

Tämä on rinnakkaistallennettu versio alkuperäisestä julkaisusta.

Tämä on julkaisun final draft -versio. HUOM.! Versio voi poiketa alkuperäisestä julkaisusta sivunumeroinnin, typografian ja kuvituksen osalta.

Käytä viittauksessa alkuperäistä lähdettä:

Jalonen, H. & Lehti, M. 2018. Sosiaalinen investointi - jotain uutta, vähän vanhaa, paljon lainattua. Hallinnon tutkimus. Vsk. 37, nro 2, 140 - 147.

Kaikki julkaisut Turun AMK:n rinnakkaistallennettujen julkaisujen kokoelmassa Theseuksessa ovat tekijänoikeussäännösten alaisia. Kokoelman tai sen osien käyttö on sallittu sähköisessä muodossa tai tulosteena vain henkilökohtaiseen, ei-kaupalliseen tutkimus- ja opetuskäyttöön. Muuhun käyttöön on hankittava tekijänoikeuden haltijan lupa.

This is a self-archived version of the original publication.

The self-archived version is a final draft of the original publication. NB. The self-archived version may differ from the original in pagination, typographical details and illustrations.

To cite this, use the original publication:

Jalonen, H. & Lehti, M. 2018. Sosiaalinen investointi - jotain uutta, vähän vanhaa, paljon lainattua. Hallinnon tutkimus. Vol. 37, no 2, 140 - 147.

All material supplied via TUAS self-archived publications collection in Theseus repository is protected by copyright laws. Use of all or part of any of the repository collections is permitted only for personal non-commercial, research or educational purposes in digital and print form. You must obtain permission for any other use.

SOSIAALINEN INVESTOINTI - JOTAIN UUTTA, JOTAIN VANHAA, PALJON LAINATTUA

JOHDANTO

Suomalaisen sosiaalipolitiikan grand old man Pekka Kuusi tunnetaan keynesiläisyydestä ammentaneena tutkijana, hyvinvointipoliittikkona ja sittemmin myös Alkon pääjohtajana. Kuusi oli yksi ensimmäisistä suomalaisista sosiaalipoliittiseen keskusteluun osallistuneista vaikuttajista, joiden mielestä talouspolitiikkaa ja sosiaalipolitiikkaa ei pidä pitää toisistaan erillään. Talouden ja sosiaalisten kysymysten kohtalonyhteys näkyi Kuusen ajattelussa ennen kaikkea kulutuksen muodossa. Kuusi näki, että yhteiskunnan tuki vähäosaisille siirtyi lyhentymättömänä kulutukseen. Kuusen mukaan sosiaalipolitiikan yhtenä tehtävänä oli osaltaan pitää huolta siitä, että kansantaloudessa riittää kulutuskysyntää. Emeritusprofessori Jorma Sipilä arvioi *Yhteiskuntapolitiikassa* (2011), että Kuusen ajatukset olivat aikanaan vallankumouksellisia, joskin kansainvälisessä keskustelussa Kuusella oli myös hengenheimolaisia. Osa heistä oli omalla tavallaan Kuusta vallankumouksellisempia. Sipilä (2011) nostaa esiin muun muassa ruotsalaisen ekonomistin Gustav Casselin, joka määritteli jo 1920-luvulla (esim. *The Theory of Social Economy*, 1924) sosiaalipolitiikan tehtäväksi tuottaa ihmisille turvaa, jotta he voivat osallistua tuottavalla tavalla yhteiskunnan toimintaan. Astetta pidemmälle menivät Alvar ja Gunnar Myrdal etsiessään 1930-luvulla "työn ja perhe-elämän yhteyttä talouden, syntyvyyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi" (Sipilä 2011, 359). Myrdalit eivät tietävästi puhuneet sosiaalipolitiikasta investointina, mutta heidän ajattelustaan voidaan kuitenkin löytää yhteys nykyisin melko vilkkaana käyvään keskusteluun *sosiaalisista investointinneista* (social investment).

Tässä katsausartikkelissa luodaan yleiskuva sosiaalisen investoinnin nykytilanteesta eurooppalaisessa kontekstissa. Artikkelin perustuu vuosien 2015–2017 aikana toteutettuun ja Euroopan unionin Horisontti 2020 -ohjelmasta rahoitettuun INNOSI-hankkeeseen (Innovative Social Investment: Strengthening Communities in Europe, <http://innosi.eu>). Hankkeessa etsittiin, arvioitiin ja vertailtiin paikallisia ja alueellisia sosiaalisia investointeja. Tavoitteena oli lisätä päätöksentekijöiden tietämystä sosiaalisista investoinneista ja niiden mahdollisuuksista hyvinvointiyhteiskuntien uudistamisessa. Tiivistämme hankkeemme tulokset tässä katsausartikkelissa neljään teemaan: i) rahoitusta tulosten perusteella, ii) sosiaalinen talous yksityisen ja julkisen sektorin integraattorina, iii) vapaaehtoisissa on voimaa ja iv) yhteistuotannosta yhteiskehittämiseen. Havainnollistamme teemoja esimerkkien avulla.

