

Kolmas sektori ja julkinen valta

Ritva Pihlaja

Kolmas sektori ja julkinen valta

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA

Kunnallisalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 61

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Ritva Pihlaja

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010

ISBN 978-952-5801-21-7 (nid.)

ISBN 978-952-5801-20-0 (PDF)

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE 7

TIIVISTELMÄ 9

- 1 JOHDANTO 11
 - 1.1 Kolmas sektori ja julkinen valta – ristiriitainen tilanne 11
 - 1.2 Maaseudun suuri muutos ja palvelujen järjestäminen 12
 - 1.3 Kolmas sektori ja maaseutukunnat 13

- 2 TUTKIMUKSEN TAVOITE, TOTEUTUS, AINEISTO JA RAKENNE 16
 - 2.1 Tavoite 16
 - 2.2 Toteutus ja aineisto 16
 - 2.2.1 Sähköinen kuntakysely 17
 - 2.2.2 Teemahaastattelut 18
 - 2.3 Tutkimuksen rakenne 20
 - 2.4 Kolmas sektori käsitteenä 21

- 3 MAASEUTUKUNTIEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEN KASVAVAT HAASTEET 23
 - 3.1 Väestö vanhenee ja vähenee, huoltosuhde vinoutuu, työntekijät eläköityvät 23
 - 3.2 Rahoitus ja tehtävät epätasapainossa 26
 - 3.3 Julkisen vastuun rajat 29

- 4 KOLMAS SEKTORI PALVELUJEN TUOTTAJANA 32
 - 4.1 Kolmas sektori palvelujen tuottajana Suomessa 32
 - 4.2 Maaseudun kolmas sektori palvelujen tuottajana 36
 - 4.3 Palvelujen rahoitus 40
 - 4.3.1 Järjestöjen rahoituspalapeli 42
 - 4.3.2 Julkinen sektori sektoroituu 43
 - 4.4 Vapaaehtoistyötä vai palkkatyötä? 45
 - 4.5 Kilpailua vai palveluaukkoja? 49
 - 4.5.1 Yleishyödyllisyys 52
 - 4.5.2 Yleishyödylliset palvelut 54
 - 4.5.3 Yleishyödylliset taloudelliset ja ei-taloudelliset palvelut 55

4.5.4	SGEI-palvelut ja maaseutu	56
4.5.5	Valtiontukisääntely	57
4.5.6	Järjestöjen intressi	58
4.5.7	Kuntien intressi	59
4.5.8	Yleishyödyllistä vai elinkeinotoimintaa?	61
4.5.9	Kuntien avustukset ja hankinnat	64
5	KOLMAS SEKTORI IHMISTEN HYVINVOINNIN JA YHTEISÖLLISYYDEN TUKIJANA	68
5.1	Perinteisen järjestötoiminnan merkitys	68
5.2	Ihmisten hyvinvoinnin monipuolinen tukija	72
5.2.1	Aktiivisuutta ja vireyttä	72
5.2.2	Kuntien toiminnan täydentäjä, vastuun ja tasavertaisuuden vaikeat rajanvedot	73
5.2.3	Seurakuntien diakoniatyö	75
5.2.4	Inhimillistä ja lähellä	76
5.3	Yhteisöllisyyden vahvistaja	79
5.3.1	Tapahutumien järjestäjä	79
5.3.2	Sosiaalisen verkon ja kanssakäymisen vahvistaja	80
6	KOLMAS SEKTORI JA LÄHIDEMOKRATIA	87
7	YHTEENVETO, TOIMENPIDE-ESITYKSET JA TULEVAISUUDENKUVIA	91
7.1	Vaikea käsite	92
7.2	Ihmisten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden tukija	93
7.3	Palvelujen tuottaja	94
7.4	Vaikeilla rajapinnoilla	95
7.4.1	Vapaaehtoistoiminta ja palkkatyö	95
7.4.2	Lakisääteiset ja ei-lakisääteiset tehtävät	96
7.4.3	Yritystoiminta ja järjestötoiminta	97
7.4.4	Kansalliset olosuhteet ja EU-lainsäädäntö	99
7.4.5	Yhteisötalous Euroopassa, entä Suomessa?	101
7.5	Ehdotuksia toimenpiteiksi	103
7.6	Tulevaisuudenkuvia	108
	<i>Tulevaisuudenkuva 1: Yhteiskunnalliset yritykset maaseudun palvelutuotannossa</i>	109
	<i>Tulevaisuudenkuva 2: Osuuskunnat julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyömuotona</i>	110
	<i>Tulevaisuudenkuva 3: Yhteissuunnittelulla ja tuotannolla parempaan lopputulokseen</i>	112
	<i>Tulevaisuudenkuva 4: Järjestötyötulo kolmannen sektorin mahdollisuutena</i>	113
	<i>Tulevaisuudenkuva 5: Yhteistyöjärjestö apuna osaamisessa ja jaksamisessa</i>	114
	LÄHTEET	116

Esipuhe

Kolmannesta sektorista sekä järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa käydään vilkasta keskustelua. Aiheesta on viime vuosina toteutettu myös lukuisia hankkeita, selvityksiä ja tutkimuksia.

Näistä sekä ajankohtaisesta keskustelusta puuttuu kuitenkin yksi erittäin tärkeä näkökulma. Millaisia ovat kolmannen sektorin ja järjestöjen rooli ja tehtävät maaseutumaisissa kunnissa? Minkälaisena toimijana kolmas sektori ja järjestöt nähdään maaseutumaisissa kunnissa nyt, kun väestö-, kunta- ja palvelurakenne ovat voimakkaasti muuttumassa?

Tämä tutkimus tuo kolmannesta sektorista ja palvelujen järjestämisestä käytävään keskusteluun maaseutumaisen Suomen äänen.

Jo tutkimuksen otsikko – Kolmas sektori ja julkinen valta – viittaa siihen, että kolmannen sektorin asemaan yhteiskunnassamme liittyy monia vaikeita kysymyksiä riippumatta siitä, toimitaanko kaupungissa vai maaseudulla. Tutkimuksessa pohditaan näitä yleisiä järjestötoiminnan ja palvelujen järjestämisen kysymyksiä, mutta erityisen huomion kohteena ovat maaseudun kolmas sektori ja maaseutumaiset kunnat. Kolmannen sektorin ja kuntien toimintaympäristö sekä palvelujen järjestämisen suuret kysymykset ovat maaseudulla kovin erilaiset kuin kaupungeissa ja isoissa taajamissa.

Tutkimus on toteutettu yhteistyössä Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) kansalaisjärjestöteemaryhmän kesken. Kiitän sekä tutkimuksen rahoittajana toiminutta Kunnallisanalan kehittämissäätiötä että työtovereita Ruralia-instituutissa. Erityisen kiitoksen esitän kansalaisjärjestöteemaryhmän jäsenille sekä kaikille tutkimuksessa haastattelemilleni henkilöille ympäri Suomea. Kansanne käydyt keskustelut ovat opettaneet paljon ja auttaneet tutkimuksen vaikean teeman hahmottamisessa. Lämpöisimmän kiitoksen saa kuitenkin oma perheeni. Olette hienosti jaksaneet antaa äidille ajatus- ja työrauhan!

Toivon, että tutkimuksen tuottamaa tietoa hyödynnetään monin tavoin niin käytännön tasolla kylissä ja kunnissa kuin valtionhallinnossa ja politiikan areenoillakin, sekä maaseudulla että kaupungeissa.

Porvoossa syksyllä 2010

Ritva Pihlaja

Tiivistelmä

Tutkimuksessa selvitettiin, millaisena toimijana kolmas sektori eli järjestöt nähdään maaseutumaisissa kunnissa nyt, kun kunta- ja palvelurakenne on muuttumassa ja väestö ikääntymässä.

Maaseutukunnat odottavat järjestöiltä panosta kaikkein eniten *sosiaalisten verkostojen, niitä vahvistavan ihmisten kanssakäymisen ja yhteisöllisyyden vahvistajana*. Erilaisten tapahtumien sekä kulttuuri-, liikunta-, nuoriso-, harrastus- ja vapaa-ajan toiminnan järjestäminen, ympäristöhoito, perinteen ja historian tallentaminen sekä asukas- ja kylätoiminnan ylläpitäminen ovat maaseutukunnissa toimivien järjestöjen vahvaa toimintakenttää. Tällaisen järjestötoiminnan taloudellisen merkityksen nähdään korostuvan, kun väestön terveyden ja toimintakyvyn eteen tehtävän työn tarve kasvaa.

Ajankohtainen poliittinen puhe tuo kolmannen sektorin esille *palvelujen tuottajana*. Järjestöt ovat myös monissa maaseutukunnissa paikallisesti merkittäviä palvelujen tuottajia ja työllistäjiä. Tutkimuksessa tuli kuitenkin selvästi esille se, ettei kolmannen sektorin palveluntuottajaroolin vahvistumista pidetä varsinkaan harvaan asutun maaseudun pienissä kunnissa kovin realistisena. Järjestöjen roolin ja tehtävien kasvua palvelujen tuottajana jarruttaa erityisesti rahoituksen epävarmuus sekä järjestöväen ikääntyminen ja aktiivisten toimijoiden vähäinen määrä.

Järjestöt nähtiin varsinkin kunnissa tehdyissä haastatteluissa *vapaaehtoistyön paikkana*. Tämä työn järjestämisen periaate kolmatta sektoria määrittävänä tekijänä tuli esille huomattavasti useammin kuin esimerkiksi se, tavoitellaanko toiminnalla voittoa vai ei. On helppo ymmärtää, että kolmas sektori pyritään hahmottamaan vapaaehtoistyön paikaksi, varsinkin kun palvelujen tuottamisen rahoitus on sekä kunnissa että järjestöissä muodostumassa entistä vaikeammaksi kysymykseksi.

Siihen, tehdäänkö työ järjestöissä palkkatyönä vai vapaaehtoistyönä, sisältyy myös yksi kolmatta sektoria koskevan poliittisen keskustelun sokeista pisteistä. Vielä ei ole keskusteltu niistä rajoista, mitä maaseudun yhdistyksiltä ja niissä

vapaaehtoiselta pohjalta toimivilta ihmisiltä voidaan ylipäätään edellyttää. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että mikäli kolmannen sektorin odotetaan osallistuvan sellaisten palvelujen tuottamiseen, jotka edellyttävät sitoutumista, säännöllisyyttä ja pitkäjänteisyyttä, ei tällaisia tehtäviä voida edellyttää hoidettavaksi järjestöissä vapaaehtoisvoimin, ilman korvausta. Tällaisten tehtävien hoitamiseen tarvitaan palkattuja työntekijöitä myös järjestöissä.

Suomessa on alueita ja palveluja, joissa julkiset palvelut eivät riitä ja yritysmaaiselle palvelutuotannolle ei ole edellytyksiä. Järjestöjen palvelutoimintaa syntyy usein juuri tällaisiin tilanteisiin ja sinne, missä taloudellista voittoa tavoittelevia yrityksiä ei ole, joko toiminnan heikon tuottavuuden, pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen aiheuttamien korkeampien tuotantokustannusten tai asiakkaiden vähäisen maksukyvyn takia.

Ongelmallista on, ettei näitä maaseudun olosuhteita ja palvelumarkkinoiden erityispiirteitä ole otettu huomioon tuotaessa EU-lähtöistä valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntöä kansalliseen lainsäädäntöömme. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Suomessa on alueita ja palveluja, joissa kansalaisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen on kyseenalaista, jos näitä maaseudun olosuhdetekijöitä ei oteta huomioon esimerkiksi valtiontukea koskevissa säädöksissä ja palvelujen tuottamiseen ei ohjata julkista tukea.

Tutkimuksessa tarkastellaan niitä määritelmiä ja rajapintoja, jotka liittyvät yritystoimintaan ja järjestötoimintaan, elinkeinotoimintaan ja yleishyödylliseen toimintaan, yleishyödyllisiin ja julkisiin palveluihin, taloudellisiin ja ei-taloudellisiin palveluihin, kuntien lakisääteisiin ja ei-lakisääteisiin tehtäviin sekä vapaaehtoistyöhön ja palkalliseen ammattityöhön.

Tutkimuksessa kysytään, miksi kilpailuneutraliteetin tulkinnoissa on oltu Suomessa niin tarkkoja ja miksi aihe on noussut niin keskeiseksi keskusteltaessa järjestöjen roolista palvelujen tuottajana. Maaseudun pitkien etäisyyksien ja pienten asiakasmäärien palvelumarkkinoilla kilpailua suurempi ongelma on pikemminkin palveluntuottajien vähäinen määrä tai se, ettei tuottajia ja kilpailua ole lainkaan. Aiheellista on myös kysyä, mistä yritykset ja järjestöt kilpailevat, onko niiden tuottamien palvelujen sisältö sama, onko asiakasryhmä sama tai miten palvelujen tuottamiseen liittyvät laajemmat yhteiskunnalliset ja sosiaaliset tekijät on otettava huomioon todellista kilpailutilannetta arvioitaessa.

Tutkimus vahvistaa tarvetta tehdä poliittiset linjaukset siitä, miten Suomessa suhtaudutaan sellaisiin organisaatioihin, joiden lähtökohtana on taloudellisen voiton tavoittelun asemesta yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen tai tietyn väestöryhmän kuten lasten, vanhusten tai vammaisten tarpeisiin vastaaminen. Euroopan parlamentin tätä yhteisötaloutta koskeva päätös vuodelta 2009 velvoittaa jäsenmaat ottamaan lainsäädännössään huomioon tämäntyyppisen toiminnan.

1 Johdanto

1.1 Kolmas sektori ja julkinen valta – ristiriitainen tilanne

Kolmas sektori on Suomessa esillä politiikan puheessa selvästi enemmän kuin vielä muutamia vuosia tai vuosikymmeniä sitten. Maan hallitus toteaa ohjelmassaan haluavansa edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa.¹ Kolmas sektori nousee usein esille myös puheessa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, kun korostetaan tarvetta kehittää kuntiin uudenlaisia tapoja tuottaa palveluja. Myös kunnat itse nostavat kolmannen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön yhdeksi keskeisimmistä keinoista parantaa palvelujen tehokkuutta ja tuottavuutta.²

Samaan aikaan sekä Suomen kansallisessa että EU-tason lainsäädännössä on tapahtunut muutoksia, joilla on joko suoria tai välillisiä vaikutuksia kolmannen sektorin toimintaan. Palvelujen järjestämistä, julkisia hankintoja, valtiontukia ja kilpailuneutraaliteettia koskevat säädökset ovat vähitellen ja suuresti mullistaneet kolmannen sektorin toimintaympäristöä ja -mahdollisuuksia. Järjestöjen arkipäiväiseen työhön tämä on heijastunut muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjausten ja verottajan tulkintojen muuttumisena sekä lisääntyneenä yhteiskunnan ohjeistuksena.

Nämä muutokset poliittisessa puheessa, kolmatta sektoria koskevassa sääntelyssä ja sen myötä muuttuneessa toimintaympäristössä ovat vieneet kolmannen sektorin hämmentyneeseen ja ristiriitaiseen tilaan. Toisaalta yhteiskunnan ja julkisen vallan koetaan odottavan kolmannen sektorin toimijoilta kumppanuutta yhä haasteellisemmaksi muuttuvien palvelutuotannon kysymysten ratkaisemises-

¹ Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 2007.

² Muun muassa Haveri & Stenvall 2009, Stenvall ym. 2009 ja Kunta- ja palvelurakennemuutos – katse kohti tulevaisuuden palvelurakenteita 2008

sa. Toisaalta kolmas sektori kokee julkisen vallan monin tavoin entistä selvemmin rajoittavan toimintamahdollisuuksiaan.

Kolmanteen sektoriin kohdistuvat ristipaineet eivät ole vain suomalaisen yhteiskunnan tai kansallisen politiikkamme muutosten seurausta. Sekä hyvinvointipalvelujen järjestämiseen että kansalaisjärjestöihin kohdistuu voimakkaita paineita Euroopassa ja globaalisti. Euroopan unionin politiikassa kolmannelta sektorilta odotetaan kahta varsin konkreettista ja osin vastakkaistakin kehitystä. Kolmannen sektorin halutaan toisaalta osallistuvan palvelujen tuottamiseen entistä suuremmalla volyyymilla ja edistävän näin todellisten palvelumarkkinoiden kehittymistä Euroopan unionin alueella. Toisaalta EU-politiikassa korostetaan kansalaisjärjestöjen tärkeää roolia elävän ja osallistavan kansalaisyhteiskunnan tukijalkana.³

Kun ottaa huomioon, miten suurista poliittisista ja yhteiskunnallisista muutostrendeistä puhutaan, on helpompaa ymmärtää myös niitä vaikeuksia, joihin kolmannen sektorin ja julkisen vallan roolien ja suhteiden määrittelyssä meillä Suomessakin on viime vuosina törmätty. Aihe on noussut entistä enemmän esille, eikä syyttä, sillä yhdistyksillä ja yhdistystoiminnalla on todettu olevan Suomessa yhteiskunnallisesti ja poliittisesti suurempi merkitys kuin missään muussa maassa.⁴ Muutokset tapahtuvat monella suunnalla, ne ovat nopeita, ja niiden vaikutukset heijastuvat laajasti niin järjestöihin ja kansalaisiin kuin julkiselle sektorillekin.

1.2 Maaseudun suuri muutos ja palvelujen järjestäminen

Kolmas sektori nousee aikaisempaa enemmän esille myös keskustelussa siitä, miten maaseudun asukkaiden tarvitsemat palvelut turvataan jatkossa.⁵

Kuntakoko kasvaa ja palveluja koskeva päätöksenteko etäännyty. Samanaikaisesti useimpien maaseutukuntien väestö vähenee, ikärakenne vanhenee ja palvelujen tarve muuttuu. Myös työvoiman tarjonta kääntyy laskuun. Huoli siitä, että jatkossa myös lähipalvelut karkaavat erikoispalvelujen ohella entistä kauemmas, on asukkaiden arkipäivää monissa maaseutukunnissa.

Palvelujen järjestäminen on keskeisesti kuntien vastuulla. Pelkillä rakenteellisilla ratkaisulla ja kuntaliitoksilla ei kuitenkaan pystytä turvaamaan kuntien kykyä järjestää palvelut.⁶ Palvelujen tuottamiseen ja rahoittamiseen pitäisi löytää myös maaseutukunnissa uudenlaisia ratkaisuja kunnallisesti tuotettavien palvelujen rinnalle. Ikääntyneiden määrän kasvaessa omatoimisuuden ja läheisavun merkitys korostuu.⁷ Maaseudun palvelumarkkinat – pitkät välimatkat, harva asu-

³ Matthies 2007

⁴ Siisiäinen & Kankainen 2009

⁵ Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle 2009.

⁶ Nyholm & Välikangas 2008

⁷ Valtioneuvoston kanslia 2009

tus, pienet volyymit, usein alhaisempi tulotaso kuin keskuksissa – eivät kuitenkaan houkuttele palveluja tuottavia yrityksiä samalla tavoin kuin suuremmat taajamat.

Toimintaympäristön muutos ja palvelutuotannon haasteet heijastuvat eri tavoin erilaisiin kuntiin. Vaikka valtiosuusjärjestelmällä tasataankin kuntien välisiä taloudellisia eroja, erot kuntien taloudellisessa tilanteessa ja huoltosuhteissa ovat edelleen suuria. Erityisiä haasteita palvelujen järjestämisessä kohdataan harvaan asutuissa pitkien välimatkojen kunnissa, joissa väkiluku vähenee ja ikärakenne vinoutuu. Alueiden demografisten erojen ennustetaan tulevaisuudessa vain kasvavan.⁸

Tilanne on monilla alueilla ja palveluissa jo nyt se, etteivät julkiset palvelut riitä vastaamaan asukkaiden tarpeisiin eikä yritysmäiselle palvelutuotannolle ole edellytyksiä.⁹ Maaseutukunnissa on mietittävä keinoja, joilla ne pystyvät ohjaamaan palveluja, jarruttamaan palvelujen kysynnän kasvua ja hillitsemään kustannuksia. On ymmärrettävää, että tällaisessa tilanteessa katseet ja toiveet kohdistuvat myös kolmanteen sektoriin ja sen mahdollisuuksiin toimia palvelujen tuottajana.

1.3 Kolmas sektori ja maaseutukunnat

Järjestötoiminnalla on maaseudulla ja maaseutukunnissa niin historian kuin nykypäivänkin valossa erittäin suuri merkitys.

Mitä olisikaan maaseutukuntien kulttuurielämä ilman järjestöjen monipuolista ja aktiivista toimintaa? Millaiset olisivat maaseutukuntien urheilu- ja liikuntamahdollisuudet ilman järjestöjen panosta seuratoiminnan ja liikuntapaikkojen ylläpitäjänä? Millaisia olisivat maaseudun asukkaiden harrastus- ja vapaa-ajanviettomahdollisuudet ilman järjestöjä ja kolmatta sektoria?

Entä lasten ja nuorten harrastustoiminta? Järjestöjen merkitys on maaseudulla suuri myös erilaisten tapahtumien ja juhlien järjestäjänä, ympäristön hoitajana ja kunnostajana, perinteen ja historian tallentajana ja elvyttäjänä, asukas- ja kylätoiminnan ylläpitäjänä sekä palo- ja pelastustoimen vapaaehtoisena täydentäjänä.

Perinteisellä järjestötoiminnalla on tällaisen suoran pragmaattisen merkityksen lisäksi vaikutuksia paikallisen yhteisöllisyyden vahvistumiseen, yhteisöjen toimivuuteen, sosiaalisen pääoman muodostumiseen, paikalliseen demokratiaan, kansalaisten keskinäiseen vuorovaikutukseen ja sosiaaliseen tukeen sekä vapaaehtoistoiminnan muotoutumiseen.¹⁰

Vaikka kuntien ja paikallisyhdistysten vuorovaikutuksen luonne ja muodot vaihtelevat suuresti paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan¹¹, järjestöjen monimuotoisella toiminnalla voi sanoa olevan kautta Suomen erittäin suuri merkitys maaseutukuntien elinvoimaisuuden ja viihtyvyyden sekä monien harrastus-

⁸ Valtioneuvoston kanslia 2009

⁹ Mm. Kilpeläinen & Pohjola 2007

¹⁰ Möttönen & Niemelä 2005

¹¹ Helander 2004

mahdollisuuksien ylläpitäjänä. Yhdistysten yhteiskunnallisen merkityksen sosiaalisen pääoman kasvattajana ja kansalaisaktiivisuuden lisääjänä on arvioitu olevan Suomessa suuri.¹² Tässä roolissaan kolmas sektori palvelee vahvasti myös kuntia jarruttaen varsinaisten palvelujen kysynnän kasvua.

Kunta- ja palvelurakenteen muuttuessa ja palvelujen järjestämistä koskevien muutostrendien paineessa kuntien ja kolmannen sektorin suhdetta ja yhteistyötä on alettu tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Järjestöt ja kolmas sektori nähdään myös julkisten palvelujen täydentäjänä, palvelujen tuottajana ja myyjänä.

Kuntien vastuu palvelujen järjestäjänä ja tuottajana on hyvinvointivaltiossa erittäin keskeinen. Kunnissa ratkaistaan – tosin hyvin tiukassa lakisääteisten tehtävien ja niukan rahoituksen viitekehityksessä – minkälaisia palveluja kansalaisille tuotetaan ja kenelle palvelut suunnataan. Kansalaiset eivät kuitenkaan elä vain yhteiskunnan tuottamien palvelujen varassa, vaan heille ovat tärkeitä myös lähiyhteisöjen sosiaalinen tuki ja ihmisten keskinäinen huolenpito.¹³ Ihmisten hyvinvoinnissa on kysymys hyvin pitkälle myös osallisuudesta, asuin- ja elinympäristöstä, sosiaalisista suhteista ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksista, ei vain hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamista palveluista tai niiden sijainnista.¹⁴ Kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyötä on kuvattu näiden kahden ulottuvuuden, hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan, välisenä suhteena ja tasapainona.

Vastuu palvelujen järjestämistä koskevasta päätöksenteosta on valtion normiohjauksen purkamisen myötä siirtynyt entistä selvemmin kuntiin, ja onkin sanottu, että kolmannen sektorin asema suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa ratkaistaan paikallisella tasolla.¹⁵ Kuntien tavoitteet, ymmärrys ja asenteet ovat ratkaisevassa asemassa, kun kolmannen sektorin roolia ja tehtäviä hahmotellaan. Mutta myös valtiovallan merkitys lainsäädännön ja palvelujen rahoituksen raamien määrittäjänä on keskeinen. Tuottaessaan palveluja, palkatessaan työntekijöitä ja harjoittaessaan taloudellista toimintaa järjestöjen on toimittava olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ja tässä hallitus ja eduskunta voivat käyttää suurta valtaa ohjatakseen kolmannen sektorin roolin ja aseman kehittymistä.

Kolmatta sektoria koskevan laajemman yhteiskunnallisen mielenkiinnon herääminen ja poliittisen puheen vilkastuminen on koettu järjestöissä ja kolmannella sektorilla ristiriitaisena. Toisaalta järjestöjen merkitystä korostetaan voimakkaasti, ja niitä peräänkuulutetaan niin valtion kuin kuntienkin taholta julkisen sektorin kumppaniksi palvelutuotantoon.

Samanaikaisesti kolmannen sektorin huoli järjestöjen oman toiminta- ja elintilan kaventumisesta on kuitenkin kasvanut.¹⁶ EU-lainsäädännön ja globaalin uusliberalistisen kilpailuneutraliteettia korostavan ajattelun seurauksena järjestöjen toimintaa on entistä selvemmin ryhdytty rinnastamaan yritystoimintaan, mikä on johtanut selviin muutoksiin muun muassa järjestöjen verotuksessa, jär-

¹² Kankainen ym. 2009

¹³ Möttönen & Niemelä 2005

¹⁴ Ylikerälä & Torppa 2008

¹⁵ Möttönen 2009

¹⁶ Järjestöbarometri 2009

jestöjen elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan rajanvedoissa, Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjauksissa ja valtiontukea koskevissa säädöksissä.

Tilanne koetaan hämmentäväksi ja ristiriitaiseksi paitsi järjestöissä myös kunnissa. Vaikka kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyöllä on monissa kunnissa erittäin pitkät ja vahvat perinteet, kunta- ja palvelurakennemuutos sekä palvelujen järjestämiseen ja kolmannen sektorin toimintaan liittyvät laajemmat muutokset pakottavat tarkastelemaan asiaa uudesta näkökulmasta. Möttönen ja Niemelä korostavat aiheellisesti sitä, että niin kunnissa kuin järjestöissä pitäisi pohtia, millaista yhteistyötä niiden tulisi tehdä erilaisten kehityssuuntien puristuksessa.¹⁷ On huolestuttavaa, ettei osa kunnista ole kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä vielä lainkaan arvioinut järjestöjen merkitystä tai kunnan ja järjestöjen yhteistyötä muuten kuin palvelujen tuottamisessa.¹⁸

Kolmatta sektoria koskevalla poliittisella puheella on ollut toistaiseksi hyvin vähän täsmällistä sisältöä. Mitä esimerkiksi hallitusohjelman kirjoittajat ovat tarkoittaneet puhuessaan julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuudesta palvelutuotannossa? Hämmennystä on herättänyt kysymys, mitä tämä kumppanuus tarkoittaa käytännössä kunnissa ja paikallisella tasolla.

Tilanne, jossa julkinen valta korostaa kolmannen sektorin merkitystä ja roolia aikaisempaa enemmän, on järjestötoiminnan peruslähtökohtien valossa ristiriitainen. Järjestöt ovat toiminnassaan ja päätöksenteossaan autonomisia, ja niiden toiminta lähtee aktiivisista ihmisistä, ruohonjuuritasolta. Järjestötoimintaa ei synny hallinnollisin päätöksin, vaan se kehittyy järjestöjen sisältä käsin, niissä toimivien ihmisten kautta, ei julkisen vallan asettamien vaatimusten tai ulkoisen paineen alaisena.¹⁹

Julkisen sektorin ja kolmannen sektorin yhteistyöstä ei voida puhua ottamatta huomioon tätä järjestötoiminnan lähtökohtia kunnioittavaa näkökulmaa. Kolmatta sektoria, sen roolia ja tehtäviä ja suhdetta julkiseen sektoriin ei siten voida tarkastella ilman, että puhutaan myös arvoista ja ihmisten motivaatiosta osallistua järjestötoimintaan.

¹⁷ Möttönen & Niemelä 2005

¹⁸ Järjestöbarometri 2008

¹⁹ Mm. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle 2009.

2 Tutkimuksen tavoite, toteutus, aineisto ja rakenne

2.1 Tavoite

Tutkimuksessa tarkastellaan kolmannen sektorin ja järjestöjen roolia ja tehtäviä maaseutumaisissa kunnissa. Tarkoituksena on hahmottaa, minkälaisena toimijana kolmas sektori nähdään maaseutumaisissa kunnissa nyt, kun väestö-, kunta- ja palvelurakenne ovat voimakkaasti muuttumassa.

Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa tämänhetkistä jäsentyneempi ja tarkempi käsitys siitä, mitä mahdollisuuksia kolmas sektori tarjoaa etsittäessä uudenlaisia ratkaisuja kunnallisesti tuotettavien palvelujen rinnalle erityisesti maaseutumaisissa kunnissa, joille tyypillisiä piirteitä ovat pitkät välimatkat, keskuksia selvästi harvempi asutus sekä potentiaalisten palvelujen tuottajien vähäinen määrä.

Tavoitteena on täsmentää kolmanteen sektoriin liittyviä käsitteitä ja käsitteitä ja tätä kautta parantaa ihmisten mahdollisuuksia osallistua eri tahoilla aiheesta käytävään keskusteluun. Tavoitteena on, että tutkimuksen tuottamaa tietoa hyödynnetään laajasti käytännön kehittämistyössä sekä kunnissa että järjestöissä. Tämän ohella tavoitteena on, että tutkimuksen tuottamaa tietoa käytetään hyväksi maaseutumaisten alueiden palvelujen järjestämistä ja rahoitusta sekä kolmannen sektorin toimintaa koskevassa poliittisessa ja hallinnollisessa valmistelutyössä.

2.2 Toteutus ja aineisto

Tutkimus toteutettiin yhteistyössä Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) kansalaisjärjestöteemaryhmän kesken.

Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti toimi hankkeen hallinnoijana ja vastasi myös tutkimustyön ohjaamisesta. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän kansalaisjärjestöteemaryhmä toimi hankkeen ohjausryhmänä ja tutkimustyön käytännön koordinoijana.

Tutkimushankkeen rahoittajina toimivat Kunnallisalan kehittämissäätiö, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä sekä Helsingin yliopisto. Tutkimus toteutettiin 1.1.2008–31.1.2010. Kansalaisjärjestöteemaryhmän sihteeri, maatalous- ja metsätieteiden maisteri, agronomi Ritva Pihlaja työskenteli hankkeessa puolipäiväisenä tutkijana. Hankkeen johtajana toimi tutkimusjohtaja, professori Tapani Köppä Helsingin yliopiston Ruralia-instituutista.

Tutkimushankkeen ohjausryhmänä toimineella kansalaisjärjestöteemaryhmällä on ollut merkittävä rooli, kun tutkimuksen aineistoa on tarkasteltu ja alustavia johtopäätöksiä pohdittu. Teemaryhmässä tutkimushankkeen aineistojen pohjalta käydyt keskustelut sekä teemaryhmän järjestöjen palvelutuottajaroolia käsittelevä muu selvitystyö ovat auttaneet tutkimuksen teeman rajaamisessa sekä ajankohtaisten kuntia ja järjestöjä koskevien kysymysten hahmottamisessa.

Tutkimushankkeen aineistoja ja alustavia johtopäätöksiä on voitu tätä kautta käyttää jo hankkeen aikana monipuolisesti hyväksi teemaryhmän osallistuessa maaseudun asukkaiden palvelujen järjestämistä, kunta- ja palvelurakenteen uudistamista sekä järjestöjen toimintaa koskevaan hallinnolliseen ja poliittiseen suunnittelu-, valmistelu- ja vaikuttamistyöhön. Tähän työhön osallistuminen on auttanut tutkijaa hahmottamaan tutkimuksen aihepiiriä koskevia laajempia yhteiskunnallisia ja poliittisia kysymyksiä.

Tutkimus perustuu kahteen aineistoon, keväällä 2008 tehdyn sähköisen kyselyn avulla koottuun aineistoon sekä vuodenvaihteessa 2008–2009 kunnissa ja järjestöissä tehdyillä teemahaastattelulla kerättyyn aineistoon.

2.2.1 SÄHKÖINEN KUNTAKYSELY

Sähköinen kysely lähetettiin 286 maaseutumaiseen kuntaan. Kyselyllä kerättiin tietoja kuntien kolmannen sektorin kanssa tekemän yhteistyön laajuudesta sekä kuntajohtajien kolmatta sektoria ja palvelujen järjestämistä koskevista asenteista.

Kyselyyn vastasi kaikkiaan 111 maaseutumaisen kunnan edustajaa, joista 92 oli kunnanjohtajia, loput sosiaalihoitajia, hallintojohtajia tai muita viranhaltijoita. Vastausprosentti oli 38,8. Sitä voidaan pitää tyydyttävänä, koska kysely edellytti vastaajalta perehtymistä kunnan järjestöjen kanssa tekemään yhteistyöhön sekä kunnan alueella toimivien järjestöjen toimintaa koskevaa asiantuntemusta.

Kyselyn saaneet kunnat olivat Tuomo Martikaisen ja Heikki Helinin laatiman kuntien kehittyneisyystyypittelyn²⁰ mukaan luokiteltuja maaseutumaisia kuntia (maaseudun periferiakuntia, maaseudun pienkuntia, kehittyvän maaseudun ja rannikon pienkuntia). Luokittelussa käytetyt kehitystyyppit on muodostettu ryhmittelyanalyysin avulla Suomen kunnista sen perusteella, mikä niiden asema on ollut 1970-luvulla senaikaisessa yhteiskunnan elinkeino- ja sektorirakentees-

²⁰ Martikainen & Helin

sa ja minkä aseman ne ovat sen jälkeen saavuttaneet kolmen vuosikymmenen rakennemuutoksessa.

Kyselyllä koottua aineistoa käytettiin tutkimuksessa kahdella tavalla. Kyselyssä esitettyjen väittämien avulla kartoitettiin kuntien johdon järjestöjä ja palvelujen tuottamista koskevia näkemyksiä ja asenteita. Lisäksi sähköinen kysely toimi apuna, kun tutkimuksen ja aineiston keruun toista vaihetta eli teemahaastatteluja suunniteltiin.

2.2.2 TEEMAHAASTATTELUT

Tutkimuksen pääasiallisen aineiston muodostavat teemahaastattelut, joita tehtiin yhteensä kaksikymmentäkaksi. Haastatteluja tehtiin yhdeksässä maaseutumaisessa kunnassa, kahdessatoista palveluja tuottavassa yhdistyksessä sekä yhdessä palvelutuotantonsa yhtiöittäneessä järjestössä.

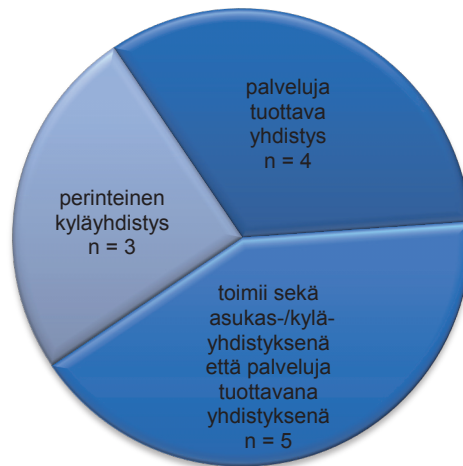
Haastattelupaikkakunnat valittiin sähköiseen kyselyyn vastanneiden kuntien joukosta. Otosta valittaessa pidettiin tärkeänä, että se on alueellisesti, kuntien asukasluvun ja kehittyneisyystyyppittelyn suhteen edustava. Vaikka kysymys on määrältään pienestä aineistosta, sen voi katsoa edustavan keskimääräisesti varsin hyvin maantieteellisesti laajaa Suomea ja erityisesti syrjäisen ja harvaan asutun maaseudun kuntia. Haastateltavana oli jokaisessa kunnassa kunnanjohtaja. Neljässä kunnassa teemahaastatteluun osallistui myös muita viranhaltijoita (sosiaalihoitaja tai vastaava, vanhustyön johtaja, vapaa-aikasihteerit tai maaseutusasihteerit).

