omassa omistuksessa oleva kyläkoulu tulee näin muuttamaan kylän yhteisölliseksi keskukseksi.

Eskolan kylän asukaslähtöinen kehittäminen on edennyt kylätoiminnan ja hanketoiminnan käynnistymisestä kohti yhteisöllistä palvelutuotantoa. Tarvittavien lähipalvelujen tuottamiseksi kylällä toimitaan entistä omaehtoisemmin ja määrätietoisemmin. Palvelujen tuottamiseen liittyvä yhteistyö kunnan kanssa on vähentynyt ja vastavasti yhteistyö lähikylien kanssa vahvistunut. (Kuvio 1.)



## Monituottajuusmallin rakentuminen

Eskolan kylän monialainen toiminta ja palvelutuotanto rakentuvat vahvalle yhteisöllisyydelle ja omaehtoisuudelle, mutta myös aktiiviselle vuoropuhelulle ja yhteistyölle kunnan sekä lähikyläisten ja tätä kautta myös naapurikuntien kanssa. Eri toimintojen ja palvelujen järjestämiseksi kylässä mietitään kulloiseenkin tilanteeseen paras organisoitumismuoto. Kylän yhteisöllisen palvelutuotannon monituottajuusmalli rakentuu kyläyhdistyksen, osuuskunnan, kylän kehitysyhtiön, kyläpalveluyrityksen sekä vanhempainyhdistyksen keskinäiselle työnjaolle (Kuvio 2).

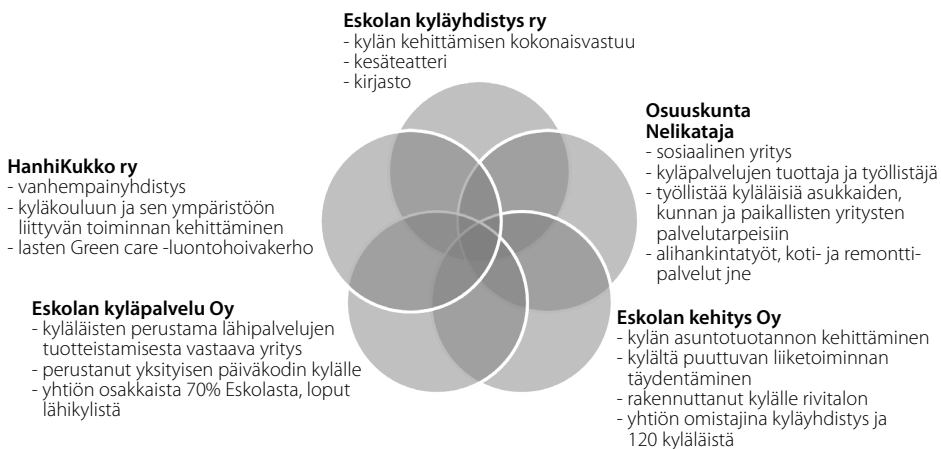
Kokonaisvastuu kylän kehittämisestä on kyläyhdistyksellä, joka miettii ja tuottaa uusia ideoita ja luovuttaa niiden toteuttamisvastuun parhaaksi katsomalleen toimijataholle. Jokaisella toimijalla on oma selkeä paikkansa kylän toiminnan ja palvelujen järjestämisessä. Kyläyhdistyksen oma erityistehtävä on kesäteatterista vastaaminen myös kylän kulttuuripalvelujen tuottaminen myös laajemmin. Osuuskunta Nelikataja vastaa kyläläisten työllistämistä ja kyläpalvelujen tuottamisesta asukkaiden, kunnan ja paikallisyriyten palvelutarpeisiin. Eskolan kehitys Oy vastaa kylän asuntotuotannon ja liiketoiminnan kehittämisestä. Eskolan Kyläpalvelu Oy vastaa tarvittavien lähipalvelujen tuottamisesta, tällä hetkellä erityisesti

päivähoidon järjestämisestä kylällä. Vanhempainyhdistys HankiKukko ry osallistuu kyläkouluun kytkeytyvän toiminnan kehittämiseen. Lisäksi kyläpalveluja täydentävät Eskolan Eskot ry, joka vastaa kylän urheilu-, liikunta- ja nuorisotoiminnasta sekä Eskolan Metsästysseura ry vastaten metsästys-harrastuksesta ja riistanhoidosta. Eri organisoitumismuodot mahdollistavat laaja-alaisen toiminnan ja eri rahoituskanavien hyödyntämisen.

## Skattungbyn – kyläpalvelujen osuustoimintamalli

Skattungbyn 350 asukkaan kylä Ruotsin Taalainmaalla (Kuva 2.) on Eskolan tavoin kehittänyt voimakkaasti kylän paikallista hallintaa lähipalvelujen turvaamiseksi. Kylän uudenlainen organisoituminen ja asukaslähtöinen palvelujen kehittäminen alkoivat rakentua 1970-luvulla, jolloin kylää koeteltiin niin ikään voimakas metsätalouden rakenne-muutos ja työpaikkojen häviäminen. Työpaikkojen katoamisesta huolimatta osa asukkaista päätti jäädä asumaan kylälle ja ryhtyä kehittämään omavaraistaloutta, erityisesti maanviljelyä ja kädentaitoja. Omavaraistalous palveli ensisijaisesti kyläläisten omia tarpeita, mutta yhteistyötä tehtiin myös tuotteiden myymiseksi.

Skattungbyn kylän asukkaat ovat organisoineet tarvitsemiaan palveluja itse 1990-luvulta alkaen.



**Kuvio 2.** Eskolan kyläpalvelujen monituottajuusmallin keskeiset toimijatahot



## Skattungbyn

### Sijainti

Taalainmaa  
Orsan kunta (6900 as.)  
kuntakeskukseen 15 km  
Faluniin 77 km (Taalainmaan läänin pääkaupunki)

### Tärkeimmät palvelut (kevät 2014):

kauppa  
koulu (ala-aste)  
päiväkoti  
kansanopisto  
kotipalveluosuuskunta

### Suurimmat työllistäjät teollisuus ja maatalous

**Kuva 2.** Skattungbyn kylän sijainti, tärkeimmät palvelut ja työllistäjät

Yksityisen kauppiaan lopettaessa vuonna 1994 kylän ainoan kaupan ostivat kyläläiset kauppakiinteistön ja perustivat tiloihin oman yksityisen kaupan (Skattunge Handel). Osuuskuntapohjaista kyläkauppaa oli perustamassa 200 kyläläistä, ja sen rahoittamiseen käytettiin sekä omaa rahaa että yksityistä lainaa. Kauppa toimii kyläläisten yhteisenä kokoontumispaikkana ja sen yhteydessä sijaitsevassa kokoontumistilassa pidetään myös kyläkokouksia (*bystämman*). Lisäksi kauppakiinteistön yläkerassa on asuinhuoneistoja kylän vanhuksille.

Kunnan lakkautettua Skattungbyn kyläkoulun kyläläiset perustivat vuonna 2010 myös oman yksityiskoulun (Skattunge Friskola) kunnalta ostamaansa koulukiinteistöön. Yksityinen alakoulu on pidetty ja sinne tuodaan oppilaita myös kuntakeskuksesta. Koulutuksen tarjoaminen nähdään kylän elinvoimaisuuden ehtona. Myös aikuisväestölle on tarjolla kursseja kylällä sijaitsevassa kansalaisopistossa. Kylä on profiloitunut erityisesti luomuviljelyn ja kestävän kehityksen kursseilla, ja kurssien päätteeksi aina jokunen oppilas asettuu asumaan kylälle (SVT.se 8.11.2013). Kyläläiset ovat ostaneet kauppa- ja koulukiinteistön ohella myös muita kylässä tyhjiksi jääneitä kiinteistöjä ja saneeran-

neet nämä vuokra-asunnoiksi, mikä helpottaa uusien asukkaiden muuttoa kylälle.

Kylässä toimii 10–15 työntekijän omistama kotipalveluosuuskunta, jolta kunta ja myös alueen asukkaat itse tarpeensa mukaan ostavat vanhusten kotipalveluja. Kunnan järjestämänä kylässä toimii päiväkoti. Kylä käy parhaillaan neuvotteluja kunnan kanssa päiväkotitilojen hyödyntämisestä myös muuhun käyttöön. Kylälle ulkomailta muuttaneiden muusikoiden myötä kylän kulttuuritoiminta on aktivoitumassa uudella tavalla, jonka tiimoilta kylässä mietitään ja ideoidaan uusia yhteisöllisiä toimintamuotoja. Kehittämistoiminnan kohteena on myös kuituverkon ja nopeiden tietoliikennetyksien saaminen kylälle, jossa kylätoiminnan tehtävänä on yhteyksien luominen palveluja tuottavan operaattorin ja kyläläisten välille sekä informaation välittäminen. Kyläpalvelujen yhteisöllinen kehittäminen Skattungbyssä etenee näin kulttuuritoiminnan kehittämällä sekä kylän integroimisella nopeisiin tietoverkkoihin, mikä luo mahdollisuuksia sähköisten palvelujen kehittämiselle ja käyttöönnotolle (Kuvio 3.)

## Osuustoimintamallin rakentuminen

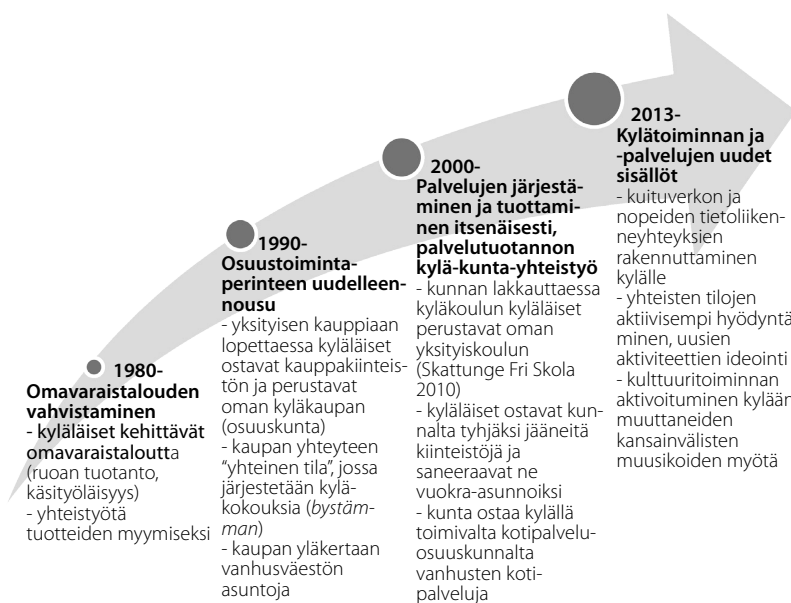
Skattungbyn kyläpalvelut rakentuvat kiinteistöjen omistuksen ja osuustoiminnan pohjalle. Omaan hallintaan hankitut kiinteistöt tarjoavat tilat halutuille palveluille ja toiminnolle, joita kylä organisoii osuustoiminnan (*local cooperative management*) kautta: kauppa, koulu, asuntojen vuokraus ja ikäihmisten sosiaalipalvelut. Kylän yhteisöllistä kehittämistä ohjaa kaksi tärkeää periaatetta. Kylässä ei toteuteta lainkaan projekteja, koska niiden katsotaan ohjaavan liiaksi tekemistä sekä olevan liian lyhytikäisiä ja byrokraattisia. Kehittämistyöhön halutaan pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta, eikä projekteille tyypillisesti alkua ja loppua. Toinen tärkeä periaate on, ettei kylä halua käyttää paikalliseen kehittämiseen ulkopuolista rahoitusta vaan ainoastaan omaa rahaa ja olla näin omavarainen ja riippumaton. Kylän kehittämisen edellytyksenä nähdään uuden oppiminen ja ideoiminen, mihin kylässä toimiva kansalaisopisto luo mahdollisuuksia. (Olsson 2010.)

Kylän kehittämistä ja yhteisöllistä palvelutuotantoa mietitään Skattungbyn kylässä yhdessä strategisesti. Käytäntönä ovat kaikille avoimet kyläko-

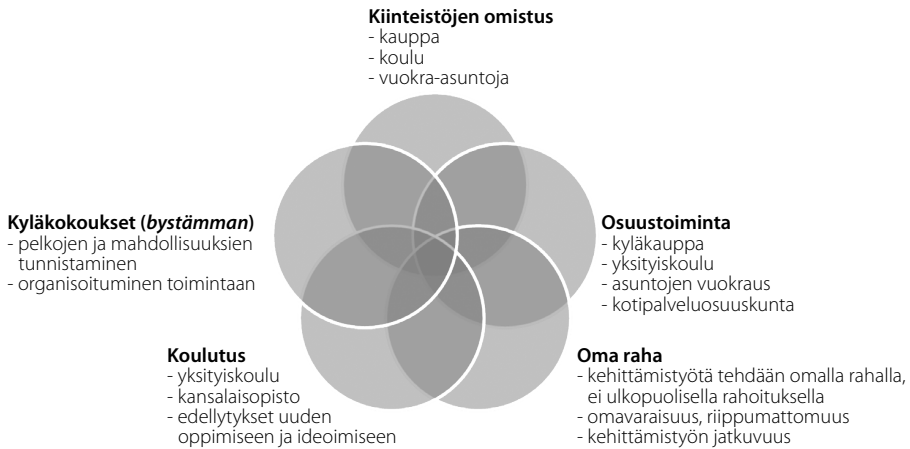
koukset, joissa kyläläiset deliberatiivisen demokration periaatteiden mukaisesti keskustelevat ja etsivät kylän yhteisölliselle kehittämiselle eri näkökulmien ja ideologioiden konsensusta (vrt. Lindell 2013). (Kuvio 4.) Yhteisöllinen kehittäminen etenee 1) pelkojen ja mahdollisuuksien tunnistamisesta ja tiedostamisesta 2) keskustelemisen ja 3) organisoitumisen kautta 4) toimintaan. Kylän kehittämisen tärkeimpänä lähtökohtana pidetään kysymystä ”Mitä pelkäämme tulevaisuudessa?” Tulevaisuuden uhkakuvien yhteinen jakaminen ja vaihtoehtoisten näkymien etsiminen rakentavat keskinäisiä suhteita ja tahtotilaa yhteisölliseen kehittämiseen sosioekonomisista eroista riippumatta. (Olsson 2010.)

## Vertailu ja yhteenvedo kylien paikallisen hallinnan kehittämisestä

Edellä kuvatuissa tapaustutkimuksissa kylien paikallinen hallinta on alkanut rakentua jo 1970–80 -luvulla vastaiskuna metsätalouden rakenne-  
muutokselle ja tästä seuranneelle työpaikkojen ja asukkaiden menetykselle. Eskolassa, kuten



Kuvio 3. Skattungbyn kylän organisoitumisen ja paikallisen hallinnan kehitysvaiheet



**Kuvio 4. Skattungbyn kyläpalvelujen toimintamalli**

laajemminkin Suomen kylissä, asukaslähtöistä kehittämistä on herätelty kylätoimintaan organisoitumalla, Ruotsin Skattungbyssä vastaavasti vahvistamalla yhteisötoimintaa. 1990-luvulla kylien paikallinen hallinta eteni pidemmälle. Eskolassa siirryttiin hanketoiminnan myötä kuntavetoisuudesta vahvasti yhteisölähtöiseen kehittämiseen. Skattungbyssä puolestaan kylän ainoan kaupan sulkeutuminen herätteli kylän osuustoimintaperinteen uudelleen (kylässä on toiminut aiemmin vesiosuuskunta sekä maatalouskoneiden ja -työkalujen osuuskunta).

Kylät ovat edenneet yhteisölliseen palvelutuotantoon julkisten palvelujen vetäytyessä kylistä. Palvelujen menettäminen on vahvistanut kylien yhteisöllisyyttä, halua toimia ja ottaa itse vastuuta kylien elinvoimaisuudesta ja lähipalveluista. Tutkimuskyliä yhdistää niiden aktiivinen ote lähipalvelujen tuottajina, mutta kylät eroavat toisistaan organisoitumismuotojen sekä toimintaa ohjaavien periaatteiden osalta. Eskolassa palvelutuotanto rakentuu eri organisoitumismuotojen ja eri rahoituskanavien hyödyntämiselle. Skattungbyssä palvelutuotannon pohjana on osuustoiminta, eikä ulkopuolisen rahan haluta ohjaavan kylän kehittämistä. Yhteistä kylien toiminnalle on yhteisöllisyyden tietoinen vahvistaminen, kollektiivisesti jaettu huoli kylien ja palvelujen tulevaisuudesta sekä suunnitelmallisesti rakennettu ja yhteisesti jaettu tahtotila vahvistaa kylien sisäistä hallintaa. Kylien

toimintaa organisoidaan strategisesti ja kyläpalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen etsitään yhteisöllisiä ratkaisumalleja. Tapaustutkimukset osoittavat, että maaseudun paikallisyhteisöissä on löydettävissä vaihtoehtoisia tapoja edetä kohti hyvinvointipalvelujen paikallista hallintaa, huomioiden alueiden historia, kulttuuri ja yhteisölliset resurssit.