SOSIAALISTEN INVESTOINTIEN LYHYT HISTORIA

Sosiaalisen investoinnin käsite tuli julkiseen keskusteluun 1990-luvulla eräänlaisena vastaiskuna uusliberalistiselle talouspolitiikalle, kun OECD:n ja Maailmanpankin johdolla ryhdyttiin etsimään yhteyttä talous- ja sosiaalipolitiikan välille. Sosiaalipolitiikasta haluttiin aktiivisempaa ja enemmän tulevaisuuteen suuntautuvaa (Jenson & Sain-Martin 2003, Sipilä 2011). Euroopan unionin sanastoon sosiaalinen investointi istutettiin 1990-luvun puolivälissä. Käsite ei löytänyt tietään EU:n asiakirjoihin itsestään. Sen läpimurto oli paljolti seurausta Anthony Giddensin, Gøsta Esping-Andersenin ja Anton Hemerijckin kaltaisten tutkijoiden aktiivisuudesta. Sosiaalinen investointi opposi hedelmälliseen maaperään, sillä se koettiin vauriissa maissa lääkkeeksi ylläpitää taloudellista kilpailukykyä ilman, että jouduttaisiin kärsimään uusliberalismin mukanaan tuomista sivuvaikutuksista. Ei olekaan ihme, että sosiaalisiin investointeihin luotettiin myös vuoden 2000 Lissabonin strategiassa (Vandenbroucke ym. 2011). Strategian tarkoituksena oli kehittää EU:sta maailman kilpailukykyisin talousalue 15 vuodessa. 15 vuoteen mahtuu monenlaista, kuten Yhdysvaltojen asuntolainamarkkinoilta ja pankkivalvonnan puutteista vuonna 2007 käynnistynyt maailmanlaajuinen finanssikriisi. Myös finanssikriisi korosti sosiaalisen investointiajattelun yhden peruspilarin merkitystä: investointi ihmisten osaamiseen lisää

heidän mahdollisuuksiaan selviytyä äkillisissä ja yllättävissä kriisitilanteissa. Hyvä peruskoulutus ja osaamisen säännöllinen päivittäminen tuottaa resilienssiä, joka auttaa tilanteissa, joissa maailma ympärillä muuttuu.

Sosiaalinen investointi on juurtunut kiinteäksi osaksi EU:n politiikkaa. Komissio on useissa politiikkasuosituksissaan (esim. 2013a, 2013b) kehottanut jäsenmaita investoimaan pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti ihmisten osaamiseen ja yhteisöjen yhteenkuuluvuuteen. Suositusten taustalla on ollut ajatus siitä, että osaamisen vahvistaminen lisää ihmisten työmarkkinakelpoisuutta. Työ on nähty välineenä, jonka kautta ihmiset sosiaalistuvat osaksi yhteisöjään. Vertauskuvallisesti ilmaistuna työ toimii samanaikaisesti sekä yhteiskunnallisena liimana että liukasteena, sillä se kiinnittää ihmiset osaksi isompaa kokonaisuutta ja pitää talouden pyörät pyörimässä.

EU:n rahoittamissa tutkimuksissa ja selvityksissä on tuotettu kosolti maakohtaisia arvioita ja toimenpidesuosituksia. Suomessa merkittävä osa sosiaalisista investoinneista keskittyy varhaiskasvatukseen ja erilaisiin lapsiperheiden tukimuotoihin, ja sovelletaan sosiaalisen investoinnin paradigmaa meillä jopa syntymättömiin lapsiin, neuvolajärjestelmän ja synnytysvalmennusten muodossa. Suomen kohdalla komissio on kiinnittänyt huomiota muun muassa kotihoidontuen vaikutuksiin. Hyvät tavoitteet ovat jossain määrin kääntyneet itseään vastaan. Esimerkiksi kotihoidontuen kaltainen investointi lapsiperheisiin on muodostanut ansan matalasti koulutetuille naisille, sillä se vaikeuttaa heidän paluutaan työmarkkinoille ja pienentää myös tulevaa eläkekertymää. Lisäksi komission raportissa huomioitiin vuonna 2015 hälyttävä kasvu lasten ja nuorten huostaanottojen määrässä. Taustalla nähdään julkisten resurssien suuntaaminen lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen, mikä on johtanut monin paikoin ennaltaehkäisevien perhepalveluiden, kuten matalan kynnyksen kotiavun, alasajon. Kysymys ei kuitenkaan ole luonnonvoimista, sillä tutkimuksissa on osoitettu, että osa suomalaisista kunnista on onnistunut samanaikaisesti sekä investoimaan perhepalveluihin että saavuttamaan kustannussäästöjä. (Kangas & Kalliomaa-Puha 2015.)

SOSIAALINEN INVESTOINTI PANOSTUKSENA INHIMILLISEEN PÄÄOMAAN

Sosiaalinen investointi on kameleonttimainen käsite, jonka sisältö riippuu määrittelijästään. Esimerkiksi Bernard Casey on arvioinut, että sosiaalisen investoinnin ympärille ei ole muodostunut episteemistä yhteisöä, joka ymmärtäisi käsitteen edes osapuilleen samansuuntaisesti (Casey 2016). Käsitteellisistä haasteista huolimatta sosiaalinen investointi nähdään käytännössä ympäri Eurooppaa yhä houkuttelevampana vaihtoehtona. Sosiaalinen investointi koetaan vahvaksi narratiiviksi, sillä siihen liitetään lupaus mahdollisuudesta saavuttaa vähemmällä enemmän (achieving more with less).