Kunnissa tehdyissä teemahaastattelussa käytiin läpi kolme asiakokonaisuutta. Ensinnäkin käytiin läpi, millaisia suunnitelmia ja toimenpiteitä kunta- ja palvelurakennemuutukseen ja palvelujen järjestämiseen liittyen kunnassa on tehty. Toiseksi haastateltavien toivottiin kertovan, mitä he ymmärtävät kolmannen sektorin tarkoittavan heidän kuntansa alueella ja mitä vahvuuksia, heikkouksia ja toisaalta mahdollisuuksia he näkevät liittyvän kolmannen sektorin toimintaan ja tulevaisuuteen. Kolmantena kokonaisuutena kuntien edustajia pyydettiin kertomaan, millaista yhteistyötä kunta tekee kolmannen sektorin kanssa sekä millaisena he näkevät kolmannen sektorin roolin ja merkityksen kunnan näkökulmasta.

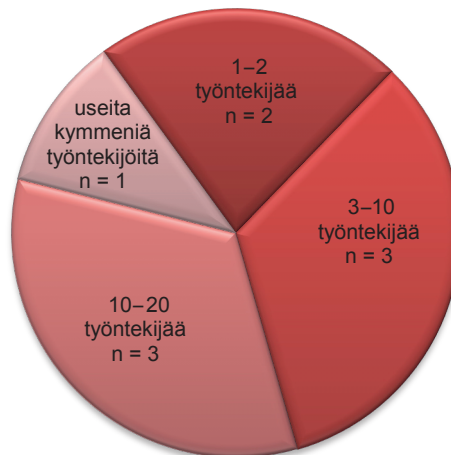
Haastateltavien järjestöjen valinnassa tärkeänä pidettiin sitä, että ne muodostavat mahdollisimman monipuolisen otoksen edustaen erikokoisia ja erilaisin tavoittein ja resurssein toimivia järjestöjä. Valinnassa korostettiin myös alueellisesti ja järjestöjen sijaintikuntien asukasluvun suhteen edustavaa otosta. Haastattelut järjestöt olivat keskenään varsin erilaisia (kuva 1). Järjestöissä haastateltavana oli joko järjestön palkattu työntekijä tai luottamushenkilö tai molemmat. Kolmen järjestön haastattelussa oli mukana useita hallituksen jäseniä.

Myös järjestöissä tehdyt teemahaastattelut noudattelivat ennalta valmisteltua haastattelurunkoa. Järjestöjen edustajia pyydettiin kertomaan yhdistyksen toiminnan historiasta sekä nykyisestä toiminnasta, yhdistyksen vapaaehtoistoiminnasta, palkatun henkilökunnan tehtävistä ja toiminnan rahoituksesta sekä kuntien kanssa tehdystä yhteistyöstä. Heitä pyydettiin kertomaan omia näkemyksiään siitä, millaisena he näkevät kolmannen sektorin roolin ja tärkeimmät

**Tutkimukseen haastatellut järjestöt
toiminnan luonteen mukaan ryhmiteltyinä, n = 12**



**Työntekijöiden lukumäärä
tutkimukseen haastatelluissa
palveluja tuottavissa järjestöissä, n = 9**



Kuvio 1. Tutkimukseen haastatellut järjestöt ryhmiteltyinä toiminnan luonteen ja työntekijöiden lukumäärän perusteella.

tehtävät ja miten he näkevät kolmannen sektorin tulevaisuuden kunta- ja palvelurakenteen sekä yhteiskunnan vaatimusten muuttuessa.

Vaikka haastatellut saivatkin haastattelutilanteessa edetä puheessaan varsin vapaasti, teemahaastattelun teemat käytiin läpi jokaisessa keskustelussa. Haastattelut nauhoitettiin digitaalisella tallentimella, ja ne litteroitiin. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 28 tuntia 44 minuuttia. Tästä noin 13 tuntia on kunnista koottua haastatteluaineistoa ja 16 tuntia järjestöistä koottua aineistoa.

Litteroidut aineistot ryhmiteltiin teemoittain. Haastatteluaineiston analyysi ja tutkimuksen johtopäätökset perustuvat tähän ryhmiteltyyn aineistoon. Ai-

neistoa ja johtopäätöksiä esiteltäessä käytetään sitaatteja teemahaastatteluisissa esitetystä kommentista. Nämä sitaatit esitetään mahdollisimman alkuperäisessä muodossa mutta toimitettuna siten, ettei vastaajaa ja paikkakuntaa voida tunnistaa.

2.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessa keskitytään siis tarkastelemaan maaseutukuntien haasteita palvelujen järjestäjänä (luku 3), maaseudun kolmannen sektorin ja järjestöjen merkitystä palvelujen tuottajana (luku 4), ihmisten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden tukijana (luku 5) sekä lähidemokratian vahvistajana (luku 6).

Nopean kokonaiskäsityksen tutkimuksen keskeisimmistä tuloksista ja johtopäätöksistä saa tutustumalla yhteenvetolukuun 7, jonka lopussa esitetään joukko toimenpide-ehdotuksia sekä hahmotellaan viisi tulevaisuudenkuvaa, joiden toivotaan herättävän uudenlaista ajattelua ja keskustelua palvelujen järjestämisestä ja kolmannen sektorin roolista.



Kuvio 2. Tutkimuksen ja tämän julkaisun rakenne.

Tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

– Mitä palveluja maaseudulla toimivat järjestöt tuottavat ja miten tällaiset toimintamallit ovat syntyneet?

– Millaista yhteistyötä järjestöt tekevät kuntien ja yritysten kanssa palvelutuotannossaan?

– Mitä yhteiskunnallisia, taloudellisia, juridisia, poliittisia, kulttuurisia ja sosiaalisia tekijöitä tulee ottaa huomioon järjestöjen toimiessa palvelujen tuottajana tai tuottamisen osapuolena maaseutumaisissa kunnissa?

Tutkimuskysymysten ja aineiston perusteella esitettäviä johtopäätöksiä tarkastellaan kahdesta näkökulmasta: 1) ensinnäkin siitä, miten realistisia poliittiset ja kuntien palvelujen tehostamiseen liittyvät puheet kolmannen sektorin roolin ja tehtävien kasvusta maaseutukunnissa ovat ja 2) toiseksi siitä, minkälaisia toimenpiteitä julkiselta vallalta ja toisaalta järjestöiltä itseltään edellytetään, jotta näillä kolmatta sektoria koskevilla tavoitteilla maaseudun palvelujen tuottajana voisi olla mahdollisuuksia toteutua.

2.4 Kolmas sektori käsitteenä

Tutkimusta tehtäessä törmättiin ongelmaan, joka on ollut ajankohtainen jo useita vuosikymmeniä. Se, mitä kolmannella sektorilla tarkoitetaan, vaihtelee suuresti. On selvää, ettei käsitteellä kolmas sektori ole Suomessa vakiintunutta sisältöä.

Myös kansainvälisessä kirjallisuudessa käytetty terminologia on kirjavaa. Puhutaan kolmannelta sektorista, kansalaisyhteiskunnasta, epävirallisesta sektorista, non-governmental-organisaatioista, yleishyödyllisistä yhteisöistä, vapaaehtoissektorista, sosiaalitaloudesta, yhteisötaloudesta ja voittoa tavoittelemattomasta sektorista. Läheisiä käsitteitä ovat myös sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys.

Yhteistä näissä määritelmässä on ainakin neljä keskeistä näkökulmaa. Toiminta on julkisesta vallasta vapaata (non-governmental), sitä ohjaavat toimintaan osallistuvat ihmiset, toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista ja toiminnalla ei pyritä tuottamaan taloudellista voittoa (non-profit). Kolmanteen sektoriin lasketaan näiden kriteerien valossa siten kuuluviksi usein myös erilaiset organisoitumattomat ja vapaamuotoiset kansanliikkeet tai muu kansalaisten spontaani yhteistoiminta. Aiheen ymmärtämistä ja kansainvälistä vertailua vaikeuttaa lisäksi se, että eri maissa käytetyt käsitteet eivät vastaa toisiaan ja jopa samoilla käsitteillä voi olla erilaisia sisältöjä kulttuurista, yhteiskunnasta ja oppiaineesta riippuen.²¹

Tässä tutkimuksessa kolmannella sektorilla tarkoitetaan yritysten, julkisen sektorin eli valtion ja kuntien ja perheiden väliin jäävää yhteiskunnallista sektoria, jolle tunnusomaisia piirteitä ovat voittoa tavoittelematon talous sekä toiminnan yhteiskunnalliset, sosiaaliset tai yhteisön hyvinvointia edistävät tavoitteet.

Käytännössä kolmannen sektorin toimijoita ovat tässä tutkimuksessa käytetyn määritelmän mukaisesti rekisteröidyt yhdistykset. Koska kolmas sektori on haluttu lähtökohtaisesti määritellä toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden eikä toiminnan juridisen muodon perusteella, kolmanteen sektoriin lasketaan tässä tutkimuksessa kuuluviksi myös sellaiset paikalliset osuuskunnat, jotka eivät pyri tuottamaan voittoa ja joiden toiminnassa korostuvat selvät yhteiskunnalliset, sosiaaliset tai yhteisön hyvinvointia edistävät tavoitteet.

²¹ Muukkonen 2008 ja Matthies 2007

Sanaa järjestö käytetään tässä tutkimuksessa synonyyminä näille kolmannen sektorin toimijoille. Täsmällisempi termi olisi kansalaisjärjestö, joka korostaisi tässä tutkimuksessa tarkasteltavien pienten, paikallisten järjestöjen toiminnan periaatteita, ihmisten oma-aloitteisuutta ja omaehtoista toimintaa, ja erottaisi selvästi nämä pienet ruohonjuuritason järjestöt laajoista valtakunnallisista tai kansainvälisistä järjestöistä.

Tutkimusraportissa käytetään luettavuuden helpottamiseksi siis sanaa järjestö kuvaamaan niitä paikalliseen, kansalaisten oma-aloitteiseen ja omaehtoiseen toimintaan perustuvia yhdistyksiä ja osuuskuntia, jotka eivät tavoittele taloudellista voittoa ja joiden toiminnassa korostuvat yhteiskunnalliset, sosiaaliset tai yhteisön hyvinvointia edistävät tavoitteet. Termejä järjestösektori ja kolmas sektori käytetään synonyymeinä.

Vaikka tutkimuksessa tarkastellaankin laajasti kuntien haasteita palvelujen järjestäjänä ja kolmannen sektorin ohella myös yritysten merkitys palvelujen tuottajana ja kuntien kumppanina on kasvamassa, on palveluyrityksiä koskevat kysymykset jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Yritystoimintaa sivutaan lähinnä kolmannen sektorin kannalta keskeisten elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan rajanvetojen sekä kilpailun näkökulmasta.

3 Maaseutukuntien palvelujen järjestämisen kasvavat haasteet

3.1 Väestö vanhenee ja vähenee, huoltosuhte vinoutuu, työntekijät eläköityvät

Maaseutukuntien haasteet palvelujen järjestäjänä kasvavat kaiken aikaa. Erityisen vaikea tilanne on harvaan asutulla maaseudulla, jossa jo lähtökohdat ovat pitkien välimatkojen vuoksi haasteelliset.

Monet ajankohtaiset ongelmat kumuloituvat. Väestön vähenemisen ja ikärakenteen, huoltosuhteiden, sairastavuuden, muuttoliikkeen, kuntatalouden, alhaisen tulotason ja suuren työttömyyden ongelma-alueiden on todettu keskittyvän syrjäiselle maaseudulle, harvaan asuttuihin kuntiin. Väestötiheys korreloi voimakkaasti monien sosioekonomisten indikaattorien kanssa, eli heikkotuloiset ja epäedullisesta väestönkehityksestä kärsivät alueet ovat usein myös väestötiheydeltään harvaan asuttuja.²² Elintaso-ongelmista kärsivistä kunnista peräti 97 prosenttia on maaseutumaisia.²³

Suomi on vanhenemassa nopeammin kuin yksikään muu Euroopan unionin maa.²⁴ Erityisen selvää on yli 75-vuotiaiden osuuden nopea kasvu vuoden 2020 jälkeen. Vaikka väestön ikääntyminen näkyy kaikkialla Suomessa kuntatyypistä riippumatta, on kehitys maaseutukunnissa kaupunkeihin verrattuna erityisen haasteellinen. Nopeimmin väestöään menettävät itäisen Suomen maakunnat ja Lappi.²⁵ Pieni syntyvyys ei riitä korjaamaan muuttoliikkeen ja kuolleisuuden

²² Kaarna 2009

²³ Karvonen 2008

²⁴ Eurostat 2005

²⁵ Valtioneuvoston kanslia 2009

aiheuttamaa ikärakenteen vääristymistä. Vaikka yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa-kin kaupungeissa enemmän kuin maaseutukunnissa, maaseutukuntien tilannetta synkistää se, että samaan aikaan eläkeikäisten määrän lisääntyessä työikäisten ja lasten määrän arvioidaan vähenevän hyvin nopeasti.

Tilanne on valoisampi ainoastaan kaupunkien läheisellä maaseudulla, jossa hyödytään muuttoliikkeestä. Tosin myös siellä yli 75-vuotiaiden osuuden ennustetaan jopa kolminkertaistuvan vuoteen 2040 mennessä.²⁶

”Nämä yksittäiset talot ja pienet kylät on aika haasteellinen palvelujen järjestäjän kannalta. Että sitä palvelujen tarvitsijaa on kohtuullisen harvassa. Yhdellä ihmisellä menee päivä, kun se käy muutaman harvan asukkaan palvelut tekemässä.” (Kunnanjohtaja.)

”Tässä pitää huomioida semmoinen asia, mikä meidänkin kylällä näkyy, on näkynyt niin kauan kuin on tätä toimintaa tehty. On pienituloisia perheitä, hyvinkin pienituloisia. Jos sitä asiakasmaksua nostetaan, ne pienituloiset jääpi pois. Ne, joilla olisi ehkä eniten tarve.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Ne ihmiset, jotka asuu tuolla sivukylillä, heidän keski-ikänsä on selvästi korkeampi kuin täällä taajamassa. Siellä on vielä enemmän suhteessa hoidettavaa vanhusväestöä.” (Kunnanjohtaja.)

Työikäisten osuuden väheneminen heijastuu suoraan maaseutukuntien huoltosuhteeseen. Huoltosuhteita vertailemalla ei kuitenkaan voida vielä suoraan arvioida sitä, miten huoltosuhde vaikuttaa kunnan tuloihin ja menoihin sekä mahdollisuuksiin järjestää palvelut. Huoltosuhde voi nimittäin olla kunnissa aivan sama, vaikka ikärakenne olisi erilainen. Demografinen huoltosuhde kertoo, kuinka monta alle 15-vuotiasta ja 65 vuotta täyttänyttä on sataa työikäistä kohti. Toisin sanoen kunnassa, jossa on runsaasti lapsia, huoltosuhde voi olla sama kuin kunnassa, jossa on paljon vanhusväestöä. Tämä heijastuu luonnollisesti suoraan palvelujen tarpeeseen.

Niin ikään se, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä käy työssä, vaikuttaa suuresti kunnan taloudelliseen asemaan sekä palvelujen tarpeeseen. Tätä suhdetta kuvataan taloudellisella huoltosuhteella. Se ilmaisee, kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa lasta, opiskelijaa ja eläkeläistä sekä työtöntä on yhtä työllistä kohti. Parhaimmassa asemassa ovat Uudenmaan ja Varsinais-Suomen kunnat sekä Pohjanmaan rannikkoseudut. Heikoin huoltosuhde on Etelä- ja Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Kainuun kunnissa. Lapissa demografinen huoltosuhde on hyvä mutta taloudellinen huoltosuhde huonon työllisyystilanteen vuoksi melko heikko.²⁷

Sairastavuus vaihtelee hyvin paljon maan eri osissa ja eri kunnissa. Kuntatyypeittäin tarkasteltuna harvaan asutun maaseudun suuri sairastavuus kuitenkin korostuu. Alueellisen jakautumisen on todettu heijastelevan kuntien ikärakennetta ja toisaalta myös kuntatyyppiä. Esimerkiksi Itä-Suomessa verenkiertosairaudet ja Lapissa lihavuus ovat yleisempiä kuin muualla Suomessa, kun taas Etelä-Suomessa erityisesti naisten alkoholinkäyttö ja tupakointi on yleisempää

²⁶ Valtioneuvoston kanslia 2009

²⁷ Kaarna 2009

kuin muualla.²⁸ Keskiarvoa suurempi sairastavuus on Kainuun pohjoisosissa sekä Savon itäosien kunnissa.

Alueellisten terveyserojen lisäksi elinolosuhteet vaikuttavat palvelutarpeisiin. Yhä useampi ikääntyvä ihminen asuu kotonaan vanhainkodin tai palveluasunnon asemesta. Yksin asuminen yleensä lisää palvelujen tarvetta erityisesti silloin, kun asuinolot ovat puutteelliset. Puutteellisesti varustettuja vanhusten asuntoja on edelleen huomattavan paljon erityisesti maaseudulla.

Yksi suurimmista ja vaikeimmin ratkaistavista tulevaisuuden kysymyksistä on se, miten maaseudun ikääntyvän väestön hoivapalvelut pystytään järjestämään. Valtakunnalliset politiikkalinjaukset ja hoitosuositukset korostavat kotihoitoa ja laitoshoidon kevyempiä palveluja. Maaseutukunnissa on kaupunkeja paremmin pystytty siirtymään kevyempiin palveluihin, vaikka tosin myös siellä laitoshoidon eli vanhainkodeissa ja vuodeosastoilla annettavan hoidon osuus on selvästi valtakunnallisia suosituksia suurempi. Tehostettu palveluasuminen, säännöllinen kotihoito ja omaishoidon tuki ovat maaseutukunnissa hieman yleisempiä, mikä kertonee maaseudulla asuvan ikääntyvän väestön suuremmista palvelutarpeista, puutteellisista asumisololoista ja sairastavuudesta.²⁹

Ikääntyneen ja apua tarvitsevan väestön määrän lisääntyessä kunnissa kannetaan entistä suurempaa huolta siitä, miten pitkien välimatkojen päässä, etäällä naapureista ja omaisista asuvat ikäihmiset selviytyvät. Maaseudun ikäihmisten halutaan selviytyvän itsenäisesti, ilman yhteiskunnan tai muiden ihmisten apua mahdollisimman pitkään. Käytännössä tämä on vaarassa johtaa monilla alueilla siihen, että ikäihminen elää yksin, puutteellisissa oloissa, puutteellisella ravinnolla, olemattomien kulkuyhteyksien varassa, kaukana julkisista ja kaupallisista palveluista, hyvin rajallisen julkisen avun turvin.

”Siitä on kysymys, miten se varsinkin tuolla etäämpänä asuvien ihmisten huolto järjestetään, ensisijaisesti se päivittäinen huolto. Huolehditaan siitä, että siellä ei mummonmokeissa mummut oo jatkuvasti yksin ja kuole nälkään ja jää sinne heitteille.” (Kunnanjohtaja.)

”Kun etelämmäs mennään, niin siellä muutetaan palvelujen perässä, ne menee kilpaa. Mutta täällä ei ihminen kirveenkään kanssa lähde tuolta 150 kilometrin päästä omasta mökistään mihinkään.” (Vanhustyön johtaja.)

”Mitenkä tällainen ikäihminen, joka on liikuntarajoitteinen, asuu kilometrin päässä siitä valtatiestä, miten hän pääsee sinne linja-autolle?” (Järjestön työntekijä.)

Monissa kunnissa nämä erittäin suuret ikärakenteen muutoksen tuomat haasteet ajoittuvat yhteen kuntien oman henkilöstön nopeasti tapahtuvan eläkkeelle siirtymisen ja sitä seuraavan henkilöstön rekrytointitarpeen kanssa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä kunnissa on tehty laskelmia, minkä verran kunnissa tarvitaan tulevana vuosikymmeninä uutta henkilökuntaa toisaalta palvelutarpeen kasvun ja toisaalta henkilökunnan eläköitymisen vuoksi. Huo-

²⁸ Valtioneuvoston kanslia 2009

²⁹ Valtioneuvoston kanslia 2009

noimmillaan maakuntien ikärakenne on Lapissa, jossa joka viides sosiaalipalvelujen työntekijä on 50–54-vuotias.³⁰

Vaikkeimpana tilanne näyttäytyy kunnissa, joissa huoltosuhde väestön ikään-tyessä heikkenee lyhyen ajan kuluessa hyvin voimakkaasti. Tässäkin suhteessa kunnat ja alueet jakautuvat selvästi kahtia. Kunnissa, joissa asukasluku kasvaa, päätöksentekijöiden luottamuksen kunnan omaan kykyyn ratkaista ongelmat on todettu olevan vahva. Sen sijaan kunnissa, joissa tilanne uhkaa kärjistyä työvoimapolitiittiseksi ongelmaksi vanhusväestön määrän kasvaessa ja kunnan asukasluvun samanaikaisesti laskiessa, luottamus kunnan omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vähäinen. Näissä kunnissa kuntajohto ja päättäjät kokevat joutuvansa lähivuosina lähes ratkaisemattomien ongelmien eteen.³¹

”Hoitohenkilöstön ja hoivahenkilöstön tarpeen kasvusta vain noin neljännes aiheutui väestörakenteen muutoksen kautta tulevasta lisästarpeesta ja kaikki loppu aiheutui eläköitymisestä. Eli se on se valtaongelma, että meiltä eläköityy esimerkiksi viidessä vuodessa niin iso joukko väkeä, että riittääkö valkohihaisia suomalaisia näitä paikkoja täyttämään, niin siinä on se iso kysymys.” (Kunnanjohtaja.)

Sosiaali- ja terveyssektorilta lasketaan poistuvan suhteellisesti kaikkein suurin määrä työvoimaa eläkkeelle, minkä arvioidaan vaarantavan palvelujen tuottamisen erityisesti maaseutualueilla.³² Työvoiman saatavuuden on todettu olevan kahtalainen. Toisaalta on pulaa osaavasta ja ammattitaitoisesta työvoimasta, mutta samalla todetaan, että on pulaa hyvistä työpaikoista, jotka houkuttelisivat alan osaajia ja joissa haluttaisiin pysyä.³³

3.2 Rahoitus ja tehtävät epätasapainossa

Pohdittaessa kolmannen sektorin roolia palvelujen tuottajana on välttämätöntä tarkastella myös kuntien mahdollisuuksia rahoittaa palvelujen tuottamista. Kunnat toteuttavat palvelujen järjestämistä vastuutaan entistä enemmän ostamalla palveluja kunnan oman tai muiden kuntien kanssa yhdessä luomansa tuotanto-organisaation ulkopuolelta, yksityisiltä yrityksiltä ja järjestöiltä. Esimerkiksi sosiaalipalveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen merkittävien asiakas ovat kunnat, jotka ostavat valtaosan sekä yritysten että järjestöjen tuottamista sosiaalipalveluista.³⁴

Väestörakenteen muutosten aiheuttamiin paineisiin vastaaminen ja palvelujen turvaaminen ovat jo tähän mennessä olleet monille maaseutukunnille taloudellisesti raskas tehtävä. Palvelujen tuottamisen kustannukset ovat monissa varsinkin harvaan asutuissa kunnissa johtaneet taloudellisesti epäterveeseen ja kestämättömään tilanteeseen. Kunnissa ymmärretään, että verotulojen lisäämiseksi

³⁰ Valtioneuvoston kanslia 2009

³¹ Kauppinen 2005

³² Kaarna 2009

³³ Pentikäinen & Tuomaala 2009

³⁴ Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2009

tarvitaan aktiivista työtä ja uudenlaisia ratkaisuja työpaikkojen lisäämiseksi ja uusien asukkaiden saamiseksi, mutta tehtävä todetaan erittäin haasteelliseksi varsinkin syrjäisillä ja kauempana suuremmista kaupungeista sijaitsevilla alueilla.

”Se, että palvelutarpeeseen on kyetty vastaamaan, se on ollut taloudellisesti hyvin raskasta.” (Kunnanjohtaja.)

”Me tarvitaan työpaikkoja, ja ihmisiä, jotka on tuolla tuottavissa tuotannollisissa työpaikoissa, mutta ellei me verotuloja saada, niin päähän siinä tulee vetävän käteen. Se on selvä.” (Kunnanjohtaja.)

Kunta- ja palvelurakenteen muuttuessa nämä palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen sekä niitä koskevaan päätöksentekoon liittyvät tilanteet muuttuvat kunnissa voimakkaasti. Toisaalta kunnissa uskotaan vahvasti siihen, että palvelutaso säilyy ja lähipalvelut turvataan myös suurentuvissa kunnissa ja yhteistointa-alueilla. Toisaalta on huomattavissa myös epävarmuutta tulevaisuuden suhteen. Päätöksenteon siirtyessä kauemmas ja entistä isompiin yksiköihin pelkona on, etteivät päätöksentekijät tunne keskusten ulkopuolisten maaseutualueiden olosuhteita ja tarpeita, ja tämän uskotaan johtavan palvelujen keskittämiseen. Taloudellisesti vaikeassa tilanteessa kunnallisen päätöksenteon siirtyminen kauemmas koetaan joissain tapauksissa tärkeäksi askeleeksi, jotta myös vaikeita päätöksiä voidaan tehdä.

”Tässä palvelujen tuottamisessa pikkukunnassa on sellaiset piirteet, että ne palvelujen tuottajat ja palvelujen saajat on liian läheisiä keskenään. Silloin on vaikea tehdä ratkaisuja. Helppo on vaan mennä eteenpäin välittämättä siitä, mitä se maksaa.” (Kunnanjohtaja.)

”Kuntaliitos näillä etäisyyksillä, jos päätöksenteko keskittyy, niin kuin se pakosta keskittyisi keskuksista valittujen henkilöiden, kunnanvaltuutettujen tekemäksi, se näkökulma, kyky hahmottaa niitä kansalaisten tarpeita täällä syrjäseudulla, se on aika olematon. Sen takia on parempi, että kuntarakennetta ainakin osittain ylläpidetään.” (Kunnanjohtaja.)

Kuntien taloudellisen kantokyvyn eroja kuvaa esimerkiksi niiden erilainen riippuvuus valtionavuista. Verotulojen osuus kuntien tuloista on keskimäärin 45 prosenttia ja valtionosuuksien osuus 16 prosenttia. Monet pienet kunnat ovat kuitenkin täysin riippuvaisia valtionavuista. Kunnallisverotus uhkaa nousta näillä alueilla erittäin korkeaksi, ellei tuloja tasata valtionosuusjärjestelmällä, sillä alhaisen tulotason alueilla kunnallisveroprosentin korotuksen tuoma rahavirta on keskimääräistä paljon pienempi. Myös asiakasmaksurasitus muodostuu alhaisen tulotason vuoksi helposti suureksi.³⁵

Valtio on pyrkinyt korjaamaan kuntien hankalaa rahoitustilannetta eri tavoin. Niillä kunnilla, joilla on ollut poikkeuksellisia tai tilapäisiä taloudellisia vaikeuksia, on ollut mahdollisuus hakea valtion budjetista myönnettävää harkinnanvaraista avustusta. Tarpeeseen vaikuttavina seikkoina on otettu huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Harkinnanvaraista avustusta on kuitenkin saa-

³⁵ Valtioneuvoston kanslia 2009

nut vain pieni osa taloudellisissa vaikeuksissa olevista kunnista, ja sen on todettu vaikeuttaneen kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteistä suunnittelua.

Näistä syistä valtiosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä vuoden 2010 alusta alkaen 20:llä erityisen harvaan asutulla kunnalla (alle 2 asukasta/maa-km²) ja 8 saaristoisella kunnalla on ollut mahdollisuus uuteen lisättyyn valtiosuuteen. Vaikka uudistetun valtiosuusjärjestelmän on toivottu lisäävän järjestelmän läpinäkyvyyttä, kannustavuutta ja toimivuutta, kunnissa on arvioitu, ettei valtiosuusjärjestelmä edelleenkään huomioi riittävästi pitkien etäisyyksien kuntien olosuhteita, ja erityisesti välttämättömien peruspalvelujen rahoituksessa nähdään ongelmia. Kunnissa on todettu, että voi olla tarpeen arvioida erillisrahoituksen lisäämistä.

”Jos näitä erityisolosuhteita ei oteta huomioon, niin meillähän käy palvelujen tuottaminen mahdottomaksi näillä kulmilla.” (Kunnanjohtaja.)

”Savujen väli on se 10–15 kilometriä, ja tällä matkalla jos ihminen tarvitsee apua päivittäin tai useamman kerran päivässä jossain syrjäalueella taikka sitten jo pelkkä dementoituminen aiheuttaa sen, ettei tule toimeen, ei sellaisia resursseja näillä eväillä löydy, joilla ihmiset voidaan kotiin enää silloin hoitaa, mikä olis se tavoite.” (Vanhus-työn johtaja.)

”Valtiosuudet ei ota riittävän hyvin huomioon sitä, että meillä on paljon sitä hoidettavaa ja sairastavuus on suuri. Jos meidän sosiaali- ja terveystoimen nettomenoja katsotaan per asukas, niin ne on erittäin suuret, mutta jos otetaan huomioon myös se hoitotarve, eli tää ikärakenne ja sairastavuus, niin menot on selvästi alle koko läänin keskitason, alle koko maankin keskitason.” (Kunnanjohtaja.)

Monet tässä luvussa tarkastellut, maaseutukuntien kannalta hyvin vaikeat kysymykset olivat niitä perusteluja, joiden varassa kunta- ja palvelurakennuudistusta vuonna 2005 käynnistettiin. Väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkenemisen sekä julkisen talouden paineiden nähtiin vaativan uutta osaamista ja syvenevää yhteistyötä kuntien kesken sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Muutosten katsottiin kasvattavan entisestään tarvetta kuntien yhteistoimintaan ja vähentävän kuntarajojen merkitystä. Kokonaisuutena näiden toimintaympäristön muutosten nähtiin edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvataisiin myös tulevaisuudessa.³⁶

Nämä kunta- ja palvelurakennuudistuksen taustalla olevat syyt nähdään kunnissa hyvin konkreettisina ja painavina. Kunnissa ymmärretään, että niiltä odotetaan toimenpiteitä. Pienten kuntien talouden nähdään olevan hyvin haavoittuvainen, ja jo satunnaiset suurehkot investoinnit tai yllättävät menot voivat horjuttaa talouden tasapainoa.

Mutta samanaikaisesti kunnissa kritisoidaan sitä, että monet kuntien kustannuksia lisäävistä seikoista ovat kuntien päätöksenteon ulottumattomissa. Valtion nähdään asettavan kunnille jatkuvasti lisää tehtäviä ilman, että samanaikaisesti päätettäisiin tehtävien rahoituksesta. Kunnilla ei ole juurikaan mahdolli-

³⁶ Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennuudistuksesta 2009

suuksia vaikuttaa myöskään perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kustannusten tai palkkojen nousuun. Suhtautuminen PARAS-uudistukseen ja sen toteuttamistapoihin onkin kunnissa varsin kriittinen, vaikka uudistuksen taustalla olevat syyt ymmärretään.

”Kun laki tulee, siinä lukee, että kunnan on järjestettävä. Kunta järjestää, mutta missään ei puhuta siitä rahasta, että mistä se raha tulee.” (Kunnanjohtaja.)

”Itsekin sitä voi kyseenalaistaa, että onko tässä mitään järkeä. Meillä on hyvät palvelut tällä hetkellä, me voidaan tuottaa tehokkaasti ja edullisesti, on hyvä kuntatalous. On pantu asiat kuntoon, että mitä järkeä – niin nimenomaan juuri tähän perustuen, että mitkä on resurssit tulevaisuudessa ja mitkä on tarpeet tulevaisuudessa. Elikkä sinne 10–15 vuoden päähän ei oo muuta mahdollisuutta kuin löytää uusia palvelujen tuottamistapoja.” (Kunnanjohtaja.)

3.3 Julkisen vastuun rajat

Kuntien tehtävänä on vastata niistä tehtävistä, jotka lainsäädännössä on määrätty niiden hoidettavaksi. Näitä tehtäviä ovat muun muassa terveydenhuoltoon, perusopetukseen, päivähoidon ja sosiaalihuoltoon, lastensuojeluun, vanhusten- ja vammaistenhuoltoon, päihdehuoltoon sekä toimeentulotukeen liittyvät palvelut. Teknisen toimen puolella kuntien tehtävänä on huolehtia muun muassa kaavoituksesta ja ympäristönsuojelusta. Näiden lisäksi kunnat voivat kunnallisen itsehallinnon mukaisesti itse päättää, mitä muita tehtäviä ne haluavat hoitaa.

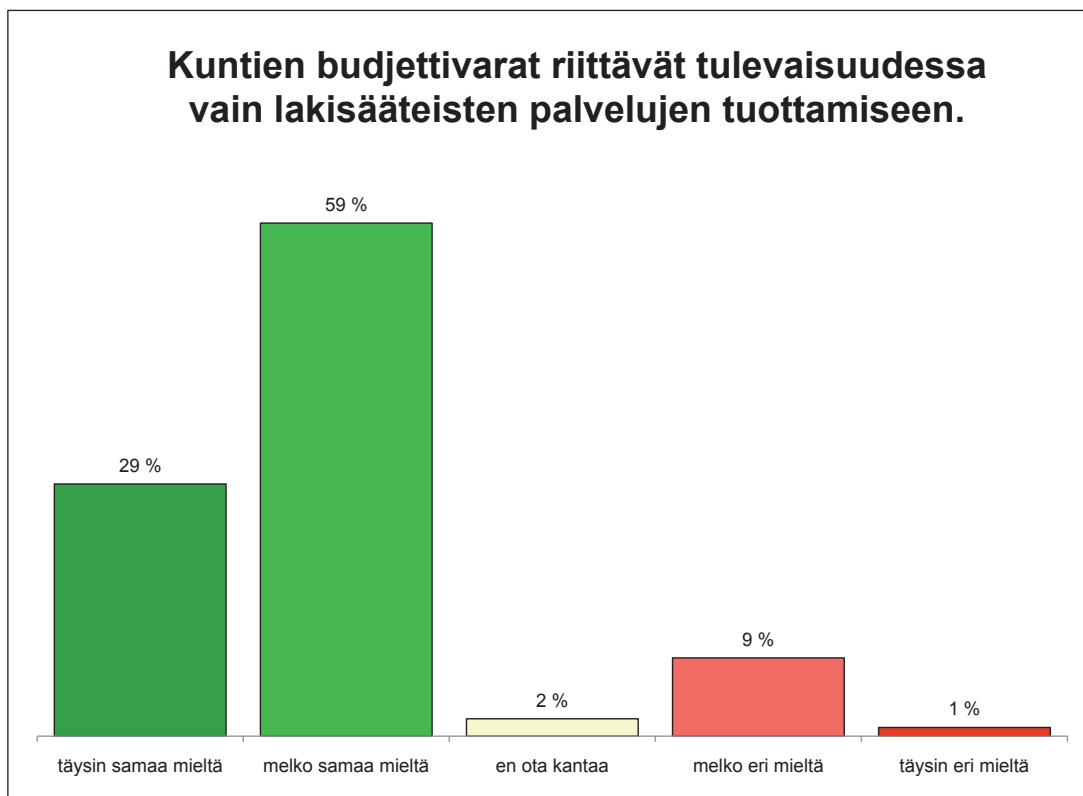
Resurssien niukentuessa kunnissa on jouduttu tekemään rajanvetoja sen suhteen, mistä palveluista kunta voimassa olevan lainsäädännön puitteissa vastaa. Sosiaali- ja terveystalvet muodostavat puolet kuntien kaikista menoista. Kunnat ovat joutuneet näiden palvelujen menopaineita hillitäkseen vetämään vuosi vuodelta tiukempia rajoja esimerkiksi siinä, mitä tehtäviä kuntien kotipalvelutyöntekijät asiakkaiden luona hoitavat. Muun muassa lapsiperheiden kotipalvelusta on luovuttu paikoin kokonaan, jotta resurssit saadaan riittämään ikääntyvän ja entistä huonokuntoisemman kotona asuvan väestön perushoivaan ja -hoitoon. Siivousavusta ja muista tukipalveluista karsiminen on johtanut apua tarvitsevien asiakkaiden näkökulmasta monesti hyvinkin vaikeisiin käytännön tilanteisiin.