### **Paikkaperustaisen partisipatorismin vahvistuminen**

Eskolan ja Skattungbyn kylien hallintakäytännöt ja yhteisölliset palvelutuotantomallit kuvastavat sekä kylätoiminnan että palvelujärjestelmän muutosta. Keskeisimpiä uuden kylätoiminnan sisältöjä ovat aktiivisten kylien organisoituminen yksityisen ja kolmannen sektorin rajapinnoilla lähipalvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi itse tai yhteistyössä kunnan ja lähikylien kanssa hyödyntäen eri organisoitumis- (osuuskunnat, yritykset jne.) ja yhteistyömuotoja (ostopalvelusopimukset ym.) (Taulukko 3.). Kylien aktivoituminen ja organisoituminen yhteisölliseen palvelutuotantoon ilmentää siirtymää julkisen hallinnon harjoittamasta hallinnasta kohti yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaa, jossa perinteisen ylhäältä alas -hallinnon sijaan korostuu kansalaisten osallisuus ja alhaalta ylös suuntautuvaa politiikkaa.

Palvelujärjestelmän muutosta kuvastaa

### Taulukko 3. Kylätoiminnan uudet ja vahvistuneet muutossuunnat

Kylätoiminta, paikallinen yhteisöllähtöinen kehittäminen	Kylien hallinto	Kuntayhteistyö
Kyläpalvelujen järjestäminen/ tuottaminen hyödyntäen eri organisoitumismuotoja	Kylien monialainen organisoituminen tukemaan kylätoiminnan päämääriä (yhdistykset, osuuskunnat, yritykset)	Neuvottelujen käyminen kunnan kanssa uusista yhteistyömuodoista ja työnjaosta
Kansalliset ja kansainväliset opintomatkat uuden toiminnan kehittämiseksi (esim. yhteiskunnallinen yritysryhitys, Green care)	Kylien hyvinvointi- ja turvallisuus suunnitelmat	Kyläsuunnitelmien kytkeminen kuntien hyvinvointikertomuksiin
Paikallisen tiedottamisen kehittäminen (esim. kylälehdet, kylälehdet ym.)	Kylää koskevien asioiden esiin nostaminen ja eteenpäin vieminen erilaisia vaikutuskanavia hyödyntäen (kuntalaisaloite, lehti uutiset, nettivideot ym.)	Kyliä ja kuntien väliset sopimukset mm. palvelujen ostamisesta/ tuottamisesta
Kyliä välisen yhteistyön tiivistäminen (hanketoiminta, lähipalvelujen järjestäminen)	Kyläkokousten järjestäminen, toiminnan strateginen suunnittelu ja toteuttaminen, lähidemokratian edistäminen	Lähidemokratian järjestäminen kuntien ja kyliä yhteistyönä
Kylätoiminnan kytkeminen yhteiskunta- ja maaseutupolitiikan hallintadiskursseihin (kansalaisosallistumisen vahvistaminen, vastuu omasta hyvinvoinnista)	Varainhankinta (esim. kesäteatteri)	

puolestaan erityisesti maaseutualueilla vahvistuva partisipatorismi – palveluja kehitetään kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta vaihtoehtona markkinaehtoisuudelle ja julkisten ja yksityisten palvelujen keskittymiselle. Toisaalta yhteiskunnallisessa hallintadiskurssissa vahvistuva aktiivisen kansalaisuuden odotus ja vaade herättelee ja pakottaa paikallisyhteisöjä asemoitumaan uudelleen suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään. Aktiivisen kansalaisuuden ja mahdollisuuksien luomisen politiikka paitsi luo kansalaisille ja yhteisöille mahdollisuuksia osallistua, kohdistaa heihin samanaikaisesti myös odotuksia ottaa laajempaa vastuuta omasta hyvinvoinnista. Partisipatorismin voikin nähdä ilmentävän paitsi vastavoimaa vallitsevalle politiikalle (markkinaehtoisuus, keskittäminen) myös vallitsevan politiikan (aktiivinen kansalaisuus) toteutumista.

Eskolan ja Skattungbyn kaltaisia kyliä, jotka ovat ottaneet aktiivisen ja omaehtoisuuden roolin lähipalvelujen turvaamiseksi on kuitenkin vielä varsin vähän, eikä monillakaan kylillä ole realistisia edellytyksiä viedä yhteisöllistä palvelutuotantoa näin pitkälle. Yhteisöjen mahdollisuudet osallistua lähipalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen ovat hy-

vin paikkaperustaisia. Haja-asutusalueiden lähipalveluja ei voida jättää kansalaisyhteiskunnan ja paikallisyhteisöjen tehtäväksi muutoin kuin siltä osin, mihin paikallisyhteisöillä itsellään on tähän halua ja toimintamahdollisuuksia. Silloinkaan yhteisöllistä palvelutuotantoa ei tule nähdä julkisia palveluja korvaavana vaan niiden osana tai niitä täydentävänä toimintana. Kokonaiskuvan luomiseksi kansalaisyhteiskunnan valmiudesta osallistua hyvinvointipalvelujen yhteistoiminnassa tapahtuvaa hallintaan tulisi käydä nykyistä laaja-alaisempaa vuoropuhelua. Paikallisten olosuhteiden ja yhteisöllisten resurssien yhteinen tunnistaminen sekä eri toimijatahojen keskinäisen vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistäminen ovat keinoja tukea kansalaisosallistumista ja verkostomaista hallintaparadigmaa kohti uutta paikallisuutta.

## LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti 2001. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Gaudeamus, Yliopistopaino Helsinki.
- Alcock, Pete 2010. Building the Big Society: a new policy environment for the third sector in England. Policy Press, Voluntary Sector Review, vol 1, no 3: 379–389. University of Bristol.
- Aronkyytö, Timo 2010. Terveysturvajärjestelmien kehitys suunnat Euroopassa. Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa ja Iso-Britannia. Sitran selvityksiä 16, Helsinki.
- Barca, Fabrizio 2009. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. [http://admin.interact-eu.net/downloads/1224/Agenda\\_Reformed\\_Cohesion\\_Policy\\_04\\_2009.pdf](http://admin.interact-eu.net/downloads/1224/Agenda_Reformed_Cohesion_Policy_04_2009.pdf) [Viitattu 3.2.2015]
- Coote, Anna 2011. Big Society and the New Austerity. Teoksessa: Stott, Marina (toim.) The Big Society Challenge. Keystone Development Trust Publication. 82–94.
- Evers, Adalbert 2006. Complementary and conflicting. The different meanings of “user involvement” in social services. Teoksessa: Matthies, Aila-Leena (toim.) Nordic civic society organizations and the future of welfare services: A model for Europe? TemaNord 2006:517. Nordic Council of Ministers, Copenhagen. 255–276.
- Haavisto, Ilkka 2011. Valta yhteisöille! Mitä opittavaa Suomella on Ison-Britannian Big Societysta? EVA Analyysi No. 16. Elinkeinoelämän Valtuuskunta, Helsinki.
- Hallitusohjelma 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko 2000. Yhdentävän maaseutupolitiikan paradigma. Teoksessa: Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (toim.) Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Osuuskunta Vastapaino, Tampere. 14–16
- Häikiö, Liisa 2006. Kansalaisosallistuminen ja hallintaverkostot. Janus vol. 14 (1) 2006. 47–52.
- Kaisto, Jani & Miikka Pyykkönen 2010. Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa: Kaisto, Jani & Miikka Pyykkö (toim.) Hallintavalta – sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus.
- Karhio, Kirsi 2000. Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä, toim. Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.
- Katajamäki, Hannu 2010. Moninaisen maaseudun maa. Puheenvuoro Pielisen altaan 15. symposiumissa Vuonislahdella 17.9.2010. [http://www.uva.fi/fi/blogs/expert/aluekehityksen\\_arki/moninaisen\\_maaseudun\\_maa/](http://www.uva.fi/fi/blogs/expert/aluekehityksen_arki/moninaisen_maaseudun_maa/) [Viitattu 9.4.2014]
- Katajamäki, Hannu 2012. Kuntaliitokset ja uusi paikallinen hallinta. Teoksessa: Helenelund, Jan-Erik & Ilpo Luoto & Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta (toim.) Julkista - yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt - privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265, Vaasan yliopisto. 181–194.
- Katajamäki, Hannu 2013. Toimivaltaisen kunnanosademokratian aika. Teoksessa: Kattilakoski, Mari & Peter Backa (toim.) Uuden lähidemokratian aika, Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2013. Juvenes Print, Tampere. 13–22.
- Kattilakoski, Mari, Aila-Leena Matthies & Niina Rantamäki 2011. Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 2/2011. Tammerprint Oy, Tampere. 5–19.
- Kattilakoski, Mari & Liisa Heinämäki 2013. Lähidemokratian turvaaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Teoksessa: Kattilakoski, Mari & Peter Backa (toim.) Uuden lähidemokratian aika, Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2013. Juvenes Print, Tampere. 77–85.
- Kisby, Ben 2010. The Big Society: Power to the People? The Political Quarterly, Vol. 81, No.4, 484–491.
- Kivelä, Päivi 2014. Syrjässä syrjäytyneet. Pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla. Sininauha-julkaisut, Sininauhaliitto.
- Kumpulainen, Kaisu 2012. Kylätoiminta ja aktiivisen kylän tuottaminen. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 457. Jyväskylän yliopisto.
- Kumpulainen, Kaisu 2013. Tutkimusmatka suomalaisen kylätutkimukseen. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 2–3/2013. Tammerprint Oy, Tampere. 12–22.
- Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa: Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus, Yliopistopaino Helsinki. 9–38.
- Leinamo, Kari 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki-kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto, Levön-instituutti.
- Lindell, Marina 2013. Mot bättre och mer demokratiska beslut? – en

- studie om deliberativa mini-demos inverkan och roll i det demokratiska beslutsfattandet. Teoksessa: Kattilakoski, Mari & Peter Backa (toim.) Uuden lähidemokratian aika, Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013. Juvenes Print, Tampere. 86–99.
- Luoto, Ilkka 2013. Paikan henki ja paikkaperustainen ajattelu. Teoksessa: Luoto, Ilkka, Hannu Katajamäki & Niklas Lundström (toim.) Oppiva alue, menestyvä alue. Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 275, Vaasan yliopisto. 81–91.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014. Mahdollisuuksien maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014–2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2014.
- Matthies, Aila-Leena 2014. How Participation, Marginalization and Welfare Services are Connected? Teoksessa: Matthies, Aila-Leena & Lars Uggerhoj (toim.) Participation, Marginalization and Welfare Services. Concepts, Politics and Practices Across European Countries. Ashgate Publishing Limited, Surrey. 3–18.
- Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki 2011a. Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2011. Juvenes Print, Tampere.
- Matthies, Aila-Leena, Mari Kattilakoski & Niina Rantamäki 2011b. Citizens participation and community orientation – indicators of social sustainability of rural welfare services, Nordic Social Work Research, 1:2, 125–139. <http://dx.doi.org/10.1080/2156857X.2011.613575> [Viitattu 21.4.2014]
- Miller, Peter & Nikolas Rose 2010. Miten meitä hallitaan (suom. Risto Suikkanen). Vastapaino.
- Pihlaja, Ritva & Siv Sandberg 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Salmi, Anita 2003. Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Acta Wasaensia, No 118. Aluetiede 8. Vaasan yliopisto.
- STM 2014 ja 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö: Sote-uudistus. [http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakennuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakennuudistus) [Viitattu 8.5.2014 ja 2.3.2015]
- Tiihonen, Seppo 2004. From governing to governance – a process of change. Tampere University Press, Tampere.
- THL 2013. THL:n arviointiryhmä, SOTE-uudistuksen vaikutusten alustava arviointi. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Uusitalo, Eero 2013. Kunnallishallinnon ja kansalaistoiminnan uusi suhde. Teoksessa: Kattilakoski, Mari & Peter Backa (toim.) Uuden lähidemokratian aika, Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013. Juvenes Print, Tampere. 23–30.
- Valkama, Katja 2012. Asiakkuuden dilemma - Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Vaasan yliopisto.
- Valkama, Pekka 2013. Johdanto. Teoksessa: Valkama, Pekka (toim.) Kylien organisoiminen hallinta. Tutkimus kyläyhteisöjen hallinnan järjestämistavoista ja -kokemuksista. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2013. Juvenes Print, Tampere.
- VM 2014. Valtiovarainministeriö: Kuntauudistus. [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntauudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/index.jsp) [Viitattu 8.5.2014]
- Zitting, Joakim & Katja Ilmarinen 2010. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

## Paikallistutkimuksen aineistot:

- Eskolan kylän kotisivut <http://www.eskolankyla.fi/> [Viitattu 8.5.2014]
- Eskolan kyläyhdistys ry 2010. Lossari-hanke 1.3.2009–28.2.2010 loppuraportti.
- Eskolan kyläyhdistys ry 2011. Eskolan kyläyhdistys 1981–2011 – kolmekymmentä vuotta toimintaa. <http://www.kotinet.com/eskolan.kyla/Eskolalehti.pdf>
- Eskolan kyläyhdistys ry 2013. Eskolan Joulu 2013.
- Hautamäki, Jaakko 2009. Eskolan kylän palveluiden monituottajamalli. KAMPA I "Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys maaseudun hyvinvointipalveluissa" -seminaarin esitys 18.11.2009, Kokkola.
- Hautamäki, Jaakko 2010. Palvelutuotanto Eskolassa – haasteet ja mahdollisuudet. KAMPA II "Kansalaiset osallisina maaseudun sosiaali- ja terveyspalveluissa" -seminaarin esitys 4.10.2010, Kokkola.
- Hautamäki, Jaakko 2011. Eskolan kylän hyvinvointipalvelut, maisemanhoito, rakentaminen. Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnalliset kyläpäivät 12.8.2011, Kannus.
- Keski-Pohjanmaa 7.1.2014. Kylä perusti yrityksen palveluiden turvaamiseksi.
- Keski-Pohjanmaa 21.3.2014. Kannuslaiset vaativat jatkoa jo kuoliniskun saaneelle kyläkoululle.
- Keski-Pohjanmaa 19.4.2014. Palaset lokahtivat kohdalleen Eskolassa.
- Keski-Pohjanmaa 27.5.2014 Hanhinevan koulu Eskolan Kyläpalvelut Oy:lle eurolla.

- Korvesta ja valtateiltä 2/2011, teemana yhteisöllisyys. Kulttuurista rahoitus palveluille – esimerkkinä Eskolan kylä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Harvaan asutun maaseudun teemaryhmä. <http://www.korvesta-ja-valtateilta.fi/korvestajavaltateilta/uutiskirje/2011/2-2011/index.php> [Viitattu 13.11.2013]
- Kotimaa 6.5.2013. Eskolan kylä pistää kapuloita laman rattaisiin. [http://yle.fi/uutiset/eskolan\\_kyla\\_pistaa\\_kapuloita\\_laman\\_rattaisiin/6629263](http://yle.fi/uutiset/eskolan_kyla_pistaa_kapuloita_laman_rattaisiin/6629263) [Viitattu 13.11.2013]
- Olsson, Kåre 2010. Citizen participation and social economy in the development of rural welfare services in Sweden – the case of Skattungbyn. KAMPA II ”Kansalaiset osallisina maaseudun sosiaali- ja terveyspalveluissa” -seminaarin esitys 5.10.2010, Kokkola.
- Skattungbyn kylän kotisivut <http://www.skattungeportalen.se/> [Viitattu 8.5.2014]
- SVT.se 8.11.2013/11.4.2014. Kraftfullt i Skattungbyn. <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/gavledala/stor-drivkraft-i-lilla-skattungbyn> [Viitattu 13.11.2013]



### **ARTIKKELI III**

Rantamäki, Niina & Mari Kattilakoski (2016) Local welfare systems in rural Finland as a representation of sustainable development. In book Aila-Leena Matthies & Kati Närhi (eds.) *The Ecosocial Transition of Societies. The Contribution of Social Work and Social Policy*. Routledge, 174–189.

Copyright (© 2016) and Imprint. Reproduced by permission of Taylor & Francis Group.



# 11 Local welfare systems in rural Finland as a representation of sustainable development

*Niina Rantamäki and Mari Kattilakoski*

## Introduction

This chapter will discuss whether the place-based approach to welfare that is characteristic of many rural locations in Finland provides a path towards a new kind of socially, economically and ecologically sustainable welfare culture. In doing so we will review how the local welfare systems in two Finnish rural localities – the village of Ullava in western Finland and the municipality of Iiomantsi in eastern Finland – are constructed and functioning and how they meet the requirements of sustainable development.

The Finnish welfare system is designed to guarantee dignity and decent living conditions for all the residents. It has been characterized by the principles of universalism and the central role played by public service agents and professionals. Local self-government, based on representative democracy, ensures the inhabitants of a municipality an opportunity to be involved in public affairs and thus also to influence the decisions concerning the welfare of local people (Niemi-Iilahti 2003: 280). To ensure the recognition of the rural viewpoint both at the levels of policy formulation and implementation Finland was one of the first European countries to develop a comprehensive multi-sectorial rural policy. The strategies of rural policy have pointed out the importance of local initiatives and participation of the citizens together with the public efforts at the creation of welfare (OECD 2008).

However, over the past few years challenges have been growing related to the organization and financing of public welfare services. The rapidly aging population has led to a growth in social and health care expenditure as well as to a shortage of qualified people in the workforce. Solutions to the existing problems have been sought including administrative reforms, the renewal of service structures and the intensification of service provision. (OECD 2014). In addition, discussions concerning the limits of public responsibility and demands to increase people's own role in the creation of welfare have also strengthened; in the spirit of neoliberalism, citizens and their communities are expected to play a greater role in their own welfare (for example Johansson and Hvinden 2007: 33–34, Kisby 2010, Coote 2011). In spite of the different systems of social welfare, similar developments to those in Finland are taking place in several European countries. The trend is characterized on the one hand as a horizontal change towards an increasingly deeper welfare mix

and on the other hand as a vertical turn between different levels of governance (Andreotti et al. 2012, see also Van Berkel et al. 2011).