Sosiaalisella investoinnilla tarkoitetaan raha- tai työpanoksen sijoittamista ihmisten ja yhteisöjen hyvinvointiin. Sosiaalinen investointi ei ole tulonsiirtoa vaan toimintaa, jossa tähdätään apua tarvitsevien ihmisten toimintakyvyn pysyväisluonteiseen parantamiseen. Vanhaa sanontaa mukaillen kysymys ei ole kalan antamisesta köyhälle vaan koulutusmahdollisuuksien tarjoamisesta (Sipilä 2011). Hyvinvoinnin tuottamisen (provide) sijaan tavoitteena on hyvinvoinnin mahdollistaminen (enable) (Sipilä 2011). Kalan syö hetkessä, mutta kalastamalla voi hankkia uusia.

Sosiaalista investointia ei kutsuttaisi investoinniksi, ellei panostuksille odotettaisi tuottoa. Esimerkiksi koulunsa kesken jättäneen nuoren ohjaaminen koulutukseen on investointi tulevaisuuteen, jos koulutus tuottaa osaamista, joka johtaa työllistymiseen. Euron sijoittaminen nuoren elämäntilanteen kartoittamiseen ja toimenpiteiden räätälöintiin tulee yhteiskunnalle moninkertaisesti takaisin, kun nuoresta tulee toimeentulotukiluukun sijaan verotoimiston asiakas. Olennaista ei ole se, onko muutoksen aikaansaajana julkinen, yksityinen vai kolmas sektori vaan se, että investoinnin hyödyt ovat todennettavissa ja vaikuttavia.

Investointien hyötyjen arviointi ei ole helppoa, sillä kysymys on lähtökohtaisesti pitkällä aikavälillä koituvista hyödyistä. Mitä pidemmästä aikavälisestä kysymys, sitä epävarmemmaksi myös sosiaalinen investointi muuttuu. Ei esimerkiksi ole yksinkertaista sanoa, mitä osaamista työmarkkinoilla tarvitaan 10 vuoden kuluttua. Syynä ja seurauksen osoittamista vaikeuttaa lisäksi se, että sosiaalisten investointien hyötyjen arviointi edellyttää sektoreihin perustuvien siilojen yli ulottuvaa tarkastelua.

EU:n komissio (2013a, 2013b) määrittelee sosiaalisen investoinnin toiminnaksi, jonka tavoitteena on ihmisten koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia parantamalla ja kansalaisosallistumista edistämällä lisätä yhteiskunnallista vakautta ja sosiaalista koheesiota. Yksittäisten interventioiden sijaan sosiaalisessa investoinnissa korostetaan toimenpiteiden pitkäjänteisyyttä ja elinkaari-vaikuttavuutta. Hemerickin ym. (2016) mukaan sosiaalisessa investoinnissa on kysymys inhimillisen pääoman kasvattamisesta (raising 'stocks'), työvoiman tarjonnan lisäämisestä (easing 'flows') ja turvapuskureiden rakentamisesta (universalizing 'buffers'). Periaatteessa yksinkertaista, mutta käytännössä monimutkaista, sillä hyvät tavoitteet ovat osittain ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi työttömyysturvan leikkaaminen voi lisätä työvoiman tarjontaa, mutta voi olla lyhytnäköistä, jos seurauksena on työttömien ajautuminen taloudelliseen ahdinkoon. Uuden oppiminen on toissijaista, jos pitää miettiä onko huomiseksi syötävää.

SOSIAALINEN INVESTOINTI EUROOPPALAISISSA TARKASTELUSSA

Kymmenessä jäsenmaassa toteutettu tutkimushanke osoitti, että eurooppalaisen konsensuksen löytäminen sosiaalisten investointien nykytilasta, puhumattakaan niiden mahdollisuuksista tukea hyvinvointiyhteiskuntien strategista uudistumista, muistuttaa vaikeusasteeltaan ympyrän neliöimistä. Tutkimushanke vahvisti ennakkokäsitystä, että yhdessä maassa toimiva ratkaisu ei ole sellaisenaan kopioitavissa toiseen maahan. Historiallisista, poliittisista, taloudellisista, kulttuurisista ja juridisista erityispiirteistä johtuen sosiaalisen investoinnin muodot ja kehitysvaihe vaihtelevat maittain ja alueittain.

Väljästi ymmärrettynä sosiaalisilla investoinneilla on Pohjoismaissa liki satavuotinen historia. Siksi onkin ymmärrettävää, että INNOSI-hankkeen kumppanit olivat erityisen kiinnostuneita suomalaisten ja ruotsalaisten kokemuksista. Jo hankkeen alkuvaiheessa toteutettu kirjallisuustutkimus ja nykytila-analyysi kuitenkin osoittivat, että monet hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät projektit toteuttivat sosiaalisen investoinnin tavoitteita yhteiskuntamallista ja sosiaalipolitiikan perinteistä riippumatta (Barnett ym. 2016, Prandini ym. 2016, Schöner ym. 2016). Vaikka yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen kopiointi onkin mahdotonta, toisilta oppiminen ei sitä ole. INNOSI-hankkeen keskeiset opit voidaan tiivistää neljään teemaan.