”Lisäksi meillä on sellaisia palveluja, jotka on yhtä lakisääteisiä, esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto ja ympäristönsuojelu, rakennusvalvonta. Ne on pieniä rippeitä. Vaikka me lakataan polttamasta katuvaloja ja auraamasta katuja ja suorittamasta rakennusvalvontaa, joka on lain mukaan ihan yhtä lakisääteistä, se ei auta tätä sosiaali- ja terveystalvet rahoituskriisiä. Eli ne on niin pieniä rippeitä.” (Kunnanjohtaja.)

”Jos me täällä halutaan elää ja asua ja säilyttää se elävä elämä täällä, me joudumme tekemään, tai ei me jouduta tekemään, vaan me haluamme tehdä paljon enemmän kuin ne lakisääteiset tehtävät täällä ihmisten hyväksi. Heidän viihtymisekseen, sen hyvinvoinnin säilyttämiseksi, jonka yksi perusasia tässä suomalaisessa yhteiskunnassa on, että me huolehditään kansalaisista, huolehditään toinen toisistamme.” (Kunnanjohtaja.)

On selvää, että kun sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarve väestön ikääntyessä kasvaa ja kuntien taloudellinen tilanne säilyy tiukkana, kuntien liikkumavara muiden kuin välttämättömien peruspalvelujen järjestäjänä ja rahoittajana kapenee.

Tämä käy selvästi ilmi myös tässä tutkimuksessa kunnissa tehdyn kyselyn tuloksista. Kyselyssä esitettiin väittämä, että kuntien budjettivarat riittävät tulevaisuudessa vain lakisääteisten palvelujen tuottamiseen (kuvio 3). Lähes yhdeksän kunnanjohtajaa kymmenestä on tätä mieltä. Eri mieltä väittämästä on vain yksi kymmenestä.



Kuvio 3. Tutkimuksessa tehdyn sähköisen kyselyn väittämä ”Kuntien budjettivarat riittävät tulevaisuudessa vain lakisääteisten palvelujen tuottamiseen”. Vastaajista 88 prosenttia oli väittämästä joko täysin tai melko samaa mieltä. 10 prosenttia oli melko tai täysin eri mieltä. (N = 111 maaseutumaisen kunnan kunnanjohtajaa, sosiaalijohtajaa tai kunnansihteerää.)

Linjanvedot siitä, mitkä tehtävät ovat kuntien lakisääteisiä tehtäviä, ovat viime kädessä tietenkin poliittisia päätöksiä. Minkä palvelujen tai minkä väestöryhmien tarvitsemien palvelujen tuottamiseen halutaan ohjata niukentuvia julkisia varoja?

Keskustelu esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän oikeudenmukaisuudesta ja siitä, ottaako järjestelmä riittävästi huomioon olosuhdetekijöitä vai salliiko se kunnille tehottomia tuotantotapoja³⁷, sivuuttaa täysin palveluja tarvitsevan kan-

³⁷ Valtioneuvoston kanslia 2009

salaisen näkökulman. Apua tarvitsevan kansalaisen ääni kuuluu heikosti myös sosiaali- ja terveystalitiikkaa hallitsevassa puheessa, joka korostaa kotihoidon edistämistä kustannuksiltaan kalliimman laitoshoidon sijaan. Jos ikäihmisten toivotaan asuvan tulevaisuudessa entistä pidempään ja entistä huonokuntoisempana kotona, kenen vastuulla on huolehtia siitä, että vanhuksella on ruokaa, lämpöä, vettä, puhtautta ja ehjä katto päänsä päällä? Pitkien välimatkojen maaseudulla tämä kysymys on erityisen vakava.

Poliittisessa keskustelussa valtakunnan tasolla tai kunnissa ei näistä julkiseen ja yksityiseen vastuuseen liittyvistä rajanvedoista juurikaan puhuta. Jos rahat eivät julkisella sektorilla riitä, vaihtoehtoja palvelujen turvaamiseksi on käytännössä melko vähän. Ellei palvelutuotannon tehostaminen ja tuottavuuden nosto riitä – mitä sillä käytännössä sitten tarkoitettaneenkaan – kysymykseen tulee kunnallisveron, valtionosuuksien tai asiakasmaksujen korottaminen. Palvelu voidaan myös siirtää palveluja käyttävien asiakkaiden näkökulmasta kauemmas niin, että osa palvelujen tuottamisen kustannuksista siirtyy asiakkaan matka- ja aikakustannukseksi. Tai palvelu voidaan jättää yksinkertaisesti hoitamatta. Julkisen rahoitusvastuun ja asiakkaan oman vastuun välisten rajanvetojen tekeminen on käytännössä osoittautunut monin tavoin vaikeaksi.

”Tämähän on semmoinen asia, että kun kunta lakkautti ne [sivukylän] terveyspalvelut, niin kunnan kustannukset, kun se yksi työntekijä meni sinne ja otti vastaan siellä ihmisiä, siirtyivät niiden kansalaisten kustannukseksi, kun he joutuvat niitä palveluja hakemaan täältä taajamasta. Ja johtaa varmasti siihen, että niiden palvelujen käyttö vähenee, eivät ihmiset sieltä niin herkästi lähde käymään täällä.” (Kunnanjohtaja.)

”Lapset tavallaan lähtee siitä ajatuksesta, että hoitakoon yhteiskunta vanhemmat. Meilähän on tällainen kulttuuri, että vanhemmat ei uskalla edes ottaa puheeksi tällaista asiaa perheessä, nämä nykyihmiset. Ja sen takia he olettaa, että heidän ainoa paikkansa on vanhainkoti. Ne ei lähdekään siitä, että jos niistä kymmenestä lapsesta jokainen panisi kuukaudessa muutaman satasen, niin se mamma hoidettaisiin sinne kotiin.” (Kunnanjohtaja.)

4 Kolmas sektori palvelujen tuottajana

4.1 Kolmas sektori palvelujen tuottajana Suomessa

Kolmas sektori palvelujen tuottajana ei ole Suomessa mikään uusi tai marginaalinen ilmiö. Monien järjestöjen palvelutoiminta on itse asiassa käynnistynyt paljon aikaisemmin kuin kuntien vastaava toiminta. Varsinkin monien sosiaalialan järjestöjen toiminta on kehittynyt vuosikymmenien kuluessa mittavaksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi palvelujen tuottamiseksi ja myymiseksi.

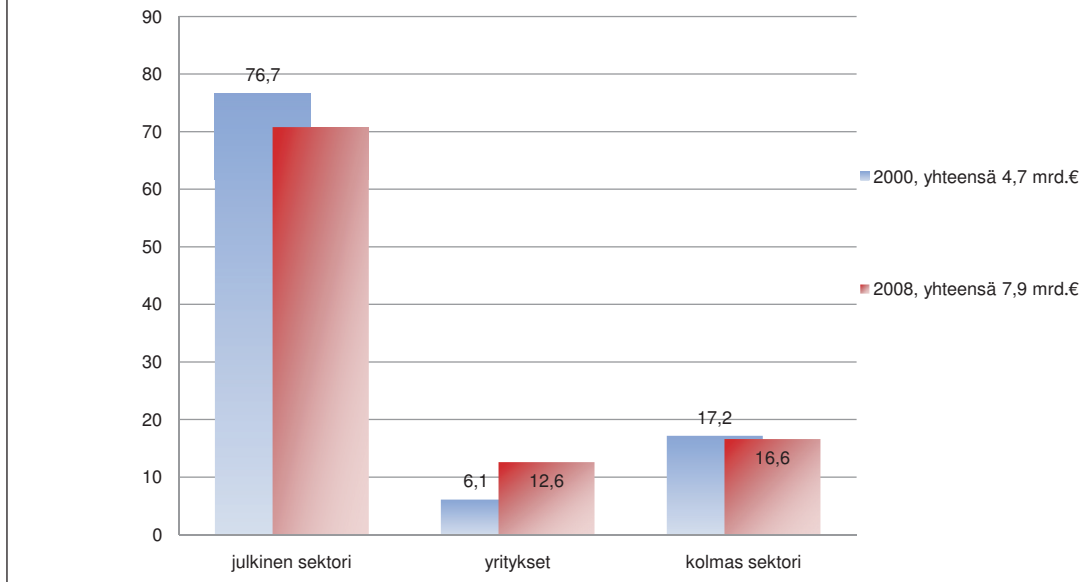
Järjestöjen merkitys palvelujen tuottajana on suuri myös taloudellisesti sekä työllistäjänä. Sosiaalipalveluja on helppo käyttää esimerkkinä kuvaamaan kolmannen sektorin palvelujen laajuutta, koska niistä on saatavissa kattavat tilastot, toisin kuin kolmannen sektorin toiminnasta muutoin, siitä syystä, että sosiaalipalveluja tuottavien järjestöjen on haettava lupa aluehallintovirastolta tai tehtävä ilmoitus toiminnastaan kunnalle. Sosiaalialan järjestöjen tuottamien palvelujen arvo oli kaikista sosiaalipalveluista 16,6 prosenttia eli yhteensä 1,32 miljardia euroa vuonna 2008.³⁸ Järjestöjen osuus on merkittävä erityisesti päihdehuollossa, ensi- ja turvakotien sekä työ- ja päivätoimintayksiköiden ylläpitäjänä, mutta paljon on myös järjestöjen ylläpitämiä palvelutaloja ja ryhmäkoteja sekä lasten päivähoitoa.³⁹

Vaikka järjestöjen tuottamien sosiaalipalvelujen suhteellinen osuus kaikkien tuotettujen sosiaalipalvelujen arvosta onkin viime vuosina hieman pienentynyt, ennen kaikkea suurten järjestöjen palvelutuotannon yhtiöittäminen vuoksi, järjestöjen tuottamien palvelujen kokonaisarvo on kasvanut vuosi vuodelta. Vuodesta 2007 vuoteen 2008 järjestöjen tuottamien sosiaalipalvelujen arvo kasvoi lähes 80 miljoonalla eurolla.

³⁸ Tilastokeskus 2009

³⁹ Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2009

Julkisen sektorin, yritysten ja kolmannen sektorin osuus tuotettujen sosiaalipalvelujen arvosta 2000 ja 2008



Kuvio 4. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin osuus tuotettujen sosiaalipalvelujen arvosta vuosina 2000 ja 2008.⁴⁰ Samaan aikaan kun julkisen sektorin suhteellinen osuus kaikista tuotetuista sosiaalipalveluista on pienentynyt, yritysten osuus kasvanut ja kolmannen sektorin pysynyt ennallaan, on tuotettujen sosiaalipalvelujen kokonaisarvo noussut 4,7 miljardista eurosta (2000) 7,9 miljardiin euroon (2008).

Sosiaali- ja terveystoimintajärjestöjä lukuun ottamatta muiden palveluja tuottavien järjestöjen toimintaa ei tilastoida, mikä vaikeuttaa kolmannen sektorin yhteiskunnallisen ja kansantaloudellisen merkityksen osoittamista. Edellä esimerkkinä käytettyjen sosiaalipalvelujen ohella järjestöillä on suuri merkitys myös moninaisten kulttuuri-, urheilu-, liikunta- ja nuorisopalvelujen, vapaa-ajan toimintojen ja harrastusten sekä virkistystoiminnan järjestäjänä ja tarjoajana. Vaikka niiden taloudellinen ja työllistävä merkitys ei ole samaa suuruusluokkaa sosiaalipalvelujen kanssa, niillä on yhtä lailla suuri merkitys ihmisten ja yhteiskunnan hyvinvoinnin tukijalkana.

Järjestöjen tuottamat palvelut voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään sen perusteella, millaista yhteistyötä järjestöt tekevät palvelujen tuotannossa julkisen sektorin kanssa. Osa järjestöistä tuottaa palveluja julkisen sektorin kumppanina, yhteistyössä kunnan, Kelan tai valtion kanssa. Tapoja, joilla tämä julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö voi olla rakennettu, on useita. Yhteistyö voi perustua muun muassa ostopalveluihin, maksusitoumuksiin, yhteistoimintasopimuksiin, palvelusetelijärjestelmään tai järjestölle maksettaviin avustuksiin.

⁴⁰ Toimialaraportit, sosiaalipalvelut 2008

Näille sektoreiden kumppanuuteen perustuvilla palvelujen tuotantotavoilla on tyypillistä se, että järjestön näkökulmasta asiakasryhmiä on kaksi: maksaja-asiakas ja käyttäjäasiakas, tai sopimusasiakas ja loppuasiakas, mitä termejä käytetäänkin. Kunta voi olla maksaja-asiakas ja kylällä asuva vanhus kotipalvelua kunnan kanssa solmitun ostopalvelusopimuksen pohjalta tuottavan kyläyhdistyksen käyttäjäasiakas. Julkinen sektori osallistuu siis näissä kumppanuusmalleissa palvelujen tuottamisen kustannuksiin maksamalla niistä ainakin osan. Loput kustannuksista voidaan kattaa asiakkailta perittävillä maksuilla ja järjestön muista lähteistä kokoamalla rahoituksella.

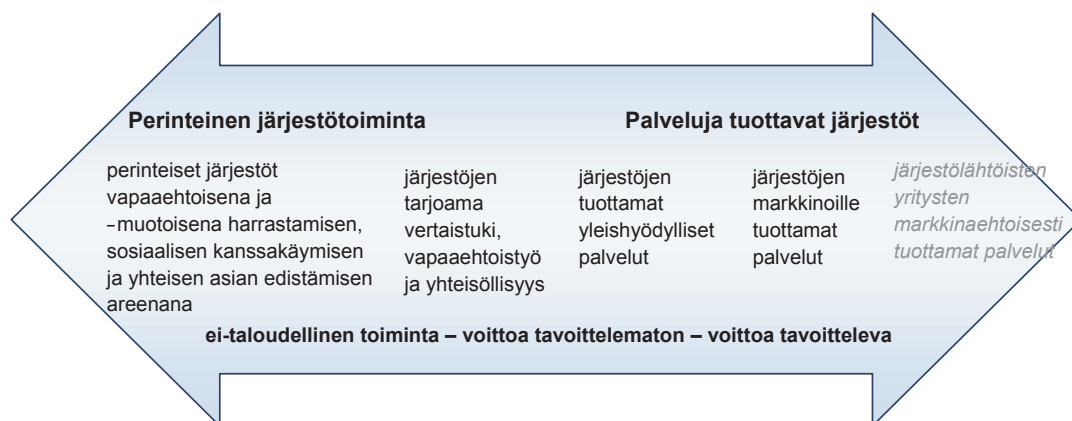
Kuviossa 5 luetellaan ne palvelut, joissa maaseutukunnilla on eniten ostopalvelusopimuksia järjestöjen kanssa. Tiedot on koottu tässä tutkimuksessa kuntajohtajille tehdyn sähköisen kyselyn yhteydessä. Koska kyselyn tavoitteena oli hahmottaa lähinnä kuntien kolmannen sektorin kanssa tekemien ostopalvelusopimusten yleisyyttä eri palveluissa, kuvion lukumääriä tulee pitää vain suuntaa-antavina.



Kuvio 5. Maaseutukuntien järjestöjen kanssa tekemien ostopalvelusopimusten yleisyys eri palveluissa tutkimuksessa kuntiin tehdyn sähköisen kyselyn perusteella. Eniten maaseutukunnilla ja järjestöillä on ostopalvelusopimuksia vanhusten asumispalveluissa sekä nuorisopalveluissa. (Koko kyselyn N = 111, joista tähän kysymykseen vastasi 86 maaseutumaisen kunnan kunnanjohtajaa, sosiaalijohtajaa tai kunnansihteerä.)

Toisen osan järjestöjen tuottamista palveluista muodostavat se apu ja tuki sekä ne palvelut, jotka järjestöt tarjoavat itsenäisesti, ilman edellä mainitun kaltaista tiivistä ja palvelujen rahoitukseen perustuvaa kumppanuutta julkisen sektorin kanssa. Tällaisia järjestöjen tuottamia palveluja ovat tyypillisesti muun muassa erilaiset liikunta- ja urheilupalvelut, virkistys- ja harrastustoiminta, ympäristön- ja maisemanhoito, lasten ja nuorten harrastus- ja vapaa-ajantoiminta, mutta myös monet sosiaali- ja terveystieteiden palvelut, kuten esimerkiksi sydänyhdistyksen tarjoama verenpaineen ja verensokerin mittaus tai kyläyhdistyksen järjestämät ikäihmisten virkistyspäivät. Näidenkin palvelujen tuottamisessa järjestöt tekevät usein yhteistyötä kuntien, valtion työvoimahallinnon ja myös seurakuntien kanssa, ja osa palvelujen tuottamisen rahoituksesta voi olla julkista tukea, esimerkiksi kunnan tai Raha-automaattiyhdistyksen avustusta tai erilaista hankerahotusta.

Puhuttaessa järjestöjen merkityksestä palvelujen tuottajana on aina korostettava, että palvelujen tuottaminen on järjestöjen tehtävistä vain pieni osanen. Kuten Möttönen ja Niemelä⁴¹ listaavat, järjestöillä on kuntien ja järjestöjen yhteistyön näkökulmasta monia muitakin tehtäviä. Ne lisäävät sosiaalista pääomaa ja hyvinvointia, tarjoavat ihmisille kanavia välittää ja huolehtia toisista ihmisistä, tarjoavat ihmisille ja ihmisryhmille aineksia rakentaa ja vahvistaa omaa identiteettiään, luovat väyliä osallistua, toimivat äänettömien äänenä, toivon tuottajina sekä innovaatiomooottoreina. Järjestökentän erilaistumista ja järjestöjen tuottamien palvelujen moninaista kenttää voidaan havainnollistaa kuvion 6 avulla.



Kuvio 6. Järjestöt erilaistuvat – osa järjestöistä erikoistuu, ammattimaistuu ja siirtyy palvelujen tuottajaksi, osa järjestöistä jatkaa perinteisen yhdistystoiminnan perinnettä.⁴²

On yhdistyksiä, joiden rooli ja tehtävät säilyvät myös tulevaisuudessa vapaa- ja -ehtoisena harrastamisen, sosiaalisen kanssakäymisen tai yhteisen asian edistämisen areenana. Tämä valinta on yhdistyksissä joko tietoinen tai luonnollinen. Järjestöissä toimivat ihmiset haluavat tietoisesti säilyttää vapaa-

⁴¹ Möttönen ja Niemelä 2005

⁴² Maaseutupolitiikka ja kansalaisjärjestöt 2020, 2008 sekä Rantanen ym. 2007

muotoisen tai vapaaehtoisuuteen perustuvan yhdistyksen roolin ja tehtävät, eivätkä ihmiset koe tarvetta linjan muuttamiselle. Toisaalta kysymys voi olla myös resurssien puutteesta. Tarvetta olisi, mutta järjestössä ei ole riittävästi aktiivisia ihmisiä tai osaamista haasteellisempien tehtävien vastaanottamiseksi.

Näiden perinteisemmin toimivien järjestöjen rinnalle on kehittynyt ja kehittyvässä entistä enemmän sellaisia järjestöjä, jotka hakeutuvat yhteistyöhön julkisen sektorin ja myös yritysten kanssa palvelujen tuottajana ja myyjänä ja joilla on palveluksessaan myös entistä enemmän palkattua ammattihenkilökuntaa.⁴³

4.2 Maaseudun kolmas sektori palvelujen tuottajana

Maaseudun kolmannesta sektorista edellä kuvatut valtakunnan tason luvut kertovat kuitenkin kovin vähän. Maaseudun kolmannen sektorin moninaisuutta ei voida hahmottaa vain tarkastelemalla yleistä puhetta kolmannesta sektorista tai järjestöjen muuttuvasta yhteiskunnallisesta asemasta suhteessa julkiseen sektoriin.

Kaksi haasteellista erityiskysymystä ovat maaseudun pienten ja paikallisten järjestöjen roolin ja tehtävien hahmottaminen sekä maaseudun olosuhteiden huomioon ottaminen. Todellista käsitystä maaseudun kolmannen sektorin mahdollisuuksista ei ole mahdollista muodostaa, ellei toiminnan arkea katsota lähempää, keskuksia pienemmän väestöpohjan, harvemman asutuksen ja pidempien etäisyyksien näkökulmasta.

Yksi kolmatta sektoria koskevista keskeisimmistä keskustelunaiheista, kolmannen sektorin määritelmä ja sen monitulkintaisuus, nousi voimakkaasti esille myös tässä tutkimuksessa tehdyissä haastatteluissa. Kysymys siitä, tarkoitetaanko kolmannen sektorin toiminnalla pienissä järjestöissä tehtävää vapaaehtoistyötä vai lasketaanko kolmannen sektorin toimintaan myös järjestöissä tehtävä palkallinen ammattityö, nousi varsinkin kunnissa tehdyissä haastatteluissa esille varsin usein.

Järjestöillä ja kolmannella sektorilla voi olla yhden roolin asemesta useanlaisia rooleja suhteessa kuntaan tai yhteiskuntaan laajemmin. Tämä todetaan myös Lapin läänin sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen ja kuntien yhteistyötä koskeneessa selvityksessä, jossa tarkasteltiin järjestöjen merkitystä eri sektoreilla.⁴⁴ Esimerkiksi mielenterveystyössä korostuu järjestöjen rooli vertaistuen tarjoajina, kun taas lastensuojelu- ja perhetyössä järjestöillä on merkittävä rooli palveluntuottajana. Vanhustyössä ja päihdetyössä korostuvat sekä palvelujen tuottaminen että vapaamuotoisempi toiminta, kuten vertaistuki, vapaaehtois-, harrastus- ja virkistystoiminta.

Kun tähän tarkasteluun otetaan mukaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen rinnalle koko muu maaseudun laaja ja monipuolinen järjestökenttä – kyläyhdistykset, nuorisoseurat, maa- ja kotitalousnaiset, metsästysseurat, kyläseurat, 4H-yhdistykset, kotiseutuyhdistykset, martat ja muut maaseudulla toimivat yhdistykset

⁴³ Maaseutupolitiikka ja kansalaisjärjestöt 2020, 2008

⁴⁴ Martin & Palmgren 2007

– toiminnan ja roolien kirjo on juuri niin monipuolinen ja suuri kuin sen kansalaistoiminnassa tulee ollakin.

On siten ymmärrettävää, että kolmas sektori ymmärrettiin ja määriteltiin tutkimushaastattelussa hyvin eri tavoin. Käsitteen epämääräisyys ja täsmentymättömyys aiheuttavat selvästi myös paljon hämmennystä ja käytännön ongelmia kuntien ja järjestöjen edustajien välisessä vuorovaikutuksessa sekä silloin, kun kunnissa suunnitellaan tai tehdään järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä koskevia päätöksiä.

Toisessa ääripäässä kolmas sektori ymmärretään vain perinteiseksi vapaaehtoisvoimin ylläpidettäväksi järjestötoiminnaksi eikä palkattujen työntekijöiden tuottamia maksullisia palveluja katsota kolmannen sektorin toiminnaksi. Toisessa ääripäässä kolmas sektori ymmärretään taas laajemmin, ja siihen luetaan niin palveluja tuottavat kuin vapaaehtoisvoimin toimivat perinteiset järjestöt ja niin pienet paikalliset yhdistykset kuin suuret valtakunnalliset järjestötkin.

Mielenkiintoista on, että kolmannen sektorin määrittely oli epäselvä ja nousi esille myös sellaisissa maaseutukunnissa, jotka ostavat ammatillista erityisosaamista edellyttäviä palveluja kuten lastensuojelu-, mielenterveys- tai päihdepalveluja niitä tuottavilta suuremmilta järjestöiltä. Tällaisissa kunnissa, joissa on kokemusta suurempien järjestöjen kanssa tehtävästä yhteistyöstä, haastateltavat toivat usein esille nämä vaikeat rajanvedot kolmannen sektorin ja yritystoiminnan välillä. Mielenkiintoista oli erityisesti se, että ratkaisevana erottavana tekijänä monet haastatelluista näkivät sen, miten järjestössä tehtävä työ tehdään, tehdäänkö sitä vapaaehtoisten voimin vai palkallisena työnä. Tämä työn järjestämisen periaate kolmatta sektoria määrittävänä tekijänä tuli esille huomattavasti useammin kuin se, tavoitellaanko toiminnalla taloudellista voittoa vai ei.

”Palkkatyö ei kuulu sille kolmannelle sektorille, joksi minä sen käsitän, elikkä tämänöiseen vapaaehtoistyöhön. Kovaan palvelutuotantoon se ei minusta kuulu. Silloin siellä on eri logiikka, se on yritystoimintaa, se on jotain siltä väliltä olevaa toimintaa. Mutta että silloin kun työhön tulee säännönmukaisuus, velvoittavuus, taloudelliset seikat, se on yritystoimintaa. Vaikka se muoto olis mikä.” (Kunnanjohtaja.)

”Se on vapaaehtoisvoimin tehtyä järjestötyötä, josta ei saa varsinaisesti palkkaa. Mutta sitten kun mennään siihen, että siellä on palkattua työväkeä, niin se lähentelee bisnestä, niin sitten siinä ei ole paljon eroa normaaliin liiketoimintaan. Paitsi sitten se, että jos se on näiden muiden voimavarojen kokoaja, esimerkiksi vapaaehtoistyön voimavarojen kokoaja.” (Sosiaalijohtaja.)

Tämä kertonee siitä, miten kolmannen sektorin määritelmä ja käsitys siitä, mitä kolmannelle sektorilla tarkoitetaan, on maaseutukunnissa ja paikallisesti vahvasti sidoksissa maaseudun järjestötoiminnan perinteisiin muotoihin. Yhdistystoimintaa on maaseudulla pyöritetty läpi vuosikymmenten talkoilla eikä palkkatyö ole kuulunut siihen. Tätä taustaa vasten on luonnollista, että maaseudulla ja maaseutukunnissa kolmannen sektorin roolin ja tehtävien laajentumiseen myös palkattujen ammattilaisten voimin tuotettavien palvelujen myymiseen suhtaudutaan varovaisemmin ja varauksellisemmin kuin kenties suuremmissa kaupungeissa, joissa isoissa järjestöissä tapahtuvalla ammattimaisella palvelutuotannolla on jo vuosikymmeniä pitkät vahvemmat perinteet.

Tutkimuksen haastatteluissa esiin noussut epävarmuus kolmannen sektorin määritelmästä heijastelee myös sitä ajankohtaista ja vilkasta valtakunnallista keskustelua, jota käydään järjestöjen roolista sekä järjestötoiminnan ja yritystoiminnan välisistä rajanvedoista. Siinä huomio on kohdistunut ennen kaikkea palveluja tuottavien järjestöjen toimintaan ja siihen, vääristävätkö niiden mahdollisesti saamat julkiset tuet kilpailua.

Maaseutukuntien ja maaseudulla toimivien järjestöjen näkökulmasta näihin kilpailuneutraliteettiin liittyviin kysymyksiin törmätään luonnollisesti silloin, jos paikkakunnalla on palveluja tuottavia yrityksiä. Mutta huomattavasti useammin maaseudun pitkien etäisyyksien pienillä palvelumarkkinoilla ongelmana on palvelutuottajien vähäinen määrä tai se, että tuottajia ja kilpailua ei ole lainkaan. Etäisyydet ja harva asutus nostavat palvelujen tuottamisen kustannuksia, eikä se hinta, joka palvelusta voidaan usein vielä pienituloisilta asiakkailta periä, riitä välttämättä kattamaan edes palkka- ja matkakustannuksia.

Kun otetaan vielä huomioon maaseutukuntien tiukka taloudellinen tilanne ja niiden rajalliset mahdollisuudet vastata muiden kuin lakisääteisten palvelujen tuottamisen kustannuksista, käsitys maaseudun kolmannen sektorin hahmottamisen vaikeudesta täsmentyy edelleen. On helppo ymmärtää, että kolmas sektori pyritään mieltämään vapaaehtoistyön paikaksi, varsinkin kun palvelujen tuottamisen rahoitus on myös järjestöjen näkökulmasta käynyt vähitellen entistä vaikeammaksi. Kuten Järjestöbarometrissä⁴⁵ todetaan, järjestöissä on oltu pitkään tietoisia, että rahoituspohjan laajentaminen on välttämätöntä, mutta se on osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi.

Pyrkimykset palvelutuotannon tulojen ja oman toiminnan tuottojen kasvattamiseksi ja uusien rahoituslähteiden löytämiseksi ovat osoittautuneet järjestöille vaikeasti ratkaistavaksi haasteeksi erityisesti maaseudulla. Lisäksi on olemassa riski, että järjestöjen katsotaan entistä herkemmin tällaisissa tilanteissa harjoittavan elinkeinotoimintaa.

Jos kunnilla ei ole varaa tuottaa palveluja itse tai ostaa niitä järjestöiltä eikä palveluista ole mahdollista periä tuotantokustannukset kattavia asiakasmaksuja eikä järjestöillä ole enää mahdollisuuksia saada esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen tukea palvelujen tuottamiseen – ja kun myös järjestöjen palkkatukityöllistämisen arvioidaan muuttuvan entistä vaikeammaksi ja rahoituksen löytäminen järjestöissä palveluja tuottavien työntekijöiden palkkaamiseen on näistä syistä erittäin haasteellista – voi järjestöissä tehtävä ilmainen vapaaehtoistyö näyttäytyä helpoimpana ratkaisuna. Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen pohjalta on kuitenkin selvää, ettei sellaisia palveluja, jotka edellyttävät vapaaehtoisilta sitoutumista ja säännöllisyyttä, voida maaseudulla laskea vapaaehtoistoiminnan varaan. Tällaiseen palvelutyöhön tarvitaan palkattuja työntekijöitä myös järjestöissä.

Tutkimuksen alkuvaiheessa kunnanjohtajille tehdyssä sähköisessä kyselyssä selvitettiin niitä tekijöitä, jotka jarruttavat eniten kolmannen sektorin roolin kasvua. Vastaajia pyydettiin valitsemaan kymmenestä vaihtoehdosta mielestään kolme tärkeintä jarruttavaa tekijää. Kuten kuvioista 7 huomataan, viiden kärki erottui selvästi.

⁴⁵ Järjestöbarometri 2009

Merkittävimmiten kolmannen sektorin roolin kasvua jarruttaviksi tekijöiksi nousivat kyselyn vastausten perusteella järjestöjen toiminnan rahoituksen epävarmuus sekä se, että järjestöväki alkaa olla ikääntynyttä, nuoria on vähän eikä aktiivisia toimijoita ole riittävästi.

Näiden kolmen tekijän ohella nousi esille myös se, ettei järjestöissä ole riittävästi osaamista palvelujen tuotantoon ja ettei kunnassa ole sellaisia järjestöjä, jotka olisivat kiinnostuneita palvelujen tuottamisesta. Mielenkiintoista kyselyn vastauksissa oli, että järjestötoimintaa koskevaa laajempaa valtakunnallista keskustelua hallitsevia lainsäädännön ja verotuksen kysymyksiä ei pidetty läheskään yhtä suurina ongelmina.



Kuvio 7. Tutkimuksessa tehdyssä sähköisessä kyselyssä pyydettiin valitsemaan kolme tekijää, jotka jarruttavat vastaajan mielestä eniten kolmannen sektorin roolin kasvua palvelujen tuottajana. Kolmen kärki oli selvä: järjestöjen toiminnan rahoitus on epävarmaa, järjestöväki alkaa olla ikääntynyttä ja nuoria on vähän eikä järjestöissä ole tarpeeksi aktiivisia toimijoita. (N = 111 maaseutumaisen kunnan kunnanjohtajaa, sosiaalihoitajaa tai kunnansihteerä.)

Tutkimuksen aineistojen pohjalta voidaan päätellä, että maaseudun kolmannen sektorin kehittymistä nykyistä merkittävämmäksi palvelujen tuottajaksi jarruttaa kaksi keskeistä reunaehtoaa, rahoituksen ongelmat sekä maaseudun ikääntyvä ja pieni väestöpohja. Näistä rahoitukseen liittyviin kysymyksiin voidaan vaikuttaa, jos niin halutaan. Sen sijaan inhimillisiin voimavaroihin, kuten esimer-

kiksi järjestöväen ikääntymiseen tai nuorempien ikäluokkien halukkuuteen osallistua järjestötoimintaan, vaikuttaminen on huomattavasti suurempi haaste. Lisäksi asukkaiden ja siten potentiaalisten yhdistysaktiivien vähäisyys yhdistettynä pitkiin välimatkoihin on tekijä, joka on aina otettava huomioon kolmannen sektorin mahdollisuuksia pohdittaessa, erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

”Nämä perinteiset yhdistykset, jotka meillä täällä toimii kylillä ja kirkolla, ne on kovin, kovin ikääntyneissä käsissä. Ne on sitä perinteistä kolmannen sektorin yhdistystoimintaa. Sitten on tämä ammattimainen yhdistystoiminta, joka on nuorempien ihmisten käsissä. Ammattijohtajat vastaa siellä toiminnasta, palkatut johtajat, ja sit siellä yhdistyksen hallituksessa istuu kyllä vapaaehtoisia, ja niillä on erillisenä haarana vapaaehtoistoiminnan kuviot. Mutta se on erillään tästä ammattimaisesta palvelutuotannosta. Mä olen kauhean huolestunut varsinkin tästä ensiksi mainitusta, tästä perinteisestä yhdistys- ja seuratoiminnasta, jossa harmaahapsisuus on silmiinpistävä.” (Kunnanjohtaja.)

Seuraavien lukujen tavoitteena on avata tarkemmin näitä maaseudun kolmatta sektoria koskevia kysymyksiä, ongelmakohtia ja reunaehdoja. Vaikka osa kysymyksistä ja niihin hahmotelluista vastauksista voi olla maaseudun asukkaille sekä järjestöjen ja kuntien edustajille täysin itsestään selviä, laajemmin esimerkiksi hallinnossa ja politiikassa ne eivät sitä ole.

4.3 Palvelujen rahoitus

Palvelujen tuottamisen rahoitus on yksi suurimmista ja vaikeimmin ratkaistavista haasteista myös kolmannella sektorilla. Luvussa 3 tarkastellut maaseutukuntien palvelujen järjestämisen kasvavat haasteet ja kysymys siitä, kenen vastuulla palvelujen tuottaminen ja ennen kaikkea rahoittaminen on, nostavat kolmannen sektorin näkökulmasta esille monia vaikeita kysymyksiä:

Mitä tapahtuu niille ihmisten perusoikeuksia toteuttaville palveluille, joihin kunnilla ei ole kasvavan kysynnän ja tiukan talouden asettamien reunaehtojen puitteissa tulevaisuudessa varaa? Kuka tarjoaa sitä ihmisten tarvitsemaa apua, turvaa ja hoivaa, mitä kunnat eivät pysty tarjoamaan? Kenen tehtäväksi tällaisen avun ja palvelujen tarjoamisen halutaan muodostuvan?

Esimerkkinä voidaan nostaa esille Suomessa tehty poliittinen valinta tukea ikääntyvien kotona asumista mahdollisimman pitkään. Tämän strategisen poliittisen valinnan seurauksia maaseudulla asuvan väestön näkökulmasta on tarkasteltu aivan liian vähän. Maaseudun ikääntyvä väestö asuu usein puutteellisissa oloissa ja niin kaukana omaisista ja naapureista, ettei päivittäistä apua voida laskea heidän varaansa. Kunnat eivät pysty tarjoamaan kaikkea sitä apua ja palveluja, joita ikäihmiset tarvitsisivat kotona pärjätäkseen.

Siivousapu, pienet korjaustyöt, halonhakkuu ja -kanto sekä lumityöt ovat tyyppisiä tehtäviä, joista kuntien kotipalvelussa on myös monissa maaseutukunnissa jouduttu luopumaan jo useiden vuosien ajan. Jos yksityistä palvelutuotantoa ei näille heikon tuottavuuden palvelualoille synny riittävästi eikä asiakkailta perittävässä olevilla maksuilla pystytä kattamaan palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, on ratkaistava, kuka tällaiset palvelut tuottaa ja miten palvelut

rahoitetaan. Ellei näitä kysymyksiä ratkaista, on vaarana, että väestön ikääntyessä entistä useamman suomalaisen sosiaaliset perusoikeudet – turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään huolenpitoon – eivät toteudu.