It is widely recognized that the chosen efforts to meet the existing challenges do not treat all the regions equally, and there is much evidence that the effects of public service reforms have made access to services harder for people living in rural areas. Due to the policies of centralization, the withdrawal of public services, especially from the sparsely populated areas, has compounded this. In addition, it seems that the local government's right to make decisions and understanding about specific rural circumstances are diminishing simultaneously with the services. Neither the low population density nor the long distances are attractive for private social welfare and health services (for example Manthorpe and Livsey 2009, Virkki et al. 2011). As a response to the current 'efficiency policies' and as a solution to existing problems many rural communities and municipalities have sketched innovative ways to promote the welfare of local inhabitants and organize services. While analyzing these dynamic arrangements we are using the concept of 'local welfare systems' (LWS), which according to Andreotti et al. (2012, see also Mingione and Oberti 2003) emphasizes the connection between people and their living environment as well as the role of cross-sectorial collaboration in an effort to realize better the emergence of welfare needs and the formation of welfare resources. Many researchers around the world (see for example Evers 2010, Pestoff 2009, Matthies et al. 2011) see place-based and participatory approaches to welfare as 'the future model of welfare provision' also.

Our interest is focused on the question of how far local welfare models that have arisen in Finnish rural areas as a response to radically changed welfare state policies can show the way towards a new type of more sustainable welfare culture and social policy in general. The chapter is based on our two-year research project on local welfare service models that support the fluency of everyday life in rural areas in western and eastern Finland. To start, we will discuss LWS as a theoretical concept and draw a picture of this in an ecosocial context as the spatial dimension of sustainable development. Following this, we will present our research setting and move on to describe the function of LWS in practice by using two cases from the Finnish countryside: the village of Ullava and the municipality of Ilomantsi. Then we will review the cases in relation to the core principles of sustainability, which according to Gibbs (2000) are: decent quality of life, fairness and equity, participation and partnership, care for environment and thought for the future. Our exploration is guided by the question of whether the LWS perspective may offer a possibility to create welfare and wellbeing in a way that would promote the ecosocial transition towards ecological, economic and social sustainability of societies.

### **Local welfare systems – A more sustainable conceptualization of place-based welfare needs and resources**

The concept of 'local welfare systems' (LWS) was introduced by Mingione and Oberti (2003) with the aim of creating an analysis tool to understand the comprehensive substance of welfare and especially its spatial dimension. Their

article was based on the results of a comparative research project carried out in six European countries and in thirteen cities with the focus on why anti-poverty strategies with a shared goal were put into practice in such different ways.

Later the concept has been utilized in comparative research both at the national and cross-national level with the aim of understanding the causes and effects of the localization development of welfare policies including the territorial differentiation of welfare and the emergence of local social innovations (see Andreotti and Mingione 2014, Bifulco 2014, Brandsen et al. 2012, Dierckx and Van Dam 2014).

Andreotti et al. (2012: 1926, see also Mingione and Oberti 2003, Andreotti and Mingione 2014) have defined LWS as ‘dynamic processes in which the specific local socio-economic and cultural conditions give rise to: different arrangements of formal and informal actors, public or not, involved designing and implementing welfare policies; and different profiles of people in need’. The LWS approach does not represent the shift of welfare responsibilities from the national to local level, but rather it highlights the specific configurations of needs and various resources that emerge where people live their daily life. Thus, the concept of LWS is not similar to the concept of the *local welfare state*, which encompasses only the actions of the public sector at the local level. And it is also not similar to the concept of the *local welfare mix*, which concentrates on the role of different sectors as the providers of welfare services but which does not pay much attention to contextual characteristics that mediate the emergence of welfare needs and resources. The LWS is not a separate part of the national welfare system but rather a local application that operates in the frame of the national system and joins it together with local elements (Andreotti et al. 2012). Instead, we claim that the LWS approach is a way by which to challenge welfare policies that are more or less based on straightforward need and service thinking. Furthermore, it becomes possible to find the hidden causes behind welfare needs as well as to identify welfare resources that otherwise may remain unused.

Andreotti et al. (2012, see also Andreotti and Mingione 2013) emphasize that the analysis of practical forms of LWS should begin with a review of the particular socio-economic and cultural conditions and an observation of social structures where the system is rooted. And because the LWS are open systems that are in continuous interaction with other systems that are located in different territorial areas and on different societal levels, in addition to having their local characteristics, the capacity of national and local governance to promote and coordinate the forms of cooperation and participation of citizens should be taken into account. In this sense, LWS may be also framed as an intersection of local and supralocal dynamics.

One of the challenges related to the analysis of LWS is how to draw in practice the boundaries of the ‘local’. Andreotti and Mingione (2013) state that this depends on the subject of examination and on the institutional structure that is responsible for the design and implementation of the regulation of policies. In addition, the degree of autonomy, the potential for mobilization and the collective action of each territorial level are issues that need to be taken into consideration.

On these grounds, we set three main criteria for the identification of the territory of rural LWS. The first is 'local identity' that is formed by the common history and maintained by lively interaction and cooperation between the local residents and thus separates the system from the other systems. The second prerequisite for the 'local' is the concrete presence of national welfare policy at least in the form of one public welfare service, and the third prerequisite is a participative civic society that consists of local associations or the more informal participation of the citizens in local community actions.

In the context of social policy and social work the LWS approach, on the one hand, offers possibilities to identify the relevance of different social, environmental and economic conditions to welfare, but, on the other hand, it demands that we take into consideration the consequences the pursuit of welfare has on the surrounding environment and thus on the welfare of local inhabitants in the future. This kind of broad view on human welfare and over-generational perspective on its effects, as well as the attempts to find a coherence between different politics, is distinctive to the ecosocial approach. The ecosocial approach, by emphasizing the reciprocal relationship between the living environment and human welfare in a local context, calls for deeper understanding about social policy in relation to sustainable development (Närhi 2004: 14).

Sustainability is commonly understood to consist of three pillars representing the ecological, economic and social aspects of development. Each of these mutually equal dimensions has its own value that has to be taken into consideration in order to meet the present and future needs as discussed in several chapters of this book. (See also WCED 1987: 9, Littig and Griebler 2005.) The mutual dependency between the different dimensions of sustainability may be illustrated in two ways. The model of concentric spheres portrays the economic and social dimensions as dependent on the environmental sphere and thus pays attention to the fact that human beings cannot exist without a vital ecosystem. However, in an effort to find out how human beings may live in harmony with the surrounding world we base our thinking on the idea of overlapping circles which see all the three dimensions of sustainability as being equally dependent on each other. The model relies on the idea that attainment of the desired level of sustainability requires that at least the basic level of sustainability is reached simultaneously as all the dimensions of sustainability (McKenzie 2004: 6).

Although the three pillars are seen as independent, according to Gibbs (2000) five core principles overarching different dimensions of sustainability may be identified. The first is the quality of life that refers to the fulfilment of basic needs and sufficient living conditions such as appropriate housing opportunities, social services, health care and educational and employment opportunities. It has also a subjective dimension made up of a sense of belonging and a sense of self-worth. The second principle of fairness and equity refers to the ability of a community to provide fair opportunities and outcomes to all its members in terms of positive discrimination especially for the most vulnerable ones. A community that promotes fairness and equity understands that different people and groups have various needs, allows diverse viewpoints, beliefs and values and

promotes the inclusiveness of people coming from diverse backgrounds, cultures and life circumstances within the community. Third, sustainability is connected to participation and partnership that consist of possibilities to be involved in communal life, to get information and to participate in decision-making when it affects one's own life. It is a question of social networks, social togetherness and democratic structures that promote the sense of solidarity within and outside the community at the formal, informal and institutional level. The remaining two principles, care for the environment and thinking about the future, extend the domain of sustainable development to cover our living environment that sets the ecological limits for human life and reminds us of the temporal dimension of human life that is not limited to our lifetime (for example McKenzie 2004, Rouhinen 2014).

To sum up, we understand the LWS as a complex system that on the one hand is rooted in local characteristics and on the other hand continuously reshapes them. It takes form through a process that is shaped by specific historical, cultural and social circumstances and is steered by the combination of national control and local governance. LWS represent the place-based perspective (see Barca 2009) of welfare that emphasizes the significance of the connection between the people and their living environment, and, furthermore, it highlights the importance of social relationships and social actions in relation to the wellbeing of people both as an experienced phenomenon and as an everyday practice. This comes close to what Helne and Hirvilammi (2015, see also Chapter 3), by adapting the theory of wellbeing by the Finnish sociologist Erik Allardt, have called a comprehensive approach to welfare that is much more than only ownership and consumption (Having); 'the more' is to understand the significance of the relationship to other people, to the surrounding nature and to the species that live on the same planet (Loving) as well as the significance of fulfilling oneself (Being) and taking part in meaningful actions (Doing). The LWS approach, like the comprehensive understanding about welfare, calls for viewing the welfare of human beings in relation to the surrounding world that is both a source of welfare resources and the cause of welfare needs and for taking into consideration the temporal dimension of this mutual dependency in terms of sustainable development.

### **Research data and the method**

Based on our research we will now approach the question of what kind of benefits the place-based approach to welfare within the context of LWS may have in terms of sustainable development. We aim to achieve this by analyzing the structures and functions of two local welfare systems in Finnish rural areas from the perspective of the five core principles of sustainable development identified by Gibbs (2000). The research locations were selected by following the three criteria we set out for rural LWS (see above) and by taking into consideration the suggestions made by the regional village associations. The first is the former independent municipality of Ullava in the western part of Finland, and the second is the municipality of

Ilomantsi in the eastern part of Finland.<sup>1</sup> The two cases of LWS together are understood as the replication of rural LWS in practice (for example Yin 2014).

The preliminary understanding about the research locations is based on information given by the regional village associations together with that available on the websites of municipalities and other local actors and the information gathered from the database of Official Statistics of Finland (OSF). This was deepened by the observations made during the field visits that included interviews with local key actors (three in both research areas). In the case of Ilomantsi the notes of observations made in the constitutive meeting of the village parliament as well as the discussions with the local residents in the gathering are used as research data. In the case of Ullava, the data gathered in local discussion forums organized during our previous research projects (see Matthies et al. 2011, Matthies and Rantamäki 2013) is used as well, to some degree. In addition to this, the researchers have actively followed the news concerning the research localities in the local media in order to get to know the ongoing progressions and changes that affect the localities.

In the first phase of the data analysis type descriptions representing the structure and function of local welfare systems in Ullava and Ilomantsi were outlined following the definition of LWS by Andreotti et al. (2012). Following this, the cases represented were analyzed using thematic content analysis guided by the five core principles of sustainable development identified by Gibbs (2000) in order to recognize the contribution of rural LWS to ecosocial transition in practice.

### **Two cases of local welfare systems in the Finnish rural area**

Both of the research locations lie in sparsely populated rural areas, which is the most common rural type in Finland. Characteristics of this type include dispersed small settlements located at a distance from each other, low density and a one-sided economic structure (SYKE 2014). The challenges commonly related to sparsely populated rural areas, such as the decline and ageing of population, low educational level and a bigger share of the population outside working life in comparison with other areas, are typical also for the research localities, as may be seen in Table 11.1.

Next we will move on to looking at the daily life in these two rural localities from the perspective of the factors related to the welfare of local residents identified in our study.



Table 11.1 Socio-economic and demographic structure of the research localities in comparison with Finland as a whole

	<i>Village of Ullava (in municipality of Kokkola)</i>	<i>Municipality of Ilomantsi</i>	<i>Finland in total</i>
<i>Regional location</i>	Western Finland (Central Ostrobothnia)	Eastern Finland (North Karelia)	Northern Europe
<i>Population / density (inhabitants / km<sup>2</sup>) 2013</i>	912 / 6.27 (Kokkola 47,931 / 32.74)	5,614 / 1.96	5,451,270 (median 5,931) / 18.0
<i>Change of population 2003–2008</i>	-3.7 %	-8.8 %	+2.0 %
<i>2008–2013 (%)</i>	-9.6 %	-9.5 %	+2.3 %
<i>Gender distribution 2013 F/M</i>	F: 48.9 % M: 51.1 %	F: 49.5 % M: 50.5 %	F: 50.8 % M: 49.2 %
<i>Average age 2013</i>	42.3 years	52.0 years	41.9 years
<16 years	18.9 %	10.3 %	16.4 %
16–64	60.1 %	57.2 %	64.2 %
>64	21.0 %	32.6 %	19.4 %
<i>Main type of activity 2012</i>			
Labour force	44.3 %	39.4 %	48.3 %
Unemployed	7.4 %	16.7 %	10.7 %
Persons outside the labour force	55.7 %	59.3 %	51.7 %
<i>Educational levels 2012 (inhabitants ≥ 18 years)</i>			
Basic education	710 44.4 %	4,905 41.4 %	4,347, 944 28.5 %
Secondary education	48.6 %	51.4 %	52.2 %
Higher education	7.0 %	7.2 %	19.3 %

Source: Based on information at Official Statistics of Finland.

Note: Basic education = 9 years of comprehensive school education.

### *A former independent municipality: Ullava*

The hundred-year-old municipality of Ullava was incorporated into the town of Kokkola in the frame of a national reform programme for centralizing the local government structures in 2009. Thus, the former independent Finnish-speaking rural municipality turned into a remote neighbourhood of the old trading and industrial town of Kokkola with a Swedish-speaking minority. The total population of Ullava is about 900. Current projections show that the population will increase by 100 people by 2030, but the share of inhabitants under 15 years will decrease (Kokkolan kaupungin kaavoituspalvelut 2013). Ullava consists of two village centres; roughly speaking half of the residents live in the parish village located about 50 kilometres from the downtown area, and the other half live in the village of Rahkonen that lies a further 20 kilometres away. The main

sources of livelihood are agriculture, forestry and services. The recent accounts and plans concerning the beginning of mining and wind energy production have strengthened the trust of local people in the future of the village.

At the moment, the residents are quite satisfied with the level of public services available in Ullava, and some believe that they have even improved since the consolidation of municipalities, but a degree of uncertainty can be observed. Both the parish village and the village of Rahkonen have their own elementary school (grades 1–6) and a kindergarten for children under school age, but the fear that at least one of the schools will be closed in the near future is very strongly present. The health centre located in the parish village offers the services of a public health nurse, a medical doctor and a dentist, yet it seems that every time there is a shortage of doctors in the main health centre the doctoral services in Ullava are reduced. In addition to the services for all, there are domestic and residential care services for certain groups like families with children and the elderly. The nearest hospital is located in Kokkola, and so the staff of the municipal retirement home has decided to give first-hand medical aid during the night-time to the elderly who live in the senior terrace house run by the local elderly housing association. They see this as being both rational and economical. This represents hands-on thinking that has been passed down from the time when all the services belonged to the same municipal organization, and as such the employees feel they have a holistic responsibility.

As the public transportation connections are scarce, the inhabitants of Ullava see it as very important that they have the basic services in the village. At the moment, there is a village shop both in Rahkonen and in the parish village. The one in the parish village is run by a community-owned service cooperative that was founded after the local entrepreneur closed the doors of the parish village shop and decided to focus on the one he has in Rahkonen. That made the residents of the parish village fear that without a shop also other services, including the local member cooperative bank, would disappear. As such, they decided to begin to build their own future. The service cooperative is run by a group of voluntary villagers with different knowledge and skills. The grocery itself provides employment for four shop assistants and opportunities for practical work-training for those suffering from long-term unemployment. An important role is played also by a group of local retirees whose weekly responsibility is to shelve the items on sale – though many of them say that it is their weekly therapy to meet each other and to do something worthwhile. During the last few years a set of different activities and services has been built around the grocery. These include the cafeteria that offers lunch every workday and draws also people from outside Ullava, the branch office of the pharmacy, an outlet for the handicrafts made at a day centre by mentally disabled people as well as weekly karaoke and lottery evenings and village market or other common events at least one in a month. The members of the cooperative have plenty of other plans, but they have decided to move forwards step by step so that people will not get tired and so there is always something to wait for that is new.

In regard to the village shop the input of volunteers and voluntary organizations is crucial in relation to the wellbeing of the villagers. Local associations including

village, youth and sport associations, as well as hunting clubs and clubs for women and children, offer many kinds of distractions and social actions for the residents of different ages and life situations. Many of them work also in close cooperation with the public services by organizing educational occasions, offering help to the people living in residential care services or collecting money for deliveries such as a camera for the retirement home and a school trip to an amusement park that otherwise would not be possible. Apart from the more organized action, the tradition of neighbourly help is still alive. One of the villagers put this into words by stating that ‘during the winter time the snow is ploughed also from the drive of the oldster living in the house next door’.

Behind the active village action in Ullava there is a conscious objective to secure and diversify the basic services available in the village and to cement the sense of solidarity among the villagers as well as to improve the quality of life in a broader perspective. In addition to the lively action at the village level the residents are systematically utilizing the possibilities offered by the democratic system at the municipal level. Their motivation is a shared impression that without their own input it is likely that step by step all the services will be moved downtown, the families with children will follow them and in the long term this would sound the death of the whole village.

### ***Municipality of Ilomantsi***

Ilomantsi is the easternmost municipality in Finland alongside the border of Russia and is characterized by Orthodox Christianity and the Karelian folk tradition and culture. The total area of Ilomantsi is large (3,172 km<sup>2</sup>), and the distance from the most remote villages located in the tree-covered hill landscape to the municipal centre is over 80 kilometres. Throughout history, development in the villages of Ilomantsi has been closely connected with the development of the logging industry and the forest industry in general, and the current situation is a direct result of radical changes that have taken place in the forestry industry (Rannikko 1999).