Rahoitusta tulosten perusteella

INNOSI-hankkeen 10 tapaustutkimuksen kohteena olleet projektit rahoitettiin enimmäkseen julkisista varoista, joko kansallisista tai EU:n rahoitusohjelmista. Kysymys oli monissa tapauksissa melko perinteisestä sosiaalipolitiikasta – ei pitkän tähtäimen tavoitteellisesta sosiaalisesta investoinnista. Rahoitusta ei oltu kytketty projektien tuloksiin vaan tavoitteisiin. Lähimmäksi sosiaalisen investoinnin ideaalia yllettiin Iso-Britannian Payment by Results -ohjelmassa (PbR). Ohjelman puitteissa toteutettavat projektit vaihtelevat, mutta niitä yhdistää kolme tekijää: i) rahoitus on sidottu ennalta sovittujen tulosten toteutumiseen, ii) rahoitusta saavien projektien toteuttajilla on autonomia toimenpiteiden osalta ja iii) tulosten arviointi ja maksatuspäätökset ovat toimijoista riippumattomia.

PbR-ohjelmalla on sekä kannattajansa että vastustajansa. Ohjelmaa kannattavien keskeinen argumentti perustuu toimijoiden autonomiaan, jonka nähdään lisäävän joustavuutta ja innovatiivisuutta. Paikalliset olosuhteet tuntevat ihmiset ovat perillä avuntarpeessa olevien ihmisten arjesta ja voivat siten räätälöidä ihmisille sopivia palveluja. Ohjelmaa vastustavat pelkäävät 'kermankuorintaa'. Rahoituksen sitominen

tuloksiin voi heidän mukaansa ohjata investoinnit kohteisiin, joissa tavoitteiden mukaiset tulokset on helpoimmin saavutettavissa.

INNOSI-hankkeessa tutkitut Iso-Britannian investointiprojektit eivät olleet puhtasoppisesti PbR-ohjelman mukaisia, sillä niissä ei oltu siirretty projektin koko rahoitusriskiä julkiselta sektorilta investoijien kannettavaksi. Projektit olivat sekamalleja, joissa kyllä vältyttiin kermankuorinnan kaltaisilta negatiivisilta seurauksilta, mutta joissa ei toisaalta kyetty hyödyntämään toimijoiden autonomiaan liittyvää innovaatiopotentiaalia.

Vuosikymmenten saatossa vakiintuneet julkis-yksityisen yhteistyön mallit ovat sitkeässä. Julkiset hankinnat, suorat tulonsiirrot ja avustukset muodostanevat jatkossakin eurooppalaisen sosiaalipolitiikan kovan ytimen. Hankkeemme osoitti osaltaan, että uusia yhteistyötapoja etsitään ja kokeillaan aktiivisesti ympäri Eurooppaa. Tulokseen perustuva rahoitus ja erilaiset vaikuttavuusinvestoinnin (social impact bonds, social impact investment) muodot ovat osoittautuneet lupaaviksi. Kokeilut ovat olleet taloudelliselta mittakaavaltaan toistaiseksi kuitenkin melko pieniä, joten vielä on ennen aikaista sanoa, miten hyvin ne toimivat eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden strategisessa uudistamisessa.

Sosiaalinen talous yksityisen ja julkisen sektorin integraattorina

INNOSI-hankkeen tapaustutkimuksia yhdisti se, että niissä kaikissa tavoiteltiin yhteiskunnallisen hyvän aikaansaamista eri sektoreiden ja toimijoiden välisellä yhteistyöllä. Koska kansalaisten ja yhteisöjen ongelmat eivät noudata palvelusiilojen mukaisia rajoja, on luontevaa, että myös ratkaisuja etsitään yhteisvoimin. Palvelujen kohdalla innovatiiviset ratkaisut syntyvät siiloja todennäköisemmin toimijoiden välisillä rajapinnoilla. Erityistä huomiota hankkeessa kohdistettiin sosiaalisen talouden toimijoihin. Sosiaalisella taloudella tarkoitetaan taloudellista toimintaa, joka ei ole yksityisomistuksessa, mutta ei myöskään julkisen sektorin vastuulla.

INNOSI-hankkeen tapaustutkimuksissa oli kirjava joukko sosiaalisen talouden organisaatioita, kuten kansainvälisiä voittoja tavoittelemattomia järjestöjä, yhteiskunnallisia yrityksiä, tietyn teeman ympärille muodostuneita paikallisyhteisöjä, palvelujen käyttäjien organisoimia yhteenliittymiä ja uskonnollisia yhteisöjä.

Yhteistyön muodot vaihtelivat löyhistä ja epämuodollisesti verkostoista strategisiin kumppanuuksiin. Tapaustutkimuksen pohjalta voidaan sanoa, että yhteistyön tuloksellisuus edellyttää yhteisesti jaettua visiota, joka saa yhteistyöhön osallistuvat puhaltamaan samaan hiileen. Yhteistyön onnistumisen tiellä on myös esteitä. Mitä enemmän yhteistyöhön osallistuu erilaisia toimijoita, sitä todennäköisempää on myös se, että toimijoiden välille syntyy eturistiriitoja ja kilpailevia intressejä (ks. yhteistyön ongelmista esim. Jalonen ym. 2013).