”Etelä-Suomessahan on ollut kauan aikaa niitä malleja, että on tietty rinki ja että on joku henkilö ja luodaan näitä palveluja. Mutta siellä on eri tilanne, että siellä on enemmän käyttövaraa ihmisillä. Jos meillä puhutaan näistä siivouspalveluista, halkoavusta ja lumenluontiavusta, ne on niitä hyvin pienituloisia eläkeläisiä valtaosaltaan.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Mä en usko, että tuolla pienillä kylillä se onnistuu. Se kompastuskivi on nää etäisyydet. Kun työntekijä liikkuu valtavia matkoja, niin hänelle ei ole kannattavaa tää työnteko, vaan pitäisi jotenkin kompensoida ne kilometrit. Verotuksellisesti se ei riitä. Ja sitten se pitäisi laittaa siihen hintaan päälle, ja sit se tulee se palvelu niin kalliiksi, että ne ei pysty sitten vastaamaan nää palvelun tarvitsijat.” (Järjestön luottamushenkilö.)

Kun kolmannen sektorin roolia ja tehtäviä maaseutumaisissa kunnissa peilataan kuntien kasvaviin haasteisiin palvelujen järjestäjänä, huomio keskittyy väistämättä ikääntyvän väestön tuki-, hoiva- ja hoitopalvelujen kysynnän kasvuun ja siitä aiheutuvaan rahoituskriisiin tulevina vuosikymmeninä. Kolmannen sektorin kannalta hyvin keskeinen kysymys on, mitä tapahtuu tulevaisuudessa nuorisopalveluille, liikuntapalveluille, kulttuuripalveluille, vapaa-ajan palveluille tai virkistys- ja harrastustoiminnalle. Mikäli kuntien rooli näiden palvelujen tuottajana tai järjestäjänä ohenee, kuka niistä tulevaisuudessa vastaa?

Nämä alat ovat kolmannen sektorin perinteisiä vahvoja aloja, ja kolmannen sektorin merkitys korostuu tulevaisuudessa niissäkin entistä voimakkaammin, kun väestön terveyden ja toimintakyvyn eteen joudutaan tekemään entistä kovemmin ennaltaehkäisevää työtä. Kolmannen sektorin rooli korostuu myös lapsi- ja nuorisopalvelujen kehittämisessä sitä enemmän, mitä tiukemmin julkisen sektorin liikkumavara ja resurssit on sidottu vastaamaan ikääntyvän väestön palvelutarpeisiin. Monissa ikärakenteeltaan vinoissa maaseutukunnissa tämä on jo nyt arkipäivää.

”Nuorisotyö, urheiluseurat ja tällaiset, ennaltaehkäisevää ja hyvää työtä. Tämä keskustelu kolmannelta sektorista voisi tuoda enemmänkin valoon sitä, mitä kaikkea siellä tehdään. Tavallaan se kenttä selkiytyisi ja rahojen ohjaaminen sinne, että se kansalaisosa aktivoituisi edelleen ja enemmän. Siellähän tehdään nyt jo urheiluseuroissa, perheittäinhän siellä tehdään töitä, ja siinä on yksi kolmas sektori, joka tekee valtavasti.” (Kunnanjohtaja.)

Näiden alojen – nuorison, kulttuurin, liikunnan ja urheilun, vapaa-ajan ja virkistys- ja harrastustoiminnan – kolmannen sektorin taloudellinen volyyymi on huomattavasti pienempi ja tulevaisuudenkuva suhteessa julkiseen sektoriin on huomattavasti ongelmattomampi kuin tuki-, hoiva- ja hoitopalveluiden. Tästä huolimatta näiden alojen palvelujen rahoituksessa kohdataan myös järjestöissä erittäin suuria haasteita, ja ratkaistavaksi tulee kysymys, mikä on julkisen sektorin vastuu niiden rahoittajana ja miten paljon niiden kustannuksia siirtyy kansalaisten itse maksettavaksi.

4.3.1 JÄRJESTÖJEN RAHOITUSPALAPELI

Järjestöjen palvelutoimintaa syntyy usein sinne, missä muita palveluntuottajia ei ole. Usein kysymys on siitä, ettei palvelulla ole rahoittajaa.

Se, että järjestöt ovat pystyneet hankerahoitusta, kuntien avustuksia ja ostopalveluja, työllistämisvaroja, asiakasmaksuja ja vapaaehtoistyötä eri tavoilla yhdistämällä räätälöimään paikallisia ratkaisuja palvelujen rahoitukseen, on ollut toisaalta järjestöjen ja niiden tarjoamien palvelujen kehittymisen elinehto. On tyypillistä, että järjestöt kokoavat rahoituksensa monelta eri taholta. Toisaalta tämä on aiheuttanut kritiikkiä palvelualojen yksityisen yritystoiminnan yleistyessä, varsinkin sosiaalipalvelujen kohdalla, kun järjestöjen on katsottu voivan tarjota palveluja edullisemmin hinnoin kuin yritykset.

Palvelujen tuottamisen rahoitus hankevaroin kyseenalaistetaan kuitenkin voimakkaasti myös järjestöissä. Hankerahoituksen lyhytjänteisyys sekä hakemusten laatimisen ja maksatuskäytäntöjen aiheuttama suuri työmäärä koetaan suureksi ongelmaksi. Varsinkin pienissä järjestöissä, joissa hallinnollinen työ tehdään vapaaehtoisten voimin ilman palkattua henkilökuntaa, hankkeiden työläys nousee esille. Niin ikään järjestöissä esitetään kritiikkiä siitä, että hankkeiden kautta rakennetuille ja toimiviksi todetuille toimintatavoille ja rakenteille ei hankkeiden päättyessä löydy pysyvää rahoitusta ja erinomaisetkin uudet palvelujen tuottamistavat jäävät hankkeiden pituisiksi tähdenlennoiksi.

Myös hankerahoituksen sektoroituminen aiheuttaa lisäharmia. Yksi hankerahoittaja voi myöntää tukea vanhustenhuoltoon, toinen lapsi- ja nuorisotoimintaan, kolmas järjestön koko toimintaan. Koska palvelujen tuottaminen pienelle väestöpohjalle pitkien etäisyyksien maaseudulla ei useinkaan ole mahdollista ilman että useita, eri kohderyhmille tarkoitettuja palveluja kootaan yhteen, saman katon alle, tämä hankerahoituksen sektoroituminen aiheuttaa järjestöissä runsaasti lisätyötä.

”Täällä on nyt jo liikaakin pyöritetty näitä pysyviä rakenteita hankkeilla. Nyt olisi aika paneutua näiden pysyvien rakenteiden tekemiseen, ei vaan kehittämiseen. Tästä pitäisi pitää kovempaa ääntä.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Kolme rahoittajaa on tässä nykyisessä hankkeessa. Ja kun ei voinut samasta hankkeesta kolmea eri hakemusta laittaa, niin sen muokkaaminen, että se täytti näiden kaikkien kolmen rahoittajan ehdot, niin se oli se. Vaati vähän motivaatiota. Taidettiin tehdä semmoinen kaksi kuukautta aina, kun oli mahdollista.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Projektin on sellainen, että sen pitää tuoda aina jotain uutta, ja kun meillä on hirvu toimivaa toimintaa jo tällöisenään!” (Järjestön työntekijä.)

Rajanvedon vaikeus julkisen toiminnan, yritystoiminnan ja kolmannen sektorin toiminnan välillä tulee vastaan myös hankerahoituksessa. Ongelmaan törmätään, kun palveluaukkoja paikkaavat järjestöt eivät saakaan suunnittelemlleen palveluille avustusta esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksestä, koska järjestön tarjoamien palvelujen katsotaan menevän päällekkäin kuntien järjestämistä vastaavien palvelujen kanssa. Toisaalla järjestön hakema avustus saatetaan evätä, koska sen katsotaan häiritsevän kilpailua alalla toimivien yritysten kanssa. Järjes-

tötoimijoiden näkökulmasta tämä on usein vaikeaa ja myös epäoikeudenmukaista, kun ihmisten avun ja palvelujen tarve nähdään läheltä eivätkä kunta tai yritykset vastaa tähän tarpeeseen eikä järjestö tästä huolimatta, edellä mainituista syistä, saa rahoitusta.

Tämä rahoitus- ja koordinaatiovastuiden hämärtymisestä johtuva ongelma on kyllä tiedostettu Raha-automaattiyhdistyksessä, ja sen todetaan uhkaavan palvelujärjestelmien toimivuutta. Raha-automaattiyhdistyksen tuella tuotettavien järjestöjen palvelujen ja kuntien järjestämistä vastaavien palvelujen välistä rajanvetoa ollaan tarkentamassa⁴⁶, mutta mitä mahdollisuuksia Raha-automaattiyhdistyksellä on avustustuottojen pienentyessä ja avustustoiminnan kilpailuneutraalisuuden vaatimusten puristuksessa lisätä näillä rajapinnoilla olevien järjestöjen palvelujen rahoitusta, jää nähtäväksi. Rajapinnoille muodostuvien palveluaukkojen tunnistaminen on tulevina vuosina samanaikaisesti entistä tärkeämpää ja entistä haasteellisempää.

Järjestöjen kasvavat vaikeudet järjestää toimintansa ja tuottamiensa palvelujen rahoitus aiheuttaa päänsärkyä luonnollisesti myös kunnissa. Takavuosina oli hyvin tyypillistä, että kunta oli vahvasti mukana, kun paikkakunnalle perustettiin esimerkiksi vanhustentaloyhdistys rakentamaan vanhuksille rivitaloasuntoja. Yhdistysmuoto valittiin, koska sitä kautta oli mahdollista saada tällaiselle ”puolikunnalliselle” palvelutoiminnalle ja asuntorakentamiselle Raha-automaattiyhdistyksen tukea. Yhä edelleen kunnissa ymmärretään se, että järjestöjen kanssa yhteistyötä tehdessään kunnalla on tilaisuus hankkia kuntalaisten palvelujen järjestämiseen sellaista rahoitusta, johon sillä yksin toimiessaan ei olisi mahdollisuutta. Näin on kyetty ylläpitämään kuntalaisille parempia palveluja.

”Kunta ostaa nuorisotyötä tän verran, niin yhdistys kerää muuta rahaa näin paljon. Samalla rahalla enemmän samantasoisia palveluja.” (Kunnanjohtaja.)

4.3.2 JULKINEN SEKTORI SEKTOROITUU

Rahoitus- ja koordinaatiovastuiden hämärtyminen näkyy myös siinä, miten toisaalta tasapainoilu kuntien ja valtion välisessä tehtävien ja kustannusten jaossa ja toisaalta entistä sektoroituneempi valtionhallintomme jättävät selviä aukkoja järjestöjen mahdollisuuksiin toimia, rahoittaa tuottamiaan palveluja ja siten paikata syntyviä palveluaukkoja.

On tavallista, että järjestöt ovat käyttäneet toimintansa rahoituksessa työntekijöiden palkkaamiseksi työvoimapolitiittisia määrärahoja, kuten palkkatukia. Muun muassa tällä tavoin valtiolta järjestöjen toiminnan kautta paikalliselle tasolle kanavoituneet varat ovat olleet elintärkeä lisä monien palvelujen ja monien työpaikkojen luomisessa, myös kuntien näkökulmasta.

Järjestöjen mahdollisuudet hyödyntää palkkatukia uhkaavat kuitenkin heikentyä merkittävästi keväällä 2010 voimaan tulleen palkkatukia koskevan lainmuutoksen myötä.⁴⁷ Niiden yhdistysten, joiden tulkitaan toimivan elinkeinon-

⁴⁶ Raha-automaattiyhdistys 2009

⁴⁷ HE 274/2009 vp, www.eduskunta.fi

harjoittajana, on hankittava puolet palkkatuella työllistettävän henkilön palkkauskustannuksista omalla tulorahoituksellaan. Palkkatukea on mahdollista saada korkeintaan 50 prosenttia palkkakustannuksista, vajaakuntoisen kohdalla 75 prosenttia, kun tuki tähän mennessä on voinut olla 100:kin prosenttia.

Velvoite löytää palkkauskustannuksiin näin merkittävä osuus muuta rahoitusta on monille pienille maaseudulla toimiville järjestöille suuri, ylivoimainenkin haaste, varsinkin kun kuntien järjestöille maksamat avustukset laskettaneen palkkatuen ohella julkisen tuen 50 prosentin enimmäistasoon. Lainmuutos lisää entisestään järjestöjen vaikeuksia järjestää toimintansa ja tuottamiensa palvelujen rahoitus.

Ongelmalliseksi asian tekee se, miten sektoroituneesti lain valmistelusta vastuussa olevassa työ- ja elinkeinoministeriössä laki valmisteltiin. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla oli saattaa palkkatukia koskeva kansallinen lainsäädäntömme vastaamaan EY:n valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettisäädöksiä, ja siltä osin ministeriö lienee toiminut kuten sen oman hallinnonalansa näkökulmasta pitääkin toimia. Se on myös vastuussa siitä, että työllisyyspoliittisten määrärahojen vaikuttavuus paranee eli entistä suurempi osa palkkatuella työllistettävistä henkilöistä työllistyy tukijaksojen jälkeen avoimille työmarkkinoille.

Mutta ottaen huomioon, että kyseisellä lailla on järjestöjen työllistämisen ja palvelutoiminnan näkökulmasta huomattavia sosiaalipoliittisia ja yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia, hallituksen esityksen sisältö antaa viitteitä siitä, ettei muiden ministeriöiden hallinnonalan kysymyksiä otettu lain valmistelussa riittävästi huomioon. Jos järjestöjen toiminta pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi lainmuutoksen seurauksena olennaisesti vähenee, tällä on suorat vaikutukset kuntatalouteen. Elleivät kunnat aktivoi pitkäaikaistyöttömiä, ne joutuvat maksamaan Kellalle puolet yli 500 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuesta.⁴⁸ Monissa maaseutukunnissakin nämä sakkomaksut ovat olleet vuositasolla jopa useita satojatuhansia euroja, ja kunnat ovat pystyneet vähentämään niitä aktiivisella yhteistyöllä työllistävien järjestöjen kanssa. Tavoitteena on tosin ollut, että kunnille aiheutuvat lisäkustannukset kompensoidaan niin, että järjestelmä olisi kuntien näkökulmasta kustannusneutraali.

Jos järjestöjen työllistämistoiminta lainmuutoksen myötä vähenee, ongelma voi heijastua kunnissa välillisesti myös toimeentulotuki- sekä sosiaali- ja terveysmenoihin. Tilannetta vaikeuttaa se, että avointen työmarkkinoiden työpaikkoja on monissa maaseutukunnissa varsinkin itäisessä ja pohjoisessa Suomessa tarjolla varsin vähän, eikä vaikea työllisyys- ja taloustilanne helpota kunnissa kohdattavia haasteita.

Koordinaatio- ja rahoitusvastuun hämärtymisestä kertoo se, etteivät esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tai kunta-asioista vastaavan valtiovarainministeriön näkökulmat näy lain sisällössä, vaikka lain mahdolliset vaikutukset heijastuvat mitä todennäköisimmin myös niiden hallinnonalalle. Erikoista on, ettei työ- ja elinkeinoministeriönkään lainvalmistelutyössä ole otettu huomioon näitä kolmannen sektorin työllistämisen laajempia vaikutuksia, vaikka ministeriö

⁴⁸ Laki julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta 1216/2005, www.finlex.fi

nostaa ne painokkaasti esille toisessa yhteydessä. Kolmannen sektorin tukityöllistämistä koskevassa ministeriön raportissa⁴⁹ todetaan, että kolmannen sektorin työllistämistä edistävien palvelujen yhteiskunnallista kokonaisvaikuttavuutta voidaan pitää huomattavasti merkittävämpänä kuin niiden aikaansaamia suorita työllisyysvaikutuksia.

Tämä entistä pidemmälle etenevä valtionhallinnon sektoroituminen sekä kuntien ja valtion välisen kustannusten- ja tehtävienjaon ongelmat yhdessä monimutkaistuvan lainsäädännön kanssa heijastuvat välillisesti järjestöjen toimintaan lisäten niiden haasteita toimia eri alueilla ja palveluihin syntyvien palveluaukkojen paikkaajana.

Yhä pidemmälle etenevä sektoroituminen on toisaalta kasvava ongelma myös suurentuvissa kunnissa. Kuntalaisten ja järjestöjen taholla tämä aiheuttaa huolta, varsinkin ikääntyvissä ihmisissä, joiden mahdollisuudet hankkia ajan tasalla olevaa tietoa tarvitsemistaan palveluista ovat heikommat kuin muiden.

”On ollut näitä kuntayhtymiä esimerkiksi terveystalouksissa, ja muu porukka on kunnalla, että ensin menee kotisairaanhoidtaja, joka ottaa verenpaineen ja sitten vähän ajan päästä menee kotipalvelu, joka nostaa vanhuksen pois sängystä ja pistää sille vaatteet. Että kyllä näis toiminnoissa tehokkuutta ja säästöä saadaan, kun mietitään tosi tarkkaan, mikä se asiakkaan polku tavallaan on, ja miten se asiakas siellä palvelujärjestelmässä liikkuu.” (Kunnanjohtaja.)

4.4 Vapaaehtoistyötä vai palkkatyötä?

Kuten edellä todettiin, maaseudun kolmannen sektorin roolin hahmottamista vaikeuttaa ennen kaikkea kysymys siitä, miten järjestöissä tehtävä työ tehdään, tehdäänkö sitä vapaaehtoisten voimin vai palkallisena ammattityönä.

Maaseudun perinteistä yhdistystoimintaa on kautta vuosikymmenten pyöritetty talkoilla, vapaaehtoisten voimin, eikä palkkatyö eivätkä aina edes kulukorvaukset ole kuuluneet siihen. Edelleen valtaosa yhdistyksissä tapahtuvasta työstä tehdään vapaaehtoisvoimin ja talkoilla. Järjestötoiminta ei olisi nykyisessä laajuudessaan mahdollista ilman yhdistysten hallituksissa istuvia, ohjaajina toimivia, vertaistukea tai naapuriapua antavia, talkoisiin osallistuvia ja myös ammatillista osaamistaan ilman taloudellista korvausta tarjoavia tuhansia vapaaehtoisia ihmisiä.

”Minä oon semmoinen ihminen, että minun pitää saada aina toimia, mie en osaa olla. Kun noissa reissuissa noiden ihmisten kanssa on, ja sillä lai, niin antaahan se hirveän paljon. Tulee niin paljon uutta ajattelemista ja erilaisia kohtaloita ja ihmisiä. Se on ainakin miulle ollut sellainen rikastuttava kokemus. En minä päivääkään vaihtaisi pois. Kyllä minä niitä lettuja jaksan paistaa vastaisuudessakin.” (Järjestön luottamushenkilö.)

⁴⁹ von Hertzen-Oosi ym. 2010

Kysymys siitä, miten järjestöissä tehtävä työ tehdään – vapaaehtoisvoimin vai palkkatyönä – muuttuu ratkaisevaksi siinä vaiheessa, kun järjestön työmäärä kasvaa niin suureksi, ettei sitä voida, osata tai jakseta hoitaa enää pelkästään vapaaehtoisten voimin.

Tässä onkin yksi erityisesti maaseudun kolmatta sektoria ja palveluja koskevan keskustelun sokeista pisteistä. Kolmatta sektoria koskeva poliittisen ja julkisen vallan puhe ei ole edennyt vielä sinne asti, että keskusteltaisiin niistä rajoista, millaisiin tehtäviin maaseudun yhdistyksillä ja niissä toimivilla ihmisillä on mahdollisuuksia venyä ja mitä vapaaehtoiselta pohjalta toimivilta ihmisiltä voidaan ylipäättään edellyttää.

On selvää, että väestön ikääntyminen vaatii tulevina vuosikymmeninä uudenlaisia ratkaisuja, joilla tuotetaan apua tarvitseville ihmisille tukea, hoivaa ja hoitoa. Puhuttaessa julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuudesta palvelujen tuotannossa ja etsittäessä näitä uudenlaisia palvelujen tuottamisen tapoja joudutaan samalla tekemään vaikeita rajanvetoja: mitä palveluja rahoitetaan verovaroin ja mitkä palvelut tuotetaan ja rahoitetaan muilla tavoin, mitä tehtäviä jätetään perheiden, omaisten, ystävien, naapureiden, seurakuntien tai järjestöjen kautta kanavoitavan vapaaehtoisen avun varaan?

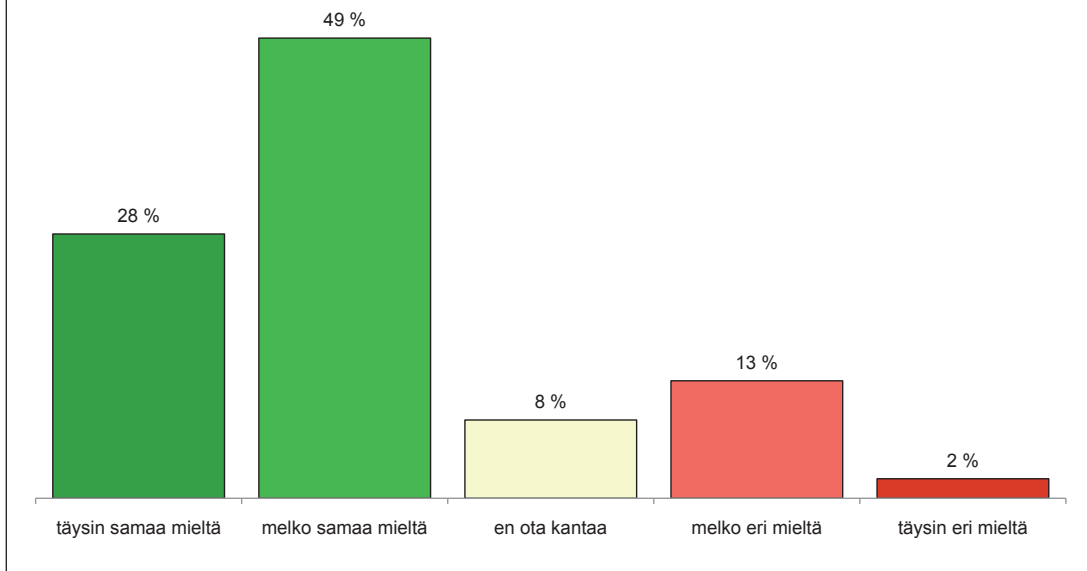
Ilman että näistä osittain erittäin herkistäkin aiheista puhutaan, myöskään poliittisella puheella kolmannen sektorin roolin vahvistumisesta ei ole oikeutusta. Ellei palvelujen rahoitukseen liittyvistä vaikeista rajanvedoista keskustella, kolmas sektori näyttäytyy poliittisessa puheessa enemmänkin pelastusrenkaana, joka ratkaisee palvelujen tuottamisen rahoituskriisin ja ne tarpeet ja toiveet, joihin julkisen sektorin tai markkinoiden ei uskota voivan tulevina vuosina vastata. Tällainen poliittinen puhe on vailla vastuullista ja realistista pohjaa, sillä se sivuuttaa kysymyksen siitä, miten kolmannella sektorilla tehtävä työ tehdään, tehdäänkö se vapaaehtoistyönä vai palkkatyönä.

Aiheen lähestyminen on erittäin haasteellista myös tämän tutkimuksen aineistojen perusteella. Kunnanjohtajille tehdyssä kyselyssä esitetyn väittämän tulosten mukaan lähes kahdeksan kunnanjohtajaa kymmenestä on sitä mieltä, että palvelujen tarpeen kasvusta selvittää tulevina vuosikymmeninä vain kasvattamalla vapaaehtoistyön ja omaisten vastuuta (kuviot 8).

Teemahaastattelujen kautta muodostuu tämän väittämän vastauksiin verrattuna kuitenkin toisenlainen kuva siitä, miten kunnissa nähdään vapaaehtoistyön mahdollisuudet. Kunnissa ei uskota, kuten ei myöskään järjestöissä, että palvelujen tuottaminen olisi mahdollista vapaaehtoisten voimin. Tätä ei myöskään haluta. Kuviossa 8 esitetyn väittämän hätkähdyttävää tulosta voitaneen selittää sillä, että kunnanjohtajat kenties näkevät, että vapaaehtoistyön ja omaisten vastuu kasvaa tulevina vuosikymmeninä väistämättä, tahdottiinpa sitä tai ei. Toisaalta väittämän tulos voi kertoa siitä, että kuntien johdossa nähdään välttämättömäksi herättää keskustelua nimenomaan omaisten ja perheen vastuusta eikä niinkään siitä, että palvelujen tuottamista siirtyisi vapaaehtoisten vastuulle.

Tutkimuksen teemahaastattelujen perusteella on selvää, ettei palvelujen tuottamisen ongelmia ja rahoituskriisiä ratkaista kutsumalla kolmas sektori ja järjestöt vapaaehtoistyöhön ja talkoisiin, varsinkaan maaseudun pienen väestöpohjan, ikääntyvän väestön ja pitkien välimatkojen olosuhteissa. Jos kolmannen sektorin

Palvelujen tarpeen kasvusta selvittäään tulevina vuosikymmeninä vain kasvattamalla vapaaehtoistyön ja omaisten vastuuta.



Kuvio 8. Tutkimuksessa tehdyn sähköisen kyselyn väittämä ”Palvelujen tarpeen kasvusta selvittäään tulevina vuosikymmeninä vain kasvattamalla vapaaehtoistyön ja omaisten vastuuta”. Vastaajista 77 prosenttia oli väittämästä joko täysin tai melko samaa mieltä. 15 prosenttia oli melko tai täysin eri mieltä. Tutkimuksessa tehtyjen teemahaastattelujen kautta muodostuu väittämän tuloksiin verrattuna täysin toisenlainen kuva siitä, miten kunnissa nähdään vapaaehtoistyön mahdollisuudet. (N = 111 maaseutumaisen kunnan kunnanjohtaja, sosiaalihoitaja tai kunnansihteerä.)

ja järjestöjen odotetaan osallistuvan sellaisten palvelujen tuottamiseen, jotka vaativat sitoutumista, säännöllisyyttä ja pitkäjänteisyyttä, ei tällaisia tehtäviä voida edellyttää hoidettavan järjestöissä vapaaehtoisvoimin, ilman korvausta. Tällaisten tehtävien hoitamiseen tarvitaan palkattuja työntekijöitä myös järjestöissä.

”Kyllähän sitä tehdään kirjaamattomana ja sitoutumattomana naapuriapuna joka kylällä. Ei täällä ihmiset selviäisi tuolla kylällä ellei tosiaan tätä tehtäisi. Mutta se sitoutuminen, ei tänä päivänä enää siihen sitouduta samalla tavalla kuin ennen vanhaan eikä ole enää niitä joukkoja eikä talkooväkeä.” (Vanhustyön johtaja.)

”Kyllähän tämä kolmas sektori tuolla isommilla paikkakunnilla, missä väkipohja on toisenlainen ja sitä aktiivisuutta on kans eri lailla, niin se varmaan sopii sinne paremmin. Kyllä nämä syrjäalueet ja vähäväkiset alueet jäävät tässä väistämättä, ei se kolmas sektori pelaa.” (Kunnanjohtaja.)

”Näitä vapaaehtoisia, niitä meillä ei ole. Ne jotka ei ole päivätöissä ja tee itseänsä kuoliaaksi töistä, niin ne on niitä avuntarvitsijoita. Elikkä meillä ei ihan oikeasti, se on semmoinen tosiasia, joka on täytynyt kohdata, että meillä ei ole niitä vapaaehtoisia.” (Järjestön työntekijä.)

”Ei veroja keräävällä organisaatiolla ole oikeutta velvoittaa sitä vapaaehtoiskenttää osallistumaan palvelujen tuotantoon. Minun mielestäni sillä ei ole oikeutta. Se on röyhkeyttä.” (Kunnanjohtaja.)

Tämän tutkimuksen aineistot vahvistavat sitä huomiota, ettei paikallisyhdistysten luottamustehtäviin ja hallinnon hoitamiseen tahdo löytyä riittävästi kiinnostuneita. Ihmisten elämän jatkuva privatisoituminen, työelämän tiukentuvat vaatimukset sekä toisaalta järjestötoiminnan haasteiden ja vastuiden kasvaminen nostavat kynnyistä osallistua varsinkin sitoutumista ja vastuunottoa edellyttävään järjestötoimintaan. Jo järjestön hallintoon ja esimerkiksi henkilökunnan palkkaukseen ja työnjohtoon liittyvä koordinoiva työ voi olla järjestöjen vapaaehtoisille ylivoimaisen suuri tehtävä jatkuvasti talkoilla hoidettavaksi. Vaikka sosiaali- ja terveystajärjestöjen vuosittain kokoamien sosiaali- ja järjestöbarometrien⁵⁰ mukaan onkin pääteltävissä, ettei kansalaisten osallistuminen järjestötoimintaan olisi hiipumassa, on asiasta syytä olla huolissaan.

”Aina silloin kun pitää tuolla kylillä vapaaehtoistoiminnassa, jos virallinen sitoutuminen antaa johonkin, niin silloin nimi jääpi pois. Että sitä tehdään kyllä lähimmäisen auttamista ja tämmöistä, talkooperiaatteella, mutta se virallinen leima, se kyllä karkottaa sen.” (Kunnanjohtaja.)

”Kyllähän pitäisi aina olla yksi palkattu ihminen töissä yhdistyksissä, joka tekisi ne kaikki perustyöt. Ainakin minua henkilökohtaisesti tökkii kaikki se hallinnon pyörittäminen kovasti. Pitäisi tehdä ihan mielettömät määrät paperia, vuosisuunnitelmat ja vuosibudjetit ja kaikki suunnitelmat.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Jos sinä ajattelet, että sulla on vuorot, sä meet tällä viikolla joka aamu palvelukeskukseen pesemään ja syöttämään, sitten joku toinen menee seuraavalla, mutta siihen tulee sellainen velvoittavuus ja säännöllisyys, se ei ole enää vapaaehtoista. Se alkaa olla jo työtä.” (Kunnanjohtaja.)

”Ehkä nyt on niin, että nyt on ikäihmisillä näitä harrastuksia paljon enemmän kuin siihen aikaan kun perustettiin. Kuka golfia pelaa, kuka matkustaa, kuka operoi tietokoneen kanssa, kuka kirjoittaa, kuka hoitaa lapsenlapsia jossain muulla paikkakunnalla. Että se on vähän toisenlaista se elämä kuin 25 vuotta sitten.” (Järjestön luottamushenkilö.)

Erittäin tärkeä on myös kysymys ammattitaidosta ja siitä, minkälainen koulutus ja työkokemus niillä ihmisillä on, jotka järjestöissä tuottavat palveluja. Kun apua tarjotaan vapaaehtoisten voimin, ilman korvausta, ei tiukkoja koulutus- ja ammattitaitovaatimuksia voida luonnollisestikaan asettaa. Vapaaehtoistoiminnalle voidaan tästä huolimatta asettaa laatutavoitteet ja toiminta voi olla täysin ammattimaista.

Vaativammassa palvelutehtävissä järjestöiltä edellytetään tietysti samantasoista ammattitaitoa, koulutusta ja laatua kuin miltä tahansa muulta palvelun tuottajalta julkisella sektorilla tai yrityksissä. Erotuksena julkisen sektorin ja yritysten palvelutoimintaan järjestöissä yhdistyy usein ammatillinen työ ja vapaaehtoisten työpanos. Tämän kehittämisessä nähdään myös maaseutukunnissa vielä paljon mahdollisuuksia. Tukemalla järjestöjen ammatillista, palkkatyönä

⁵⁰ Järjestöbarometri 2007, 2008 ja 2009, Sosiaalibarometri 2008

tapahtuvaa palvelutuotantoa kuntien on siten mahdollista vahvistaa järjestöjen kautta kanavoituvaa ja ammatilliseen auttamiseen tiiviisti kytkeytyvää ja sitä tukevaa vapaaehtoistoimintaa. Tämän näkökulman ulottamisessa kuntien hankintakäytäntöihin on kuitenkin vielä erittäin paljon tehtävää.

”Esimerkiksi sydänyhdistys on toteuttanut jo vuosikausia, taitaa olla kerran viikossa, että niillä on ammatillaiset – eläköityneet ammatillaiset – mittaavat verenpaineita, sokereita, kolesteroleja korvausta vastaan. Maksaa pari kolme euroa, että saa käydä mittauttamassa niitä tuolla, ja yhdistys saa siitä tuloja ja ihmiset tulevat palveluiksi ja he saavat tiedon siitä, paljonko heidän kolesterolinsa oli, ja he eivät ole sitten tuolla jonottamassa meidän palveluihin sitä samaa asiaa. Tämmöistä kolmannen sektorin toimintaa, joka on tietyllä tapaa ammatillista. Se on pieni juttu, mitä me ei kunnan taholta huomioida mitenkään.” (Kunnanjohtaja.)

”Jos mennään vielä enemmän siihen, että järjestöt hoitaa, että jos puhutaan erityisryhmien liikunnasta esimerkiksi, niin on hyvin riskialtista, jos kuka hyvänsä ohjaa, että pitää tietää, jos on sydänverisuonisairauksia tai tekolonkkia tai näin poispäin.” (Kunnan vapaa-aikasihteeri.)

”Ja sitten esimerkiksi sen tyyppistä, mikä sopisi kolmannelle sektorille, että kun se ihmisten avun tarve on usein jotain ihan muuta kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen raskaita juttuja. Just niitä puun kantoa, siivousta, lukemisapua ja muuta. Pitääkö siihen olla lisensiaatti ja ammatillainen, vaan voisiko se olla joku kyläavustaja tai tämmöinen?” (Kunnanjohtaja.)

Palveluja tuottavat järjestöt törmäävät maaseudulla samoihin ongelmiin kuin kunnat; ammattitaitoista työvoimaa on vaikea saada. Myös järjestöjen toiminnalle usein tyypillinen monipalvelun ajatus asettaa haasteita löytää ammattitaitoisia ja sopivia työntekijöitä. Useamman palvelun yhdistäminen saman katon alle todetaan usein taloudellisesti ainoaksi mahdollisuudeksi tarjota palveluja pienelle väestöpohjalle.

”Monet nykyajan lähihoitajat ei oikein usko, kun mä sanon, että kun mä tähän työsovimukseen laitan ne monipalvelutehtävät. Ne ei usko, mitä se tarkoittaa. Jos mä saisin valita, se vanha perushoitajan ja kodinhoitajan koulutus olisi jotain lähellä sellaista. Nyt ollaan niin hirveän sektoroitu, että on lähihoitaja lapsiin, lähihoitaja vanhuksiin, lähihoitaja mielenterveyksiin, lähihoitaja ensihoitoon. Jos mä haen lähihoitajaa, niin se on kaikkea tätä, se on sekameteli, yhdistettynä siihen, että se osaa laittaa ruokaa iltaisin.” (Järjestön työntekijä.)

”Tässä joutuu hirveän moneksi venymään – tekemään sosiaalityötä, olemaan kuuntelija, puhelinluettelo, välillä hakemaan ihmiselle puhelimesta numeroita, tukihenkilö, kaikenlaista. Hirveän montaa asiaa pitää osata.” (Järjestön työntekijä.)

4.5 Kilpailua vai palveluaukkoja?

Perusongelma sekä maaseudun asukkaiden palvelujen turvaamisen että kolmannen sektorin näkökulmasta on, että Suomessa on alueita ja palveluja, joissa julkiset palvelut eivät riitä ja yritysmäiselle palvelutuotannolle ei ole edellytyksiä. Järjestöjen palvelutuotantoa syntyy usein juuri tällaisiin tilanteisiin ja sinne, missä taloudellista voittoa tavoittelevia yrityksiä ei ole, joko toiminnan heikon tuot-

tavuuden, pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen aiheuttamien korkeampien tuotantokustannusten tai asiakkaiden heikon maksukyvyn takia.

Euroopan unionin jäsenenä Suomi on joutunut ottamaan huomioon ja soveltamaan unionin sisämarkkinasääntelyyn liittyviä ja yhteisöoikeudessa määriteltyjä säädöksiä, jotka koskevat julkisia tukia ja kilpailun rajoittamista. Tämän seurauksena ja sen vuoksi, ettei maamme omassa kansallisessa lainsäädännössä, yhteisöoikeuden asettamien reunaehtojen puitteissa, ole ainakaan vielä otettu riittävän hyvin huomioon maaseutumaisen Suomen olosuhteita, myös maaseudulla toimivien järjestöjen toimintamahdollisuudet ovat heikentyneet. Erityisesti haasteet löytää rahoitusta järjestöissä tapahtuvalle palvelujen tuotannolle edellä kuvatuissa olosuhteissa ovat kasvaneet.