The total population of Ilomantsi is about 5,600, with the average age of the residents being 52 years; that is over 10 years more than the average age in Finland. At present, approximately every third resident of Ilomantsi is over 65 years old while the percentage of children under 15 years is only 10.3 per cent. Under the circumstances Ilomantsi seems to be one of those Finnish municipalities with a very rapidly aging population. The biggest employers in Ilomantsi are the service sector, the North Karelia Border Guard District and forestry. Almost 17 per cent of the working population is unemployed, and a considerable proportion of these are long-term unemployed. The municipality is trying to ease the situation, for example by employing the long-term unemployed to work for the environmental care of the villages.

With the exception of two village schools (grades 1–6) and the mobile library, most of the public services like the social services and primary health care, the kindergarten, the secondary school (grades 7–9) and the high school are physically located in the municipal centre. For the inhabitants of the surrounding villages daily

transportation to the centre is available. The specialized medical care services, including night-time emergency cover, are provided by the North Karelia Central Hospital that is located about one hour from the centre of Ilomantsi. In addition to the municipal services, the services and activities provided by the village actors create the basis for the wellbeing of the villagers and promote the welfare of the communities. These include many kinds of leisure activities and cultural facilities. The village house offers rooms for various social clubs and other social events like annual Christmas parties and the 'day of the village house'. Home revival meetings organized by the Orthodox Church every second week gather people together and maintain the tradition of visits. Many of the elderly people living in villages do not have their own car so the possibility to get a ride when needed is highly appreciated, as are other forms of neighbourly help.

Due to the reduction in the population, many of the villages go through a kind of critical period and have to fight for their survival. However, Ilomantsi is known as a village-friendly municipality with the aim of retaining its village population in the future, and in 2011, the municipality decided to map the willingness of the local village associations to cooperate with the villages. The idea was to bring the services nearer to the villagers in a municipality where there are long distances to travel, to develop village action and different models of working in partnership and in general to increase the feeling of safety among the people who reside in the furthest parts of the municipality. As a result of the process, the function of two village houses was developed towards a multiservice centre. A few years later the municipality sent a survey to all of the villagers served by existing multiservice centres to find out their service needs and ask them for ideas about how to address these. According to the results, the priorities are the availability of health care services and the possibility to receive IT training.

Today the central part of the operation of multiservice centres is a weekly 'service day' when a range of services is available in village houses. The municipal services include preventive social and health care services such as the public health nurse, the services of a registered nurse for people with heart disease, diabetes or dementia and an opportunity to get an influenza vaccination every autumn. Also, local small entrepreneurs, including a masseur, a hairdresser, a physiotherapist and a pedicurist, offer their services. All together about thirty different service providers visit the multiservice centres regularly. The village associations are in charge of the overall maintenance of the houses and prepare lunch, which is available for a small fee. During the service days, various themes like home safety, healthy eating, digital services and the building of optical fibre connection are discussed together. Also, different educational courses like first aid, IT and English are organized. In addition to the services the essential part of service days is the possibility to catch up with other villagers and to get both informal and formal information. To make it possible for all to participate in service days, the municipality organizes transportation to the village houses from the surrounding villages. Multiservice centres are based on close cooperation between the municipality and local associations and residents. Each of the multiservice centres has its own action group that consists of the villagers and service providers taking

part in the service days along with the representatives of local associations and municipal authorities. The named contact person, who usually is the chairperson of the local village association, is in charge of communication between the village and the municipality and other partners in the cooperation.

In addition to multiservice centres Ilomantsi founded a village parliament in 2014 in order to develop local democracy further and to promote the dialogue between the municipality and its inhabitants. Based on the principles of deliberative democracy (see Dryzek 2009) the village parliament offers to the local authorities and the members of the village associations a chance to sit down together once or twice per year to share their views and ideas concerning the development both at the municipal and village level. The objective of shared discussion is to create a common view of the existing and future needs and to think up a plan of how to meet them. The support given to villages and local communities is seen as an important welfare resource by the municipal decision-makers. Regardless of the quite small monetary value, its importance as an enhancer of cooperation and a builder of mutual confidence between the municipality and local inhabitants is enormously valuable. In the midst of ongoing societal changes, this might be seen as a prerequisite for the continuity of life outside of the population centres in the future.

The two cases of LWS represented above have a shared goal to keep the villages alive by taking good care of the wellbeing of the villagers. This is done by trying to protect the services that are seen as important from the perspective of daily life and by developing different actions that improve the quality of life of the villagers. Despite the shared goal there are differences in the way the LWS are working in different environments. In the case of Ullava, where a quite good selection of basic services is still available, the villagers are devoted to a ‘democracy of doing’ (see Raisio and Lindell 2013), while in Ilomantsi different models of local democracy as a mediator and supporter of reciprocal discussion between the municipal authorities and villagers play a significant role. However, as a side-effect, in both of the cases the sense of community, democratic citizenship and local economy are strengthened.

### **The function and structure of rural LWS from the perspective of sustainable development**

The contribution of the rural LWS approach to ecosocial transition towards a more sustainable welfare culture in general is captured in Table 11.2. One may say that the basic idea of sustainable development sits well with the traditional rural culture and lifestyle. The idea of leaving the land received through inheritance for the next generation in better shape than when received has been the guiding principle through the centuries. Farming as a traditional source of livelihood taught rural people to respect nature as a diverse source of wellbeing as well as to understand its vulnerability. Still, nowadays, nature is the main source of livelihood (agriculture and forestry) and healthy food for the people living in countryside. In addition, it is a potential source for recreation for most of the

Table 11.2 The relevance of rural Local Welfare Systems from the perspective of sustainability

<i>Core principles of sustainability / Steps of ecosocial transition</i>	<i>Corresponding phenomena in the appearance of LWS</i>
<i>Decent quality of life for all</i>	The efforts to improve welfare are based on the recognition of local needs and resources.  Comprehensive perspective on welfare with the starting point of the fluency of daily life.
<i>Fairness and equity</i>	Consideration of special local characteristics in general, including the challenges and the possibilities, makes it possible to guarantee decent and equal living conditions for all people living in different regional environments.
<i>Participation and partnership</i>	Utilization of various resources including the knowledge and skills of people coming from diverse backgrounds, cultures and life circumstances with the aim to reach shared goals.  Seeing the importance of community-oriented actions and bridging social capital (see Putnam 2000) in relation to preventive efforts of social policy.
<i>Care for environment</i>	Immediate individual and communal relationship to the surrounding nature as a source of food (smallholding, gardens, forest berries, game and so on) and livelihood, as well as understanding its potential as a recreational source, to motivate people to take good care of it.  Locally developed cost-effective ways to provide services based on cross-organizational cooperation, utilization of common resources and linking together paid and voluntary work save existing resources as well as produce new ones.
<i>Thought for the future</i>	Recognize the future challenges related to current societal trends and make a community-level plan of how to prepare to meet them.  The aim is to meet the current needs in a way that is sustainable also from the future perspective.

Finns. It is something that people want to protect so that the rural lifestyle would be an alternative for future generations.

The appreciation of a sustainable way of life is strongly present when rural people design their daily life. They struggle to have daily services nearby so as to avoid unnecessary travelling and to make them reachable for those to whom travelling is challenging for one reason or another. This includes also the preparedness to develop skills that are essential to piggyback the opportunities provided by new technology. The specification of the services essential for daily life is made in a dialogue within the community and between the local residents and municipal authorities in order to make sure that the services provided meet the actual needs of the inhabitants. Different forms of local economy applied in

the communities show that people recognize the limitations of welfare policy based on continuous economic growth. They are seeking for alternative and more comprehensive ways to meet the needs so that both individual and communal effects are taken into consideration. This is not only about sound management of finances with the aim to save money but also the aim to make good use of additional resources that appear during the process, as seen in the case of the service cooperative in Ullava. And what is interesting is that the people are doing this also in the context of public services – one could even state that they regard the public funds as if they were their own.

Instead, the ‘final output only matters’ – the logic of the LWS approach raises the possibilities hidden in communal processes where various people work for a shared goal. Cross-organizational collaboration, linkage of paid and voluntary work and exploitation of various resources including the different knowledge and skills of people of different ages and life situations increase both the quality and the economic efficiency of the services. While the improvement in the services upgrades objective living conditions the possibility to participate in common actions and contribute to the common good strengthens the sense of self-worth at the individual level and, in addition, increases the sense of belonging to a community. It might be a question of ostensibly small things like giving a ride to a neighbour, or bigger ones such as the establishment of a service cooperative. These are extremely important aspects from the perspective of human welfare but very difficult – or we might even say impossible – issues to put in a form of a product that one could buy at the market of welfare services.

In general the LWS perspective on welfare in the rural context may be crystallized into living conditions that fulfil the basic needs of the residents and offer chances for social intercourse that bring together people from different ages and life situations – and par excellence makes this also possible in the future. While dominant welfare thinking is strongly guided by the principles of the market-led economy and based on the ideology of continuous economic growth, the LWS approach offers an alternative way to view the welfare needs and resources in relation to local circumstances and takes into consideration the heritage of past generations as well as the rights of those following them. In this frame of reference the specific characteristics related to local geographical circumstances or demographic structure may be turned into extra resources instead of viewing them as a cause of additional cost.

### **What LWS perspective would contribute to social work?**

In her book *Green Social Work* Lena Dominelli (2012) argues that professional social work should return to work with and within communities in order to contribute to ecosocial transition. Following Dominelli’s idea the LWS-perspective discussed in this chapter in a rural context offers an alternative way to approach the welfare of people instead of the current mainstream thinking that is based on the identification of individual problems and the provision of professional solutions. Actually, it exemplifies a return to the core principle of social work that

is to see ‘human-in-environment’, which practically highlights the importance of a very direct physical, social and cultural contextualization of people’s situation (see Richmond 1917, Germain and Gitterman 1996). In this regard the LWS perspective is a kind of tool for the ‘social diagnosis of communities’ that has a research-oriented view to welfare needs and causes, but which is also used to make the existing welfare resources visible.

The two cases of LWS represented here show very concretely that the LWS approach calls for us to meet the existing welfare challenges in a way that is sustainable both from the perspective of human beings and the environment (see also Andreotti et al. 2012). They show that the closer welfare policies are developed to their specific context, the more likely they will meet the actual needs of people and facilitate the participation of the citizens in a society both at the level of welfare provision and decision-making. In addition, the more it becomes possible to bring together diverse welfare resources, including the process of working together for the common good, the more the economic effectiveness of welfare policies will be improved.

As a conclusion we will end up with a kind of circular reasoning: We state that on the one hand, the LWS-perspective justifies the significance of the ecosocial approach in social work, and, on the other, ecosocial social work is a way to promote LWS thinking at the level of national welfare policy. This, from our point of view, is the only way towards a more sustainable welfare in terms of economic, ecological and social sustainability.

## Note

- 1 The case study is a part of the research project ‘Rural local welfare systems – research on local service models supporting the fluency of everyday life in the western and eastern parts of Finland’, that is being carried out during 2014–16 and financed by the Ministry of Employment and the Economy through the recommendation of the Rural Policy Committee in Finland.

## References

- Andreotti, A. and Mingione, E. 2013. The city as local welfare system, in *Policy, planning, and people: promoting justice in urban development*, edited by N. Carmon and S. Fainstein. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 224–241.
- Andreotti, A. and Mingione, E. 2014. Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, November 27, 2014, 1–15. doi:10.1177/0969776414557191
- Andreotti, A., Mingione, E. and Polizzi, E. 2012. Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925–1940.
- Barca, F. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bifulco, L. 2014. Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation. *European Urban and Regional Studies*, first published on June 11, 1–17. doi: 10.1177/096977641453196



- Brandsen, T., Larsson, O. and Nordfeldt, M. 2012. *Local Welfare from a Historical and Institutional and Institutional Perspective: A Comparative Report*. Working paper no.12/01, EMES network.
- Coote, A. 2011. Big Society and the New Austerity, in *The Big Society Challenge*, edited by M. Stott. Thetford: Keystone Development Trust, 82–94.
- Dierckx, D. and Van Dam, S. 2014. Redefining empowerment interventions of migrants experiencing poverty: The case of Antwerp, Belgium. *British Journal of Social Work* 44, (suppl. 1), 105–122.
- Dominelli, L. 2012. *Green Social Work: From Environmental Crises to Environmental Justice*. Malden: Polity Press.
- Dryzek, J. S. 2009. Democratization as deliberative capacity building. *Comparative Political Studies*, 42(11), 1379–1402.
- Evers, A. 2010. Civiness, civility and their meanings for social services, in *Civiness in the Governance and Delivery of Social Services*, vol. 6, edited by T. Brandsen, P. Dekker and A. Evers. Baden-Baden: Nomos, 41–65.
- Germain, C. B., and Gitterman, A. 1996. *The Life Model of Social Work Practice* (2nd edn.). New York: Columbia University Press.
- Gibbs, D. 2000. Ecological modernization, regional economic development and regional development agencies. *Geoforum*, 31, 9–19.
- Helne, T. and Hirvilammi, T. 2015. Wellbeing and sustainability: A relational approach. *Sustainable Development*, 23, 167–175. doi: 10.1002/sd.1581
- Johansson, H. and Hvinden, B. 2007. What do we mean by active citizenship?, in *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*, edited by B. Hvinden and H. Johansson. London, UK: Routledge, 32–50.
- Kisby, B. 2010. The Big Society: Power to the people? *The Political Quarterly*, 81(4), 484–491.
- Kokkolan kaupungin kaavoituspalvelut. 2013. Kokkolan strategisen aluerakenneyleiskaavan 2030 kyläkortit [Village cards of the strategic regional structure master plan of the town of Kokkola 2030]: Presentation 30.11.2013. (Unpublished).
- Littig, B. and Griebler, E. 2005. Social sustainability: A catchword between political pragmatism and social theory. *International Journal of Sustainable Development*, 8, 65–79.
- Manthorpe, J. and Livsey, L. 2009. European challenges in delivering social services in rural regions: a scoping review. *European Journal of Social work*, 12(1), 5–24.
- Matthies, A.-L., Kattilakoski, M. and Rantamäki, N. 2011. Citizens' participation and community orientation – indicators of social sustainability of rural welfare services. *Nordic Social Work Research*, 1(2), 125–139.
- Matthies, A.-L. and Rantamäki, N. (eds.) 2013. Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita [Joint work for welfare: How the participation of the residents will contribute the services]. Kokkola University Consortium Chydenius and KAMPA-project, Kokkola, University of Jyväskylä.
- McKenzie, S. 2004. *Social Sustainability: Towards Some Definitions*. Hawke Research Institute, Working Paper Series No 27. University of South Australia.
- Mingioni, E. and Oberti, M. 2003. The struggle against social exclusion at the local level: Diversity and convergence in European cities. *European Journal of Spatial Development*, 1, 1–23.
- Närhi, K. 2004. *The Eco-social Approach in Social Work and the Challenges to the Expertise of Social Work* [Online: Jyväskylä Studies in Education, Psychology and

- Social Research, 243, University of Jyväskylä, Jyväskylä]. Available at: <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/13326> [accessed: 30 October 2015].
- Niemi-lilahti, A. 2003. Citizen empowerment: A challenge for local democracy in Finland. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 31(4), 279–289.
- OECD. 2008. *OECD Rural Policy Reviews: Finland 2008*. Paris: OECD Publishing. Available at: <http://www.oecd.org/finland/oecd-rural-policy-reviews-finland.htm> [accessed 12 July 2016].
- OECD. 2014. *OECD Economic Surveys: Finland 2014* [Online: Organization for Economic Cooperation]. Available at: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fin-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2014-en) [accessed 20 October 2015].
- Official Statistics of Finland (OSF): Population Structure [e-publication]. ISSN=1797-5395. Helsinki: Statistics Finland [referred: 29.10.2015]. Access method: [http://www.stat.fi/til/vaerak/index\\_en.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/index_en.html).
- Pestoff, V. 2009. *A Democratic Architecture for the Welfare State*. London and New York: Routledge.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Raisio, H. and Lindell, J. 2013. *Kansalaisraadit osana uutta paikallisuutta. Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus –hankkeen toteuttamien kansalaisraatien ulkoinen arviointi*. [Citizens' juries as a part of new locality. An external evaluation of the citizens' juries put into practice by the project of 'New Locality' by the Finnish Federation of Settlement Houses] [Online]. Available at: <http://www.setlementti.fi/@Bin/515136/Raisio%20%20Lindell%20arviointiraportti%2013.6.2013.pdf> [accessed 30 October 2015].
- Rannikko, P. 1999. Combining social and ecological sustainability in the Nordic forest periphery. *Sociologia Ruralis*, 39(3), 394–410.
- Richmond, M. E. 1917. *Social Diagnosis*. New York: Russell Sage Foundation.
- Rouhinen, S. 2014. Matkalla mallimaaksi? Kestävän kehityksen juurtuminen Suomessa. [On the Path Toward a Model Country? How Sustainable De-velopment Took Root in Finland]. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies*, 88. Kuopio: University of Eastern Finland.
- SYKE 2014. *Kaupunki-maaseutu-alueuokitus. Paikkatietoihin perustuvan alueuokituksen muodostamisperiaatteet* [Urban-rural-classification. The basis for development of geographical information-based area classification system]. Reports of Finnish Environment Institute, 25. [Online]. Available at: <http://hdl.handle.net/10138/135861> [accessed 8 January 2015].
- Van Berkel, R., de Graaf, W. and Sirovatka, T. (eds.) 2011. *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Virkki, T., Vartiainen, A., Kettunen, P. and Heinämäki, L. 2011. *Sosiaalipalvelut muutoksessa – Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta*. [Social services in transition – Views on social services by local residents and municipal employees.]. Helsinki: National Institute for Health and Welfare.
- WCED. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Yin, R. 2014. *Case Study Research: Design and Methods* (5th edn.). Thousand Oaks: Sage.