Sosiaalisen talouden moottorina ei ole voiton maksimointi vaan ihmisten arjen helpottaminen. Sosiaalinen talous tuottaa parhaimmillaan innovatiivisia ja toimivia ratkaisuja todellisiin ongelmiin. Usein kysymys on melko pienimuotoisista ja paikallisesti toteutetuista piloteista ja kokeilusta. Erinomainen esimerkki sektorirajat ylittävän yhteistyön tarpeesta ja hyödyistä on Saksan Münsterissä syntynyt MAMBA-verkostotoiminta (Münsters Aktionsprogramm für MigrantInnen und Bleibeberechtigte zur Arbeitsmarktintegration), jonka tavoitteena on tukea maahanmuuttajien kotoutumista ja edistää heidän työllistymistään. Lähtökohtana työvoimatoimiston, maahanmuuttajajärjestöjen ja valmennuspalveluja tuottavien yritysten yhteistyölle on ollut kyetä ymmärtämään maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita paremmin, vähentää ennakkoluuloja ja rakentaa luottamusta eri toimijoiden välillä, sekä saattaa potentiaalisia työntekijöitä ja työnantajia yhteen. Verkostomainen toiminta on mahdollistanut yksilöllisempien koulutusratkaisujen räätälöinnin ja auttanut nopeuttamaan työllistymistä.

Yksi järjestöjen ja julkisen sektorin kumppanuuden keskeisistä hyödyistä on holistisempi toimintatapa. Yhteistyön tulos näkyy toimivampana asiakasohjauksena sen sijaan että asiakasta juoksutettaisiin "luukulta toiselle". Göteborgissa kokeiltu IOP-kumppanuusmalli (Idéburna Offentliga Partnerskap), joka koskee yksin maahantulleita lapsia ja nuoria, on mahdollistanut sektoreiden välisen tietojen vaihtamisen ja resurssien kohdentamisen tarpeiden mukaan.

Joskus paikallisena alkanut toiminta leviää laajemmalle. Näin on käynyt esimerkiksi Italiassa Emilia Romagnan alueella syntyneelle lastenhoitomallille, josta on sittemmin muotoutunut kansainvälisesti tunnettu ja tunnustettu lapsilähtöinen pedagoginen suuntaus, Reggio Emilia -pedagogiikka. Joskus paikalliseksi jäävä hanke voi toimia innostavana esimerkkinä ja mallina muille. Hollannin Utrechtissa toteutettu Green Sticht -projekti on saavuttanut hyviä tuloksia asunnottomien uudelleenintegroimisessa ja samojen toimintaperiaatteiden pohjalta on syntynyt vastaavia paikallisia hankkeita uusille asuinalueille.

Investointi-ajattelun hengessä sosiaalisen talouden toimijoita ei pidä nähdä pelkästään julkisen sektorin kumppaneina palvelujen tuottamisessa vaan aktiivisina vaikuttajina, joiden kädenjälki näkyy myös politiikan muotoilussa. Muun muassa saksalaisen MAMBA-verkoston toimijoilla on ollut näkyvä rooli pakolaisten vaikean tilanteen tuomisessa julkiseen keskusteluun sekä viranomaisten ja työnantajien tietoisuuteen. Ruotsissa julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuusmalliin osallistuneet kansalaisjärjestöt kokivat saaneensa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa paikalliseen politiikkaan. Kysymys on paljolti politiikan legitimitetistä eli kansalaisten "äänen" kuulemisesta ja kansalaisyhteiskunnan rakentamisesta.

Vapaaehtoisissa on voimaa

Kaikki INNOSI-hankkeen tapaustutkimusten kohdeprojektit olisivat olleet vaikeuksissa ilman vapaaehtoisia. Vapaaehtoisten käyttämä aika, osaaminen ja innostus pitivät projekteja käynnissä. Esimerkiksi Münsterin MAMBA-projektiin pyörittämiseen osallistui noin 200 vapaaehtoista. Samoin Ruotsissa toteutetussa maahanmuuttajanuorten ongelmiin pureutuvassa projektissa vapaaehtoisilla oli keskeinen rooli. Mukana olleiden yhdeksän voittoa tavoittelematonta järjestön erikoisosaamista oli juuri vapaaehtoisten rekrytointi. Vapaaehtoistoiminta oli useimmissa tutkituissa projekteissa kriittinen resurssi, joka varmisti sen, että julkisen sektorin ohjaama rahoitus myös käytettiin tehokkaasti.

Vapaaehtoiset ovat elintärkeitä, mutta vapaaehtoistoiminnassa esiintyy myös merkittäviä maakohtaisia eroja. Joissakin tapauksissa vapaaehtoistoiminta organisoituu yhteisen edun ympärille, kuten esimerkiksi Emilia Romagnan alueella, jossa työssä käyvät äidit innovoivat tarpeisiinsa sopivia lastenhoitopalveluja. Münsterissa pakolaisten eteen vapaaehtoistyötä tehneillä organisaatioilla oli vahva yhteys paikallisiin katolisiin ja protestanttisiin yhteisöihin. Unkarin Tanoda-kouluissa puolestaan vapaaehtoistoiminta on rahoituksen puuttumisen vuoksi osittain pakon sanelemaa.