Näitä niin kaupungeissa kuin maaseudulla toimivia järjestöjä koskevia suuria toimintaympäristön muutoksia on viime vuosina pohdittu useissa työryhmissä, selvityksissä ja tutkimuksissa.⁵¹ Niissä on tarkasteltu laajasti muun muassa sitä, milloin yhdistyksen toimintaa voidaan pitää yleishyödyllisenä ja milloin se on katsottava elinkeinotoiminnaksi.

Vaikka nämä selvitykset ja tutkimukset ovat tuoneet esille järjestöjen toimintaedellytysten kannalta hyvin tärkeitä kehittämiskohteita muun muassa lainsäädännössä, puuttuu niistä ja käynnissä olevasta ajankohtaisesta keskustelusta maaseudun palvelujen ja järjestöjen kannalta erittäin keskeinen näkökulma: miten kilpailuneutraliteetin vaatimusta tulkitaan Suomessa sellaisilla alueilla, joilla kilpailu ja markkinat eivät pitkien välimatkojen ja pienen väestöpohjan takia toimi ja palvelujen tuottaminen ilman julkista tukea ei ole mahdollista?

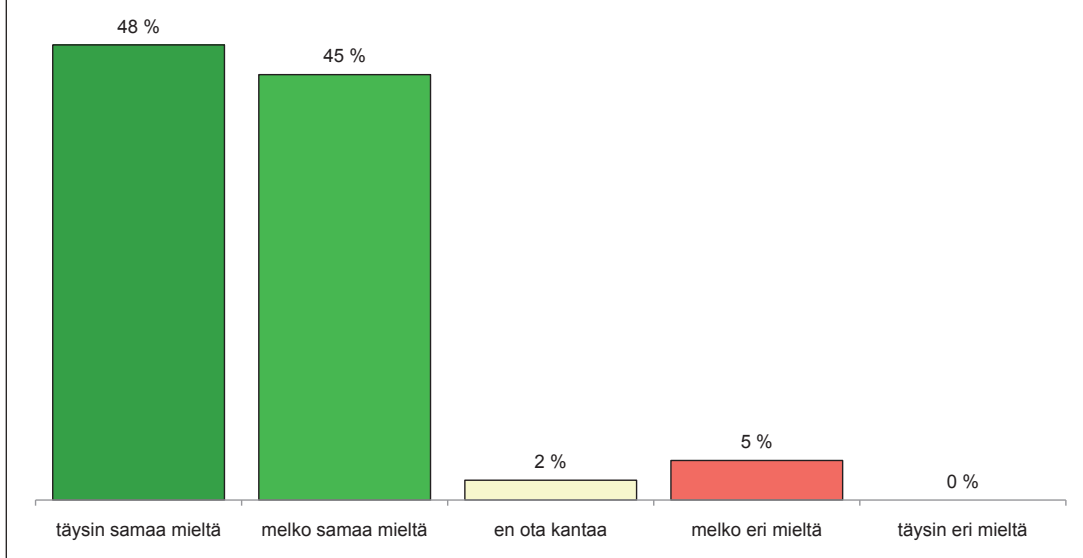
”Meillä kun ei ole yrityksiä tulossa sille samalle reviirille. Yksinkertaisesti maksukykyistä asiakaskuntaa ei ole sillä tavalla, että yritykset olisivat halukkaita tekemään töitä sillä sektorilla. Siellä missä ihmisiä on tiiviissä paljon, on kymmeniä tuhansia, satoja tuhansia ihmisiä hyvin lähekkäin, siellä yrityksillä on markkinoita, siellä on kysyntää, siellä on maksukykyisiä asiakkaita. Mutta tämmöisessä yhteisössä, joka on hyvin pirstaleinen ja kaukana toisistaan, sellaista markkinatalouteen perustuvaa, yritystalouteen perustuvaa tulopohjaa ei ole olemassa.” (Kunnanjohtaja.)

Kunnanjohtajille tässä tutkimuksessa tehdyssä kyselyssä esitetyn väittämän vastausten perusteella kilpailu ei toimi ainakaan sosiaali- ja terveystaloudissa useimmissa maaseutukunnissa (kuviot 9).

Mielenkiintoinen tulos saatiin, kun väittämän vastaukset ryhmiteltiin kuntakoon mukaan. Väittämästä täysin samaa mieltä olevat vastaajat edustivat kuntia, joissa oli keskimäärin 3 600 asukasta. Melko samaa mieltä olevat edustivat kuntia, joiden keskimääräinen asukasluku oli 4 450. Vastaajista ne 5 prosenttia, jotka olivat väittämästä melko eri mieltä, edustivat maaseutukuntia, joissa oli keskimäärin runsaat 8 200 asukasta. Tulos viittaisi siihen, että mitä pienempi kunta, sitä selvemmin ollaan sitä mieltä, ettei sosiaali- ja terveystalouden tarjonnassa ole toimivaa kilpailua.

⁵¹ Mm. Ojala 2010, Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006, Romppainen 2007, Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 2007, Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus 2009

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnassa ei useimmissa maaseutukunnissa ole toimivaa kilpailua.



Kuvio 9. Tutkimuksessa tehdyn sähköisen kyselyn väittämä ”Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnassa ei useimmissa maaseutukunnissa ole toimivaa kilpailua”. Vastaajista peräti 93 prosenttia oli väittämästä joko täysin tai melko samaa mieltä. 5 prosenttia oli väittämästä melko eri mieltä. Yksikään vastaajista ei ollut väittämästä täysin eri mieltä. (N = 111 maaseutumaisen kunnan kunnanjohtajaa, sosiaalijohtajaa tai kunnansihteeriä.)

Elinkeinopolitiikkaa, kilpailuneutraliteettia ja kilpailukykyä korostava poliittinen ajattelu ja lainsäädäntö ovat käytännössä johtaneet siihen, että järjestöjen toimintaa on ryhdytty tarkastelemaan uudella tavalla muun muassa verotuksessa, Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjauksissa ja myös muissa julkista tukea koskevissa säädöksissä, kuten esimerkiksi työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskevassa lainsäädännössä. Verohallinto on ryhtynyt katsomaan tarkemmin järjestöjen palvelutoimintaa, täyttääkö se elinkeinotoiminnan tunnusmerkit ja onko se siten elinkeinoveron alaista toimintaa. Raha-automaattiyhdistys on luopunut avustusten myöntämisestä järjestöjen palvelutuotantoon, koska avustukset eivät lain mukaan saa väaristää kilpailua ja markkinoita.

Vaikka järjestöjen palvelutoiminnan ja elinkeinotoiminnan välisten rajanvetojen tarkistaminen onkin tarpeen erityisesti sellaisten järjestöjen kohdalla, joiden palvelutoiminta on yritystoiminnan kaltaista, ja alueilla, joilla on toimivaa kilpailua, on keskustelu järjestöjen palvelutoiminnan ja julkisen tuen kilpailua väaristävästä vaikutuksesta yksipuolista maaseudun palvelujen näkökulmasta.

Ajattelua ja lainsäädännön rakentamista ohjaa yksiviivaisesti elinkeinotoiminnan ja kilpailun edistäminen, kilpailun väaristämisen tai jopa kilpailun väa-

ristämisen uhan estäminen. Tällainen ajattelu painottuu tuottajan ja kilpailuyhteiskunnan näkökulmaan palveluja tarvitsevan kansalaisen näkökulman ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan peruskysymysten jäädessä syrjään. Useiden maaseudun peruspalvelujen kohdalla olisi kannettava enemmänkin huolta siitä, että tulevaisuudessa on joku, joka on kiinnostunut näiden heikon tuottavuuden palvelujen tuottamisesta ja julkiselta sektorilta ja yrityksiltä jäävien palveluaukkojen paikkaamisesta.

On huolestuttavaa, miten tämän kehityksen on annettu edetä ilman, että kansalaiset tai poliitikot ovat puuttuneet kehityksen taustalla olevien poliittisten linjausten jopa räikeään ristivetoon. Samaan aikaan, kun julkinen valta on korostanut vanhustenhuollon strategiaa, jossa tuetaan vanhusten kotona asumista mahdollisimman pitkään, kunnissa on todettu, etteivät niiden resurssit riitä niiden tukipalvelujen tarjoamiseen, joita vanhukset tarvitsisivat kotona selviytyäkseen. Järjestöt ovat monin paikoin myös maaseudulla tarjonneet tällaisia palveluja, mutta toiminnan rahoituksen vaikeuttaminen on pakottanut ne monin paikoin luopumaan koti- ja tukipalvelujen tarjoamisesta, eivätkä alalle syntynyt yritystoiminta ja kuntien oma toiminta ole pystyneet korvaamaan järjestöjen kotipalvelujen vähentymistä.⁵²

Useiden maaseudun palvelujen kohdalla on tilanne, ettei niiden tuottamista voida laskea vapaan kilpailun ja markkinoiden varaan, vaan niiden turvaamiseksi tarvitaan julkista tukea.

Seuraavissa luvuissa käsitellään palvelujen määrittelyyn liittyviä kysymyksiä, joihin olisi Suomessa näiden ongelmien ratkaisemiseksi paneuduttava.

4.5.1 YLEISHYÖDYLLISYYS

Kolmatta sektoria koskeva yleinen ja poliittinen keskustelu on monesti epämääräistä ja ympäröivää. Kuten jo edellä on todettu, tämä johtunee suurelta osin siitä, että kolmas sektori on käsitteenä täsmentymätön ja kolmannen sektorin ymmärretään tarkoittavan eri yhteyksissä eri asioita.

Käytännössä järjestöjä on hyvin paljon ja ne ovat keskenään hyvin erilaisia. On järjestöjä, joiden toiminta ei liity millään tavalla palvelujen tuotantoon ja jotka eivät ole ja edes halua olla missään tekemisissä julkisen vallan tai kuntien kanssa. Osa järjestöistä taas tuottaa palveluja paitsi jäsenilleen myös jäsenkenttensä ulkopuolelle ja toimii aloilla, joilla on yksityistä palvelutuotantoa. On palveluja tuottavia järjestöjä, jotka kilpailevat samoja palveluja tarjoavien yritysten kanssa, ja on järjestöjä, joiden tuottamille palveluille ei ole kilpailua, joko palvelujen erityisen luonteen tai järjestön maantieteellisen sijainnin vuoksi.

On järjestöjä, joiden toiminta perustuu täysin palkattuun ammattityövoimaan, ja on järjestöjä, jotka tarjoavat tukea ja apua perinteisesti vapaaehtoisvoimin, ja on järjestöjä, jotka yhdistävät palkatun ja vapaaehtoisen työpanoksen palvelujen tarjoamiseksi. On suuria, satoja ammattilaisia palkkaavia palvelujärjestöjä, joiden vuotuinen liikevaihto liikkuu kymmenissä miljoonissa euroissa, ja

⁵² Järjestöbarometri 2008

on pieniä järjestöjä, joiden budjetti on muutamia satoja euroja ja toiminta hoidetaan täysin talkoilla.

On järjestöjä, joiden toiminta perustuu vahvasti arvoihin ja aatteeseen, ja toisaalta on järjestöjä, joiden laajaa taloudellista toimintaa on vaikea erottaa palveluja tuottavista yrityksistä. On pieniä paikallisia järjestöjä ja suuria, koko valtakunnan alueella toimivia järjestöjen järjestöjä. On vanhoja perinteisiä järjestöjä, joiden toimintaa ohjaavat vuosikymmenten takaa perityt arvot, ja on uusia, vasta perustettuja järjestöjä. Ja kaikkea tältä väliltä.

Ei ole siis ihme, että palvelutuotannon tapojen monipuolistuessa järjestöjen merkityksen, roolin ja tehtävien hahmottaminen on muodostunut entistä vaikeammaksi. Järjestöjen perinteinen rooli yleishyödyllisinä toimijoina, yleishyödyllisten palvelujen tuottajana, on sekin joutunut uudelleen tarkasteltavaksi, kun palvelutehtäviä on siirtynyt aikaisempaa enemmän julkiselta sektorilta yrityksille ja järjestöille. Tällöin myös rajanveto, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa, mikä järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa tukevaa omaa varainhankintaa ja mikä taas yritysten kanssa markkinoilla kilpailevaa elinkeinotoimintaa, on entistä tärkeämpi ja samalla entistä vaikeampi tulkintakysymys.

Vaikka yleishyödyllisten yhdistysten toiminnalla on Suomessa hyvin pitkät perinteet, se mitä yleishyödyllisyydellä tai yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan, ei ole yksiselitteinen asia. Tätä havainnollistaa muun muassa se, että Suomen lainsäädännössä yleishyödyllisyyteen viitataan ainakin 36 säädöksessä ja 68 pykälässä⁵³.

Tavallisimmin yleishyödyllisyydestä puhuttaessa viitataan tuloverolakiin ja sen 22 §:ään, jonka mukaan rekisteröityä yhdistystä voidaan pitää tulo- ja arvonlisäverotuksessa yleishyödyllisenä, jos se täyttää kaikki kolme pykälässä mainittua kriteeriä: yhdistys toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, yhdistyksen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin ja yhdistys ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena tai kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Samassa pykälässä listataan esimerkkeinä, että yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa maatalouskeskusta, maatalous- ja maamiesseuraa, työväenyhdistystä, työmarkkinajärjestöä, nuoriso- tai urheiluseuraa, näihin rinnastettavaa vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaa-ajan toimintaa edistävää yhdistystä, puolerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Moni muukin yhteisö kuin listassa mainittu voi olla yleishyödyllinen. Ja toisaalta myös listassa mainittu yhteisö saattaa menettää yleishyödyllisyysstatuksensa, jos sen tulkitaan harjoittavan yleishyödylliseen toimintaansa nähden laajaa elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoimintaa harjoittava yhteisö voi säilyttää yleishyödyllisen statuksensa, jos harjoitettu elinkeinotoiminta liittyy läheisesti yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen ja yhteisöllä on myös tarkoituksen-

⁵³ Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006

sa mukaista yleishyödyllistä toimintaa. Käytännössä tulkinta järjestön yleishyödyllisyydestä on tehty tapauskohtaisesti, ja sääntöjä tärkeämpänä tulkintakriteerinä on käytetty järjestön tosiasiallista toimintaa.

Tämä yleishyödyllisyyden määritelmänä useimmin käytetty pykälä koskee siis yleishyödyllisiä yhteisöjä sekä niiden tulo- ja arvonlisäverotusta.

4.5.2 YLEISHYÖDYLLISET PALVELUT

Jos sen sijaan puhutaan yleishyödyllisistä palveluista, käsitteistö muuttuu huomattavasti moniulotteisemmaksi ja vaikeammaksi. Suomalaisessa lainsäädännössä ei ole toistaiseksi määritelty, mitä yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan. Myöskään valtioneuvoston tai ministeriöiden asiakirjoissa⁵⁴ täsmällistä määrittelyä ei ole tehty, ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä päinvastoin todetaan, että on välttämätöntä käyttää kansallisesti useampaa yleishyödyllisyyden käsitettä.

Koska Suomen lainsäädäntö ei tunne yleishyödyllisen palvelun käsitettä, asiaa käsittelevässä suomalaisessa keskustelussa ja kirjallisuudessa nojaututaan EU:ssa käytössä oleviin määritelmiin ja käsitteisiin. Yleishyödyllisiksi palveluiksi luetaan Euroopassa sekä markkinoilla tuotettavat palvelut että ne palvelut, joille ei ole markkinoita, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja joihin viranomaiset soveltavat julkisen palvelun velvoitetta.⁵⁵

Käsiteviidakosta sekä suomalaista ja eurooppalaista palvelutuotantoa koskevan keskustelun eroista kertoo myös se, että käsitteet *julkiset palvelut* ja *yleishyödylliset palvelut* olisi pidettävä erillään.⁵⁶ Suomalaisesta näkökulmasta asian hahmottamisen tekee vaikeaksi se, että Euroopassa yleishyödyllisinä palveluina pidetään paljolti juuri niitä palveluja, joita valtio ja erityisesti kunnat Suomessa tarjoavat. Näitä jokapäiväisiä palveluja ovat esimerkiksi liikenne-, posti-, televiestintä-, sairaala- ja sosiaalipalvelut, viemärointi, jätehuolto sekä vesi- ja energiahuolto, sähkö, koulutus ja pakollinen sosiaaliturva.⁵⁷

Kun meillä Suomessa on nyt entistä enemmän kuntien aiemmin tuottamia julkisia palveluja siirtynyt yritysten ja järjestöjen tuotettavaksi, näiden käsitteiden merkitykset ja rajat eivät ole enää selvät. Moni yleishyödyllinen yhdistys tarjoaa julkista palvelua, joka eurooppalaisen määritelmän mukaan on kuitenkin yleishyödyllinen palvelu. Yleishyödylliseksi katsotaan laajan tulkinnan mukaan kaikki toiminta, joka on yleisen edun mukaista ja kansalaisia hyödyttävää.

Ojala⁵⁸ määrittelee yleishyödyllisiä palveluja mielenkiintoisella tavalla, eri näkökulmista. Julkinen valta on vastuussa yleishyödyllisten palvelujen tuottamisesta, mutta kansalaisjärjestöt ovat myös ottaneet vastuuta niiden tuottamisesta. Kuntalaisten näkökulmasta yleishyödyllisissä palveluissa kysymys on oikeudesta kunnan tarjoamiin palveluihin, ja perusoikeusnäkökulmasta kysymys on kansa-

⁵⁴ Mm. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 2007, Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006 ja Ojala 2010

⁵⁵ Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista 2004

⁵⁶ Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006

⁵⁷ Kunnat ja EU:n yleishyödylliset palvelut, www.kunnat.net

⁵⁸ Ojala 2010

laisten perusoikeuksien toteutumisesta. Järjestöjen näkökulmasta yleishyödylliset palvelut taas ovat palveluja, joita järjestöt tuottavat ja joista on tarvetta mutta joiden tarpeellisuudesta julkinen valta ei ole päässyt yksimielisyyteen tai joiden kysyntä ei synnytä yksityistä tuotantoa.

4.5.3 YLEISHYÖDYLLISET TALOUDELLISET JA EI-TALOUDELLISET PALVELUT

Asian hahmottamista vaikeuttaa lisäksi se, että EU:ssa yleishyödyllinen toiminta jaetaan vielä taloudelliseksi ja ei-taloudelliseksi toiminnaksi.

Se mitä pidetään taloudellisena toimintana, ei ole yksiselitteistä. EY:n oikeuskäytännössä taloudellisena toimintana pidetään kaikkea tavaroiden ja palvelujen tarjoamista markkinoilla riippumatta toiminnan tarkoituksesta, palvelutuottajan oikeudellisesta muodosta tai siitä, miten toiminta rahoitetaan. Esimerkiksi järjestön toiminnasta osa voi olla taloudellista ja osa ei-taloudellista.⁵⁹

Kuntien, järjestöjen ja maaseudun palvelujen näkökulmasta keskeistä on korostaa sitä, ettei yleishyödyllisyys kuitenkaan koskaan määriy vain talouden kautta. Yleishyödyllisyyden olennainen sisältö on sen yleinen hyödyllisyys.⁶⁰ Tämä erittäin tärkeä näkökulma on ainakin toistaiseksi jäänyt heikoksi tehtäessä tulkintoja ja pyrittäessä kansallisesti määrittelemään sitä, onko järjestöjen palvelutoiminta yleishyödyllistä toimintaa vai elinkeinotoimintaa.

Koska komissiokaan ei ole määritellyt näiden käsitteiden sisältöä tarkasti eikä voi sitä jäsenvaltioiden palvelujen järjestämistapojen historialliset, kulttuuriset ja maantieteelliset erot huomioon ottaen tehdä, määrittelyvalta ja -velvollisuus jää kullekin jäsenvaltiolle. Kukin jäsenvaltio voi siis itse määrittellä, EU:n lainsäädännön asettamissa rajoissa, mitä se pitää yleishyödyllisinä palveluina ja miten se järjestää niiden tuottamisen.

Suomessa olisi siten keskusteltava ja määriteltävä kansallisesti, omista olosuhteistamme ja palvelutuotantomme lähtökohdista lähtien, mitä palveluja meillä katsotaan

- yleishyödyllisiksi ei-taloudellisiksi yleistä etua koskeviksi palveluiksi
- yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi ja mitä palveluja näiden kohdalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi, nk. SGEI-palveluiksi.

Maaseudun palvelujen ja järjestöjen näkökulmasta ratkaisevaa on, että valtiontuki-, sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö koskee vain taloudellista toimintaa. Olennaista on siis huomata, ettei näitä käsitteitä ole määritelty sen paremmin unionin tasolla kuin meillä kansallisestikaan tavalla, joka olisi helposti sovitettavissa yhteen maaseudun pitkien välimatkojen ja toimimattomien markkinoiden, järjestöjen toimintaperiaatteiden ja näistä meillä käytettyjen käsitteiden kanssa.

⁵⁹ Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, esite

⁶⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 2007

On oma kansallinen poliittinen päätöksemme, mitkä palvelut katsotaan meillä yleishyödyllisiksi palveluiksi, mitkä palvelut ei-taloudellisiksi ja mitkä taloudellisiksi ja miten ne halutaan tuottaa ja rahoittaa. Poliittisessa päätöksenteossa ja määrittelyssä tulee luonnollisesti ottaa huomioon EU-lainsäädännön asettamat rajat, valtiontukisäädökset ja kilpailuneutraliteetin vaatimukset, mutta ennen kaikkea tarkastelun tulisi lähteä suomalaisesta hyvinvointipalvelujen järjestämisen mallista, jossa julkinen vastuu ja kuntien rooli universaalien palvelujen tarjoajana ja kansalaisten perusoikeuksien turvaajana on erittäin keskeinen.

4.5.4 SGEI-PALVELUT JA MAASEUTU

Suomessa olisi siis käytävä poliittista keskustelua ja ratkaistava, mitä ovat ne maaseudun asukkaiden tarvitsemat palvelut, jotka halutaan kansalaisille turvata ja joissa ei ole eikä voi realistisesti edes syntyäkään kaupallista tarjontaa. Päätöksenteon pohjaksi tarvitaan tietoa siitä, mitkä ovat maaseudun palvelujen kohdalla ne poliittiset ja yhteiskunnalliset perusteet, joilla jonkin palvelun tarjoamista voidaan pitää yhteiskunnallisesti tärkeänä. Samalla olisi ratkaistava, miten nämä palvelut rahoitetaan.

Tällaisten palvelujen kohdalla, joiden saatavuuden turvaaminen on yleisen edun mukaista ja joiden kohdalla markkinat eivät toimi, voi tulla kysymykseen niin kutsuttu SGEI-määrittely (services of general economic interest). SGEI-palvelut ovat yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, jotka katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeiksi, että viranomaisen haluaa turvata niiden saatavuuden kaikissa olosuhteissa, vaikka markkinoilla ei olisi riittävästi palvelun tarjoajia. Viranomaisen asettaa SGEI-palvelun tuottajalle julkisen palvelun velvoitteen, ja palvelua tuottava yritys tai järjestö tarjoaa tätä viranomaisten määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettavaa korvausta vastaan.⁶¹

Työ- ja elinkeinoministeriön SGEI-palveluista laatimassa esitteessä⁶² todetaan näin: ”Tällä hetkellä merkittävä osa palveluista tuotetaan Suomessa ostopalveluna noudattaen hankintalainsäädännön kilpailuttamismenettelyä tai ne tuotetaan vaihtoehtoisesti viranomaisten omana työnä. Tilanteessa, jossa palvelun tuottamiseen ei syystä tai toisesta ole toimivia markkinoita, palvelun määrittely SGEI-palveluksi ja siitä maksettavan korvauksen määrittely SGEI-palveluita koskevien valtiontukisääntöjen mukaan voi olla julkisten varojen käytön näkökulmasta toimivampi ratkaisu kuin kilpailuttaminen tilanteessa, jossa todellista kilpailua ei aikaansaada.”

Komissio on vuonna 2009 julkaisemassaan asiakirjaluonnoksessa todennut, että ”yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen tuottamiselle voidaan myöntää tukea oikeudenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla, erityisesti silloin kun jäsenvaltio toteaa, että tehokkaat markkinat eivät riittävän hyvin tarjoa kyseisiä palveluja kaikille kansalaisille”.⁶³

⁶¹ Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, esite

⁶² Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, esite

⁶³ Euroopan komission asiakirja 2009

Toisaalta olisi myös selvitettävä, mitkä palvelut olisivat Suomessa määriteltävissä yleishyödyllisiksi ei-taloudellisiksi palveluiksi. Ei-taloudellisten palvelujen kriteereiksi on EU:ssa lueteltu muun muassa seuraavia: toiminta on lakisääteistä, kaikille avointa, toteuttaa yhteiskunnallista tehtävää, täyttää velvollisuuksia kansalaisia kohtaan, maksetaan verovaroin, tehtävä on luonteeltaan yksinomaan sosiaalinen, korvaus kattaa vain osan todellisista kustannuksista ja toiminnalla toteutetaan kansallisen yhteisvastuun periaatetta.⁶⁴ Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiokonseptissa julkisia, yleishyödyllisiä ja kaupallisia palveluja koskevia säädöksiä ja rajanvetoja ei siten tulisi tehdä yksiviivaisesti EU-lähtöisen markkina-ajattelun mukaisesti, varsinkin koska monet EU:ssa sovelletuista ei-taloudellisten palvelujen kriteereistä sopivat yhteen suomalaisen, vahvaan julkiseen vastuuseen perustuvan hyvinvointipalvelujärjestelmän kanssa.

4.5.5 VALTIONTUKISÄÄNTELY

Edellä käsitellyt yleishyödylliset palvelut liittyvät kiinteästi EY:n valtiontukisäännöksiin. Nämä julkisia avustuksia ja tukia koskevat säädökset ovat monimutkainen säädöskokonaisuus, jonka ymmärtäminen ja soveltaminen on osoittautunut myös asiantuntijoille haasteelliseksi tehtäväksi.

Valtiontukia koskeva Euroopan yhteisön sääntely on ollut ratkaisevasti vaikuttamassa taustalla, kun järjestöille maksettavia julkisia avustuksia on ryhdytty meillä karsimaan. Linja on ollut se, että kun järjestön katsotaan tuottavan palveluja markkinoilla kilpailutilanteessa, julkisiin avustuksiin suhtaudutaan varauksellisesti, ettei synny epäilystä kielletystä valtiontuesta ja kilpailuneutraliteetti säilyy.⁶⁵

Tilanne on maaseudun palvelujen kannalta ongelmallinen siksi, että kilpailun vääristämistä, julkisia hankintoja ja julkista tukea koskevien säädösten on katsottu koskevan myös aiemmin kuvatun kaltaisia kannattamattomia maaseudun palvelumarkkinoita. Palvelujen tuotantoa ei siten voida tukea julkisin avustuksin ja verovaroin, ellei tästä ole kirjoitettu erikseen omaa, poikkeuksen sallivaa kansallista lainsäädäntöä.

Maaseudun palvelujen järjestämisen ja valtiontuen näkökulmasta mielenkiintoinen ja toistaiseksi lainsäätäjältä kääntämättä oleva kivi on, milloin valtiontukisääntöjä tulee maaseudun palvelujen kyseessä ollessa soveltaa. Valtiontukisääntöjä on sovellettava vasta, kun seuraavat kaikki neljä tunnusmerkkiä täyttyvät:

1. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.
2. Etu on valikoiva eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin.
3. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
4. Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin.

Mielenkiintoinen kysymys on, katsotaanko esimerkiksi kotona asumista tukevia palveluja syrjäkylien vanhuksille tarjoavalle kainuulaiselle yhdistykselle verovaroista maksettavan julkisen tuen vaikuttavan Euroopan unionin jäsenval-

⁶⁴ Ojala 2010

⁶⁵ Ojala 2010

tioiden väliseen kauppaan ja uhkaako tällainen toimenpide vääristää kilpailua. Täyttyvätkö kauppavaikutukset ja valtiontukikriteerit maaseudun ja varsinkin harvaan asuttujen syrjäseutujen palvelujen kohdalla?

Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollista paneutua riittävän tarkasti monimutkaiseen valtiontukisääntelyyn, jotta näihin kysymyksiin voitaisiin täsmällisesti vastata. Mutta kuten edellä todettiin, monissa maaseutukunnissa ei esimerkiksi sosiaalipalvelujen tuotannossa ole toimivaa kilpailua edes paikallisella tasolla ja monien palvelujen kohdalla kysymys on pikemminkin siitä, että olisi joku, jota palvelujen tuottaminen kiinnostaisi.

Ellei kilpailua tai edes riittävää palvelutarjontaa paikallisella tasolla ole, ei näin ollen voitane myöskään puhua siitä, että julkinen tuki vääristäisi kilpailua tai vaikuttaisi jäsenvaltioiden kauppaan. Valtiontukisääntöjen soveltamista maaseudun palvelujen tuottamiseen ja niiden rahoittamiseen tulisi tarkastella siksi erityisen tarkasti.

4.5.6 JÄRJESTÖJEN INTRESSI

Miksi edellisten lukujen vaikeat yleishyödyllisyyden ja yleishyödyllisten palvelujen määritelmät ovat tärkeitä maaseudulla toimiville järjestöille? Miksi maaseudun kolmas sektori tulisi ottaa huomioon, kun Suomessa esimerkiksi määritellään ei-taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja?

Kysymys on samasta perusongelmasta, joka on todettu jo aikaisemmissa luvuissa. Suomessa on alueita ja palveluja, joissa julkiset palvelut eivät riitä ja yritysmäiselle palvelutuotannolle ei ole edellytyksiä. Järjestöjen palvelutuotantoa syntyy juuri tällaisiin tilanteisiin ja sinne, missä taloudellista voittoa tavoittelevia yrityksiä ei ole, joko toiminnan heikon tuottavuuden, pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen aiheuttamien korkeampien tuotantokustannusten tai asiakkaiden vähäisen maksukyvyn takia.

Maaseudun pitkien välimatkojen, pienten asiakasmäärien ja harvan asutuksen asettamia reunaehtoja ei ole toistaiseksi otettu huomioon tuotaessa ja sovellettaessa eurooppalaista valtiontukisääntelyä ja kilpailulainsäädäntöä kansalliseen lainsäädäntöömme. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että on alueita ja palveluja, joissa kansalaisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen on kyseenalaista, ellei palvelujen tuottamiseen voida ohjata julkista tukea näiden maaseudun olosuhdetekijöiden vuoksi.

On poliittinen valinta, miten tähän tilanteeseen suhtaudutaan. On poliittinen valinta, miten näitä palveluaukkoja paikataan tai ollaan paikkaamatta. Julkisella vallalla ja poliittisilla päätöksentekijöillä on mahdollisuus kansallisesti määritellä, miten tällaisilla huonosti toimivilla markkinoilla palvelujen saatavuus ja rahoitus turvataan.

Poliittinen valinta on esimerkiksi se, että Suomessa halutaan tukea vanhus-ten kotona asumista mahdollisimman pitkään. Kuntien tiukan talouden johdosta kunnilla ei ole mahdollisuutta tarjota kaikkea sitä apua ja tukea, jota ikäihmi-set tarvitsevat kotona selviytyäkseen, ja järjestöt ovat myös monilla maaseutu-alueilla tulleet paikkaamaan näitä palveluaukkoja.

On poliittinen valinta, kenelle vastuun tällaisen avun, palvelujen ja turvan tarjoamisesta katsotaan kuuluvan: julkiselle vallalle, markkinoille, vapaaehtoisille vaiko perheelle ja sukulaisille? Niin ikään on poliittinen valinta, miten järjestöjen palvelutoimintaan tällaisissa toimimattomien markkinoiden olosuhteissa halutaan suhtautua. Järjestöjen palvelutoiminta voidaan nähdä maaseudun ikäihmisten perusoikeuksia turvaavana toimintana, jota halutaan tukea julkisin varoin. Toisessa ääripäässä järjestöille maksettavat julkiset tuet ja avustukset voidaan nähdä kilpailua vääristävinä kiellettyinä valtiontukina.

Asiaan on kiinnitetty huomiota myös eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa, joka toteaa vuoden 2010 talousarviosta antamassaan mietinnössä seuraavaa: ”– julkisen palvelujärjestelmän rahoituksen kireydestä johtuen järjestötyölle olisi vielä aiempaa suurempaa kysyntää. Avustusten vähentyessä valiokunta on huolissaan toiminnan jatkuvuudesta etenkin sellaisilla rajapinnoilla, joissa järjestöjen toiminta uhkaa supistua, mutta joista julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole aiemmin huolehtinut. Talouden taantumana vuoksi kunnilla on heikot mahdollisuudet kanavoida rahoitusta tehtäviin, joista ne eivät ole aiemminkaan huolehtineet.”⁶⁶

Kysymys ei ole vain järjestöille maksettavien avustusten vähentymisestä vaan ennen kaikkea siitä, miten Suomessa hahmotetaan sellainen yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsottava toiminta, jota harjoittavat ei-julkiset organisaatiot, joiden tavoitteena ei ole tuottaa voittoa vaan toimia yleiseksi yhteiseksi hyväksi. Jos kuntien varat eivät riitä tulevaisuudessa edes kaikkien tärkeimpien peruspalvelujen tuottamiseen eikä näitä palveluja voida hinnoitella liiketaloudellisin perustein ja siten laskea markkinoiden ja vapaan kilpailun varaan, mikä on julkisen vallan rahoitusvastuu näiden palvelujen kohdalla, jos järjestöt niitä tuottavat?

Poliitikkojen, lainvalmistelusta vastaavien asiantuntevien virkamiesten sekä tutkijoiden pitäisi ottaa kantaa siihen, miten kilpailuneutraliteetin vaatimusta tulkitaan niillä alueilla ja niissä palveluissa, joissa markkinat eivät toimi ja palvelujen tuottaminen ilman julkista tukea ei ole useinkaan mahdollista. Kilpailua ja markkinoiden vapaata toimintaa painottava ajattelu on monissa palveluissa ja monilla alueilla varsinkin maaseudulla johtanut palveluaukkojen syntymiseen, kun muuta palvelutarjontaa ei ole järjestöjen palvelutuotannon vähentyessä syntynytäkään.

4.5.7 KUNTIEN INTRESSI

Entä miksi nämä vaikeat ja osin myös teoreettisilta tuntuvat yleishyödyllisten palvelujen määrittelyt ovat tärkeitä maaseutukuntien kannalta?

Ne ovat tärkeitä kuntien näkökulmasta sen vuoksi, että niiden avulla ja niihin perustuvan, osin varsin monimutkaisen lainsäädännön kautta päätetään käytännössä siitä, miten kuntien tulee hankkia järjestämistavallaan olevat palvelut.

Ojala⁶⁷ luettelee, miten nämä yleishyödylliset palvelut voidaan kunnissa järjestää. Ensimmäinen tapa on, että julkinen sektori tuottaa palvelun itse. Toinen

⁶⁶ Valtiovarainvaliokunnan mietintö 45/2009 vp

⁶⁷ Ojala 2010

tapa on, että julkinen valta myöntää palvelun tuottajalle yksin- tai erityisoikeuden. Kolmannessa vaihtoehdossa palvelun tuottajalle annetaan julkisen palvelun velvoite palvelun tuottamiseksi ja julkisista varoista maksetaan korvausta yleishyödyllisen palvelun tuottajalle. Neljäntenä vaihtoehtona on toteuttaa palvelutuotanto markkinaehtoisesti.

Näistä vaihtoehdoista ensimmäinen, kunnan oma tai muiden kuntien kanssa yhdessä järjestämä tuotanto, ja viimeinen, markkinaehtoinen palvelujen tuotanto, ovat suomalaiskunnissa tutuimmat tavat järjestää palvelut. Myös maaseutukunnat ovat edistäneet markkinaehtoista palvelujen tuotantoa lisäämällä ostopalveluja ja antamalla maksusitoumuksia, ottamalla käyttöön erilaisia tilaajatuottajamalleja sekä palveluseleitä. Palvelujen järjestämisen viimeisin suuri muutos, julkisia hankintoja koskevan lain voimaantulo vuonna 2007, toi kunnille yleisen kilpailuttamisvelvollisuuden, kun ne hankkivat palvelua taloudellista vastiketta vastaan erillisiltä palveluntuottajilta.