#### **ARTIKKELI IV**

Kattilakoski, Mari & Niina Rantamäki (2020) Hyvinvointia paikallistamassa - maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli. *Janus*, (28) 4, 374–391.



# HYVINVOINTIA PAIKALLISTAMASSA – MAASEUDUN PAIKALLISTEN HYVINVOINTIJÄRJESTELMIEN TEOREETTINEN TULKINTAMALLI

**Mari Kattilakoski:** *YTL, projektitutkija, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto*  
**Niina Rantamäki:** *YTM, projektitutkija, väitöskirjatutkija, Jyväskylän yliopisto,  
Kokkolan yliopistokeskus Chydenius*

*mari.kattilakoski@uef.fi; niina.rantamaki@chydenius.fi*

*Janus vol. 28 (4) 2020, 374–391*



## Tiivistelmä

Jäsennämme artikkelissa maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin muotoutumiseen liittyviä tekijöitä. Lähtökohtanamme toimii paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria, jonka pohjalta kehitämme maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin analyysiin soveltuvaa teoreettista tulkintamallia. Tässä käytämme apuna sosiaalitieteestä käsin rakentuvaa kompleksisuusajattelua. Nostamme esiin neljä alkuperäistä teoriaa täydentävää ja laajentavaa ulottuvuutta: paikallisuuden määrittymiseen vaikuttavat tekijät, kokonaisvaltainen näkökulma hyvinvointiin, vuorovaikutusta ja osallisuutta edistävät rakenteet ja toimintakäytännöt sekä tulevaisuusperspektiivi. Tältä pohjalta esittelemme maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettisen tulkintamallin, jonka avulla on mahdollista tunnistaa ja ymmärtää niitä moninaisia tekijöitä, joilla on vaikutusta ja merkitystä maaseutuyhteisöjen paikallisen hyvinvoinnin muotoutumisessa.

## JOHDANTO

*Vuoden 2009 alussa satavuotinen Ullavan kunta liitettiin osaksi Kokkolan kaupunkia. Sen myötä vajaan 800 ullahalaisen asioista alettiin päättää Kokkolan kaupungintalolla, jonne entiskunnan keskustasta on matkaa 50 kilometriä. Vaikka muutosta ei alkuvaiheessa arjessa juuri huomannut, olivat asukkaat varuillaan. Kokemukset eri puolilta Suomea olivat osoittaneet, että kuntaliitosten myötä entisten maalaiskuntien palvelut tulevat väistämättä heikkenemään. Ullavassa ensimmäinen hälytysmerkki uhkakavien toteutumisesta oli kirkonkylän kaupan sulkeutuminen. Kyläläisille kauppa edusti eräänlaista ”puskuria” sille, etteivät muutkin palvelut karkaa kaupungin keskustaan. Muuttaakseen näköpiirissä siintävää kehityssuuntaa asukkaat perustivat*

*palveluosuuskunnan, jonka ensimmäinen tehtävä oli palauttaa kauppapalvelut kylälle. Kyläkaupan uudelleen avaamisen jälkeen osuuskunta on laajentanut toimintaansa myös muihin asukkaiden toivomiin palveluihin. Lisäksi yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden kanssa se järjestää erilaisia kyläläisiä yhteen kokoavia tapahtumia ja toimintoja. Pyrkimyksenä on vahvistaa sekä kauppatoiminnan taloudellista pohjaa että toiminnan yhteisöllistä oikeutusta. Tärkein on kuitenkin jo saavutettu: peruspalvelut ovat säilyneet, ja sitä myötä Ullava näyttäyty edelleen houkuttelevana asuinpaikkavaihtoehtona myös nuorille perheille.*

Edellä kuvattu Ullavan tapaus on yksi esimerkki siitä, millaisia konkreettisia seurauksia jo 1990-luvulla käynnistyneet pyrkimykset hyvinvointivaltion

uudistamiseksi (ks. Julkunen 2017) ovat paikallistasolla saaneet. Näiden joukossa on maalaiskuntien ja -kylien hiljaisesta hiipumisesta kertovia tarinoita, mutta myös Ullavan kaltaisia esimerkkejä siitä, kuinka maaseutuyhteisöt ovat muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa erilaisten innovatiivisten ja yhteisöllisten ratkaisujen kautta onnistuneet turvaamaan lähipalveluja ja jopa kehittämään niitä (Leinamo 2010; Matthies ym. 2011a; Kumpulainen 2012a; Valkama 2013; Kattilakoski 2015). Monenlaisia vaiheita läpikäyneissä pyrkimyksissä uudistaa julkisten palvelujen rakenteita ja hallintoa on paikallinen ja yhteisöllinen näkökulma jäänyt kuitenkin marginaaliin (Kröger 2017; Pohjola 2017). Näin huolimatta siitä, että tutkijat niin kansallisesti kuin kansainvälisesti (esim. Möttönen & Niemelä 2005; Hvinden & Johansson 2007; MacKinnon & Derickson 2012; Pestoff ym. 2015) ovat korostaneet vaikuttavan ja kustannustehokkaan palvelujärjestelmän edellyttävän julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan uudenlaista kumppanuutta. Alberta Andreottin ja Enzo Mingionen (2016) mukaan tautalla voidaan tunnistaa kaksi keskeistä tekijää. Ensinnäkin kyse on tarpeesta löytää tehokkaampia keinoja vastata yksilöllistyviin ja paikallisesti eriytyviin hyvinvointitarpeisiin sekä siinä ohessa laajentaa aktiivista sosiaalipolitiikkaa. Toinen syy liittyy pyrkimykseen tasapainottaa julkista taloutta. Etenkin kolmannen sektorin tutkijoiden suunnalta (esim. Beresford 2010; Evers 2009; Evers & Guillemard 2012; Matthies 2014) on korostettu lisäksi demokrationäkökulmaa: julkisissa palveluissa ei ole kyse pelkästään ”palveluksista” vaan myös kohtaamisista, jotka sekä luovat

että muokkaavat käsityksiä yhteiskunnan ja kansalaisten välisestä suhteesta.

Tässä artikkelissa kiinnostuksemme kohteena on suomalaisen maaseudun, erityisesti harvaan asutun ja ydinmaaseudun (ks. Helminen ym. 2014), paikallisyhteisöjen hyvinvointi. Paikallisyhteisöillä viittaamme tässä moniulotteisista vuorovaikutusverkostoista rakentuviin sosiaalisiin järjestelmiin, joita määrittää myös alueellinen ulottuvuus (vrt. Byrne 2001; Rannikko 2009). Harvaan asutun ja ydinmaaseudun paikallisyhteisöjen arjen maantiedettä raamittavat muuta maata nopeammin ikääntyvä ja vähenevä väestö, korkea huoltosuhde sekä supistuva ja etäännyvä palveluverkko, mikä aiheuttaa hyvinvointipolitiikan toteuttamiselle erityisiä haasteita. Useat tutkimukset osoittavat palvelujen saavutettavuuteen liittyvien ongelmien olevan jo monin paikoin maaseudun arkitodellisuutta (Tedre & Pulkkinen 2010; Hämeenaho 2012; Kivelä 2014; Bock 2016; Tedre ym. 2016). Niin ikään hyvinvoinnin alueellista jakautumista tarkastelevissa tutkimuksissa (Kauppinen & Karvonen 2014; Karvonen 2015; Saarsalmi ym. 2017) maaseudun syrjäiset alueet asettuvat toiseksi ääripääksi suhteessa hyvinvoiviin sisempiin kaupunkialueisiin, kaupunkien läheiseen maaseutuun ja ruotsinkieliseen rannikkoseutuun. Toisaalta esimerkiksi Saarisen ja kumppaneiden (2013) tutkimuksen mukaan maaseudun haja-asutusalueiden asukkaat kokevat itsensä kaikkein onnellisimmiksi.

Edellä kuvatut kehityskulut ja osin ristiriitaiset tutkimustulokset ovat osoitus niistä haasteista, joita hyvinvoinnin ymmärtämiseen liittyy. Hyvä- tai huono-

osaisuutta kuvaavat mittarit sekä näiden pohjalta tehtävät yleistykset ja tilastolliset keskiarvot eivät näytä yksinään tavoittavan hyvinvoinnin moninaisuutta eivätkä selittävän sen paikallisesti eriytyvää kehitystä. Tulokset kertovat myös siitä, että hyvinvointiin liittyvät kysymykset ovat terveyttä, toimeentuloa ja institutionaalisia tekijöitä – kuten palveluja – monisyisempiä.

Tässä artikkelissa *tavoitteenamme on jäsentää laaja-alaisesti maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä*. Lähtökohtanamme toimii paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria, jonka pohjalta kehitämme maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin analyysiin soveltuva teoreettista tulkintamallia. Tässä käytämme apuna todellisuuden ja sosiaalisten rakenteiden moniulotteista luonnetta korostavaa kompleksisuusajattelua. Artikkelimme on luonteeltaan teoreettinen, mutta kuten yhteiskuntatieteissä yleensäkin, se ei ole syntynyt tyhjiössä tai ympäröivästä maailmasta irrallaan. Erityisen reflektiopohjan sille muodostavat vuosien 2008–2019 aikana toteuttamamme maaseudun hyvinvointia sekä hyvinvointipalveluja kansalaisosallistumisen ja paikallisyhteisöjen näkökulmista tarkastelleet tutkimuksemme (Matthies ym. 2011a ja 2011b; Kattilakoski ym. 2011; Matthies & Rantamäki 2013; Kattilakoski 2015; Kattilakoski & Rantamäki 2016; Rantamäki 2017; Rantamäki & Kattilakoski 2017 ja 2019).

Kuvaamme aluksi paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian keskeiset piirteet, minkä jälkeen tarkastelemme sen soveltuvuutta maaseutukontekstiin sosiaalitesteistä käsin rakentuvaa

kompleksisuusajattelua hyödyntäen. Seuraavaksi paneudumme tarkemmin tunnistamiimme neljään alkuperäistä teoriaa täydentävään ja laajentavaan ulottuvuuteen: paikallisuuden määrittäminen paikallisten hyvinvointijärjestelmien kontekstissa, kokonaisvaltainen näkökulma hyvinvointiin, vuorovaikutusta ja osallisuutta edistävät rakenteet ja toimintakäytännöt sekä tulevaisuusperspektiivin kautta avautuvat näköalat. Etenemme kokoamalla tulokset yhteen sekä esittelemällä maaseudun hyvinvoinnin paikalliseen rakentumiseen vaikuttavien tekijöiden teoreettisen tulkintamallin. Artikkelin lopuksi pohdimme mallin hyödynnettävyyttä maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin ymmärtämisessä sekä sen tarjoamia laajempia näköaloja hyvinvoinnin tutkimukseen.

## PAIKALLISTEN HYVINVOINTIJÄRJESTELMIEN TEORIA

Italialaisten sosiologien Enzo Mingionen ja Marco Obertin (2003) alun perin esittelemä paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria (*Local Welfare Systems, LWS*) on tarkoitettu analyytiseksi työkaluksi, jonka avulla voidaan ymmärtää sekä kuvata hyvinvoinnin ja hyvinvointipolitiikan alueellista ulottuvuutta. Mingione sekä kehittämissytöitä hänen kanssaan jatkaneet Alberta Andreotti ja Emanuele Polizzi (2012, 1926) viittaavat paikallisten hyvinvointijärjestelmien käsitteellä *rajatulla maantieteellisellä alueella toimivaan dynaamiseen järjestelmään, jossa paikalliset sosioekonomiset ja kulttuuriset olosuhteet vaikuttavat siihen, millaisia hyvinvointitarpeita sekä toisaalta eri sektoreita edustavien*

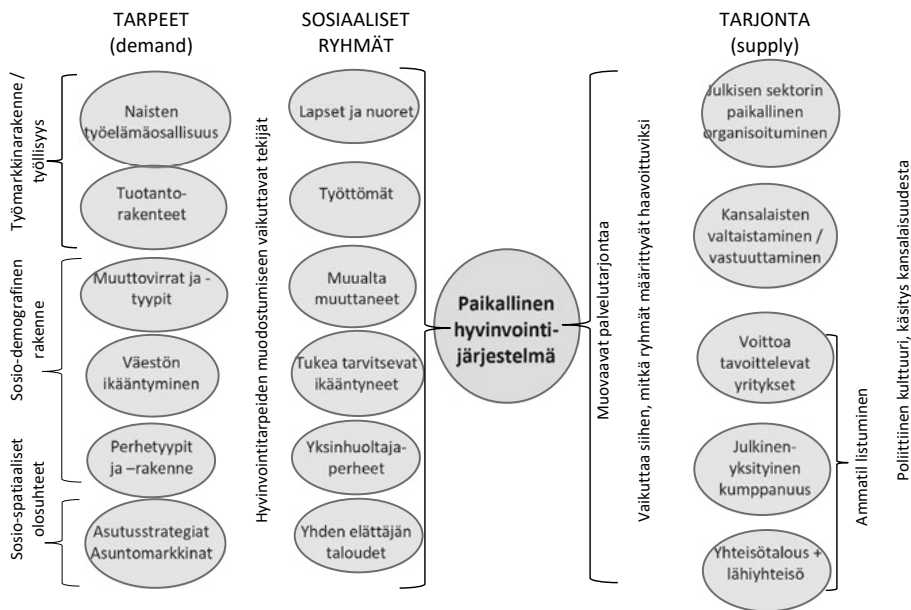
*toimijoiden yhdistelmiä ja näiden tuottamia hyvinvointiresursseja tarkasteltavalla alueella syntyy.* Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria suuntaa katseen kansallisen hyvinvointipolitiikan konkretisoitumiseen paikallistasolla sekä tekee näkyväksi kansallisen ja paikallisen hyvinvointipolitiikan leikkauspisteessä vaikuttavia moninaisia tekijöitä. Teorian kehittäminen on tapahtunut lähinnä keski- ja eteläeurooppalaisissa kaupungeissa toteutettujen vertailevien tapaus-tutkimusten kautta. Näissä kiinnostus on kohdistunut työllisyyspolitiikan paikallistason vaikutuksiin. (Andreotti & Mingione 2013 ja 2016.) Hyvinvointiteorioiden nelikentässä (ks. Saari 2011, 34–38) paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria sijoittuu resurssipohjaista hyvinvointikäsitystä edustavaan tutkimustraditioon, jonka keskiössä ovat objektiivisesti mitattavissa olevat resurssit ja niiden luomat mahdollisuudet tarpeiden tyydytykseen sekä hyvinvointierojen vertailtavuus. Lisäksi paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriassa voidaan tunnistaa yhtymäkohtia hyvinvointivaltion reformia ja tätä käsitteleviä paradigmoja koskeviin keskusteluihin (esim. Moisio 2012) mukaan lukien valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen tarkastelu.

Andreotti ja Mingione (2013 ja 2016) katsovat kansallisen hyvinvointimallin ja sen alueellisen toimeenpanon muodostavan perustan sille, miten yhteiskunnan hyvinvointivastuu määrittyy ja kuinka hyvinvointiresurssit jakautuvat. Jokaisella alueella ja paikalla on oma historiansa, taloudelliset ja demografiset erityispiirteensä sekä poliittinen ja sosiaalinen kulttuuri, joihin kansallinen hyvinvointimalli ja sen alueellinen toimeenpano sulautuvat. Sosiaalidemo-

kraattiselle hyvinvointimallille perustuva suomalainen hyvinvointivaltio (ks. Esping-Andersen 1990) eroaa jo lähtökohdiltaan kontekstista, jossa paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa on alun perin kehitelty. Siinä missä suomalaista hyvinvointimallia luonnehtii laaja ja kattava julkinen palvelujärjestelmä, korostaa mannereurooppalainen konservatiivinen malli perheyhteisöjen roolia (Heinonen 2019, 14).

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian pyrkimyksenä on auttaa ymmärtämään hyvinvointitarpeiden ja näihin vastaavien resurssien paikallista muotoutumista sekä toisaalta etsiä ratkaisuja siihen, kuinka yhä eriytyvimpiin tarpeisiin voidaan vastata kohdennetummin. Lähtökohdana hyvinvointitarpeiden tunnistamisessa (Kuvio 1) on väestö- ja työpaikkarakennetta sekä sosio-spatiaalisia olosuhteita kuvaavien tekijöiden analyysi, jossa keskiöön asettuu haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien identifiointi. Hyvinvointia tukevien resurssien osalta katse suuntautuu eri toimijasektoreiden palvelutarjontaan ja näiden keskinäiseen yhteistyöhön. Sillä, mitä taustasektoria eri toimijat edustavat, ei sinällään ole erityistä merkitystä. Olennaista on ymmärtää, kuinka ja millaisten resurssien kautta hyvinvointia paikallistasolla tuotetaan, miten hyvinvointivastuu institutionalisoituu sekä mikä on toiminnan yhteisöllinen legitimititeetti. Julkisen sektorin osalta huomio suuntautuu lisäksi siihen, millaiset ovat sen valmiudet edistää eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, sekä millaista vastuunottoa paikallistason toimijoilta ylipäätään edellytetään. (Andreotti & Mingione 2016.)