Vapaaehtoistoiminta lisää myös yhteisöjen sosiaalista pääomaa ja tarjoaa kanavan ihmisten integroitumiselle yhteisöihin. Esimerkiksi Puolassa toteutettavan Active at Any Age -projektin ja Hollannissa toimivan yhteiskunnallisen yrityksen Green Stichtin tavoitteena on tukea ihmisten aktivoitumista ja verkostoitumista. Parhaimmillaan työskentely vapaaehtoisena ei ole vain kohteen auttamista, vaan samalla myös vapaaehtoisten oman elämänlaadun ja elinympäristön parantamista.

Olipa kyse poliittisista päätöksentekijöistä, viranomaisista tai hyödynsaajista, vapaaehtoistoimintaan suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti. Suhtautuminen muuttuu, jos vapaaehtoistoiminnan koetaan korvaavaan julkisrahoitteisia palveluja tai tiettyjen professioiden tehtäviä. Vapaaehtoisten ja usein kokemattomien hyödyntäminen julkisten palvelujen tuottamisessa voidaan nähdä professioiden näkökulmasta vallitsevia valta- ja organisaatorakenteita uhkaavaksi tekijäksi (ks. lisää esim. Crawford ym. 2004).

Yhteistuotannosta yhteiskehittämiseen

Yhteistuotanto (co-production) saa muotonsa ylhäältä alaspäin (top-down) tapahtuvan ohjauksen ja alhaalta ylöspäin (bottom-up) syntyvän organisoitumisen yhteisvaikutuksesta. Tavanomaisesti palvelujen yhteistuotannolla tavoitellaan käyttäjien todellisiin tarpeisiin kohdistuvia räätälöityjä ratkaisuja. Näin oli myös INNOSI-hankkeessa tarkastelluissa projekteissa, joiden kehittämisen lähtökohdiana oli, että yhdelle sopiva palvelu ei välttämättä sovi toiselle.

Käyttäjien osallistamisen asteessa sen sijaan oli vaihtelua. Toista ääripäätä edustivat henkilökohtaiseen budjetointiin perustuvat ratkaisut. Henkilökohtaisessa budjetoinnissa julkishallinto siirtää vastuun palvelun kustannusten seuraamisesta hyödynsaajille tai heidän edustajilleen. Esimerkiksi Italian Sardiassa vaikeasti vammaisten ihmisten lähipiiri veloitetaan arvioimaan palvelutarve ja suunnittelemaan tarpeisiin sopiva palvelukokonaisuus henkilökohtaisen budjetin sallimissa rajoissa. Espanjan Valenciassa toteutetaan piirun verran syvällisempää lähestymistapaa yhteistuotantoon. Valenci Activa on ohjelma, jonka puitteissa kansalaisia sitoutetaan rakentamaan yhdessä julkisten toimijoiden kanssa henkilökohtainen palveluportfolio.

Yhteistuotantoa pidemmälle menevää toimintaa voidaan kuvata yhteiskehittämiseksi (co-creation). Myös yhteiskehittämisessä korostetaan palvelujen räätälöintiä. Se kuitenkin poikkeaa yhteistuotannosta, koska yhteiskehittämisen ytimessä on ihmisten ja yhteisöjen osallistaminen jo päätöksentekovaiheessa. Yhteiskehittämisessä ei tyydytä palvelujen tuottamiseen yhdessä vaan nimensä mukaisesti niiden kehittämiseen yhdessä. INNOSI-hankkeen esimerkeistä selkeimmin yhteiskehittämisen kriteerit täyttyivät Kainuussa, jossa Suomen Kuntaliitto ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä toteuttivat asiakaslähtöisen yhteiskehittämisen prosessin. Kainuun prosessissa pyrittiin määrittelemään ja muotoilemaan kuntalaisten tarpeisiin perustuvia palveluita. Työskentelyssä hyödynnettiin palvelumuotoilun menetelmiä, ja kuntalaisten arkisia palvelutarpeita kartoitettiin muun muassa palvelukarttojen ja -päiväkirjojen avulla. Kainuun esimerkissä oli keskeistä kuntalaisten osallistuminen prosessiin ja tässä tapauksessa yhteiskehittämisellä olikin vahva demokratiaulottuvuus. INNOSI-hankkeessa tutkitun Kainuun prosessin tuloksena on syntynyt Arjen pelastajat -konsepti, jossa tähdätään työelämän tai koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten ja ikääntyneiden sosiaalisten taitojen, työelämäkyvyn ja hyvinvoinnin parantamiseen (Jäppinen & Nieminen 2015, Klemelä 2018).

Joissakin tapauksissa yhteiskehittäminen voi olla tavoite, joka ei lopulta käytännössä toteudu halutulla tavalla. Ruotsin IOP-kumppanuusmallissa maahanmuuttajanuorten oli määrä osallistua palvelujen arviointiin, koska se nähtiin arvokkaana voimaantumisen ja osallistumismahdollisuuksien kannalta. Verkoston toimijat kuitenkin arvioivat, etteivät he kyenneet osallistamaan nuoria riittävästi.