Kaikki nämä kunnissa lyhyessä ajassa tapahtuneet suuret muutokset palvelujen järjestämisen periaatteissa ja käytännöissä ovat johtaneet siihen, ettei kunnissa välttämättä osata, voida tai uskalleta toteuttaa paikallisia resursseja ja tarpeita parhaiten vastaavia palvelutuotannon ratkaisuja. Tätä väitettä tukee tutkimuksessa kuntajohtajille tehdyn kyselyn väittämän tulos. Kuntajohtajille esitettiin väittämä, että kilpailu- ja hankintalainsäädäntö rajoittaa paikallisten, toimivien ja tehokkaiden ratkaisujen etsimistä palvelujen tuottamiseen. Kuntajohtajista lähes kahdeksan kymmenestä oli väittämästä joko täysin tai melko samaa mieltä (kuvio 10).

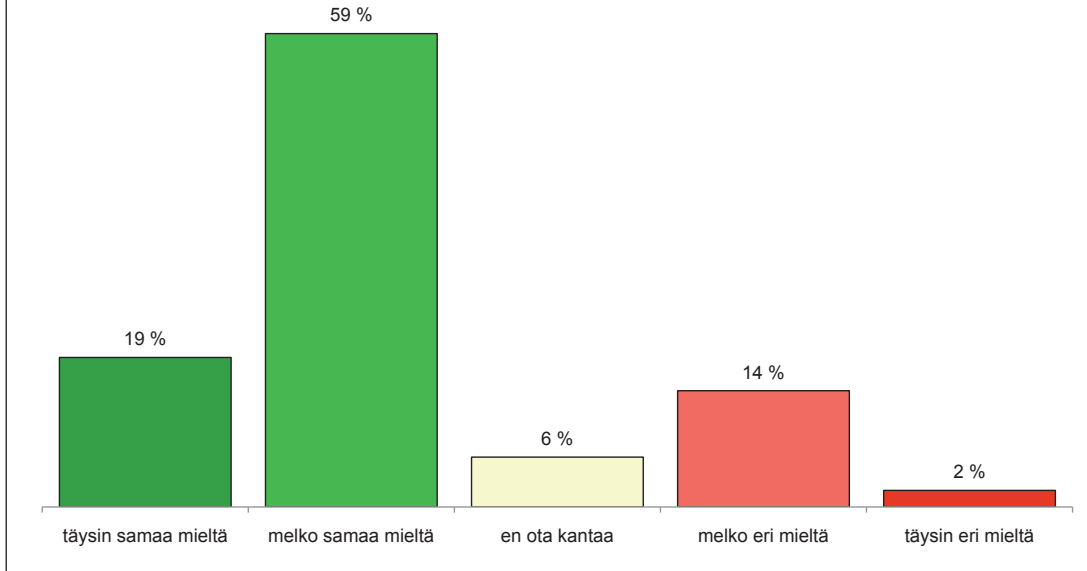
Väittämän vastausten ryhmittely kuntakoon mukaan antaa viitteitä siitä, että kilpailu- ja hankintalainsäädännön koetaan rajoittavan paikallisia ratkaisuja etenkin asukasluvultaan pienissä kunnissa. Vastaajat, jotka olivat väittämästä täysin tai melko samaa mieltä, edustivat kuntia, joissa oli keskimäärin 4 100 asukasta. Eri mieltä väittämästä olleet vastaajat edustivat selvästi suurempia kuntia. Niiden asukasluku oli keskimäärin 5 500. Tulos heijastellee osittain myös sitä, että pienissä kunnissa on suurempia kuntia haasteellisempaa pitää yllä ja kehittää lainsäädännöllistä asiantuntemusta ja hankintaosaamista.

Mielenkiintoinen jatkokysymys on, mitä ovat ne toimivat paikalliset palvelujen tuottamisen ratkaisut, joita kunnissa haluttaisiin kilpailu- ja hankintalainsäädännön rajoittamatta toteuttaa. Kun otetaan huomioon hankintalain sallimat mahdollisuudet muun muassa suorahankintaan ja neuvottelumenettelyyn ja se, että varsinkin pienissä hankintayksiköissä kilpailuttamisosaaminen koetaan erityisen haasteelliseksi⁶⁸, kysymys voi olla edellä mainitusta osaamisen puutteesta.

Siihen, voiko kysymys olla tämän ohella kuntien edustajien kriittisestä suhtautumisesta ja jonkinlaisesta väsymyksestä yleensäkin julkisten palvelujen ja hallinnon uudistuksiin tai toiveesta säilyttää toimivaksi todetut, perinteiset palvelujen tuottamisen tavat paikallisten tuottajien kanssa ilman kilpailuttamisvelvoitetta, ei tässä tutkimuksessa ole pystytty vastaamaan. Tutkimuksessa tehdyissä kuntahaastatteluissa oli havaittavissa sama, mitä todetaan valtioneuvoston

⁶⁸ Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta 2008

Kilpailu- ja hankintalainsäädäntö rajoittaa paikallisten, toimivien ja tehokkaiden ratkaisujen etsimistä palvelujen tuottamiseen.



Kuvio 10. Tutkimuksessa tehdyn sähköisen kyselyn väittämä ”Kilpailu- ja hankintalainsäädäntö rajoittaa paikallisten, toimivien ja tehokkaiden ratkaisujen etsimistä palvelujen tuottamiseen”. Vastaajista 78 prosenttia oli väittämästä joko täysin tai melko samaa mieltä. 16 prosenttia oli eri mieltä. (N = 111 maaseutumaisen kunnan kunnanjohtajaa, sosiaalijohtajaa tai kunnansihteeriä.)

selonteossa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta.⁶⁹ PARAS-hankkeen vaikutukset näkyvät tähän mennessä etupäässä hallinnollisten rakenteiden uudistamisena ja niistä käytävänä keskusteluna, eikä uudistus ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen, varsinkaan rohkeiden uudenlaisten palvelujen tuottamisen tapojen kehittämiseen.

”Kyllä siihen paljon liittyy myös ennakkoluuloja ja asenteita, niin sanotun ulkopuolisen käyttämiseen. Kuntalaisten, valtuutettujen, asiakkaiden, virkamiesten, ihan kaikkien asenteissa. Kyllä siinäkin on vielä! Uuden mallin luominen on aina työläämpää kuin sen totutun mallin tekeminen.” (Kunnanjohtaja.)

4.5.8 YLEISHYÖDYLLISTÄ VAI ELINKEINOTOIMINTAA?

On oikein, että järjestöjen palvelutoimintaa tarkastellaan suhteessa elinkeinotoimintaan erityisesti niissä tapauksissa ja niillä alueilla, missä kilpailua on mahdol-

⁶⁹ Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2009

lista syntyä, missä markkinat toimivat ja missä järjestöjen palvelutoiminta on yritystoiminnan kaltaista.

Ongelmallista tässä on se, että verottaja voi katsoa järjestön liiketoiminnaksi sellaisen toiminnan, joka on taloudellisesti täysin kannattamatonta ja jota järjestö harjoittaa yleishyödyllisin perustein. Vaikka tällaisen järjestön palvelutoiminta saattaa viranomaisen pöydällä näyttää elinkeinotoiminnalta, toiminta voi olla taloudellisesti kannattamatonta ja mahdotonta ilman taloudellista tukea. Järjestöissä nähdään uhkana, että tällaista järjestön liiketoimintaa kohdellaan tulevaisuudessa verotuksessa entistä herkemmin samoin kuin voittoa tavoittelevaa normaalia yrityksen liiketoimintaa.

Verotuksen kohdalla nämä rajanvedot yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan välillä eivät ole niin relevantteja, koska järjestötoiminnan tavoitteena ei edes yhdistyslain perusteella ole taloudellisen voiton tekeminen ja veroa maksetaan vain, jos tilinpäätöksessä viivan alle jää jotakin. Samaa ajattelua on kuitenkin alettu soveltaa esimerkiksi työllisyyspolitiikassa ja siinä, vääristävätkö palkkatukia hyödyntävät järjestöt kilpailua.

Kysymys siitä, millä perusteilla rajanveto järjestön yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan välillä tehdään, on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Esimerkiksi verohallinnossa ja useissa ministeriöissä on vaikeuksia määritellä yksiselitteisesti ja johdonmukaisesti, milloin järjestön toiminta on yleishyödyllistä ja milloin se on toimintaa, joka kilpailee esimerkiksi palveluja tuottavien yritysten kanssa.

Palkkatukea koskevan lainmuutoksen mukaan palkkatukien osalta tämän rajanvedon tekeminen on annettu TE-toimistojen virkailijoille. Tämä on aiheuttanut ihmetystä, ja on kysytty, miten rajanvedon tekeminen onnistuu jo ennestään ylikuormitetuilta TE-toimistojen virkailijoilta ja minkälaisiin käytäntöihin tällainen toimistoittain tehtävä ja tulkintoihin perustuva menettely johtaa.⁷⁰ Verohallinnossa näistä toimistoittain vaihtelevista tulkinnoista haluttiin eroon keskittämällä suomenkielisten yhdistysten verotus Savo-Karjalan yritysveroimistoon Kuopioon ja ruotsinkielisten yhdistysten verotus Lounais-Suomen yritysveroimistoon Turkuun vuoden 2008 alusta.

Rajan tarkistaminen järjestön yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan välillä on tarpeen silloin, jos järjestön palvelutoiminta on niin laajaa ja niin yritysten palvelutoiminnan kaltaista, ettei selvää eroa yritystoimintaan voida enää tehdä. Kun varsinkin sosiaalipalvelujen tarjonta on voimakkaasti kasvanut ja alalle on tullut runsaasti uusia kaupallisia toimijoita ja kun kilpailulainsäädännössä on samaan aikaan tapahtunut muutoksia, varsinkin monet suuremmat järjestömuotoiset palveluntuottajat ovat joutuneet arvioimaan toimintatapojaan uudelleen ja ovat päätyneet yhtiöittämään toimintansa. Näissä järjestöissä palvelutoiminta on monissa tapauksissa jo ennen yhtiöittämistä irtaantunut järjestön perinteisestä toiminnasta ja vapaaehtoistyöstä. Yhtiöittäminen on selventänyt eroa ammattimaisen ja liiketoiminnan muodossa tapahtuvan palvelutuotannon ja järjestölähtöisen auttamisen välillä.

⁷⁰ Mm. Nieminen, M. 2009

Niissä palveluja tuottavissa järjestöissä, joissa verottaja on yleishyödyllisen toiminnan rinnalla katsonut olevan elinkeinotoimintana tapahtuvaa palvelujen tuotantoa, nämä on usein erotettu kirjanpidollisesti toisistaan. On järjestöjä, joiden kirjanpidossa verotussyistä erotetaan liiketoiminnan muodossa tapahtuva palvelujen tuotanto, elinkeinotoimintana tapahtuva palvelujen tuotanto ja järjestön muu yleishyödyllinen varainhankinta. Tämä aiheuttaa järjestöissä paljon lisätyötä, jonka katsotaan usein olevan huomattavasti suurempi verotettavaksi joutumisen haittapuoli kuin itse verovelvollisuus. Varsinkin pienissä yhdistyksissä, joissa hallinto hoidetaan vapaaehtoisten voimin, tämä lainsäädännön ja hallinnon lisääntyminen koetaan erittäin raskaaksi.

”Se on aika pitkälle henkilöstä kiinni verotoimistossa, että minkä linjan ne ottaa. Eniten minua pelottaa se, että sinne sattuu joku sellainen viimeisen päälle pilkun viilaaja, joka sitten synnää meidän kirjanpitoa, että onko nyt tää sähkölasku jaettu oikein näiden kesken. Lopputulokseen ei ole mitään merkitystä semmoisella asialla, mutta se työllistää meitä suunnattoman paljon.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Jos verottaja rupeaa puuttumaan näiden pienten kyläyhdistysten perustoimintaan, niin mä sanon, että vielä vähemmän puhutaan siitä, että vapaaehtoisvoimin voitais tuottaa näitä palveluja.” (Järjestön luottamushenkilö.)

Erittäin keskeinen kysymys arvioitaessa markkinoiden ja kilpailun olemassaoloa on se, miten järjestön ja yrityksen tarjoama palvelu määritellään ja miten palvelu tuotetaan. Esimerkiksi voidaan ottaa palveluja tarjoava järjestö, joka työllistää pitkäaikaistyöttömiä näihin palvelutehtäviin. Heidän työllistymisensä avoimille työmarkkinoille voi syystä tai toisesta olla vaikeaa, ja heitä kuntouttaessaan ja työllistäessään järjestö tekee yhteiskunnallisesti tärkeää työtä. Samalla järjestö kuitenkin joutuu käyttämään runsaasti resursseja tähän ohjaavaan ja kuntouttavaan työhön. Lopputuote eli järjestön asiakkaalle tarjoama palvelu voi kilpailutilannetta arvioivan viranomaisen pöydällä näyttää identtiseltä yrityksen tarjoaman palvelun kanssa, mutta tapa, jolla palvelu on tuotettu ja sen yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset voivat olla hyvinkin erilaisia. Kilpailutilanteiden arvioinnissa olisi siis kyettävä tarkastelemaan myös tämänkaltaisia, pelkkää lopputuotetta laajempia toiminnan lähtökohtia ja vaikutuksia (aiheesta myös luvussa 5.1).

Maaseudun kolmannen sektorin ja palvelujen näkökulmasta keskustelu yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan rajanvedosta kytkeytyy ennen kaikkea niihin ongelmiin, joita järjestöt kohtaavat toimintansa rahoitusta hankkessaan. Kuten jo aiemmin todettiin, järjestöissä on oltu pitkään tietoisia siitä, että rahoituspuhjan laajentaminen on välttämätöntä, mutta se on osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi. Pyrkimykset palvelutuotannon tulojen ja oman toiminnan tuottojen kasvattamiseksi ja uusien rahoituslähteiden löytämiseksi ovat osoittautuneet järjestöille vaikeasti ratkaistavaksi haasteeksi erityisesti maaseudulla. Lisäksi on olemassa riski, että järjestöjen katsotaan entistä herkemmin tällaisissa tilanteissa harjoittavan elinkeinotoimintaa. Palvelujen tuottaminen hankerahoituksella nähdään sekin lyhytkestoiseksi, väliaikaiseksi ja paljon ylimääräistä työtä aiheuttavaksi keinoksi.

Maaseutukuntien ja julkisen vallan näkökulmasta yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan rajanveto ei ole niinkään verotuksellinen tai kilpailuoikeudellinen vaan ennen kaikkea yhteiskuntapoliittinen kysymys. Palkkatukea koskevan lainsäädännön uudistamisen myötä useiden järjestöjen palvelutuotanto uhkaa loppua tai supistua merkittävästi, ja tässä suhteessa vaikutukset voivat olla hyvinkin kauaskantoisia kuntalaisten palvelutarjonnan näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen perusteella kolmannen sektorin tarjoamalla työtilaisuuksilla ja työllistämistä edistävillä palveluilla on merkittävä rooli iäkkäiden kotona asumisen tukemisessa (kotipalvelut, kylätalkkarit, ruokapalvelut, siivoajat), lasten koulunkäynnin ja perheiden arjen tukemisessa sekä ympäristö- ja jätehuollossa.⁷¹

On otettava huomioon, että järjestöjen palvelutoiminnan vähentyminen jättäne merkittävän resurssi-aukon vanhustenhuoltoon, koulu- ja nuorisotoimeen, sosiaalitoimeen sekä kunnallisiin ympäristöpalveluihin. Onkin todettu, että esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla EU-lähtöisen kilpailulainsäädännön epäsuora vaikutus on kunnissa suurempi kuin esimerkiksi alan oman lainsäädännön vaikutus.⁷² Jos kuntien varat eivät riitä kaikkien tärkeimpienkään peruspalvelujen tuottamiseen eikä palvelujen tuottaminen ole liiketaloudellisesti kannattavaa, mitä kautta kuntalaisten tarvitsemat palvelut rahoitetaan ja perusoikeudet turvataan?

Vaikka kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja universaaleja palveluja jouduttaisiinkin tulevana vuosina karsimaan, perustuslain hengen on sivistys- ja hyvinvointivaltiossa toteuduttava. Jokaisella suomalaisella on oikeus välttämättömään huolenpitoon, jos hän ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

Tähän liittyy myös aina ajankohtainen keskustelu valtion ja kuntien välisestä tehtävän- ja kustannustenjaosta. Ellei kuntien resursointi ole riittävää ja oikein kohdennettua ja kunnilla ei siten ole mahdollisuuksia turvata riittäviä palveluja omana tuotantonaan tai ostamalla niitä yrityksiltä tai kolmannelta sektorilta, valtion on huolehdittava alueista ja palveluista, joilla markkinat eivät toimi. Tällaisissa tilanteissa on pohdittava, miten valtion toimenpitein, esimerkiksi uudenaikaisin palvelutehtäviin työllistymistä edistävin ratkaisuin, voidaan tukea järjestöjen palvelutuotantoa ilman, että kilpailuneutraliteetti ja valtioneutraliteetti estävät sen.

4.5.9 KUNTIEN AVUSTUKSET JA HANKINNAT

Muutokset julkisen, järjestö- ja yritysmuotoisen toiminnan rajanvedoissa ovat vaikuttaneet selvästi myös kuntien ja järjestöjen perinteisiin yhteistyön ja kumppanuuden muotoihin. On sanottu, että kuntien ja järjestöjen vahva kumppanuussuhde uhkaa tämän kehityksen seurauksena murtua.⁷³

⁷¹ von Hertzen-Oosi ym. 2010

⁷² Yleishyödylliset palvelut -seminaari 3.12.2009

⁷³ Yleishyödylliset palvelut -työryhmän loppuraportti 2008

Elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan rajanvedot ovat nousseet keskustelussa sitä keskeisemmiksi, mitä enemmän on korostettu palvelujen vapaan liikkuvuuden ja kilpailun esteiden purkamisen tärkeyttä, julkisen järjestämisvastuun piirissä olevien palvelujen avaamista markkinoille ja hankintalainsäädännön noudattamista sekä sitä, ettei julkisilla tuilla ja avustuksilla saa aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa.

Nämä muutokset palvelujen järjestämistä koskevassa lainsäädännössä ja sen tulkinnoissa sekä käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenteen muutos ovat muuttaneet järjestöjen ja kuntien yhteistyön toimintaympäristöä hyvin nopeasti ja hyvin voimakkaasti. Tilanne hämmentää sekä kuntien viranomaisia ja luottamushenkilöitä että järjestöjen edustajia, eikä kunnissa useinkaan ole selkeää kokonaiskäsitystä siitä, miten järjestöjen toiminnan ja niiden tuottamien palvelujen suhteen pitäisi toimia.

Epävarmuutta aiheuttavat esimerkiksi ne käytännön tilanteet, joissa kunnan viranomaisten pitäisi ratkaista, onko jonkin palvelun tuotannossa kilpailua, miten tätä pitäisi arvioida ja miten arviointi vaikuttaa järjestöjen avustamista ja järjestön palvelutuotantoa koskeviin kunnan menettelytapoihin. Myös kuntien hankintaosaamista ja hankintalainsäädännön tuntemusta pidetään edelleenkin puutteellisena, eikä kunnissa välttämättä osata arvioida, milloin hankintalakia on sovellettava ja milloin voitaisiin lain sallimissa tilanteissa soveltaa neuvottelumenettelyä tai suora-hankintaa. Niin ikään siitä, milloin kunnan järjestölle maksama toiminta-avustus katsotaan hankinnaksi, ollaan epävarmoja. Koska hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta koskevien lakitekstien muotoilu ja oikeuskäytäntö ovat varsin tiukkoja⁷⁴, kunnissa on tulkittu niitä varsin varoen.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat korostaneet erityisesti suora-hankintaa sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa niissä tapauksissa, joissa laki antaa siihen mahdollisuuden.⁷⁵ Suora-hankintaa voidaan käyttää yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Varsinkin pienissä kunnissa, joissa vaihtoehtoisia palvelujen tuottajia on vähän tai todellisuudessa vain yksi, suora-hankintaa toivotaan käytettävän.

Tämä kehitys on lisännyt huomattavasti niiden järjestöjen työmäärää, jotka osallistuvat tarjouskilpailuihin. Yhdessä kuntien tiukentuvan taloustilanteen kanssa kehitys on samalla lisännyt järjestöjen huolta esimerkiksi siitä, että kuntien järjestöille maksamat toiminta-avustukset pienenevät entisestään ja että myös kuntien järjestöille edullisesti tai ilman korvausta tarjoamista toimitiloista joudutaan luopumaan. Nämä ovat varsinkin pienille ja paikallisille yhdistyksille erittäin merkittäviä toiminnan mahdollistavia tukijalkoja.

Kehityksen pelätään johtavan entistä enemmän siihen suuntaan, että kunnat vähentävät yhdistyksille myöntämiään yleisavustuksia, rajaavat avustuksen käyttötarkoitusta kohdentamalla sen tiettyihin toimintoihin tai korvaavat avustukset

⁷⁴ Ojala 2010

⁷⁵ Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton lausunto 2009

muuttamalla järjestön kanssa tehtävän yhteistyön kokonaan ostopalvelusopimuksen perusteella tapahtuvaksi.⁷⁶

”Ennen kaikkea se [kunta] on antanut maksutta nää tilat. Se on iso juttu. Jos jouduttaisiin maksamaan vuokria jossain muualla, se olis iso juttu, ei ois mitään toimintamahdollisuutta.” (Järjestön työntekijä.)

Mikäli järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö aletaan kunnissa nähdä tällä tavoin entistä enemmän vain palvelusuoritteiden ja ostopalvelujen kautta eikä järjestöjen toiminnan ja siihen rohkaisemisen laajempaa merkitystä oteta huomioon, on suunta sekä kuntien että järjestöjen kannalta ei-toivottava. Tällöin on uhkana, että järjestöjen merkitys vapaaehtoistoiminnan kanavoijana sekä yhteisöllisyyden, kansalaisyhteiskunnan, ihmisten sosiaalisen kanssakäymisen ja sosiaalisen pääoman rakentajana jää vaille sitä huomiota ja tukea, jota se tarvitsee säilyäkseen ja vahvistuakseen. Myös tavat, joilla kunnat ja järjestöt ovat vuosikymmeniä toimineet kumppaneina, uhkaavat romuttua. Näin tapahtuu, jos paikalliset resurssit, olosuhteet, tarpeet ja kokonaisuuden huomioon ottavat sopimisen tavat alistetaan kilpailuttamiselle ja lyhyiksi palvelujen tuottamista koskeviksi sopimusjaksoiksi.

Tämä järjestötoiminnan ja kolmannen sektorin merkitys sosiaalisen pääoman vahvistajana nähdään kunnissa tutkimuksen aineistojen perusteella kyllä hyvin selvästi, mutta haasteena on, miten se toisaalta osataan ja toisaalta voidaan ottaa huomioon talouden ja palvelujen järjestämisen lainsäädännöllisten reunaehtoisten puristuksessa. Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja kilpailuttamisen yhteen sovittamiseen liittyvistä erityiskysymyksistä ei ole vielä olemassa ratkaisuja tai selkeitä linjauksia.⁷⁷

Kuten Järjestöbarometrissakin⁷⁸ todetaan, pitkällä aikavälillä kustannustehokasta kuntien resurssien käyttöä olisi kasvattaa paikallisyhdistysten toimintaavustuksia ja sitä kautta varmistaa, että kunnassa säilyy vireä kansalaisjärjestökenttä. Ilman systemaattista ja hyvin koordinoitua suunnittelua tämä ei kuitenkaan kunnissa onnistu, ja järjestöyhteistyö jää tapauskohtaiseksi ja sattumanvaraiseksi. Kunnissa olisikin pohdittava, miten kunnan ja järjestöjen yhteistyö ja siihen liittyvät peruseriaatteet halutaan määritellä. Tällä hetkellä tällaisia järjestöstrategioita on kunnista vain noin 30 prosentissa⁷⁹.

”Nää pitäis niinku sovittaa yhteen nämä strategiat, tää kunnan kokonaisstrategia ja tän kolmannen sektorin, että ne niin kuin niveltäis toisiinsa, että ne muodostaisi semmoisen järkevän toiminnallisen kokonaisuuden. Ja sitä nyt ei täällä synny näillä eväillä, eikä ole haluttukaan.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Pienellä paikkakunnalla on tämmöisen järjestön aika vaikee toimia sen takia, ettei ole minkäänlaista pitkäjänteisyyttä suhteessa kunnan kanssa näitten toimintaedellytysten osalta. Antaako kunta jonkun osan jonkun järjestön tehtäväksi vaiko ei, se on sellaista satunnaista hommaa.” (Järjestön luottamushenkilö.)

⁷⁶ Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006

⁷⁷ Ojala 2010

⁷⁸ Järjestöbarometri 2008

⁷⁹ Järjestöbarometri 2009

Toisaalta järjestötoiminnan inhimillinen aaltoliike tekee järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön pitkäjänteisen suunnittelun vaikeaksi, varsinkin pienillä paikkakunnilla. Toiminnan aktiivisuus on kiinni siitä, miten innokkaita ja toimintaan sitoutuvia ihmisiä paikkakunnalta löytyy, ja haasteet kasvavat väestön ikääntyessä ja järjestötoiminnan kiinnostaessa nuoria vähemmän kuin vanhempia ikäluokkia.

”Se on niin paljon riippuvainen niistä ihmisistä, jotka siellä toimii. Se on kuitenkin kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö ihmisten välistä yhteistyötä. Niin ei voi sellaista kategorista, yleispätevää sääntöä rakentaa, että miten toimitaan.” (Kunnanjohtaja.)

”Varmaan noiden pienten maaseutuyhdistysten tulevaisuus riippuu siitä, minkälaisiksi me ihmiset muutumme, että ryhdymmekö me järjestötoimintaan vai ei. Minä en laittaisi siihen kauheasti painoa. Päinvastoin näyttää siltä, että kun mennään nuorempiin ja nuorempiin sukupolviin, sen vähemmän ihmisiä kiinnostaa mitkään yhdistystoiminnat. Ollaan kiinnostuneita omista asioista, oman perheen asioista. Ja jos ajatellaan, pitää tapahtua aikamoinen nuorennusleikkaus sitten näissä. Ne toimijat on aika iäkkäitä. Minkä tahansa järjestön tilaisuuteen jos menee puhumaan, siellä on samat ihmiset ja niiden keski-ikä on 70.” (Sosiaalijohtaja.)

5 Kolmas sektori ihmisten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden tukijana

5.1 Perinteisen järjestötoiminnan merkitys

Ajankohtainen poliittinen puhe tuo kolmannen sektorin esille nimenomaan palvelujen tuottajana. Tätä korostaa maan hallitus, jonka ohjelmaan on kirjattu tavoite edistää julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelujen tuotannossa. Myös kunnat nostavat kolmannen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön yhdeksi keskeisimmistä keinoista puhuessaan siitä, miten palvelujen tuottamisen tehokkuutta ja tuottavuutta voidaan parantaa.⁸⁰ Tämän lisäksi järjestökentällä käydään laajaa keskustelua liittyen muun muassa järjestöjen rahoitukseen, verotukseen sekä niitä koskevien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten tehtävien lisääntymiseen.

Kunnissa eri puolella Suomea toimii kymmeniä järjestöjä, jotka ovat paikallisesti merkittäviä palvelujen tuottajia ja työllistäjiä, ja tällaisen järjestöjen palvelutoiminnan nähtäisiin toisaalta mielellään kehittyvän ja laajenevan. Järjestöillä nähdään olevan mahdollisuuksia kehittää paikallisia ja joustavia ratkaisuja palvelujen tuottamiseen etenkin niille alueille, joilla pitkät etäisyydet ja harva asutus nostavat palvelujen tuottamisen kustannuksia. Palkkatyön ja vapaaehtoistyön sekä useiden palvelujen yhdistäminen saman katon alle ovat tyypillisiä ratkaisuja, joita palveluja tuottavat järjestöt ovat haja-asutusalueilla toteuttaneet.

”Minun mielestä tämä meidän malli, millä me on lähdetty tekemään, niin tämä toimisi ihan missä tahansa haja-asutusalueella. Mitä järkee on kotipalveluihmisellä ajaa kylältä sinne taajamaan, sinne, missä on toimisto, aamuksi, kuulee siellä työohjeet, mitä pitää tehdä, ja ajaa takaisin sinne omalle kylälle tekemään niitä töitä. Tämmöisillä toimilla voitaisiin työllistää sen kylän ihmisiä, ja pitää sitä kautta kylä elävänä. Siinä sivussa se mahdollistaisi kylätalon auki olemista tai muuta vastaavaa toimintaa. Koska

⁸⁰ Stenvall ym. 2009

sen toiminnan ei ole pakko tuottaa niin paljon voittoa, mitä jonkun yksityisen yrittäjän, se olisi todennäköisesti vielä edullisempaa kunnille. Että se olisi muutakin kuin niitä juhlapuheita. Ois oikeata toimintaa.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Mitä pienempään ja harvempaan palveluverkkoon se [palvelu] pitäisi bisnespohjalta tuottaa, sitä vaikeampaa se tuloksen teko on, ja silloin tulee yhdistysten rooli esiin.” (Kunnanjohtaja.)

Tutkimuksen aineistoissa tulee kuitenkin selvästi esille se, ettei kolmannen sektorin palvelutuottajaroolin vahvistumista pidetä varsinkaan pienissä maaseutukunnissa kovin realistisena ja kaikkialla toimivana mahdollisuutena. Järjestöjen roolia palvelujen tuottajana jarruttaa erityisesti rahoituksen epävarmuus sekä järjestöväen ikääntyminen ja aktiivisten toimijoiden vähäinen määrä.

Tutkimuksen aineistojen pohjalta voidaankin todeta, että tämä järjestöjen palvelutuottajaroolia painottava puhe on voimakkaasti ristiriidassa sen kanssa, millaisena toimijana maaseudun kolmas sektori ja järjestöt ennen kaikkea nähdään. Järjestöjen merkitys kulttuurissa, liikunnassa, virkistys- ja vapaa-ajan toiminnassa, lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien ja erilaisten tapahtumien järjestäjänä sekä yhteisöllisyyden tukijana koetaan sekä kunnissa että järjestöissä erittäin tärkeäksi. Tämänkaltainen perinteinen järjestötoiminta nähdään huomattavasti tärkeämmäksi kuin se, että kolmannen sektorin ja järjestöjen roolia palvelujen tuottajana maaseutukunnissa vahvistettaisiin. Perinteisen järjestötoiminnan tukemista ja toiminnan tulosten esille tuomista peräänkuulutetaan hyvin voimakkaasti.

Tämä tutkimuksen havainto vahvistaa sitä myös aikaisemmissa yhdistystoimintaa ja kuntien ja järjestöjen yhteistyötä koskeneissa tutkimuksissa⁸¹ todettua seikkaa, että järjestöissä koetaan tehtävien painottuminen olennaisesti eri tavalla kuin mihin julkispuolella esiintyvät odotukset niiden roolista erityisesti palvelutuotannon puolella ovat kohdistuneet. Kuten Helander⁸² toteaa, yhdistyksiin kohdistuvien palveluodotusten kiristäminen äärimmilleen ei näytä tarkoituksenmukaiselta myöskään kuntien ja valtion näkökulmasta, ja hän varoittaa tekemästä yhdistyksistä valtion pidennettyjä käsiä.

Kun järjestö toimii jäsentensä ja paikallisyhteisön tarpeiden edistäjänä, se tekee myös kuntien ja koko julkisen talouden näkökulmasta tärkeää työtä riippumatta siitä, onko se ammatillinen kolmannen sektorin palvelutuottaja vai toimii se perinteisemmällä yhdistystoiminnan areenoilla. Poliittisen puheen korostaessa järjestöjen palvelutuottajaroolia on uhka, että ongelmia ennaltaehkäisevä ja raskaampien palvelujen tarpeen kasvua hillitsevä perinteisempi järjestötoiminta jää vaille sitä huomiota ja tukea, jota se tarvitsee säilyäkseen ja vahvistuakseen. Tällaista kuntien palvelutoimintaa täydentävää ja ihmisten yhteistä sosiaalista vastuuta vahvistavaa järjestöjen hyvinvointityötä pidetään tulevaisuudessa entistä tärkeämpänä.

⁸¹ Helander 2004

⁸² Helander 2004

Suurena haasteena on tuoda tämän järjestöjen ennaltaehkäisevän työn merkitys ja vaikuttavuus riittävästi esille. Niin kuntien päätöksentekijöiden kuin järjestöjen itsensäkin on usein vaikea edes tunnistaa, että toiminta on ennaltaehkäisevää. Koska tällaisen toiminnan kustannus-hyöty-suhteen tai vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa eikä niiden osoittamiseen ole kehitetty toimivia mittareita, toiminnan arvoa ei pystytä näyttämään euroina tai esimerkiksi säästyneinä hoitopäivinä.

”Jos me sanottais näille meidän vanhuksille, että kun he tulloo tänne syömään, että tää nyt on teidän mielenterveyttä kuntouttavaa ja ennalta ehkäisevää toimintoo, niin ne saattais ovelta kääntyä pois.” (Järjestön työntekijä.)

”Kunnallinen tai yhteiskunnan avustajajoukko on sitä tavallaan palokuntaa jo. Että me tehtäis se palokuntatyö virallisessa organisaatiossa, ja sitten kolmas sektori olis tätä ennalta ehkäisevää ja tähän toimintakykyä ylläpitävään toimintaan suuntautunutta.” (Vanhustyön johtaja.)

”Jos haetaan sitä, että onko kolmannen sektorin palvelutuotannolla maaseudulla taloudellista merkitystä, niin se tulee pääasiassa tän yhteisöllisyyden tukemisen kautta. Eli se on seurannaisvaikutus. Eli jos me saadaan ihmiset välittämään vähän enemmän toisistaan ja naapuriapu toimii ja niin edelleen, niin siellä ei tapahdu niin paljon syrjäytymistä ja putoamista, joka johtaa sitten raskaampiin kunnallisiin palveluihin. Mutta että kolmas sektori tuottais jotenkin nykyisiä kuntapalveluja jotenkin halvemmalla ja tuottavammin, se on kyllä höpöpuhetta.” (Kunnanjohtaja.)

Poliittisessa puheessa järjestöihin kohdistetut odotukset ja suoranaiset paineet ovat maaseudulla toimiville järjestöille suuri haaste. Toisaalta järjestöjen pitää pystyä tuomaan kuuluvasti esille ne reunaehdot, jotka järjestöväen ikääntyminen, aktiivisten pieni määrä sekä rahoituksen epävarmuus toiminnalle asettavat. Järjestöjen tehtävänä on kertoa, ettei kolmas sektori pysty välttämättä olemaan se pelastusrenkas, jollaisena se poliittisissa puheissa usein esitetään. Kolmannen sektorin varaan ei voida laskea niitä kasvavia palvelutarpeita ja -toiveita, joihin julkisen sektorin ja yritysten ei uskota voivan tulevana vuosikymmeninä vastata.

Toisaalta järjestöjen pitää omassa toiminnassaan pystyä sovittamaan yhteen nämä ulkoa tulevat odotukset niiden arvojen kanssa, jotka ovat järjestössä toimiville ja paikallisille ihmisille vielä tärkeämpiä. Yhdessä tekeminen, sosiaalinen kanssakäyminen, hauskanpito, viihtyvyyden lisääminen ovat näitä järjestötoiminnan tärkeitä omia arvoja, jotka nousevat selvästi esille myös tämän tutkimuksen aineistoissa.

”Me olemme ottaneet yhdeksi motoksi, että me teemmä sitä, mikä tuntuu meistä hyvältä. Me vaihdamme yhdistyksen täällä potkupalloseuraan, jos se tuntuu hyvältä. Tällä hetkellä meillä ei ole semmoisia ihmisiä, jotka haluaisi istua vanhusten tykönä tuolla.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Osahan täälläkin kolmannelta sektorista ja järjestöistä toimii itsenäisesti, ne ei halukaan olla kunnan kanssa missään tekemisissä.” (Järjestön työntekijä.)

”Jos palvelutuotantoa ajatellaan, ei niitä niin hirveän paljon kuitenkaan ole niitä kolmannen sektorin toimijoita, jotka voi olla palvelujen tuottajia kunnan näkökulmasta.