**Kuvio 1.** Paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysiä ohjaavat hyvinvointitarpeiden ja -resurssien ulottuvuudet (Andreotti & Mingione 2016)

#### KOHTI MAASEUDUN PAIKALLISYHTEISÖJEN HYVINVOINNIN YMMÄRTÄMISTÄ – KOMPLEKSISUUSAJATELUN AVAAMAT NÄKÖALAT

Systeemitteorian uuteen paradigmaan sitoutuva kompleksisuusajattelu (*complexity thinking*) tarjoaa holistisen ja monitieteisen lähestymistavan maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien rakenteen ja toiminnan jäsentämiseen. Irtautuen lineaarisesta maailmankuvasta se pyrkii ymmärtämään asioiden monimutkaisia riippuvuussuhteita nähden ne luonnollisena ja olennaisena osana sosioekonomisten systeemien toimintaa (Jalonen 2006). Yleisiä lainalaisuuksia etsivän nomoteettisen tiedonintressin sijaan kompleksisuusajattelu kohdistaa kiinnostuksen sosiaalisten systeemien

sisäiseen ja keskinäiseen dynamiikkaan sekä niiden sisältäpäin tapahtuvaan muutokseen. Erityisenä pyrkimyksenä on tunnistaa asioiden moninaiset (*non-simple*) sekä paikoin piilossa olevat kytkökset ja sidokset: tarkastella ja ymmärtää systeemin toimintaa liittyviä tekijöitä erilaisia selitysmalleja hyödynnäen. (Byrne 1998; Cilliers 1998; Ståhle 2004; Vartiainen & Raisio 2011.)

Kompleksisuusajattelussa korostuu ymmärrys siitä, että nykyisyyden ohella sosiaalisten systeemien toiminnassa on aina läsnä niin menneisyys kuin tulevaisuuden ennakoimattomuus. Sosiaaliset systeemit kehittyvät ja toimivat osana ympäristöään, aikaisempiin tapahtumiin ja institutionaalisiin rakenteisiin kytkeytyen. Suhteessa tulevaisuuteen systeemit ovat osin oman historiansa ja

kehityskaarensa ”vankeja”: siihen, millaisena tulevaisuus näyttäytyy, vaikuttaa menneisyys, jonka myötä toiset näköalat ovat enemmän mahdollisia kuin toiset. Sosiaalisten systeemien tulevaisuus ei kuitenkaan ole ”annettu” ja ennakoitavissa vaan avoin. Mahdollisuus tunnistaa vaihtoehtoisia kehityspolkuja sekä ylipäättään niiden synty perustuvat ennen kaikkea systeemin ja sen eri osien sekä systeemin ja toimintaympäristön väliseen vuorovaikutukseen. (Byrne 2005; Puustinen & Jalonen 2020.)

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian taustalla voidaan selkeästi tunnistaa kompleksisuusajattelun vaikutus. Andreotti ja kumppanit (2012; myös Andreotti & Mingione 2013) kuvaavat hyvinvointijärjestelmiä dynaamisina systeemeinä, jotka rakentuvat paikallisten olosuhteiden ja toimijaverkostojen kokonaisuudesta sekä suhteessa ympäröivään kansalliseen ja ylikansalliseen säätelyjärjestelmään. He eivät näe paikallisten hyvinvointijärjestelmien kehitystä lineaarisena tai yksinkertaisiin kausaliitteihin palautuvana, vaan luonnehtivat sitä moniulotteiseksi, ennakoinnattomaksi sekä lukuisten yhteiskunnallisten prosessien yhtäaikaisessa läsnäolossa muotoutuvaksi (vrt. Byrne 2005). Kuten Taulukosta 1 voi havaita, nostaa maaseutunäkökulma kuitenkin esiin joukon kysymyksiä, joiden tarkasteluun alkuperäinen paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria ei tarjoa riittäviä työkaluja.

Edellä esitetyn pohjalta tunnistamme neljä paikallisten hyvinvointijärjestel-

mien toimintaan kiinteästi liittyvää ulottuvuutta, joihin maaseutunäkökulma ohjaa paneutumaan tarkemmin. Artikkelin johdannossa sivusimme lyhyesti sitä, kuinka maaseutu on viimeisten vuosikymmenten aikana ollut suurten muutosten kohteena. Vuonna 2006 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurauksena maaseutukuntien määrä on vähentynyt merkittävästi. Toteutuneiden kuntaliitosten myötä hallinnolliset rajat vastaavat yhä heikommin ihmisten kokemuksesta paikallisyhteisyydestä (Kumpulainen 2014). Maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin tarkastelu edellyttääkin alkuun tarkempaa pohdintaa siitä, mitä paikallinen tässä viitekehyksessä tarkoittaa. Toiseksi, vaikka paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria korostaa laaja-alaista lähestymistapaa, ei se pitkälti tilastolliseen ja tiettyihin politiikkasektoreihin keskittyvään tarkasteluun nojautuessaan kykene riittävästi tavoittamaan hyvinvoinnin monimuotoista ja -ulotteista luonnetta. Kolmanneksi, vaikka alkuperäinen teoria painottaa hyvinvointiresurssien analyysissä eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön ja kansalaisyhteiskunnan tarkastelua, ei se tarjoa tarkempia suuntaviivoja siihen, mitä kautta vuorovaikutusta ja yhteistyön rakentumista voidaan lähestyä. Neljäs, tarkempaa pohdintaa vaativa kysymys liittyy ”mahdollisuuksien tila” -ulottuvuuden kautta esiin nousevaan tarpeeseen tunnistaa maaseudun paikallisyhteisöjen tulevaisuuden kannalta merkityksellisiä kehityskulkuja, samoin kuin paikallisyhteisöjen edellytyksiä vastata näihin.

**Taulukko 1.** Paikalliset hyvinvointijärjestelmät kompleksisina systeeminä sekä maaseutunäkökulman esiin nostamat kysymykset (pohjautuen Vartiainen & Raisio 2011; Andreotti & Mingione 2013 ja 2016)

Kompleksisen systeemin ominaisuudet	Paikalliset hyvinvointijärjestelmät kompleksisina systeeminä	Maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin näkökulmasta esiin nousevat kysymykset
<b>KESKINÄINEN RIIPPUVUUS:</b> Systeemin toimijoiden ja sen ympäristön välinen riippuvuusuhde on toiminnan ydin. Jokainen toimija saa aikaan vaikutuksia systeemissä.	Paikallisessa toimintaympäristössä muotonsa saava kokonaisuus, jonka puitteissa hyvinvointitarpeet ja -resurssit sekä kansallisen hyvinvointipolitiikan alueellinen toimeenpano konkretisoituvat.	Kuinka kansallinen hyvinvointipolitiikka vaikuttaa maaseudun paikallisyhteisöjen kehitykseen ja toisinpäin?  Millainen on toimintaympäristön ja hyvinvoinnin välinen yhteys sekä miten ne vaikuttavat toisiinsa?
<b>YHTEISEVOLUTIONAARISUUS:</b> Systeemi on aina osa laajempaa ekosysteemiä.	Paikalliset hyvinvointijärjestelmät (yleisimmin kunta) toimivat valitsevan hyvinvointipolitiikan ja yhteiskuntarakenteen kehityksessä.  Globaalit ja yhteiskunnalliset kehityskulut vaikuttavat hyvinvointipolitiikan muotoutumiseen ja edelleen hyvinvointijärjestelmien toimintaan.	Kuinka paikallisuus määrittänyt hallinnollisten ja rakenteellisten muutosten muokkaamalla maaseutualueilla?  Miten paikallisen yhteyden kunnalliseen, alueelliseen ja kansalliseen hyvinvointipolitiittiseen järjestelmään konkretisoituu?
<b>PALAUTEPROSESSIT:</b> Systeemin toimijoiden välillä on jatkuva vuorovaikutus ja informaation vaihto.	Paikallisten hyvinvointitarpeiden ja -resurssien kokonaisuudesta pyritään muodostamaan yhteisesti jaettava ymmärrystä.	Millaisia vuorovaikutuksen, yhteistyön ja osallisuuden kanavia voidaan tunnistaa paikallisyhteisön sisällä ja suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin kuten julkiseen palvelujärjestelmään?  Millaisia (ristiriitaisia) odotuksia ja mahdollisuuksia paikallistason toimijoille sekä näiden väliselle yhteistyölle asetetaan?
<b>KAAOKSEN REUNALLA:</b> Systeemi voi joutua pois tasapainosta, mikäli se kohtaa toimintaansa häiritseviä ilmiöitä tai ympäristön epävakautta.	Erilaiset kriisitilanteet heijastuvat paikallistasoille eri tavoin. Paikallisten hyvinvointijärjestelmien tavat/valmiudet vastata näihin ovat erilaiset.	Mitä maaseudun paikallisyhteisöjä uhkaavia ilmiöitä ja kehityskulkuja voidaan tunnistaa?  Millä tavoin paikallisyhteisöt reagoivat vastaantuleviin haasteisiin?
<b>MAHDOLLISUUKSIEN TILAT:</b> Tasapainottomuuden tila voi toimia myös mahdollisuutena.	Kriisi integroi eri sektoreita tiiviimpään yhteistyöhön etsimään ratkaisuja syntyneisiin hyvinvointivajeisiin.	Millaisia vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehitysnäkymiä voidaan yhteistyössä tunnistaa? Millaisia mahdollisuuksia näihin sisältyy?
<b>POLKURIIPPUVUUS:</b> Valitessaan tietyn kehityssuunnan tai polun systeemi on riippuvainen tästä valinnastaan pitkälle tulevaisuuteen.	Tehdyt strategiset valinnat määrittävät miten paikallinen hyvinvointijärjestelmä toimii ja mihin sen toiminta suuntautuu.	Millaisia asioita maaseudun paikallisyhteisöt tavoittelevat? Miten tavoitteita pyritään saavuttamaan?
<b>HISTORIA:</b> Systeemi on aina riippuvainen historiastaan.	Historia vaikuttaa paikallisen hyvinvointijärjestelmän rakenteen ja toiminnan muotoutumiseen.	Millaisia erityispiirteitä maaseudun paikallisyhteisöt ovat historian myötä saaneet?  Millainen on paikallinen toimintakulttuuri? Miten paikallisyhteisöt ovat tottuneet toimimaan?
<b>ITSEOHJAUTUVUUS:</b> Asiantuntijuus, keskinäinen riippuvuus, palaute ja tulevaisuuteen suuntautuneisuus luovat itseohjautumista.	Vuorovaikutussuhteiden kautta voidaan rakentaa jaettava ymmärrystä paikallisista tarpeista ja resurssista sekä vaadittavista toimenpiteistä.	Millaisia toimijaresurssseja, kumppanuusmalleja ja toimintamahdollisuuksia maaseudun paikallisyhteisöissä voidaan tunnistaa?  Millä tavoin toimijoiden välinen yhteistyö organisoituu?
<b>EMERGENSSI:</b> Prosessit, joissa muodostuu uusia toimintatapoja tai -malleja.	Dynaamisessa kokonaisuudessa syntyy uudenlaisia tapoja tuottaa hyvinvointia; paikallinen hyvinvointijärjestelmä muotoutuu.	Millaisia palveluja, hyvinvointi-innovaatioita ja kumppanuusmalleja maaseudun paikallisyhteisöissä syntyy?

**MAASEUDUN PAIKALLISTEN  
HYVINVOINTIJÄRJESTELMIEN  
TULKINTAMALLI**

Kompleksisuusajattelun avaamien näköalojen pohjalta lähdemme seuraavaksi kehittämään paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoriaa siten, että se soveltuu paremmin myös maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin analyysiin. Teemme tämän paneutumalla aluksi tarkemmin edellä kuvatun analyysin myötä esiin nousseisiin alkupe- räistä teoriaa täydentäviin ja laajenta- viin ulottuvuuksiin.

*Sosiaalisesti konstruoidun tilan ja yhteyksi- en kautta rakentuva paikallisuus*

Brittiläisen maantieteilijän Doreen Massey'n (2008, 29–31) mukaan paikat ovat ensisijaisesti sosiaalisesti konstruoituja aikaan kiinnittyviä tiloja, joiden ainutlaatuisuus syntyy menneisyyden, nykyisyyden, kulttuurin ja sosiaalisten suhteiden kokonaisuudesta. Paikat eivät ole staattisia tai toisistaan irrallisia, vaan niiden identiteetit muodostuvat suhteissa toisiin paikkoihin. Vaikka verkottuneessa maailmassa ihmiset ja heidän identiteettinsä eivät kiinnity vain tiettyyn maantieteelliseen alueeseen, luovat päivittäinen elinympäristö sekä tähän kytkeytyvät toiminnallisuudet ja vuorovaikutussuhteet myös fyysiseen ympäristöön kiinnittyvää paikkasidon- naisuutta (vrt. Byrne 2001). Suhteel- lisen yksinkertaiselta vaikuttava käsite ”paikallinen” on todellisuudessa vai- keasti määrittävä ja edellyttää sosiaalis- ten ja alueellisten prosessien sekoittu- misen ymmärtämistä (Urryn 1995, 73).

Tietyllä maantieteellisellä alueella asuvien ihmisten paikallisyhteyt-

tä muokkaa maaseutusosiologi Pertti Rannikon (2009) mukaan keskinäisen kanssakäymisen (interaktio) ja samais- tumisen tunteen (identiteetti) ohella keskeisesti myös paikalliset instituutiot kuten palvelut ja yhdistykset. Fyysiseen ja sosiaaliseen ympäristöön kytkey- tyvät arjen toiminnot sekä keskinäisiä sidoksia ylläpitävä toiminta vahvistavat paikallisyhteyttä ja rakentavat kuu- lumisen kokemusta sekä paikkaan että yhteisöön. Tästä hyviä esimerkkejä ovat aktiivinen kylätoiminta sekä oikeutuk- sen hakemiseksi tulkittavat prosessit maaseutuyhteisöjen taistellessa perus- palvelujensa säilymisen puolesta (ks. myös Kumpulainen 2018). Paikallisten hyvinvointijärjestelmien kontekstissa ei voidakaan sivuuttaa julkisen sekto- rin ja sen tuottamien peruspalvelujen merkitystä institutionaalisen rakenteen sekä toisaalta paikallisen ja kansallisen välisen yhteyden rakentumiselle. Pal- velujen välityksellä julkisen sektorin toimijoille avautuu konkreettinen kos- ketuspinta paikallisyhteisön arkeen sekä mahdollisuuksia osallistua keskusteluun ja yhteisen ymmärryksen rakentami- seen paikallisen hyvinvointijärjestelmän sisältä päin, osana systeemiä.

Toisaalta on syytä pitää mielessä, että paikallisuus itsessään on jatkuvan sisäi- sen määrittelykamppailun kohteena eri toimijoilla ollessa erilaisia näkemyksiä siitä, mitä se on tai mitä sen tulisi olla (Rannikko 2009). Paikallisuuden mää- rittämistä haastaa paitsi yhteisöllisten rakenteiden – vuorovaikutussuhteiden ja instituutioiden – jatkuva muutos ja jopa mahdollinen purkautuminen, myös niiden muotoutuminen entis- tä enemmän ylipaikallisten yhteyksi- en kautta (vrt. Kumpulainen 2012b). Liikkuvan ja monipaikkaisen elämän-

tavan yleistymisen myötä paikkojen ja ihmisten väliset verkostot ovat yhä avoimempia. Yhteisöjen limittyminen kytkee ihmisiä samanaikaisesti useisiin paikkoihin ja verkostoihin. (Rannikko 2016; Pitkänen ym. 2017.) Maaseudulle tyypillistä on vapaa-aikaan ja kausityöhön liittyvä monipaikkainen liikkuminen ja asuminen (Pitkänen & Strandell 2018). Monipaikkaisuus kuvastaakin hyvin sitä, etteivät paikallisuus ja tähän kytkeytyvä yhteisöllisyys ole selkeärajaista, vaan monisyistä ja monin eri tavoin ympäröivään maailmaan sidoksissa olevaa. Hyvinvointijärjestelmien näkökulmasta tämä on sekä haaste että mahdollisuus: haaste koskien interaktiota ja palvelujen järjestämistä, mutta mahdollisuus edistään alueiden ja ihmisten välistä vuorovaikutusta. Tämä luo edellytyksiä niin uuden tiedon ja osaamisen omaksumiselle kuin uusien toimija- ja yhteistyöresurssien syntymiselle.

### *Kokonaisvaltainen hyvinvointikäsitys*

Paikallisuuden tavoin myös hyvinvointiin kytkeytyvät kysymykset ovat moniulotteisia ja monin tavoin toisiinsa sekä toimintaympäristöön yhteen kietoutuvia. Tästä klassinen esimerkki on useilla maaseutualueilla konkretisoitu ikääntyvän ja vähenevän väestön, ohenevan palvelurakenteen sekä pitkien välimatkojen muodostama vaikea yhtälö. Hyvinvoinnin muotoutumista ei näin ollen ole mielekästä lähestyä kapea-alaisesti yksittäiseen politiikka-sektoriin tai väestöryhmään keskittyen. Tarve uudenlaisen lähestymistavan omaksumiseen kumpuaa myös inhimillisen hyvinvoinnin ja elinympäristön välisen vahvan keskinäisriippuvuuden ymmärtämisestä. Kyse ei ole pelkästään inhimillisistä tarpeista, vaan myös

todellisista mahdollisuuksista tyydyttää näitä kestäväällä tavalla.