Onkin tärkeää huomioida, että yhteiskehittäminen vaatii aikaa ja panostusta. Ihmisten halua osallistua ja sitoutua yhteisen hyvän edistämiseen ei voida pitää itsestäänselvyytenä – etenkin silloin kun puhutaan työelämän ulkopuolella olevista syrjäytyneistä ryhmistä. Parhaimmillaan yhteiskehittämiseen investoidut resurssit voivat tuottaa parempaa tietoa asiakkaiden palvelutarpeista ja uusia ideoita palvelujen toteuttamistavoista, ja yksilön näkökulmasta omaan elämäntilanteeseen ja tarpeisiin räätälöityjä palveluja.

Ihmisten saaminen mukaan yhteiskehittämiseen edellyttää kekseliäisyyttä keinovalikoiman suhteen. Teknologia tarjoaa monia uusia kanavia osallistua. Mielenkiintoinen esimerkki palvelunkäyttäjien kokemustiedon keräämisestä on INNOSI-hankkeessa hyödynnetty Yhteisöreportteri-menetelmä (Community Reporter), joka perustuu kännykkäkameralla kuvattuihin videoihin ja ihmisten omien tarinoiden tuomiseen tutkimustiedon rinnalle (ks. <http://innosi.eu/community-reporting/>). Kehittämisen narratiivista tulee vakuuttavampi, kun sen raaka-aineena on käytetty ihmisten omia kokemuksia. Kokemustiedon integrointi julkisten palvelujen kehittämiseen on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty, sillä kansalaiset eivät muutu yhdessä yössä toimenpiteiden kohteista aktiivisiksi asiakkaisiksi (ks. esim. Bäcklund ym. 2014).

JOHTOPÄÄTÖKSET

INNOSI-hankkeessa tehdyn kansainvälisen vertailevan politiikka-analyysin perusteella näyttää siltä, että kansallisella tasolla sosiaalisia investointeja tarkastellaan etupäässä taloudellisten linssien läpi. Tapaustutkimusten näkökulmasta tilanne näytti toisenlaiselta, sillä useimmissa tapauksissa projektien toteuttajina oli sosiaalisen talouden toimijoita, joiden toimintaa ohjaavana arvopohjana on sosiaalinen oikeudenmukaisuus, ei taloudellinen tehokkuus. Tapaustutkimuksissa sosiaalisten investointien sosiaalinen ulottuvuus painottui vahvasti: yhtäältä korostui eri sektoreita edustavien toimijoiden vuoropuhelu, yhteistyö ja uusi työnjako, toisaalta kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja osallisuus.

Hankkeen tapaustutkimukset puhuvat sen puolesta, että 1990-luvun puolivälistä alkanut sosiaalisten investointien aikakausi ei näytä heikkenemisen merkkejä. Päinvastoin, ”uudet sosiaaliset riskit”, kuten ongelmat maahanmuuttajien integroitumisessa, epävarmuudet työmarkkinoilla, nuorten syrjäytyminen ja perhesuhteiden katkonaisuus (esim. Kautto 2001, Jenson 2017, Julkunen 2017) edellyttävät ratkaisuja, joissa kalojen jakamisen (Sipilä 2011) sijaan keskitytään kansalaisten kalastusvalmiuksien kehittämiseen. Yhteiskunnallinen eheys ei synny yksinomaan tulonsiirroilla vaan vaatii *sosiaalisia innovaatioita* (esim. Mumford 2002, Mulgan ym. 2007, Murray ym. 2010, Jalonen 2013). Innovaatio ei ole investoinnin synonyymi, mutta niillä on usein toiminnallinen yhteytensä. Sosiaalinen innovaatio tarkoittaa keksintöä ja sen toimeenpanoa, joka vastaa yhteiskunnallisiin tarpeisiin, joiden tyydyttämisessä perinteiset markkinamekanismit syystä taikka toisesta epäonnistuvat. Sosiaalisten innovaatioiden yhteiskunnalliset vaikutukset leviävät laajalle, sillä välittömien tarpeiden tyydyttämisen lisäksi ne luovat pohjaa uudelle yhteisöllisyydelle (Mulgan ym. 2007). Sosiaalisiin innovaatioihin liittyykin parhaimmillaan vahva positiivinen ulkoisvaikutus. Sosiaaliset riskit muuttuvat mahdollisuuksiksi ja sosiaalisten innovaatioiden aihioiksi, kun niiden ratkaisuyrityksiin liitetään tuotto-odotus. Esimerkiksi syrjäytymisen ehkäiseminen voi olla houkutteleva investointikohde, jos sen ratkaisemisessa kiinnitetään huomiota mitattaviin tuloksiin. Ilman tietoa toiminnan vaikuttavuudesta, investoijien houkuttelussa ei ole mieltä.

Sosiaalinen investointi on linjassa meillä ja maailmalla voimistuvaan trendiin, jossa yritykset panostavat toimintansa yhteiskuntavastuullisuuteen. Kysymys ei ole hyväntekeväisyydestä vaan käsityksestä, jonka mukaan yritys, joka laiminlyö yhteiskunnallisia tehtäviään, vaarantaa ennen pitkää myös oman olemassaolonsa. Monet edelläkävijäyritykset viestivät nykyään sosiaalisesta vastuunkannostaan käynnistämällä yhteiskunnallisia yhteistyöprojekteja. Tehtäväkenttää riittää, sillä monimutkaisista ja sektorienvälisistä rajat ylittävistä sosiaalisista ongelmista ei ole pulaa.