Monet toimii paljon henkisemmällä foorumeilla kuin palvelusektorin foorumeilla.”
(Kunnanjohtaja.)

Järjestöjen roolia ja merkitystä korostetaan ennen kaikkea kahdesta laajasta näkökulmasta: toisaalta yksilötasolla ihmisten hyvinvoinnin monipuolisena tukijana ja toisaalta yhteisöllisyyden vahvistajana. Kuntakoon kasvaessa ja palvelutuotannon järjestelmien monimutkaistuessa järjestöjen nähdään toimivan inhimillisesti, lähellä ihmisiä, helposti lähestyttävänä, tutuin kasvoihin, kuuntelevin korvin, todellisiin tarpeisiin vastaten.

Nämä kolmannen sektorin erityispiirteet ovat niitä tekijöitä, jotka kaikkein selvimmin erottavat kolmannen sektorin ja järjestöt yrityksistä ja julkisista organisaatioista. Toiminnan koetaan kaikkine vahvuuksineen ja heikkouksineen perustuvan aidosti paikallisten ihmisten omaan toimintaan ja vastaavan joustavasti ihmisten todellisiin tarpeisiin. Apua tarvitseva ihminen halutaan järjestöissä asettaa järjestelmän tai sopimukseen kirjattujen pykälien edelle, vaikka se tarkoittaisikin ylimääräisiä työtunteja tai työtä, josta ei voida laskuttaa.

Esimerkiksi siivouspalveluissa apua tarvitsevalle vanhukselle on itse siivousta tärkeämpää usein se, että joku tulee käymään hänen luonaan ja hänellä on tilaisuus päästä puhumaan ja tulla kuulluksi. Taloudellista tehokkuutta, tuottavuutta ja suoritteita laskevat järjestelmät eivät ota tarpeeksi huomioon näitä ihmisen hyvinvoinnin kannalta hyvin keskeisiä tarpeita, ja seuraukset ovat nähtävissä paitsi inhimillisellä tasolla ihmisten kasvavana yksinäisyytenä ja syrjäytymisenä pitkällä aikavälillä myös raskaampien palvelujen tarpeen kasvuna. Lyhyen tähtäimen säästöt voivat aiheuttaa pitkällä tähtäimellä ongelmien pahenemisen ja kustannusten kasvun.

Muukkonen⁸³ puhuu tässä yhteydessä sopimusyhteiskunnan ja yhteisöllisyyttä korostavan yhteiskunnan eroista. Sopimusyhteiskunnan arvot näkyvät muun muassa siinä, että palvelun tarjoaja tekee vain sen, mitä sopimukseen on kirjattu, kun taas yhteisöllisyyttä korostavassa yhteiskunnassa tehdään se, mitä tarve vaatii. Esimerkkinä Muukkonen nostaa esille rakennusten homeongelmat. Vanhanajan talonmiehet pitivät talot kunnossa ja huolehtivat korjauksista ennen kuin viat aiheuttivat suurempia ongelmia. Nykyään huoltoyhtiöiden vastuu ei ole näin laaja, ja seuraukset näkyvät.

Kolmannen sektorin ja järjestöjen nähdään ulottavan toimintansa palveluja tuottavia yrityksiä ja julkisia palveluja paremmin myös sellaiseen ihmisten avustamiseen ja palveluihin, jotka eivät ole liiketaloudellisesti kannattavia tai joita ei ole poliittisessa päätöksenteossa katsottu ainakaan kaikilta osiltaan julkisin varoin järjestettäväksi. Osa toiminnasta voidaan tehdä järjestöissä vapaaehtoistyönä tai ilman korvausta, ja tältä osin eri toimijoiden tuotemarkkinoiden on katsottu olevan kilpailuoikeuden näkökulmasta erilliset.⁸⁴

Tätä taustaa vasten onkin paikallaan kysyä, miksi palveluja tuottavien järjestöjen ja yritysten välisen kilpailuneutraliteetin tulkinnoissa on oltu Suomessa niin tarkkoja ja miksi aihe on ylipäätään noussut niin keskeiseksi keskusteltaessa

⁸³ Muukkonen 2008

⁸⁴ Ojala 2010

järjestöjen roolista palvelujen tuottajana. Miksei keskustelussa ole korostettu näitä järjestötoiminnan laajempia toiminnan tasoja ja yhteisöllisyyttä korostavan yhteiskunnan arvoja?

Syy voi liittyä kilpailutalouden⁸⁵ ja vapaan markkinatalouden arvojen yliotteeseen. Euroopan unionin päätöksenteko ja lainsäädäntö etenevät voimakkaasti talouden ehdoin, sosiaalisen ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kustannuksella siitakin huolimatta, että Euroopan parlamentti on ottanut voimakkaasti kantaa yhteisötalouden puolesta ja korostanut sen merkitystä palvelujen järjestämisessä ja työllisyyden sekä sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen koheesion edistämässä.⁸⁶

Toisaalta kysymys voi olla myös siitä, että nämä ihmisten hyvinvointia monipuolisesti tukevat ja yhteisöllisyyttä vahvistavat järjestötoiminnan piirteet ovat – kaikesta inhimillisyydestään ja ihmisläheisyydestään huolimatta – monitahoisia ja vaikeasti haltuun otettavia keskustelu- ja tutkimusaiheita. Euroista ja taloudellisesta tehokkuudesta on helpompi puhua kuin inhimillisistä tarpeista tai ihmisten ja yhteisöjen hyvinvoinnista. Vielä haasteellisemmaksi kokonaisuus muodostuu, kun eurot ja taloudellinen tehokkuus sekä ihmisten ja yhteisöjen hyvinvointi ja niihin liittyvät arvot asetetaan yhtä aikaa tarkasteltaviksi.

”Totta kai voi yksityiseltä ostaa niitä siivouspalveluja, mutta siinä jää sitten kaikki nämä sivutuotteet pois. Siellä hoidetaan puhtaasti vaan se [siivous] sitten.” (Järjestön työntekijä.)

”Tää on monille vanhuksille ainoa henkireikä. Heillä ei käy muita kuin siivooja. Ja sitten ne aina odottaa kalenterissa, ja soittaa, että nytkö sä alat tulla jo. Ja sitten kun se siivooja tulee, niin koko ajan jutellaan muuta, kerrotaan, se on semmoinen sosiaalinen tapahtuma, ne kertoo kaikki tapahtumat, mitä tapahtui viime viikolla, ja hänellä on nyt sitä paikkaa kolottanut ja ootko sä värjännyt tukkasi, ja se on tosissaan se sukuselvitys joka kerran.” (Järjestön luottamushenkilö.)

5.2 Ihmisten hyvinvoinnin monipuolinen tukija

5.2.1 AKTIIVISUUTTA JA VIREYTTÄ

Järjestöjen ja niiden toiminnan merkitys nähdään tärkeimpänä ihmisten aktivoimisessa, liikkeelle laittamisessa ja yhteen saattamisessa. Tällä on suuri merkitys ihmisten fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakyvyn säilymiselle. Järjestötoiminnan merkitys on maaseudulla ja erityisesti harvaan asutulla, pitkien välimatkojen maaseudulla huomattavasti suurempi kuin taajamissa ja asutuskeskuksissa, koska vapaa-ajanvietto-, virkistys- ja harrastusmahdollisuudet ovat muuten varsin rajalliset.

Kuten eräs kunnanjohtaja tutkimuksen haastattelussa osuvasti totesi, arki ja elämä paikkakunnalla olisi ilman järjestöjen toimintaa yhtä pimeää kuin S-marketin parkkipaikalla on iltaisin. Ihmisten aktiivisuutta ja vireyttä lisäävän järjes-

⁸⁵ Kilpailutalous, ks. esimerkiksi Köppä 2006

⁸⁶ European Parliament resolution on Social Economy 2009

tötoiminnan merkitys ja arvo tunnustetaan ja tunnustetaan laajasti myös kunnissa, ja sen ennaltaehkäisevä ja kunnan menoja vähentävä vaikutus ymmärretään. Samaan aikaan kannetaan kuitenkin huolta siitä, ettei kunnilla ole talouden tiukentuessa mahdollisuuksia tukea riittävästi tämänkaltaista järjestötoimintaa. Täysin ilman rahaa tai toimitiloja ei tällaista järjestötoimintaa ole mahdollista ylläpitää.

”Hyvänen aika! Jos meillä ei olisi tätä toimintaa, tämä olisi yhtä pimeätä kuin S-marketin parkkipaikka iltaisin. Eihän täällä olisi yhtään mitään.” (Kunnanjohtaja.)

”Kolmannen sektorin vaikutus, sen ei tarvi olla suoraan palvelutuotannossa. Mutta jos se sellaista vireyttä ihmisten kesken, mikä tahansa se yhdistys on, niin se voidaan se vaikutus, vaikka ei edes avustettaisi mitenkään, niin se voidaan suoraan kunnan talouteen heijastaa. Se on pois meidän käyttötaloudesta, ei tarvitse siihen panna rahaa, kun eläkeläisjärjestöt tai martat tai joku kokoaa ihmisiä, että on ihmisillä aktiviteettia.” (Kunnanjohtaja.)

”Ennaltaehkäisevää, vuorovaikutteista, sellaista yleistä kansalaisaktiivisuutta lisäävää työtä, niin avot! Ja siihen mielellään pieniä puroja täältä julkisesta organisaatiosta avustusrahoina, selkeille organisaatioille, joilla on toimintasuunnitelma ja jotka toimii.” (Kunnanjohtaja.)

”Kunnanjohtajan alkuaikoina kävin Brysselissä. Siellä esiteltiin Brysselin kaupungin alueella erään kunnan terveystointa ja kuinka siellä palvelut hoidetaan. Siellä oli jo vuosia tehty niin, että kunta aktiivisesti antaa avustuksia kaikille laillista toimintaa harjoittaville yhdistyksille, jotta ne repisi ihmisiä niistä yksiöluukuista yhteistoimintaan, jotta ne aktiivisina pysyisivät terveempinä, ne olisi yhteiskunnan toimivia jäseniä. Ne näki kolmannen sektorin toiminnan sitä kautta. Se sellainen vahva ennaltaehkäisevän työn rooli on niillä kolmannen sektorin toimijoilla.” (Kunnanjohtaja.)

5.2.2 KUNTIEN TOIMINNAN TÄYDENTÄJÄ, VASTUUN JA TASA- VERTAISUUDEN VAIKEAT RAJANVEDOT

Mitä tiukemmalle kuntatalous tulevana vuosina joutuu, sitä enemmän joudutaan hakemaan sitä vaikeaa rajaa, mitkä palvelut ovat julkisen vastuun ja verorahoituksen piirissä, mitkä jäävät markkinoiden ja mitkä vastaavasti vapaaehtoistyön tai perheiden, omaisten, ystävien ja naapurien avun varaan. Jo nyt, kun puhutaan kolmannen sektorin roolista ja tehtävistä maaseutukunnissa, tätä rajaa joudutaan kokeilemaan jatkuvasti.

Perinteisen vapaaehtoistoimintaan perustuvan, yksilön ja yhteisön hyvinvointia tukevan järjestötoiminnan ja toisaalta palveluja tuottavan järjestötoiminnan raja ei suinkaan ole selvä. Ihmisten avun, tuen ja sosiaalisen kanssakäymisen tarve – toisten ihmisten kohtaamisen ja kuulluksi tuleminen tarve – on huomattavasti suurempi kuin mihin julkinen vastuu on haluttu poliittisin päätöksin ulottaa. Varsinkin itäisen ja pohjoisen Suomen syrjäseuduilla ikääntyvien perhe ja omaiset asuvat monesti kaukana eikä säännöllisyyttä ja sitoutumista edellyttäviä palvelutehtäviä voida laskea naapureiden tai kyläläisten jatkuvan avun varaan, eikä tällaisen avun ja palvelujen tarjoaminen ole yrityksille liiketaloudellisesti kannattavaa.

Jos järjestöissä toimivat ihmiset näkevät näin syntyvät palveluaukot ja jos järjestön toimintaan ei ole saatavissa rahoitusta tai rahoitus ei riitä palvelutyötä tekevien työntekijöiden palkkaamiseen, joudutaan rajanvetotilanteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa siis sitä, että järjestöissä joudutaan joskus tilanteisiin, joissa apua, tukea ja palveluja joudutaan tarjoamaan vapaaehtoistyönä tai ilman korvausta, vaikka työ onkin luonteeltaan, sitovuudeltaan ja vaativuudeltaan sellaista, että se edellyttäisi palkan maksamista työn tekijälle.

Apua ja tukea tarvitsevan ihmisen näkökulmasta ei useinkaan ole ratkaisevaa, kuka palvelun tuottaa ja rahoittaa, joten ei ole yllättävää, että apua ja palveluja tarjoava järjestö voi joutua myös tilanteeseen, jossa siltä vaaditaan palvelua ja voidaan uhata jopa virkavallan kutsumisella, ellei se järjestä apua. Tällaiset vastuukysymykset voivat aiheuttaa järjestössä toimiville ihmisille hyvinkin vaikeita arvostiriitoja, sitä enemmän, mitä enemmän toiminta perustuu vapaaehtoisten työpanokselle.

Jos järjestö saa suurimman osan rahoituksestaan julkisista verovaroista ja tekee tiivistä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa, järjestön vastuun perääminen on oikeutettua. Mutta mitä enemmän järjestön toiminta ja avun, vertaistuen tai palvelujen tarjoaminen perustuu vapaaehtoisten työlle, sitä vaikeampi on kysymys järjestön vastuusta. Mikä on järjestössä toimivien vapaaehtoisten henkilöiden inhimillinen, yksilötason vastuu järjestön yhteisistä tehtävistä tai yhteisön ihmisten auttamisesta? Entä mikä on järjestön kollektiivinen, yhteisöllinen vastuu yhteisön palvelemisesta?

Se, mitä tällainen inhimillinen tai yhteisöllinen vastuu tarkoittaa nykyisessä hyvinvointiyhteiskunnassamme, on Suomessa ainakin toistaiseksi vieras keskustelunaihe, eivätkä varsinkaan poliitikot ole halunneet tarttua aiheeseen. Kuten Niemelä⁸⁷ toteaa, yksilön vastuuta, vastuuta lähimmäisistä ja julkista vastuuta ei tule asettaa vaihtoehtoiksi tai toistensa vastakohtiksi, ja yksilöä ja yhteisöä koskevasta retoriikasta syntyy ongelmia, jos vastuunkantoa vaaditaan ihmisiltä, joiden omat voimavarat ovat vähäiset ja sosiaaliset suhteet olemattomia.

Järjestöjen kuntien toimintaa täydentävää roolia voi tarkastella myös kunnan eri osien tasavertaisuuden näkökulmasta. Mikäli kunta ei esimerkiksi järjestä nuorisotoimintaa sivukylälle, josta ei ole julkisia liikenneyhteyksiä kuntakeskuksen nuorisopalveluihin, ja järjestö ryhtyy tarjoamaan nuorisolle toimintaa, voidaan joutua hankaliin ristiriitatilanteisiin, kun yritetään ratkaista, mikä on kunnan vastuu järjestön tuottamien palvelujen rahoittajana tai toiminnan muulla tavoin mahdollistavana kumppanina.

Tasavertaisuuden näkökulmasta ongelmallista voi toisaalta olla myös se, että asukkaiden aktiivisuus ja valmiudet ryhtyä toimimaan yhdessä eivät suinkaan ole samanlaisia kaikissa osissa kuntaa. Kunnan päätöksentekijöiden ei ole välttämättä helppoa varsinkaan tiukassa taloustilanteessa ratkaista, miten suhtautua yhden kylän suunnitelmiin ja rahoituspyyntöihin, kun kyläläiset aktiivisesti omalla toiminnallaan pyrkivät parantamaan kylän olosuhteita ja palveluja, jos samanaikaisesti muissa kunnan osissa ja kylissä palvelutaso ja olosuhteet heikkenevät eivätkä asukkaat näissä kylissä pysty yhteistyöhön. Tasavertaisuuden tarkastelun rin-

⁸⁷ Niemelä 2009

nalla kunnissa on tulevana vuosina entistä tärkeämpää pohtia, miten kunta voi omilla toimillaan tukea kuntalaisten oma-aloitteisuutta, aktiivisuutta ja vireyttä.

”On esimerkiksi yksi kylä, jossa päiväkodin aidat on rakennettu kyläyhdistyksen talukoilla. Ja sitten joku toinen kyläyhdistys toimii enemmänkin tämmöisenä edunvalvontajärjestönä, että ne kirjoittaa kirjeitä kuntaan, että pitäis rakentaa päiväkodin aita.” (Sosiaalijohtaja.)

Kolmatta sektoria ja palvelujen järjestämistä koskevassa puheessa esiintyy usein termi kumppanuus. Se, mitä kolmannen ja julkisen sektorin kumppanuudella tarkoitetaan, jää usein varsin epäselväksi, koska kumppanuuden sisältöä ja osapuolten tehtäviä ja vastuita ei määritellä riittävän tarkasti. Kumppanuuden perusrakennusaineiksi liike-elämän puolella luetellut luottamus, tietopääoma ja lisäarvo ovat luonnollisia lähtökohtia myös kolmannen ja julkisen sektorin kumppanuuden rakentamisessa, mutta erityisen haasteen aiheuttaa kolmannen sektorin ja julkisen sektorin erilaisuus. Kuntien toimintatavat, toimintakulttuuri ja resurssit ovat aivan toisenlaiset kuin järjestöjen, vaikka toiminnan perimmäiset tavoitteet, ihmisten hyvinvoinnin edistäminen sekä se, ettei toiminnalla tavoitella taloudellista voittoa, olisivatkin yhteneväiset.

Myös kolmas sektori itsessään on hyvin monenkirjavia joukko erilaisia toimijoita. Jo perinteisten vapaaehtoistyöhön, ihmisten vapaaseen yhdessäoloon ja kanssakäymiseen perustuvien järjestöjen toiminnassa on isoja eroja. Ne ovat erilaisia niin lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan kuin valmiuksiltaan.

Ratkaisevaa onkin, tarkoitetaanko puheella julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuudesta julkisen sektorin yhteistyötä tällaisen perinteisen järjestökentän kanssa vai palvelujen tuottamiseen erikoistuvien järjestöjen kanssa. Kumppanuuden sisältö sekä osapuolten tehtävät ja vastuut ovat näissä varsin erilaiset. Kumppanuus voi toisessa ääripäässä olla hyvin vapaamuotoista, suullisiin sopimuksiin ja pitkiin perinteisiin liittyvää yhteistyötä, tai se voi olla kilpailutettua, sopimus pohjaista ja määräaikaista yhteistyötä palvelujen tuottamiseksi. Näistä ensimmäistä voisi kutsua yhteisökumppanuudeksi ja jälkimmäistä markkinakumppanuudeksi.

5.2.3 SEURAKUNTIEN DIAKONIATYÖ

Seurakuntien ja varsinkin diakoniatyön merkitys ja tarve on maaseutukunnissa kasvanut ja korostuu edelleen ikärakenteen muuttuessa. Perinteiset lähetys- ja diakoniapiirit ovat vähentyneet, mutta diakoniatyöntekijöiden asiakaskontaktit ja kotikäynnit ovat lisääntyneet, kun ihmisten henkilökohtainen kohtaaminen on ymmärretty entistä tärkeämmäksi.⁸⁸

Seurakunta- ja diakoniatyössä on kuitenkin havaittu sama kehityssuunta kuin kunnissa. Talouden tiukentuessa palkattujen viranhaltijoiden työpanos ei riitä vastaamaan kasvavaan avun ja tuen tarpeeseen, ja avuksi odotetaan naapureita, kyläläisiä ja muita vapaaehtoisia. Naapuri- ja vapaaehtoisavun, ystäväpalvelun sekä lähimmäisvastuun katsotaan elävän maaseudulla vahvemmin kuin

⁸⁸ Häkkinen 2006

kaupungeissa, ja on jopa sanottu, että parhaimmillaan maaseudulla toteutuu kirkkolain näkemys diakoniasta jokaisen seurakunnan jäsenen tehtävänä, vaikka seurakuntalainen harvoin itse asian näin mieltää.⁸⁹

Tämän tutkimuksen aineistojen perusteella on kuitenkin perusteltua kysyä, miten ikääntyvällä ja vähenevällä maaseudun väestöllä riittää voimia ja mielenkiintoa osallistua vapaaehtoiseen diakoniatyöhön. Joka tapauksessa on tärkeää, että seurakuntien viesti lähimmäisvastuusta, yhteisöllisyydestä ja diakonian perusajatuksista tavoittaa mahdollisimman monet yhteiskunnan toimijat.

Maaseurakuntien ja järjestöjen yhteistyöllä on maaseutukunnissa monesti pitkät paikalliset perinteet. Erilaiset palvelupäivät, retket tai tapahtumat, joissa ihmisillä on tilaisuus kokoontua yhteen, ruokailla, keskustella ja nauttia ohjelmasta, ovat hyvin tyypillisiä toimintamuotoja, ja niiden merkityksen uskotaan tulevaisuudessa vain kasvavan. On selvää, että kuntien, seurakuntien ja järjestöjen yhteistyömuotojen kehittämisessä on vielä paljon tekemistä ja runsaasti mahdollisuuksia.

”Onhan meillä seurakuntien diakoniatyö. Voi olla, että sitten kun ihmisten määrä vähenee ja kunta järjestää vähemmän palveluja, diakoniatyön tarve kasvaa.” (Sosiaalis sihteeri.)

5.2.4 INHIMILLISTÄ JA LÄHELLÄ

Se kolmanteen sektoriin ja järjestöihin jo perinteisesti liitetty ominaisuus, joka nousee myös tämän tutkimuksen teemahaastatteluissa ehkä kaikkein voimakaimmin esille, liittyy niiden toiminnan ihmisläheisyyteen ja inhimillisyyteen.

Samaan aikaan kun kuntakoko kasvaa ja palvelutuotannon järjestelmät monimutkaistuvat, kuntatalous tiukkenee ja vaatimukset palvelutuotannon tehostamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi lisääntyvät. Palveluja, apua, tukea tai vain kuuntelijaa vailla olevan yksilön tasolla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tutut arkiset tavat hoitaa asioita menevät uusiksi tai että tutulla kodinhoitajalla ei ole enää käyntinsä aikana mahdollisuutta istahtaa keskustelemaan ja vaihtamaan kuulumisia. Varsinkin ikääntyville ihmisille nämä muutokset ovat todella suuria ja rankkoja ja aiheuttavat inhimillistä hätää, epävarmuutta, pelkoja ja kasvavaa yksinäisyyttä.

Kunnat ja kuntien apu koetaan kasvottomiksi. Kuntien työntekijöillä ei kasvavan työmäärän vuoksi ole enää aina aikaa neuvoa ja auttaa pienissä arkisissa tehtävissä. PARAS-hankkeen myötä on uhka, että julkiset palvelut etäännyvät ja pirstoutuvat, jolloin varsinkin ikääntyvän väestön on entistä vaikeampaa etsiä apua ja palveluja.

”Sitä mä oon miettinyt, että kun tää PARAS-hanke jyllää, kaikelta toiminnalta katoaa kasvot. Jotain siinä menee näiden pienten kuntien mukana. Jotain sen mukana häviää, jotain semmoista, jota sitten historiassa joskus ehkä sitten haikaillaan.” (Sosiaalijohtaja.)

⁸⁹ Häkkinen 2006

”Vanhusten kotipalvelu ostetaan tuolta, kotisairaanhoidon palvelut tuolta, ruokapalvelut tuolta ja kilpailutetaan ne. Enää ei kukaan kannu kokonaisvastuuta eikä vanhukset varsinkaan tiedä, kuka se oikein on se juttu.” (Sosiaalijohtaja.)

Järjestöissä tämä ihmisten avuntarve ja hätä nähdään usein läheltä, ja ne ryhtyvät toimimaan avun ja palvelujen järjestämiseksi. Teemahaastattelujen kautta välittyi hyvin vahvasti järjestöjen tapa toimia ihmisiä lähellä, ihmistä kuunnellen, ystävällisesti, aikaa ottaen ja aikaa antaen. Kylätaloja ja järjestöjen ylläpitämiä palvelupisteitä pidetään matalan kynnyksen paikkoina, jonne niin iäkkäät kuin nuoremmatkin ikäluokat haluavat ja uskaltavat tulla, ja niiden merkitystä kohtaamispaikkana korostetaan.

Inhimillisuus, ihmisläheisyys, toisista ihmisistä välittäminen ja vastuun kantaminen ovat järjestötoiminnalle tyypillisiä arvoja. Mielenkiintoista on se, miten eri tavoin järjestöt tuovat näitä arvoja esille. On järjestöjä, jotka vaalivat niitä hyvin tietoisesti ja tavoitteellisesti ja tuovat niitä selvästi esille, kun taas toisissa järjestöissä vahva arvopohja tulee esille vasta välillisesti toiminnan tulosten esittelyn kautta.

Mielenkiintoinen, jatkotutkimuksen arvoinen havainto oli, että monissa järjestöissä, joissa korostetaan juuri yksilön hyvinvointia ja joiden arkisessa toiminnassa nämä arvot näkyvät, myös yhteisöllisyys näyttäytyi jollain tavoin vahvempana. Peräänkuulutettaessa yleisessä keskustelussa vahvempaa yhteisöllisyyttä ei useinkaan pohdita sitä, miten se saadaan aikaan eli miten yhteisöllisyyttä vahvistetaan. Kuten Kareinen toteaa, yhteisöllisyys syntyy toisten huomioimisesta, kuuntelemisesta, hyvästä keskustelusta ja tavasta ottaa toiminnassa huomioon yhteisön kaikkien jäsenten näkökulmat.⁹⁰ Miten maaseudulla, missä harvassa asuva väestö on entistä vanhempaa, pystytään kunta- ja palvelurakenteen muuttuessa pitämään huolta siitä, että näitä yhteisöllisyyttä vahvistavia yksilötason hyvinvoinnin edellytyksiä parannetaan?

”Mie uskon, että miuta on helpompi lähestyä kuin kunnan virkamiehiä. Minä pyrin löytämään ratkaisuja, löytämään semmoisen oikeudenmukaisen ratkaisun, ja kaivan niin syvältä kun on pakko kaivaa. Ja menen niin kauas kuin on pakko, että asiat oikee.” (Järjestön työntekijä.)

”Jäsenkirje on semmoinen, että välillä yritettiin tehdä koneella kirje jäsenille, niin ne ei hyväksynyt sitä. Ne sano, ettei he tämmöistä taho, että he tahtoo Maijan kirjoittaman. No kun siellä on kukkasia ja ties mitä aina, aforismeja ja mitä. Ja siellä on aina kukka piirrettyä sinne kirjekuoren nurkkaan, ja sit siinä lukee ’Ystävämme Raija Nevalainen’. Joku sanoo, ettei minulle ole koskaan tullut tällaista kirjettä, jossa lukee että ’ystävämme’.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Ihmisarvon kunnioittaminen ja lähimmäisenrakkaus. Ne on meidän johtavat arvot, ja ne näkyy myös hallituksessa. Se mikä minusta on tässä kaikista hienointa, on se, että ihmiset on tavallaan itte perustaneet ittellensä tällaisen järjestelmän.” (Järjestön luottamushenkilö.)

⁹⁰ Kareinen 2009

Erityisen mielenkiintoinen ja haasteellinen kysymys on, miten vahvistetaan nuorempien ikäluokkien yhteisöllisyyttä varsinkin niissä maaseutukunnissa, joissa vuosittain syntyvät ikäluokat ovat hyvin pieniä.

Tutkimuksen teemahaastattelujen perusteella voidaan sanoa, että järjestöjen merkitys nuorten hyvinvoinnin tukijana ja yhteisöllisyyden vahvistajana on sitä suurempi, mitä pidempien välimatkojen maaseudulla liikutaan. Tutkimuksessa kuntiin tehdyn kyselyn perusteella nuorisopalvelut ovat vanhusten asumispalvelujen jälkeen toiseksi yleisin maaseutukuntien ostopalveluna kolmannelta sektorilta hankkima palvelu. Lisäksi kolmannelle sektorille tehdään nuorison parissa valtavan paljon sellaista työtä, joka perustuu valtaosin vapaaehtoisten työpanokseen ja joka ei ole luettavissa kuntien ostopalveluksi, esimerkkinä urheilu- ja liikuntajärjestöjen, 4H-yhdistysten, nuorisoseurojen sekä kulttuuri- ja taideyhdistysten toiminta.

Väestön ikääntyessä on julkisella sektorilla erityisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten nuorison hyvinvointia voidaan parantaa juuri järjestöjen kautta.

”Alkuunsa oli melko paljon niitä yläasteikäisiä, vähän vanhempiakin, niin silloin pidettiin ovia auki iltaisin vähän enemmänkin kuin nyt. Ja heille tää oli semmoinen paikka. Eli yläasteen jälkeen oli jääty tänne kylälle eikä ollut semmoista opiskelupaikkaa eikä työpaikkaa eikä oikein mitään ollu. Ehkä tää oli jossain vaiheessa semmoinen paikka, että tänne uskalsi tulla.” (Järjestön työntekijä.)

”Se on semmonen täällä ihana asia, jota ei tuolla kirkonkylällä ole, että täällä on kaikenikäiset keskenään tekemisissä. Ei ne 5–6-vuotiaat pelkää niitä yläasteikäisiä, vaan ne voi mennä niiltä jotain kysymään ja niiden kanssa pelaamaan ja touhuamaan. Ja se yhteistyö pelaa molemminpäin. Kun ite muistaa, niin eihän sitä yläasteikäisiltä menty mitään kysymään, nehän oli kamalan isoja ja pelottavia. Täällä se on ihan luonnollista. Tuohon kun ajaa moottoripyörällä tai mopolla joku iso poika pihaan, niin se pikkupoikalauma on siinä vieressä ja höpöttämässä, ja se on silleen, eikä he kato sillä tavalla, että ne on niitä pieniä, vaan he jutteloo ja on ihan luontevasti yhdessä.” (Järjestön työntekijä.)

Erinomainen esimerkki yksilön hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden samanaikaisesta tukemisesta ovat monilla paikkakunnilla järjestettävät vanhusten toiminta- ja virkistyspäivät, kyläpalvelupäivät, kyläkammarit tai torstairuokailut, mitä nimitystä niistä eri paikkakunnilla käytetäänkin. Nämä ovat tyypillinen esimerkki järjestöjen jo vuosikautia järjestämästä toiminnasta. Tyypillisiä kumppaneita ovat seurakunta, kunta ja paikalliset yritykset, jotka lahjoittavat tai myyvät edullisesti esimerkiksi ruokatarvikkeita. Palvelupäiviä on järjestetty hyvin kokemuksin myös yhteistyössä kyläkoulujen ja päiväkotien kanssa, jolloin lapsille tarjoutuu tilaisuus paitsi valmistella ohjelmaa ja esiintyä myös tavata ikäihmisiä.⁹¹ On myös kylä, joissa tällaiset virkistyspäivät kokoavat yhteen monenikäisiä kyläläisiä, ei vain ikäihmisiä. Mukaan saattaa liittyä kotiäitejä lapsineen, kylällä asuvia yksinäisiä miehiä, työttömiä ja opiskelijoitakin. Näin syntyvä eri-ikäisten ihmisten vuorovaikutus tukee koko kylän yhteisöllisyyden kehittymistä.

⁹¹ Mm. Lahikainen 2007 ja Sirkkala 2005

Tämäntyyppinen toiminta edellyttää toteutuakseen eri tahojen yhteistyötä, mutta ennen kaikkea sitä, että alueelta löytyy taho, joka koordinoi ja kokoaa toimijat yhteen. Maaseudulla tämä taho on usein paikallinen järjestö.

Tärkeää on huomata, että vaikka järjestäjille näissä virkistys- ja palvelupäivissä eniten työtä aiheuttaa ruokailun järjestäminen, osanottajien kannalta itse ateriointia tärkeämpää on usein toisten ihmisten tapaaminen, kuulumisten vaihto ja ylipäätään se, että virkistyspäivään osallistuminen tarjoaa viikoittain tai kuukausittain yhden mieluisan ja säännöllisen tapahtuman, jota odottaa ja johon valmistautuu. Tällaisen toiminnan merkitys on varsinkin ikääntyville ja yksin asuville ihmisille suuri, ja erityisen tärkeää ja arvokasta on tapahtumiin osallistuvien keskinäinen vertaistuki. Se on arvokasta niin antajalle kuin saajallekin.

Tällaisten virkistys-, toiminta- ja palvelupäivien järjestäminen on yksi erinomainen esimerkki järjestöjen toiminnasta, joka perustuu kumppanuuteen, ylläpitää ihmisten fyysistä, henkistä ja sosiaalista toimintakykyä sekä jarruttaa raskeampien ja kalliimpien palvelujen tarpeen kasvua. Kuntien näkökulmasta tällainen toiminta voidaan nähdä kuntien henkilöstöä kuormittavana ylimääräisenä kustannuseränä ja kyläläisten keskinäisenä seurusteluna, mutta toisesta näkökulmasta se on edullista kuntalaisten hyvinvointia tukevaa ennaltaehkäisevää toimintaa.

”On ollut koko ajan siitä lähtien kun aloitettiin [17 vuotta] kerran viikossa Kyläkammari-päivä. Eli se on tämmöinen ruokapäivä, vanhusten, niin sekin on tosiaan, ettei siinä ole laitettu mitään ikärajoja, että siellä käy kotiäitejäkin lapsineen syömässä ja kaiken ikäisiä. Tehhään joku ruoka tässä, ja tulevat sitten syömään, jutustelemaan ja aikoo viettämään. Se on vanhempien ihmisten viikon kohokohta, että ne oottaa aina siitä torstaista lähtien seuraavaan keskiviikkoon, että näkee taas toisia ja saapi kuulumiset vaihtaa.” (Järjestön työntekijä.)

”Siis se on niin suuri sosiaalinen tapahtuma, sillä on paljon suurempi merkitys sillä sosiaalisuudella kun he käyvät siellä, kuka nyt vielä pystyy liikkumaan. Se on suurempi kuin itse asiassa fyysisesti se ruoka.” (Kunnanjohtaja.)

5.3 Yhteisöllisyyden vahvistaja

Kun tarkastellaan kolmannen sektorin ja järjestöjen merkitystä yhteisöllisyyden vahvistajana, voidaan kuntien näkökulmasta hahmottaa kaksi keskeistä järjestöjen tehtävää. Järjestöt ovat tärkeitä tapahtumien järjestäjiä ja sosiaalisen verkon ja kanssakäymisen vahvistajia.

5.3.1 TAPAHTUMIEN JÄRJESTÄJÄ

Järjestöt ovat kunnille ensinnäkin tärkeä kumppani erilaisten tapahtumien järjestäjänä. Tuhannet eri puolilla Suomea järjestettävät tapahtumat – esimerkiksi kotiseutujuhlat, kulttuuritapahtumat, kesäjuhlat, festivaalit, paikkakunnan nimeä kantavat tapahtumat, pilkkikisat, urheilukilpailut, kesäteatterit ja toritapahtumat – jäisivät toteutumatta ilman tuhansia järjestöjä ja niissä toimivia tuhansia vapaaehtoisia.

On mielenkiintoista ajatella, miten paljon hiljaisempi maaseutumainen Suomi olisi ja miten paljon vähemmän ihmiset tapaisivat toisiaan, ellei näitä tuhansia tapahtumia järjestettäisi. Niiden ihmisten sosiaalista kanssakäymistä ja yhteisöllisyyttä tukeva merkitys on mittamattoman suuri, ja monet tapahtumat, joiden järjestelyissä järjestöjen rooli on ratkaiseva, ovat kunnille jopa markkinointivaltti. Joidenkin maaseutukuntien kohdalla on perusteltua sanoa, että jopa kunnan brändi tai kunnan tunnettuus maailmalla perustuu järjestöjen organisoimaan tapahtumaan.

Tapahtumien järjestämiseen kulminoituu tyypillisesti paljon kuntien ja järjestöjen välistä yhteistyötä. Vaikka suurin osa järjestöissä tapahtumien hyväksi tehtävästä työstä tehdäänkin vapaaehtois pohjalta, tapahtumien järjestäminen on monille järjestöille myös erittäin tärkeä tulolähde. Rahoituksen hankkimisen muuttuessa yhä haasteellisemmaksi voi ongelmaksi muodostua se, että tapahtumien järjestäminen ja myyntituottojen hankkiminen sitä kautta nousee toiminnassa niin keskeiseksi, että se vie toimijoiden aikaa ja voimia järjestön varsinaiselta toiminnalta ja tarkoituksen toteuttamiselta. On harvoja yhdistyksiä, joiden päätarkoitus on makkaranmyynti ja letunpaisto.