Kokonaisvaltaisen hyvinvointikäsitteen kehyksenä toimivat kestäväen hyvinvoinnin universaalit ulottuvuudet. Hyvinvoinnin tutkijat Tuula Helne ja Tuuli Hirvilampi (2015) ovat sosiologi Erik Allardtin (1976, 39–49; 1993) hyvinvointiteoriaa mukaillen jäsentäneet kestävää hyvinvointia neljän ulottuvuuden kautta. Nämä ovat kohtuullinen elintaso (*having*), merkitykselliset suhteet (*loving*), itsensä toteuttaminen ja elävä läsnäolo (*being*) sekä mielekäs ja vastuullinen toiminta (*doing*). Kolme ensimmäistä konkretisoituvat tyydyttävänä elinoloina sisältäen palvelujen saatavuuden, mahdollisuuden kokea osallisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, toteuttaa itselle merkityksellisiä asioita sekä vaikuttaa omaa elinympäristöä ja laajemmin yhteiskuntaa koskeviin asioihin. Vastuullisuutta korostava *doing*-ulottuvuus suuntaa huomion tavoiteltavan elintason kohtuullisuuteen sekä siihen, että tapa, jolla nykyhetken tarpeet tyydytetään, ei vie tulevilta sukupolvilta heidän mahdollisuuksiaan tyydyttää omia tarpeitaan (vrt. WCED 1987). Hyvinvoinnin tavoittelussa tulee ottaa huomioon myös ne seuraukset, joita sillä on ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväälle kehitykselle niin paikallisesti kuin laajemmin globaalissa perspektiivissä.

Hyvinvointitarpeet ja niihin vastaaminen konkretisoituvat viime kädessä ihmisten arjessa kysymykseen siitä, miten saavuttaa hyvä elämä. Tämän tarkasteluun välineitä tarjoaa taloustieteilijä Amartya Senin (1999, 98–100) toimintamahdollisuuksia korostava lähestymistapa (*capability approach*), joka

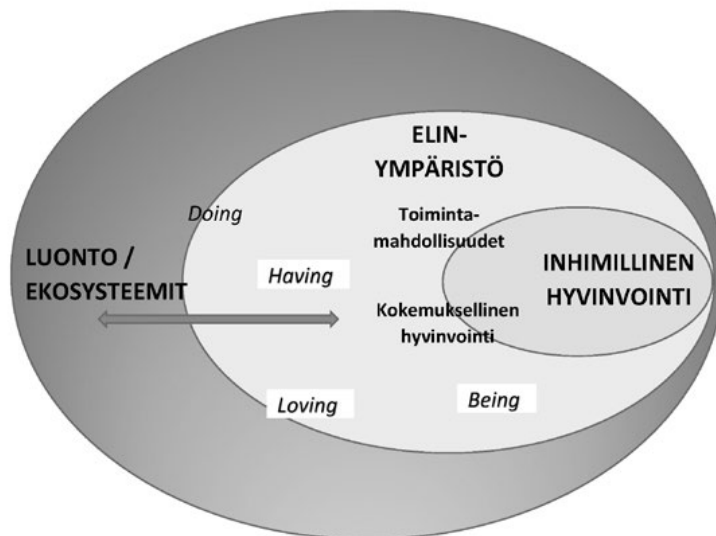
suuntaa huomion ihmisen todellisiin mahdollisuuksiin hyödyntää henkilökohtaisia, sosiaalisia sekä yhteiskunnallisia resursseja hyvinvoinnin tavoittelussa. Sillä, miten ihmiset kokevat yhteiskunnallisten rakenteiden, paikallisten elinolosuhteiden sekä henkilökohtaisten ja yhteisöllisten resurssien tukevan arjen sujuvuutta, on keskeinen merkitys hyvinvoinnin rakentumiselle (Raijas 2011). Hyvinvoinnin kokemuksellisen ulottuvuuden merkityksellisyyttä korostaa myös kestävyysdiskurssin myötä esiin noussut tarve määrittellä hyvinvointikäsitystä uudelleen. Useat tutkimukset (esim. Bodman 2019; Yli-Viikari & Lilja 2016) ovat esimerkiksi osoittaneet, että maaseutuasumista luonnehtiva luonnon läheisyys sekä ihmisten kiinteä luontosuhde ovat merkittäviä hyvinvoinnin lähteitä. Hyvinvointia määrittelevissä teoreettisissa

keskusteluissa nämä eivät kuitenkaan vielä juuri näy.

Olemme koonneet kokonaisvaltaisen hyvinvointikäsitteen keskeiset elementit Kuvioon 2. Sen lähtökohtana ovat arjessa konkretisoituvat mahdollisuudet hyvään elämään, mitä kehystää ymmärrys ihmisen ja luonnon välisestä suhteesta ja keskinäisriippuvuudesta. Kaiken perustana toimivat hyvinvointia ylläpitävät ekosysteemit, jotka sekä luovat perustan inhimillisten hyvinvointitarpeiden tyydytykseen että asettavat tälle selkeät rajat. (ks. Helne & Hirvilampi 2015.)

*Vuorovaikutuksen, yhteistyön ja osallisuuden kanavat*

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien analyysissä keskeisessä roolissa on eri



**Kuvio 2.** Kokonaisvaltainen näkökulma hyvinvointiin (mukaillen ja täydentäen Helne & Hirvilampi 2015).

toimijoiden keskinäinen vuorovaikutus ja yhteistyö, jota säätelevät niin ideologisella tasolla vaikuttavat ajattelumallit kuin konkreettiset rakenteet ja toimintakäytännöt. Kuten tunnistettua, julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan väliselle yhteistyölle voidaan asettaa hyvin monenlaisia odotuksia. Kolmannen sektorin tutkija Adalbert Evers (2009) kiteyttää nämä neljään myös hyvinvointivaltion kronologista kehitystä heijastelevaan diskurssiin. Perinteisessä hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa (*traditional welfarism*) julkiset palvelut mielletään sosiaalisiksi oikeuksiksi, joita hallitaan demokraattisen järjestelmän keinoin. Osallisuutta (*participation*) korostava diskurssi painottaa puolestaan kansalaisyhteiskunnan merkitystä julkista sektoria tukevana ja täydentävänä, mikä peräänkuuluttaa kansalaisten aktiivista osallistumista palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen (*co-production*). Kuluttajadiskurssissa (*consumerism*) keskiöön nousevat kansalaisten yksilölliset valinnanmahdollisuudet sekä niiden turvaaminen monimuotoisilla hyvinvointipalvelujen markkinoilla. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ensisijainen rooli on toimia kansalaiskuluttajien edunvalvojina, mutta ne voivat myös tuottaa palveluja. Viimeisten vuosien aikana suomalaista hyvinvointipolitiikkaa on hallinnut aktivoiva sosiaalinen investointivaltio -diskurssi (*activating social investment state*). Se edustaa eräänlaista paluuta valtiokeskeiseen ajatteluun, kuitenkin niin, että kansalaisosallisuus nousee oikeuksien sijaan esiin velvollisuuksina ja aktiivisuuden vaatimuksena. ”Kansalaishyveiden” – kuten demokraattisissa vaaleissa äänestäminen – sijaan aktiivisuusodotukset kohdistuvat siihen, että kansalaiset ottavat selkeästi vastuuta omasta

hyvinvoinnistaan. Eversin jäsenyys on luonnollisesti pelkistetty kiteytys niistä erilaisista muodoista ja merkityksistä, joita kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat kansallisen hyvinvointimallin kontekstissa saada. Kulloinkin vallitsevan diskurssin tiedostaminen auttaa kuitenkin ymmärtämään niitä odotuksia, joita myös paikallisyhteisöihin kohdistuu.

Paikallisten hyvinvointijärjestelmien sisäisen vuorovaikutuksen analyysin kannalta on oleellista tunnistaa, millaisia eri toimijoiden ja yhteisön jäsenten keskinäistä kohtaamista ja vuoropuhelua edistäviä rakenteita ja toimintakäytäntöjä on olemassa. Näihin kuuluvat paikalliset yhdistykset ja epäviralliset yhteisöt, kohtaamispaikat kuten kylätalot ja torit, keskustelutilaisuuksien ja yhteisten juhlien kaltaiset yhteisölliset tapahtumat sekä keskinäistä tiedonvaihtoa edistävät kanavat, esimerkkinä paikallislehti ja paikallisyhteisön oma Facebook-ryhmä (vrt. Matthies 2013). Nämä kaikki tarjoavat tiloja ja väyliä, joiden kautta voidaan rakentaa yhteistä tulkintaa paikalliseen hyvinvointiin kytkeytyvistä tarpeista sekä kehittää niitä koskevia ratkaisuja. Parhaimmillaan kyse on yhteisöllistä kiinteyttä vahvistavasta toiminnasta, joka jo itsessään on merkittävä hyvinvointiresurssi.

Paikallistason ja kansallista hyvinvointipolitiikkaa ilmentävän julkisen palvelujärjestelmän välisen vuorovaikutuksen tarkastelussa oleellista on kiinnittää huomiota siihen, kuinka se lisää keskinäistä ymmärrystä eri osapuolten toimintaan kytkeytyvistä realiteeteista. Tämä on erityinen haaste maaseudulla, josta julkinen palvelujärjestelmä on hallinnollisesti etääntymässä. Jotta voi-

daan ymmärtää, kuinka kansalaisten osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet julkisessa palvelujärjestelmässä toteutuvat, tulee huomio suunnata kolmelle eri tasolle (Kattilakoski ym. 2011). Peruslähtökohtana toimivat perinteiset demokraattisen järjestelmän kanavat, mutta hallinnon etäännyessä yhä kauemmaksi maaseudun arjesta tarvitaan rinnalle myös erilaisia alue-, asukas- ja asiakasryhmäkohtaisia vaikuttamistoimielimiä. Toista tasoa edustaa päivittäisissä kohtaamisissa todentuva toimintakulttuuri, jolla viittaamme siihen, että niin yksittäisissä palvelutapahtumissa kuin toiminnan suunnittelussa kyetään ottamaan huomioon alueellinen ulottuvuus. Kolmanneksi väyliä vuorovaikutukselle tarjoaa paikallinen palvelutuotanto sekä tähän liittyvä yhteistyö. Muodosta ja tavasta riippumatta paikallisen hyvinvointijärjestelmän kontekstissa oleellista on, että paikallisen ja julkisen keskinäistä vuorovaikutusta arvioidaan nimenomaan paikallisesta näkökulmasta. Toimivan ja yhteistä todellisuutta rakentavan vuorovaikutuksen kriteerinä voidaan pitää vastavuoroisuutta, pelkkä yksisuuntainen tiedottaminen tai muodollisten vaikuttamiskanavien olemassaolo eivät vielä riitä.

### *Tulevaisuusnäkymät*

Jatkuvassa muutoksessa olevassa maailmassa maaseudun paikallisyhteisöjen kyky ennakoida ja tunnistaa näköpiirissä olevia kehityskulkuja on merkityksellistä sekä niiden toiminnan että ylipäätään olemassaolon kannalta. Toisaalta samalla tavoin merkityksellistä on, millaisia tulkintoja paikallisyhteisöt näistä muutoksista ja ilmiöistä tekevät, sekä millaisiksi ne arvioivat omat voi-

mavaransa ja mahdollisuutensa toimia suhteessa niihin. On kuitenkin tärkeä pitää mielessä, että kyse ei ole pelkästään resilienssistä – kyvystä sopeutua – vaan myös siitä, millaisia toimintaedellytyksiä kansallinen ja EU-tason politiikka erilaisille paikallisyhteisöille tarjoavat (*resourcefulness*) (MacKinnon & Derickson 2012).

Maaseutupolitiikan tutkija David Freshwater (2015) jäsentää maaseutuyhteisöjen keskeiset tulevaisuuden haasteet luonnonmullistuksiin, poliittisessa ilmapiirissä tapahtuviin muutoksiin, talouden heikkenemiseen sekä turvattomuuden lisääntymiseen. Kukin näistä neljästä kategoriasta pitää sisällään tapahtumia tai kehityskulkuja, jotka voivat olla luonteeltaan ja seurauksiltaan positiivisia tai negatiivisia. Eri kategoriat ovat myös toisiinsa tiiviisti sidoksissa, jolloin yhdellä osa-alueella tapahtuvat muutokset vähintäänkin heijastuvat muihin. Laajat ja merkittävät muutokset voivat johtaa eräänlaiseen dominoefektiin, jonka seurauksena koko tulevaisuus näyttää uudessa valossa. Viime aikoina tällaisiksi tekijöiksi ovat nousseet luonnonmullistusten kategoriaan laskettava ilmastonmuutos ja turvattomuutta lisäävä Covid-19 pandemia, jotka pakottavat ihmiskuntaa arvioimaan uudelleen tapaansa toimia ja elää. Tulevaisuusperspektiivin ristiriitaisesta luonteesta kertoo osaltaan se, että puhujasta riippuen maaseutu nähdään ilmastonmuutoskeskustelussa joko ongelmana tai sen ratkaisuna, ja vastaavasti koronapandemian vaikutukset maaseudun elinvoimaa heikentävinä tai vahvistavina.

Politiikan sekä talouden kentillä tapahtuneiden kehityskulujen pers-

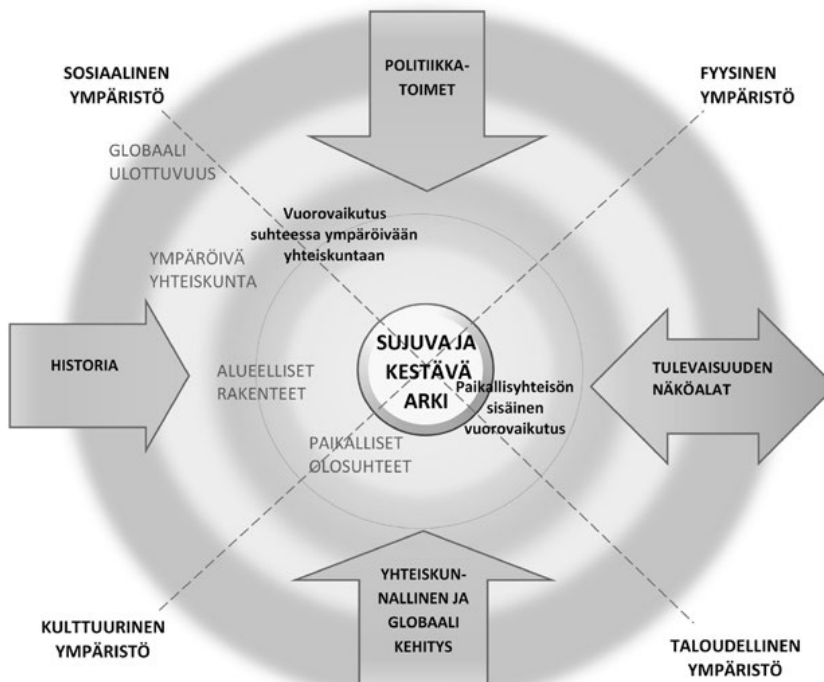


pektiivistä maaseutualueiden tulevaisuus näyttäytyy varsin haasteellisenä. Niukkenevan julkisen talouden kehityksessä hyvinvointipoliittista ajattelua ohjaa vahvasti talouspoliittisiin lähtökohtiin sitoutuvat tuottavuuden ja tehokkuuden pyrkimykset. Hyvinvointipalvelujen uudistamiseen tähtäävissä reformeissa tämä ilmenee keskittämiseen, karsimiseen sekä markkina-ajattelun vahvistamiseen tähtäävänä kehityssuuntana (Julkunen 2017). Yhdessä yhteiskunnallisen infrastruktuurin ohenemisen kanssa tämä asettaa maaseutuyhteisöjä haavoittuvaan asemaan palvelujen saavutettavuuden suhteen sekä luo uhkakuvia yhteiskun-

nallisen ja alueellisen eriarvoisuuden syvenemisestä.

### MAASEUDUN PAIKALLISTEN HYVINVOINTIJÄRJESTELMIEN TEOREETTINEN TULKINTAMALLI

Olemme jäsentäneet artikkelissa maaseudun paikallisyhteisöjen hyvinvointiin muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Lähtökohtanamme on toiminut (Mingione & Oberti 2003; Andreotti ym. 2012; Andreotti & Mingione 2013 ja 2016) paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoria, jota olemme laajentaneet ja syventäneet kompleksisuus-



**Kuvio 3.** Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien teoreettinen tulkintamalli

ajattelun avaamien näköalojen kautta maaseutukontekstiin soveltuvaksi.

Maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien kontekstissa määrittyvän paikallisuuden ymmärrämme hallinnollisten rajojen sijaan maantieteellisen ulottuvuuden, institutionaalisten rakenteiden ja vuorovaikutussuhteiden muodostamana kokonaisuutena (Kuvio 3). Siihen, millaisen muodon paikallinen hyvinvointijärjestelmä saa ja millaiseksi sen toiminta muotoutuu, vaikuttavat olennaisesti sitä kehystävät ja läpileikkaavat fyysiset, sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset tekijät. Näihin sisältyvät luonto- ja rakennettu ympäristö, sosiodemografiset piirteet, työpaikka-, elinkeino- ja palvelurakenne sekä yhteisesti jaettu arvoja ja perinteitä. Lisäksi paikalliset hyvinvointijärjestelmät muotoutuvat aina suhteessa laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin ollen osa siinä vaikuttavien kansallisten ja globaalien kehityskulkujen ja politiikkatoimien vaikutuspiiriä. Hyvinvoinnin näkökulmasta näistä luonnollisesti keskeisin on kansallinen hyvinvointipolitiikka ja sen kulloisenaikin aikana saama muoto.