Suomessa käynnissä oleva sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteena on yksinkertaistaa rahoitusta ja saada kustannusten kasvu hallintaan. Loppuvuodesta 2017 sote-uudistus on politisoitunut maakuntahallinnon, kansalaisten valinnanvapauden ja yksityisten terveystalouden liikevoiton ympärille. Nähtäväksi jää, millaisia työkaluja uudistuksessa syntyy kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. INNOSI-hankkeessa opitun perusteella emme väheksyisi kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoisten roolia, kansalaisten osallistamiskulttuurin vahvistamista sekä sellaisten rahoitusmallien kehittämistä, jotka vetävät puoleensa myös yksityisiä sijoittajia.

Acknowledgements

This paper was created in conjunction with the Co-creation of Service Innovation in Europe (CoSIE) project. The project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme H2020-SC6-COCREATION-2017 under grant agreement No 770492. www.cosie-project.eu

Publication date: November 1, 2018

LÄHTEET

Barnett, Stephen J., Bailey, Gavin & Fox, Chris (2016). *A provisional overview of public policy according to 'social investment' from institutional perspective according to policy instruments analysis and public policy analysis.*

<http://innosi.eu/wp-content/uploads/2016/04/InnoSI-Deliverable-D2-3.pdf>
Luettu 1.11.2017.

Bäcklund, Pia, Kallio, Kirsi P. & Häkli, Jouni (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15(3), 311–327.

Casey, Bernard (2016). Social Investment between policy narrative and paradigm. Alustus INNOSI-hankkeen seminaarissa Bolognassa 6.–7.10.2016.

Crawford, Mike, Rutter, Deborah & Thelwall, Sarah (2004). *User involvement in change management: A review of the literature.* London: Imperial College.

European Commission (2013a). *Social Investment: Commission Urges Member States to Focus on Growth and Social Cohesion.* Directorate for Employment, Social Affairs and Inclusion.

European Commission (2013b). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020.* COM(2013) 83 Final.

Hemerick, Anton, Bugoon, Brian, Di Pietro, Alessandro & Vydra, Simon (2016). *Assessing Social Investment Synergies (ASIS).* European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit C1 - Social Investment Strategy. European Commission, B-1049 Brussels.

Jalonen, Harri (2013). Sosiaalinen innovaatio – Graalin malja vai vanhaa viiniä uudessa leilissä? Teoksessa Ollila, Seija & Raisio Harri (toim.). *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*, 282–304, Acta Wasaensia 277, Vaasan yliopisto, Vaasa.

Jalonen, Harri, Lindell, Juha, Puusinen, Alisa & Raisio, Harri (2013). Yhteistuotannon käänköpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. *Hallinnon Tutkimus* 32(4), 284–300.

Jenson, Jane (2017). Modernising the European social paradigm: social investments and social entrepreneurs. *Journal of Social Policy* 46(1), 31–47.

Jenson, Jane & Saint-Martin, Denis (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology* 28(1), 77–99.

- Julkunen, Raija (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. SoPhi 137, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Jäppinen, Tuula & Nieminen, Ville (2015). *Asiakaslähtöisyys päätöksenteossa. Yhdessä kehitetty alueellinen lähipalvelumalli – muutos kunnallisessa päätöksenteko- ja palvelurakenteessa sekä toimintakulttuurissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kangas, Olli, Kalliomaa-Puha Laura (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment. Finland*. European Commission. B-1049 Brussels.
- Kautto, Mikko (2001). *Diversity among Welfare States. Comparative Studies on Welfare State Adjustment in Nordic Countries*. Helsinki: Stakes.
- Klemelä, Juha (2018). Asiakaslähtöinen palvelukehittäminen – kokemuksia Kainuusta. Hyväksytty julkaistavaksi *Focus Localis* -lehdessä (ent. Kunnallistieteellinen aikakauskirja).
- Marques, José C. & Mintzberg, Henry (2015). Why corporate social responsibility isn't a piece of cake. *MIT Sloan Management Review* 56(4), 8–11.
- Mulgan, Geoff, Tucker, Simon, Ali, Rushanara & Sanders, Ben (2007). *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford: Said Business School.
- Mumford, Michael, D. (2002). Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal* 14(2), 253–266.
- Murray, Robin, Caulier-Grice, Julie & Mulgan, Geoff. (2010) *The Open Book of Social Innovation*. The Young Foundation & NESTA.
- Prandidi, Riccardo, Orlandini, Matteo & Guerra, Alice (2016). *Social investment in times of crisis: a quiet revolution or a shaken welfare capitalism?*
<http://innosi.eu/wp-content/uploads/2016/03/D3-1-Unibo-100316.pdf>
Luettu 1.11.2017.
- Schöner, Carolin, Freise, Matthias & Zimmer, Annette (2016). *The role of social economy to deliver social outcomes. A social investment perspective*.
<http://innosi.eu/wp-content/uploads/2016/05/InnoSI-D3-3.compressed.pdf>
Luettu 1.11.2017
- Sipilä, Jorma (2011). Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 76(4), 359–372.
- Vandenbroucke, Frank, Hemerijck, Anton & Palier, Bruno (2011). *The EU Needs a Social Investment Pact*. OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May 2011.