Alkuperäisen teorian sektorilähtöisestä ja yksittäisiin väestöryhmiin keskittyvästä tarkastelusta poiketen lähestymme mallissa paikallistason hyvinvointia kokonaisvaltaisen hyvinvointikäsityksen viitekehiksestä. Tarkastelun keskiöön asettuu tällöin yleinen arjen sujuvuus: millaiset ovat yhteisön ja sen jäsenten mahdollisuudet tyydyttää kohtuulliseen elintasoon, sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen sekä itsensä toteuttamiseen liittyvät perustarpeet. Kokonaisvaltaisen hyvinvointikäsitys ei kuitenkaan rajoitu pelkästään inhimillisiin perus-

tarpeisiin, vaan se avartaa näkökulmaa kestävästä kehitystä koskeviin keskusteluihin. Olennaista on, millaisia vaikutuksia hyvinvoinnin tavoitteluun liittyvillä toimilla on laajemmin planeetaariseen kehitykseen ja ekosysteemien toimintaan.

Nykyisyyden ja historian myötä kehittyneiden erityispiirteiden ja toimintatapojen ohella maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien rakenteeseen ja toimintaan vaikuttavat tulevaisuusperspektiivin kautta avautuvat näköalat – mahdollisuudet ja mahdottomuudet. Edellytyksiä vaihtoehtoisten kehityspolkujen tunnistamiseen luo eri toimijatahojen ja -tasojen välinen vuoropuhelu. Sen kautta on mahdollista rakentaa yhteistä ymmärrys paikallisista tarpeista ja niihin vastaamiseksi käytettävissä olevista yhteisöllisistä resursseista. Vuoropuhelun rakentuminen paikallistasolta suhteessa alueellisiin ja kansallisiin instituutioihin, toimijoihin sekä poliittiseen päätöksentekoon avaa mahdollisuuksia dialogille, jossa erilaiset tarpeet ja resurssit asettuvat yhteisen tarkastelun kohteeksi.

#### LOPUKSI

Kehittämämme maaseudun paikallisten hyvinvointijärjestelmien tulkintamalli tarjoaa hyvinvointiteoreettiseen keskusteluun hyvinvoinnin monimuotoisuutta ja kokonaisvaltaisuutta korostavan lähestymistavan. Tilanteessa, jossa hyvinvointivaltiolle ollaan etsimässä uudenlaista perustaa ja rakennetta, on tärkeä ymmärtää niitä paikallistason mekanismeja, joiden puitteissa hyvinvointitarpeet sekä -resurssit syntyvät ja kansallinen hyvinvointipolitiikka saa

konkreettisen muodon. Kehitys ei tapahdu koskaan vain ylhäältä alas vaan myös alhaalta ylös – erilaisten näkökulmien ja vuorovaikutussuhteiden leikkauspisteessä.

Alkuperäisen paikallisten hyvinvointijärjestelmien teorian lähtökohtana olivat kaupunkimaiset olosuhteet. Maaseutunäkökulman ja kompleksisuusajattelun myötä olemme laajentaneet mallia neljällä ulottuvuudella. Näistä etenkin eri toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen muotoutumiseen sekä kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin liittyvät kysymykset ovat niitä, joihin on syytä suunnata huomiota myös mallia kaupunkikontekstiin sovellettaessa. Mallin hyödyntämisessä sekä laajemmin sen jatkokehittämisessä seuraava tärkeä askel on miettiä sitä, millaisin tutkimusmenetelmin eri ulottuvuuksiin voidaan päästä käsiksi. Pitäen mielessä, että paikallisten hyvinvointijärjestelmien tulkintamallin keskeinen ajatus on tuottaa tietoa kansallisen ja paikallisen hyvinvointipolitiikan leikkauspisteestä, näemme, että ratkaisua tulisi lähteä etsimään osallistavan toimintatutkimuksen menetelmistä. Niiden tuominen tilastollisten ja indikaattoripohjaisten aineistojen rinnalle luo kansalaisille ja paikallisyhteisöille mahdollisuuden osallistua aktiivisesti yhdessä julkisten toimijoiden ja tutkijoiden kanssa niin hyvinvointitiedon tuottamiseen kuin sen tulkintaan.

#### KIRJALLISUUS

- Allardt, Erik (1976) *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Helsinki: WSOY.
- Allardt, Erik (1993) *Having, loving, being: an alternative to the Swedish model of welfare research*. Teoksessa Martha Nussbaum & Amartya Sen (toim.) *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press, 88–94. <https://doi.org/10.1093/0198287976.003.0008>
- Andreotti, Alberta & Mingione, Enzo (2013) *The city as local welfare system*. Teoksessa Naomi Carmon & Susan S. Fainstein (toim.) *Policy, planning and people: promoting justice in urban development. The city in the twenty-first century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 224–241. <https://doi.org/10.9783/9780812207965.224>
- Andreotti, Alberta & Mingione, Enzo (2016) *Local welfare systems in Europe and the economic crisis*. *European Urban and Regional Studies* 23 (3), 252–266. <https://doi.org/10.1177/0969776414557191>
- Andreotti, Alberta & Mingione, Enzo & Polizzi, Emanuele (2012) *Local welfare systems: a challenge for social cohesion*. *Urban Studies* 49 (9), 1925–1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>
- Beresford, Peter (2010) *Public partnerships, governance and user involvement: a service users' perspective*. *International Journal of Consumer Studies*, 34 (5), 495–502. <https://doi.org/10.1111/j.1470-6431.2010.00905.x>
- Bock, Bettina B. (2016) *Rural marginalisation and the role of social innovation; a turn towards nexogenous development and rural reconnection*. *Sociologia Ruralis*, 56 (4), 552–573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Bodman, Ghita (2019) *Leva ett med naturen - "Dammråttor kan man ju ge namn åt om man vill"*. Åbo Akademis förlag: Åbo Akademi University Press.
- Byrne, David (1998) *Complexity theory and the social sciences*. London: Routledge.
- Byrne, David (2001) *Understanding the Urban*. Basingstoke: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-18512-9>
- Byrne, David (2005) *Complexity, configurations and cases*. *Theory, Culture & Society* 22 (5), 95–111. <https://doi.org/10.1177/0263276405057194>
- Cilliers, Paul (1998) *Complexity and post-modernism*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford:

- Polity Press.
- Evers, Adalbert (2009) *Civiness and civility: their meanings for social services*. *Voluntas* 20 (3), 239–259. <https://doi.org/10.1007/s11266-009-9088-x>
- Evers, Adalbert & Guillemard, Anne-Marie (2012) *Reconfiguring welfare and re-shaping citizenship*. Teoksessa Adalbert Evers & Anne-Marie Guillemard (toim.) *Social policy and citizenship: the changing landscape*. Oxford: Oxford University Press, 359–388. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199754045.003.0071>
- Freshwater, David (2015) *Vulnerability and resilience: Two dimensions of rurality*. *Sociologia Ruralis*, 55 (4), 497–515. <https://doi.org/10.1111/soru.12090>
- Heinonen, Jari (2019) *20-luvun hyvinvointimalli*. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Helminen, Ville & Nurmio, Kimmo & Rehunen, Antti & Ristimäki, Mika & Oinonen, Kari & Tiitu, Maija & Kotavaara, Ossi & Antikainen, Harri & Rusanen, Jarmo (2014) *Kaupunki-maaseutu alueluokitus*. Paikkatietoihin perustuvan alueluokituksen muodostamisperiaatteet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2014. Suomen ympäristökeskus.
- Helne, Tuula & Hirvilampi, Tuuli (2015) *Wellbeing and sustainability: A relational approach*. *Sustainable Development* 23 (3), 167–175. <https://doi.org/10.1002/sd.1581>
- Hvinden, Bjorn & Johansson, Håkan (toim.) (2007) *Citizenship in nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203933527>
- Hämeenaho, Pilvi (2012) *Palvelujen saavutettavuus harvaan asutulla maaseudulla*. Esimerkkinä lasten päivähoitopalvelut. *Janus* 20 (1), 32–46.
- Jalonen, Harri (2006) *Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä*. *Politiikka* 48 (2), 115–125.
- Julkunen, Raija (2017) *Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, SoPhi.
- Karvonen, Sakari (2015) *Hyvinvoinnin alue-erojen jäljillä: politiikkaa vai paikallista kehittämistä?* Teoksessa Antti Kaihovaara (toim.): *Jakolinjojen Suomi*. Kalevi Sorsa –säätö, 119–140.
- Kauppinen, Timo M. & Karvonen, Sakari (2014) *Hyvinvoinnin puutteet asuinpaikan maaseutumaisuuden mukaan*. Teoksessa Marja Vaarama, Sakari Karvonen, Laura Kestilä, Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Tampere: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 80–97.
- Kattilakoski, Mari & Rantamäki, Niina (2016) *Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät kansallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa*. Teoksessa Ilkka Luoto, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.): *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25/2016. Helsinki: Työ ja elinkeinoministeriö, 89–108.
- Kattilakoski, Mari (2015) *Kyliä yhteisöllinen palvelutuotanto – paikallista hallintaa palvelujärjestelmämuutoksessa*. *Maaseudun uusi aika* 23 (1), 19–36.
- Kattilakoski, Mari & Matthies, Aila-Leena & Rantamäki, Niina (2011) *Kansalaisosallistuminen maaseudun hyvinvointipalveluissa*. *Maaseudun uusi aika* 19 (2), 5–19.
- Kivelä, Päivi (2014) *Syrjässä syrjäytyneet*. Pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla. *Sini-nauhaliitto*.
- Kumpulainen, Kaisu (2012a) *Kylätoiminta ja aktiivisen kylän tuottaminen*. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 457. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kumpulainen, Kaisu (2012b) *Kylä sosiaalisenä tilana – Henri Lefebvren sosiaalisen tilan teoria kylän määrittelyn välineenä*. *Maaseudun uusi aika* 20 (3), 5–13.
- Kumpulainen, Kaisu (2014) *Kun pienestä kunnasta tulee kylä*. Kuntaliitosten vaikutukset maaseutuyhteisöissä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 33/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kumpulainen, Kaisu (2018) *Kylät tulevaisuuden paikallisyhteisöinä*. *Maaseudun uusi aika* 26 (2–3), 55–65.
- Kröger, Teppo (2017) *Sosiaali- ja terveyspalvelujen reformaatio*. *Janus* 25 (2), 160–165.
- Leinamo, Kari (2010) *Yhdeksän hyvää ja*

- kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki–kuntaliitosten tarkastelua. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.
- MacKinnon, Danny, & Derickson, Kate (2012) From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography* 37 (2), 253–270. <https://doi.org/10.1177/0309132512454775>
- Massey, Doreen (2008) Samanaikainen tila. Tampere: Vastapaino.
- Matthies, Aila-Leena (2013) Hyvät käytännöt – työkaluja osallisuuden ja yhteisöllisyyden tukemiseen. Teoksessa Aila-Leena Matthies & Niina Rantamäki (toim.) *Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita*. Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius, 60–66.
- Matthies, Aila-Leena (2014) Sosiaalihuollon ja kansalaisyhteiskunnan suhde sivistyneen demokratian peilinä. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) *Suomalaisen sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino, 42–61.
- Matthies, Aila-Leena & Kattilakoski, Mari & Rantamäki, Niina (2011a) Citizens' participation and community orientation – indicators of social sustainability of rural welfare services. *Nordic Social Work Research*, 1 (2), 125–139. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2011.613575>
- Matthies, Aila-Leena & Kattilakoski, Mari & Rantamäki, Niina (2011b): Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA-hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 9/2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Matthies, Aila-Leena & Rantamäki, Niina (toim.) (2013) *Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.
- Mingione, Enzo & Oberti, Marco (2003) The struggle against social exclusion at the local level. Diversity and convergence in European cities. *European Journal of Spatial Development* 1 (1), 1–23.
- Moisio, Sami (2012) Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) *The public and the third sector: new forms of cooperation*. Jyväskylä: PS-Publishing.
- Pestoff, Victor & Brandsen, Taco & Verschuere, Bram (toim.) (2015) *New public governance, the third sector and co-production*. London/New York: Routledge.
- Pohjola, Anneli (2017) Sote-uudistus muuttuvan yhteiskuntapolitiikan puristuksessa. *Janus* 25 (2), 171–175.
- Pitkänen, Kati & Strandell, Anna (2018) Suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muodot ja tulevaisuuden kehitys. *Maaseudun uusi aika* 26 (2-3), 6–23.
- Pitkänen, Kati & Sireni, Maarit & Rannikko, Pertti & Tuulentie, Seija & Hiltunen, Mervi J. (2017) Temporary mobilities regenerating rural places. Case studies from northern and eastern Finland. *Journal of Rural & Community Development* 12 (2-3), 93–113.
- Puustinen, Alisa & Jalonen, Harri (2020) Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Pirkko Vartiainen & Harri Raisio (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa – Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Helsinki: Gaudeamus, 15–36.
- Raijas, Anu (2011) Arjen hyvinvointi. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus, 243–263.
- Rannikko, Pertti (2009) Kylä kaupungin laidaksi: Autoetnografinen tutkimus paikallisyhteisöjen identiteettien liikkeistä. *Maaseudun uusi aika* 17 (1), 5–19.
- Rannikko, Pertti (2016) Täyttyvä syrjäseutu. Teoksessa Pertti Rannikko & Maarit Sireni (toim.) *Kotona, kylässä, liikkeellä*. Sivakka ja Rasimäki arjen ja mielen tiloina. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 209–239.
- Rantamäki, Niina (2017) Co-production in the context of Finnish social services and health care: a challenge and a possibility for a new kind of democracy. *Voluntas* 28 (1), 248–264. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9785-1>
- Rantamäki, Niina & Kattilakoski, Mari (2017) Local welfare systems in rural

- Finland as a representation of sustainable development. Teoksessa Aila-Leena Mathies & Kati Närhi (toim.) *The ecosocial transition of societies. The contribution of social work and social policy*. London: Routledge, 174–189.
- Rantamäki, Niina & Kattilakoski, Mari (2019) On the trail of local welfare innovations in rural Finland. *Regional Science Policy & Practice* 11 (2), 329–343. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12213>
- Saari, Juho (2011) Hyvinvoinnin kentät. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus, 33–78.
- Saarinen, Arttu & Airio, Ilpo & Kaikkonen, Risto & Luoma, Minna-Liisa (2013) Onnellisuus erityyppisillä asuinalueilla. *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (5), 520–532.
- Saarsalmi, Perttu & Karvonen, Sakari & Kauppinen, Timo M. & Koskela, Timo & Murto, Jukka & Kaikkonen, Risto (2017) Kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisen terveys- ja hyvinvointierojen vaihtelu maan eri osissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (2), 188–199.
- Sen, Amartya (1999) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press. (First Edition Published in 1987.)
- Stähle, Pirjo (2004) Itseuudistumisen dynamiikka – systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa Markku Sotarauta & Kati-Jasmin Kosonen (toim.) *Näkymätön näkyväksi: Avauksia kehitysprosessien näkymättömän dynamiikan tutkimukseen*. Tampere: University Press, 1–21.
- Tedre, Silva & Pulkkinen, Anneli (2010) Vanhuksen paikka maaseudulla – vanhuustyönjohtajien näkemyksiä. *Maaseudun uusi aika* 18 (1), 5–16.
- Tedre, Silva & Pöllänen, Pirjo & Voutilainen, Mari (toim.) (2016) *Maaseudun näkökulmasta: tarkennuksia hyvinvointipalveluiden muutoksiin*. Tampere: Juvenes Print.
- Urry, John (1995) *Consuming places*. London and New York: Routledge.
- Valkama, Pekka (toim.) (2013) *Kyliä organisoimisen hallinta. Tutkimus kyläyhteisöjen hallinnan järjestämistavoista ja -kokemuksista*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Vartiainen, Pirkko & Raisio, Harri (2011) *Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu*. Teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä ja minne?* Tampere: University Press, 388–412.
- Yli-Viikari, Anja & Lilja, Taina (2016) *Se metsä on täynnä kyyneleitäni. Luonnon hyvinvointimerkityksiä jäljittämässä. Alue ja ympäristö* 45 (1), 68–79.
- WCED - World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.



## MARI KATTILAKOSKI

---

Tutkimus tarkastelee kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välisen suhteen muutossuuntia maaseudun hyvinvointipalveluissa.

Millaisia kansalaisosallistumisen tarpeita ja mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseksi maaseudulla tunnistetaan? Millaisia yhteisöllisen palvelutuotannon muotoja maaseudun paikallisyhteisöissä on luotu, ja kuinka nämä asemoivat maaseudun kansalaisyhteiskuntaa suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään ja hyvinvointivaltioon? Lisäksi tutkimus avaa kansalaisosallistumisen ja paikallisen lähestymistavan tarjoamia näköaloja kansallisen hyvinvointimallin kehittämiseen.



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND

[uef.fi](http://uef.fi)

**PUBLICATIONS OF  
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND**  
Dissertations in Social Sciences and Business Studies

ISBN 978-952-61-4478-8  
ISSN 1798-5749