Kunnilla on tapahtumien järjestämisessä ratkaiseva rooli järjestöjen kumppanina. Olipa kysymys kunnan työntekijöiden asiantuntemuksen ja osaamisen tai olemassa olevien yhteyksien hyödyntämisestä tapahtuman järjestelyissä taikka tapahtuman markkinoinnista, kunta voi monilla muillakin tavoin kuin suoraan taloudellisesti tukemalla olla mukana luomassa puitteita tapahtumien järjestämiselle ja sille, että järjestöjen vapaaehtoisten motivaatio ja aktiivisuus säilyvät ja ikääntyvä järjestöväki jaksaa jatkaa monipuolisten tapahtumien järjestämistä.

”Se ei vaan oo aina niin sääntillistä, että ostetaan joku palvelu joka viikko tasan siihen ja siihen aikaan sinne ja sinne, vaan se on kausiluonteista, tapauskohtaista. Esimerkiksi maa- ja kotitalousnaiset, martat, 4H, SPR, niin niiltä pystyy ostamaan paljon palveluja. Me ostetaan kesätapahtumiin kestitykset aina joltain tämmöiseltä. Silloin se ei jotain kylän marttayhdistystä rasita, kun tulee kenties kerran viidessä vuodessa iso kesätapahtuma. Niiden toiminnalle merkittävä rahoitus siitä.” (Kunnanjohtaja.)

”Tapahtumat. Nehän ei pyöri ilman yhdistystoimintaa. Elikkä se mauste tähän pitkään vuoden kiertoon. Viikonlopputapahtumat ja erilaiset semmoiset harrastusmahdollisuudet.” (Järjestön luottamushenkilö.)

”Se [järjestöjen toteuttama tapahtuma] on tietynlainen brändi ja [paikkakunnan] kulttuurin tietynlainen timantti. Hyvin vähän satsauksella, mitä kunta on pistänyt. Eihän semmoista saisi Hesarin ilmoituksillakaan! Siinä yhteistyössä on varmasti kehittämisen varaa jatkossakin.” (Kunnanjohtaja.)

5.3.2 SOSIAALISEN VERKON JA KANSSAKÄYMIEN VAHVISTAJA

Toinen tärkeä järjestöjen yhteisöllisyyttä vahvistava tehtävä kuntien näkökulmasta on järjestöjen merkitys ihmisten välisen sosiaalisen kanssakäymisen, sosiaalisen verkoston ja yhteisöllisen vastuun vahvistajana.

Maaseudun elinkeino-, väestö- ja palvelurakenteessa viime vuosikymmenten aikana tapahtuneet suuret muutokset ovat voimakkaasti muuttaneet maaseudun yhteisöjä ja yhteisöllisyyttä. Väestö on monin paikoin vähentynyt, perinteisten

maaseudun työpaikkojen vähentyessä ammattien kirjo on monipuolistunut, lisääntyvän pendelöinnin myötä maaseutu on entistä useammalle ihmiselle vain asuinpaikka, ja elintavat myös maaseudulla ovat muuttuneet enemmän yksilöllisyyttä korostaviksi.

”Täällä on ollut ennen maailmassa semmoinen kylätelykulttuuri, ihmiset on käyny toisten tykönä ennalta ilmoittamatta iltaisin. Se on pikkuhiljaa hiipumassa, että se sukupolvi on käytännössä loppunut. Nykyihmiset istuu kotona telkkarin ääressä eikä lähe minheen.” (Järjestön työntekijä.)

”Me ihmiset ei enää vapaa-aikana olla kiinnostuneita toisista ihmisistä. Mä olen pikusen eri mieltä siitä, ettei sitä pystyttäisi selittämään työelämän kiireillä tai niin kuin tällaisella privatisoitumisella. Kyllä se liittyy just siihen, jos sä olet perheellinen ihminen ja teet kokopäivätyötä ja sit sun pitää pestä pyykkiä ja nykyisinhän on myös äitien pakko harrastaa, että jos joku harrastaa vaan lasten harrastuksia, niin se on kamalaa, että pitää käydä jumpassa ja pumpassa ja sitten pestä autoa ja vaihtaa talvirenkaita ja näinhän se vaan menee.” (Sosiaalijohtaja.)

Myös se, millaisena yhteisöllisyys kylissä ja maaseutukunnissa koetaan tai millaista yhteisöllisyyttä omalta asuinympäristöltä edes toivotaan, on muuttunut.

Varsinkin niillä alueilla, joilla väestö on vähentynyt voimakkaasti ja järjestötoiminta sekä ihmisten muu sosiaalinen kanssakäyminen ovat hiljentyneet, on kysyttävä, voidaanko enää puhua toiminnallisesta yhteisöllisyydestä vai onko yhteisöllisyys vain symbolista. Lehtosen⁹² jaottelun mukaan yhteisöllisyys voi olla toiminnallista tai symbolista. Toiminnallinen yhteisöllisyys syntyy ihmisten konkreettisen vuorovaikutuksen ja toiminnan tuloksena, kun taas symbolinen yhteisöllisyys ilmenee enemmänkin ihmisten tietoisuudessa ja tunteissa, ja se voi olla alkuperältään kulttuurista tai se voi olla myös ideologista.

Maaseudun yhteisöllisyydestä puhutaan toisinaan jopa romantisoiduin sävyin, ikään kuin yhteisöllisyys maaseudulla olisi automaattisesti jotenkin voimakkaampaa kuin kaupungeissa. Tällaisessa puheessa maaseudun yhteisöllisyys tulee herkästi esille kliseisenä mielikuvana, joka liittyy sellaiseen perinteisten maaseutuyhteisöjen idylliin, jossa toisista huolehdittiin yhteisvastuullisesti ja jossa ihmiset ja asiat olivat tuttuja.

Tämän tutkimuksen teemahaastatteluissa nousi selvästi esiin huoli siitä, että tällaisen perinteisen toisista huolehtimisen ja yhteisöllisyyden nähdään heikentyneen ja edelleen heikentyvän myös maaseudulla. Niin ikään huoli elintapojen ja ihmisten asenteiden muuttumisesta yksilöllisyyttä, yksityisyyttä ja myös itsekkyyttä enemmän korostaviksi oli havaittavissa. Useissa haastatteluissa tuli esille, että vaikka asioiden koetaan maaseudulla olevan vielä keskimäärin paremmin kuin kaupungeissa, huoli yhteisöllisyyden ja yhteisvastuullisen huolenpidon rapautumisesta on silti kasvamassa myös siellä.

”Se vanha asevelihenki, se on kadonnut jonnekin osin jo täälläkin, vaikka sitä täällä on vielä. Kaupungissa voit kävellä vielä kaatuneen vanhuksen ohi, mutta täällä se nostetaan vielä hangesta pois.” (Kunnanjohtaja.)

⁹² Lehtonen 1990

”Se sosiaalisen verkon mureneminen on se kaikkein suurin ongelma varsinkin tämmöisessä laajassa kunnassa, jossa muutamissa kylissä alkaa keski-ikä olla 70 vuotta. Siellä ei paljon tukea ole toinen toisistaan, ellei ne muutamit harvat nuoret ihmiset, joita siellä on, niin ole mukana siinä kokonaisuudessa.” (Kunnanjohtaja.)

”Kyllähän siellä sellaisia taloryhmiä on, joista viimeinen muutto on menossa. Se on menossa silläkin tavalla, että sosiaalinen rakenne, sosiaalinen turvaverkko, se katoaa. Ja silloin liikutaan siellä elämisen ja toimeentulon rajoilla ihan täysin.” (Kunnanjohtaja.)

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että kunnat odottavat kolmannelta sektorilta ja järjestöiltä panosta kaikkein eniten juuri tässä eli sosiaalisten verkostojen, niitä vahvistavan ihmisten välisen kanssakäymisen sekä toiminnallisen yhteisöllisyyden rakentajana. Keskeisenä pidetään siis ennen kaikkea toiminnallisen yhteisöllisyyden eli ihmisten välisen konkreettisen vuorovaikutuksen ja toiminnan vahvistamista.

Perinteinen, asukkaiden vapaaehtoiseen yhdessä tekemiseen ja yhdessäoloon perustuva järjestötoiminta on juuri tällaista toimintaa. Tällaista kylän tai alueen yhteisten asioiden hyväksi tehtävää toimintaa, kuten esimerkiksi kylä- ja seurantalosten korjaamista, on usein arvosteltu siitä, ettei sillä ole todellista merkitystä maaseudun elinvoimaisuuden kannalta.⁹³ Mutta ellei ihmisillä ole tilaisuutta tai tiloja tavata toisiaan, toimia yhdessä, kokoontua asian tai huvin vuoksi, toteuttaa yhteisiä hankkeita, järjestää juhlia ja tapahtumia, pohtia yhteisiä ongelmia ja niiden ratkaisuja, ei rakennu myöskään yhteisöllisyyttä.

Tämä yhteisöllisyyden rakentumisen mekanismi – järjestetään puitteet, jotka tarjoavat ihmisille mahdollisuuksia tavata toisia ihmisiä, keskustella yhteisistä asioista, asettaa yhteisiä tavoitteita ja toimia niihin pääsemiseksi – on varsin yksinkertainen. Puitteiden rakentamisessa kuntien rooli voi olla hyvinkin merkittävä. Kunta voi toimia järjestön kumppanina monin tavoin, kuten tarjoamalla esimerkiksi järjestölle edulliset tai ilmaiset toimitilat, myöntämällä toiminta-avustuksia, osallistumalla tapahtumien järjestelyihin ja markkinointiin, tarjoamalla asiantuntijoiden apua ja neuvoja tai välittämällä tietoa ja pitämällä yllä järjestöjen yhteystietoja.

”Sehän [yhteinen kokoontumispaikka] luo edellytyksiä tälle yhteisöllisyydelle, koska niillä on paikka, missä voi kokoontua, keittää kahvia. Sitähän se yhteisöllisyys on, vuorovaikutusta.” (Sosiaalijohtaja.)

”Kunta sillä tavalla tukee tätä yhteisöllisyyttä, että se avustaa kyläyhdistyksiä, se antaa pienen toimintamäärärahan. Rahan ei tarte olla iso, ihmiset kokoontuu yhteen ja pohtimaan, miten se käytettäis. Se on yksi tapa vahvistaa sitä yhteisöä, että luodaan nämä edellytykset.” (Sosiaalijohtaja.)

Vaikka yhteisöllisyys löytää kaiken aikaa uudenlaisia, myös virtuaalisia muotoja ja yhteisöt muodostuvat entistä useammin elämäntavan tai harrastusten pohjalta, tällaisen perinteisen, toiminnallisen yhteisöllisyyden merkitys ja sen elin-

⁹³ Kuntaliiton maaseutuohjelma 2008

voimaisuuden säilyminen nähdään erittäin tärkeäksi. Ihmisiltä ei koskaan katoa tarve olla käsivälillä, kuten eräs kunnanjohtaja asian haastattelussa totesi.

”Rekyyli tulee siinäkin, kun ihmiset hakkaa tietokoneitaan siellä virtuaalimaailmassa. Se voi olla ihan tulevaisuutta, että virtuaalimaailmassa muodostetaan näitä yhteisöjä, ja ne hoitaa omalta osaltaan sitä tulevien sukupolvien tehtävää, yhteisöllisyyttä, yhdessä touhuamista ja muuta. Mutta ei ihmisiltä koskaan katoa se tarve olla niin kuin käsivälillä. Ja suomalaisillahan on tavattoman hyvä perinne tässä. Se on vasemman jalan yhdistys ja oikean jalan yhdistys ja vasemman käden yhdistys – kyllä niitä keksitään kaikkia. Ja se on voimavara meillä se!” (Kunnanjohtaja.)

Toiminnallisen yhteisöllisyyden ja ihmisten keskinäisen kohtaamisen tärkeys korostuu siinä, millaisessa roolissa kolmas sektori ennen kaikkea halutaan kunnissa nähdä. Kolmannen sektorin toivotaan vahvistavan toiminnallista yhteisöllisyyttä, jota kautta rakentuu ja vahvistuu se yhteisöllinen vastuu ja lähimmäisen vastuu, joka on vähitellen myös maaseudulla rapautumassa ja jota tulevaisuudessa uskotaan tarvittavan sitä enemmän, mitä suurempia vaikeuksia julkisella sektorilla on väestön ikääntyessä vastata palvelujen, avun ja tuen tarpeeseen.

Yhteisöllisen ja lähimmäisen vastuun vahvistuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että ihmiset pitäisivät nykyistä paremmin huolta toisistaan, naapureistaan ja muista kyläläisistä. Tapoja, joilla tämä tapahtuisi, voi olla monia erilaisia. Yhteisöllinen huolenpito voi olla perinteistä naapuriapua, se voi olla naapurin silmäläpitoa, soittorinkejä, vapaaehtoisista ruohonleikkuu-, lumenluonti- ja puunkantovuoroista sopimista taikka naapurin mummon mökin maalaustalkoiden järjestämistä.

Tällaiseen perinteiseen vapaaehtoistyöhön perustuvaan auttamiseen voidaan tulevaisuudessa yhdistää myös täysin uudenlaisia järjestöjen kautta kana-voitavia kansalaistyön muotoja. Kuten jo aikaisemmissa luvuissa todettiin, säännöllisyyttä ja päivittäistä sitoutumista edellyttäviä palvelutehtäviä ei voida edellyttää hoidettavan pelkältä vapaaehtois pohjalta, vaan tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja järjestöjen kautta järjestettävien palvelujen rahoittamiseen. Tässä tarvittaisiin uudenlaista ajattelua, uudenlaisia avauksia, joissa liikutaan perinteisen palkkatyön ja vapaaehtoistyön välimaastossa ja jotka perustuvat vahvaan yhteisölliseen vastuuseen. Ratkaisuja voisivat olla perustulon tai kansalaistyön muotojen kehittäminen osaksi kolmannen sektorin toiminnan rahoitusta ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden käsitteen ja sitä koskevan erityislainsäädännön luominen Suomeen.

Vaikka yhteisöllisen vastuun ja lähimmäisen vastuun vahvistamisen tärkeyttä korostetaan voimakkaasti, tehtävän haasteellisuus toki ymmärretään. Väestön väheneminen ja ikääntyminen, aktiivisten toimijoiden vähäinen määrä, pitkät välimatkat sekä hajallaan oleva asutus ovat maaseudulla vaikeita reunaehtoja. Enemminkin asian katsotaan kuitenkin liittyvän ihmisten asenteisiin ja siihen, että tapamme nähdä hyvinvointimme rakentumisen perusta ja palvelut pitäisi tarkastella kokonaan uudelleen. Hyvinvointivaltion perinteinen ajattelutapa on, että kansalainen ilmoittautuu tarpeen ilmaantuessa viranomaiselle, joka sitten järjestää tarvittavan palvelun. Kansalainen on tässä enemmän tai vähemmän passiivisen asiakkaan tai kuluttajan roolissa. Monissa tutkimushaastattelussa nousi

kuitenkin esille kysymys kansalaisten omasta vastuusta ja osallistumisesta hyvinvoinnin rakentamiseen.

Mielenkiintoinen on Moka ja Neuvosen⁹⁴ toteamus, että seuraava suuri sosiaalinen innovaatio onkin se, jonka seurauksena julkiset palvelut alkavat tuottaa ihmisille tapoja vaikuttaa omaan ja yhteiseen hyvinvointiin ja tuntee olevansa hyödyllinen yhteisön kannalta.

Kysymys kuitenkin kuuluu, lähteekö tämä muutos julkisista palveluista tai julkiselta sektorilta. Eikö lähtökohta ole enemmänkin siinä, miten toisaalta yksityisen ja yhteisöllisen, toisaalta yhteisöllisen ja kaupallisen sekä toisaalta ilmaisen ja maksullisen rajat asenteissamme ja yhteiskunnassa elävät? Jos esimerkiksi ihmisten elintavat muuttuvat entistä yksityisemmiksi ja vaitiolovelvollisuudesta tai yksityisyyden suojasta pidetään tiukasti kiinni, mitä mahdollisuuksia yhteisöllisellä vastuulla on vahvistua? Yhteisöllisestä vastuusta ja lähimmäisen vastuusta puhuminen ja niiden vahvistaminen edellyttäisivät suuria muutoksia paitsi ihmisten asenteissa myös lainsäädännössä.

”Pitkät etäisyydet ja hajallaan oleva asutus, se tuo tullessaan niitä lisävaatimuksia yhteiskunnalle. Ei pysty siinä määrin sitä sosiaalista verkostoa ylläpitämään siinä, missä jossain tuolla taajemmin asutuilla alueilla. Niin kauan kun me pystyisimme näiden kyläyhdistysten kautta niitä asioita hoitamaan ja sitä turvaverkkoa ylläpitämään, sitä pitäisi rakentaa ja kasvattaa.” (Kunnanjohtaja.)

”Voihan siinä olla se, että tavallaan ihmisiä motivoidaan hoitamaan itse itseään ja omia asioitaan, että siinä tavallaan kunnan ja valtion vastuu vähenisi. Onhan se sellainen kaunis ajatus, mutta että toimiiko se, se on ihan toinen juttu.” (Sosiaalisihiteeri.)

”Tuolla kylillä ei ole oikeastaan muita toimivia yhdistyksiä kuin metsästysseurat ja kyläyhdistykset. Ne on ne kaksi sellaista järjestelmää, jotka siellä toimii, melkein voi sanoa, että melkein jokaisella kyläkulmalla. Ja niiden varaan joudutaan rakentamaan sitä tukitoimintaa, mitä ihmisille tarvitaan siellä, sen lisäksi, mitä julkinen hallinto ja nämä kaupalliset palvelut tarjoavat.” (Kunnanjohtaja.)

Kuntien rooli yhteisöllisyyden vahvistajana tulee mielenkiintoisella tavalla esille Lehdon⁹⁵ pohdinnoissa. Hän painiskelee sen vaikean yhtälön kanssa, joka liittyy kuntakoon kasvamiseen ja yhteisöllisyyteen. Aitoon kunnalliseen kulttuuriperintöön kuuluu yhteisöllisyys, jonka Lehto sanoo toteutuvan aidoimmin pienissä yhteisöissä.

Mielenkiintoiseksi Lehdon esityksen tekee se, että hän esittää rohkeasti kahdenkymmenen suurkunnan perustamista Suomeen. Se suuri määrä käytännön töitä, joista kuntien tulee huolehtia, pitää hoitaa tehokkaasti ja tuottavasti, ja se onnistuisi Lehdon mukaan parhaiten tällaisissa suurkunnissa.

Nämä suurkunnat eivät ole kolmannen sektorin tai yhteisöllisyyden näkökulmasta vielä niin mielenkiintoisia, mutta Lehdon ajatus suurkuntien rinnalla toimivista kotikunnista ja pienyhteisöjen merkityksestä on sitäkin innostavampi. Näiden vielä nykyisin itsenäisten ja kuntaliitosten myötä muodostuvien niin kutsuttujen kotikuntien tehtävänä olisi vahvistaa ihmisten välistä kanssakäymistä ja

⁹⁴ Mokka & Neuvonen 2007

⁹⁵ Lehto 2005

yhteisöllisyyttä. Lehto katsoo, että nämä kotikunnat olisivat yhteisinä sen ko-koisia, että yhteisöllisyys ja yhteisvastuu voisivat toteutua niissä. Hän visioi, että parhaimmillaan ihmiset kokevat kunnan yhteisönä, jonka puolesta he ovat halukkaita tekemään töitä, ei vain odottamaan kunnan palveluja.

Tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että Lehto osuu näissä visioissaan ainakin siinä hiukan harhaan, että kunnat voisivat toimia tällaisen yhteisöllisyyden rakentajana. Kunta voi kyllä luoda puitteita ja toimia monin eri tavoin kumppanina, mutta yhteisöllisyyden ja ihmisten välisen kanssakäymisen vahvistaminen nähdään kunnissa ennen kaikkea kolmannen sektorin ja järjestöjen tehtäväksi.

Yhteisöllisyyden muodostumiseen ja vahvistumiseen liittyy hyvin tiiviisti myös se, millaisena ihmiset kokevat paikallisen identiteetin. Maaseudun elinkeino- ja väestörakenteen suuri muutos ja muuttoliike ovat murentaneet ihmisten identiteettiä, ja kuntaliitokset vain vauhdittavat identiteettien murrosta. Järjestötoiminnalla ja kuntaidentiteetillä on varsinkin pienissä maaseutukunnissa erittäin vahva yhteys. Mikäpä sen tärkeämpää kuin oman kunnan väen menestymisen seutukunnan haastepyöräilyssä tai kunnan nimeä kantavan urheiluseuran voitto hiihdon maakuntaviesteissä? Vaikka kunnan nimi kuntaliitoksen myötä katoaisikin, kunnan nimeä kantavan urheiluseuran nimi säilyy.

Kuten Rannikko⁹⁶ toteaa, identiteetit, vaikkapa sitten pirstaleiset, ja niitä tukevat yhteisölliset rakenteet ovat välttämättömiä nykyihmisen ankkuroimiseksi laajempaan yhteiskuntaan. Tätä kautta voidaan ymmärtää myös symbolisen yhteisöllisyyden suuri merkitys, eli ihmisten on tärkeää myös tunnetasolla kokea kuuluvansa kyläyhteisöön tai kuntayhteisöön. Yhteisöllisyyttä on se, että kaikki voivat kokea olevansa osallisia siinä, mitä tapahtuu.

”Mä olen sitä mieltä, että sitä yhteisöllisyyttä ei voi virkamies kovin paljon ylläpitää muuten kuin omassa perheessään.” (Kunnanjohtaja.)

”Minä ainakin näen henkilökohtaisesti vaikeana vähän niin kuin että kunta virallisena organisaationa olisi se, joka sitä yhteisöllisyyttä lähtisi vetämään. Totta kai kunnankin pitää luoda niitä puitteita, mutta siinä yhteisöllisyydessä tulee muut toimijat, seurakunnat, järjestöt ja muut, jotka sitä yhteisöllisyyttä luo.” (Kunnanjohtaja.)

”Jos meillä olisi tieto, että vuonna 2010 ollaan osa jotain isompaa kuntaa, niin silloin saattais syntyä tänne sellaista toimintaa ylläpitämään niin kuin niitä palvelutuotannon tapoja ja kuvioita, joita täällä nyt on, jotka koetaan jollain tapaa paikallisiksi ja lähipalvelutyyppeiksi, eikä luotettaisikaan siihen, että jonkun toisen isomman kunnan ’kirkolta’ ne hoituu. Eli ne kuntaliitokset saattaa lisätä tämmöistä kunnanosayhdistystoimintatyyppistä kolmannen sektorin toimintaa ja aktiivisuutta.” (Kunnanjohtaja.)

Niin haasteellista kuin yhteisöllisyyttä onkin määritellä ja käytännössä osoittaa, sen ja siihen läheisesti liittyvän sosiaalisen pääoman suuri vaikutus talouskehitykseen, ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskuntien suorituskykyyn sekä työyhteisöjen hyvinvointiin on osoitettu monissa tutkimuksissa. Yhteisöllisyyteen, samoin kuin sosiaaliseen pääomaan, liittyy yhteisön jäsenten välinen kyky toimia keskenään, luottaa toisiinsa ja toimia yhteiseksi hyväksi. Se helpottaa henkilöiden

⁹⁶ Rannikko 2000

välistä kanssakäymistä ja tehostaa yhteisön ja yksilöiden tavoitteiden toteutumista ja taloudellista toimintaa.

Kunnissa pidetään yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman vahvistamista hyvin tärkeänä, ja järjestöjen rooli siinä nähdään ratkaisevaksi. Tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että yhteisöllisyyden, sosiaalisen pääoman ja niiden vahvistamiseen pyrkivien toimenpiteiden merkitys vain korostuu, mitä suuremmiksi kuntayksiköt ja monimutkaisemmiksi palvelutuotannon järjestelmät muodostuvat. Julkisen vallan läsnäolon ohentuessa niin kylissä kuin kuntaliitosten myötä myös kuntatasolla ihmisten keskinäinen kanssakäyminen, kansalaisyhteiskunnan toimivuus ja järjestöllisen pääoman⁹⁷ taso nousevat entistä tärkeämmiksi tekijöiksi paikallisen hyvinvoinnin turvaamisessa.

⁹⁷ Siisiäinen määrittelee järjestöllisen pääoman yhdeksi keskeiseksi sosiaalisen pääoman osatekijäksi, ks. www.kansalaisfoorumi.fi

6 Kolmas sektori ja lähidemokratia

Kolmas tässä tutkimuksessa selvästi hahmottuva kolmannen sektorin rooli liittyy järjestöjen toimintaan ihmisten mielipiteiden ja yhteisten näkemysten esille tuojana. Järjestöt nähdään maaseutukunnissa paitsi palvelujen tuottajina sekä ihmisten ja yhteisöjen hyvinvoinnin monipuolisina vahvistajina myös hyvänä ja runsaasti mahdollisuuksia tarjoavana keinona monipuolistaa kunnallista demokratiaa ja lisätä ihmisten kiinnostusta oman alueensa asioita, palvelujen järjestämistä ja yhteisten asioiden hoitamista kohtaan.⁹⁸

Kuntien yhdistyessä, kuntakoon kasvaessa ja päätöksenteon etääntyessä on pelätty, että ihmisten kiinnostus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon heikkenee entisestään. Äänestysprosentti on viime eduskunta- ja kunnallisvaaleissa ollut matalampi kuin kertaakaan 50 vuoteen, ja huolta on kannettu erityisesti siitä, etteivät nuoret ikäluokat ole kiinnostuneita käymään äänestämässä. Osallistuminen polarisoituu, ja ero aktiivisten ja passiivisten kansalaisten välillä kasvaa.

Äänestysaktiivisuuden laimentumisen ohella on pohdittu, miten kuntaliitokset vaikuttavat edustukselliseen demokratiaan. Mitä suurempi kunta on, sitä enemmän valtuutetulla on periaatteessa valtaa, mutta samaan aikaan edustuksellinen demokratia muuttuu ohuemmaksi. Kuntakoon kasvaessa luottamushenkilöpaikat vähenevät ja entistä harvempi kuntalainen osallistuu kunnallisten asioiden hoitamiseen. Tutkimusten mukaan tällöin päättäjien ja kuntalaisten välinen etäisyys yleensä kasvaa. Myös kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen etäännyttää päätöksentekoa tavallisista kuntalaisista.⁹⁹ On siis tärkeä huomata, miten palvelurakenteiden muutos, eikä siten pelkästään kuntarakenteen muutos, asettaa isoja haasteita kunnalliselle demokratialle ja sen todelliselle toimivuudelle.

Pyrittäessä etsimään uusia näkökulmia toisaalta palvelutuotantoon ja toisaalta ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseen koros-

⁹⁸ Nieminen, K. 2010

⁹⁹ Ruostetsaari 2008

tetaan ihmisten mahdollisuuksia ja halua osallistua. Puhutaan osallistuvasta demokratiasta ja siitä, että äänestäminen on vain yksi, joskin tärkeä kansanvallan toteutumisen muoto. Kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat myös vaalien välisenä aikana sekä suoraan, yksilötasolla, että toimimalla erilaisissa yhdistyksissä, etujärjestöissä ja kansalaisverkostoissa.¹⁰⁰

Tällainen järjestötoiminta ja sen kehittäminen nähdään tärkeäksi myös maaseutukunnissa. Kuntalaisten mielipiteiden ja toiveiden ei koeta tavoittavan päätöksentekijöitä nykyisissä järjestelmissä ja nykyisillä toimintatavoilla riittävän hyvin. Tieto palvelujen toimivuudesta tai toimimattomuudesta, kuntalaisten palaute palvelujen laadusta tai uudet ideat ja palvelujen järjestämistä koskevat toiveet eivät välttämättä kulje virkamiehille ja luottamushenkilöille niin suoraan kuin niiden voisi pienillä paikkakunnilla olettaa kulkevan. Tilanteet ovat eri paikkakunnilla ja myös yksittäisten viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden kohdalla toki hyvin erilaiset, mutta luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välinen kuilu saattaa olla leveä pienissäkin maaseutukunnissa.

Järjestöt nähdään yhtenä mahdollisuutena rakentaa toimivampaa ja vilkkaampaa tiedonkulkua kuntalaisten ja kunnallisen päätöksenteon välille. Kuntien näkökulmasta järjestöjen kautta kanavoitua palaute voisi toimia myös ennakkoivasti ja vähentää esimerkiksi aluehallinnon viranomaisille palvelujen laadusta tai henkilöstömitoituksesta tehtäviä kuntalaisvalituksia.

Kuntien rooli tällaisen keskustelu- ja palautekulttuurin ja toimintatapojen rakentajana olisi tärkeä, mutta miten aika ja tahto riittävät kunnissa tällaisen kansalaisvaikuttamisen kehittämiseen? Kunnat on pantu selvittämään tulevaisuuttaan talouden ja tehokkuuden ehtojen näkökulmasta, ja pelkona on, että se osaamis- ja vaikuttamispotentiaali, jota vapaaehtoinen sitoutuminen oman kuntayhteisön kehittämiseen voisi tarjota, jää näiden ehtojen puristuksessa käyttämättä.¹⁰¹ Ei myöskään ole aina yksiselitteisen selvää, että poliitikoilla olisi vilpittöntä haluakaan edistää kunnassa osallistuvan demokratian tai lähidemokratian muotoja. Niitä saatetaan pitää jopa edustuksellisen demokratian ja perinteisen poliittisen päätöksenteon uhkana.

Uudenlaista ajattelua tarvitaan yhtä lailla järjestöissä. Järjestöjen on muun muassa kyettävä luomaan toimintatapoja, joilla ne kokoavat asukkaiden näkemyksiä ja toiveita demokraattisesti ja järjestäytyneesti.

”Meidän luottamushenkilöjärjestelmä ei tuota tänä päivänä sitä tietoa ja sitä ohjausta, mitä me kunnassa tarvitaan asiakastiedon ohjauksena. Ja semmoisena vaikuttavuuden ohjauksena. Minusta semmoinen tieto voisi aivan hyvin tulla kolmannen sektorin kautta. Ne antaisi kunnalle, julkiselle sektorille palautetta, että miten palvelut pelaavat.” (Kunnanjohtaja.)

”Se olisi sellainen vuoropuhelun paikka, tämä kolmannen sektorin ja kunnan välillä. Kunnanhan pitää olla siinä aktiivinen, osoittamalla, luomalla siihen selkeä prosessi, että palautetta saa antaa, voi antaa ja pitää antaa. Ja sitten yhdessä sopimalla, että miten. Onko se sitten esimerkiksi niin kuin meillä on tässä tapahtunut, että eläkeläiskerho, marttayhdistys, kyläyhdistys tai metsästäjäseura kutsuu kunnan virkamiehen

¹⁰⁰ Periaatepäätös demokratian edistämisestä 2009

¹⁰¹ Ryyänen 2008

tai luottamushenkilöitä kertomaan palveluista ja antaa samalla omaa palautetta.” (Kunnanjohtaja.)

”Ettei se palaute tulisi aina lääninhallituksen kautta valitusvirtenä, vaan se tulisi jo ennakoivasti.” (Kunnanjohtaja.)

Eri puolilla Suomea on lukuisia esimerkkejä siitä, miten kolmatta sektoria ja järjestöjä on pyritty tuomaan lähemmäs edustuksellista demokratiaa ja perinteistä kunnallista päätöksentekoa. On kuntaliitoskuntiin perustettuja aluelautakuntia, jotka tekevät tiivistä yhteistyötä alueella toimivien järjestöjen kanssa. Aluelautakuntien jäsenet voidaan valita joko kokonaan tai osittain järjestöjen valitsemista ehdokkaista. Tällaisia aluelautakuntia toimii esimerkiksi Seinäjoella Peräseinäjoen alueella sekä Yläkemijoella Rovaniemen kaupungissa, entisen Rovaniemen maalaiskunnan alueella.

Vuodesta 1993 saakka toiminut Yläkemijoen aluelautakunta on yksi pisimmälle viedyistä kunnanosahallinnon ja asukasdemokratian esimerkeistä Suomessa. Se päättää tilaajalautakuntana noin kahden miljoonan euron vuotuisella budjetilla toimialueellaan asuvien runsaan tuhannen asukkaan peruspalveluista eli esi- ja perusopetuksesta, päivähoidosta, nuorisopalveluista, terveysneuvonnasta, kotihoidosta sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluista.¹⁰² Aluelautakunnan toiminnan ja koko järjestelmän tavoitteena on ollut yhdistää alueen väestön asiantuntemus ja kaupungin palveluksessa olevien ammattilaisten ammattitaito monipuolisesti sekä tuoda samalla päätöksenteko mahdollisimman lähelle asukasta. Palvelujen kehittäminen on Yläkemijoella vilkasta muutenkin eli toiminta ei rajoitu pelkästään aluelautakunnan viralliseen toimintaan.

Kunnan ja järjestöjen yhteistyö asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi voi olla myös huomattavasti vapaamuotoisempaa kuin Yläkemijoen aluelautakunnan tapaan pitkälle organisoitu ja taloudellista päätösvaltaa käyttävä toimintamalli. Toinen, hyvin erityyppinen esimerkki kunnan ja kylien asukkaiden säännöllisestä ja suunnitelmallisesta yhteydenpidosta on Kainuun kunnissa toteutettu kyläparlamentti.

Kyläparlamentti on ollut käytössä Suomussalmella jo useita vuosia. Kunta on halunnut kehittää siellä tiivistä vuoropuhelua kylien kanssa. Mitään virallista järjestelmää ei ole rakennettu, eikä järjestelmään liity budjettivallan käyttämistä, kuten Rovaniemen Yläkemijoella. Suomussalmella kokoonnutaan kyläparlamenttiin kaksi kertaa vuodessa. Mukana on aina kunnan johtoryhmä sekä puheenjohtaja joko kunnanhallituksesta tai -valtuustosta. Lisäksi kukin kylä nimeää kyläparlamenttiin yhden edustajan. Toimintaa kehittäneen Oulun yliopiston edustaja on usein mukana kyläparlamentissa, samoin maakunnallisen kyläyhdistyksen edustaja.

Kyläparlamentin toiminta-ajatus ja tavoite on hyvin yksinkertainen ja ehkä juuri siksi toimivaksi koettu. Tavoitteena on koota kylien edustajat yhteen käymään debattia kunnan päättäjien kanssa ja tuoda kunnan valmistelua ja päätöksentekoa lähemmäs kylien ja kuntalaisten arkea ja kuulla, mitä toisaalta kyliin ja mitä toisaalta kuntaan kuuluu. Lisäksi kyläparlamentin kokouksissa kootaan tie-

¹⁰² Vaarala 2009

toa siitä, mitä esimerkiksi palveluihin liittyviä tarpeita kylillä on, ja keskustellaan yhdessä, miten näihin tarpeisiin voitaisiin vastata. Kysymys on siis vuoropuhelusta ja siitä, että kylien edustajien viesti otetaan aidosti huomioon kunnan suunnittelussa ja päätöksenteossa. Osa kyläparlamentissa esille nousevista asioista on hyvin arkisia asioita, jotka eivät kaikki edes kuulu suoraan kunnan toimi- ja päätösvallan piiriin mutta joiden edistämisen on katsottu olevan kunnan edun mukaista ja tukevan kuntalaisten hyvinvointia.

Tämän kaksi kertaa vuodessa kokoontuvan kyläparlamentin lisäksi Suomussalmen kunnan johdolla on ollut tapana jalkautua kylille myös muuten. Tavoite myös tällä vuoropuhelulla on kahdensuuntainen. Kunnan viranhaltijat ja päättäjät haluavat tietää, mitä kyliin kuuluu ja avoimesti kertoa, mitä kunnassa tapahtuu. Avoimessa vuoropuhelussa on myös helpompi perustella sitä, jos esimerkiksi taloudellisista syistä joudutaan karsimaan joitain palveluja. Tavoista, joilla karsiminen tehtäisiin, voidaan keskustella näissä tapaamisissa avoimesti.

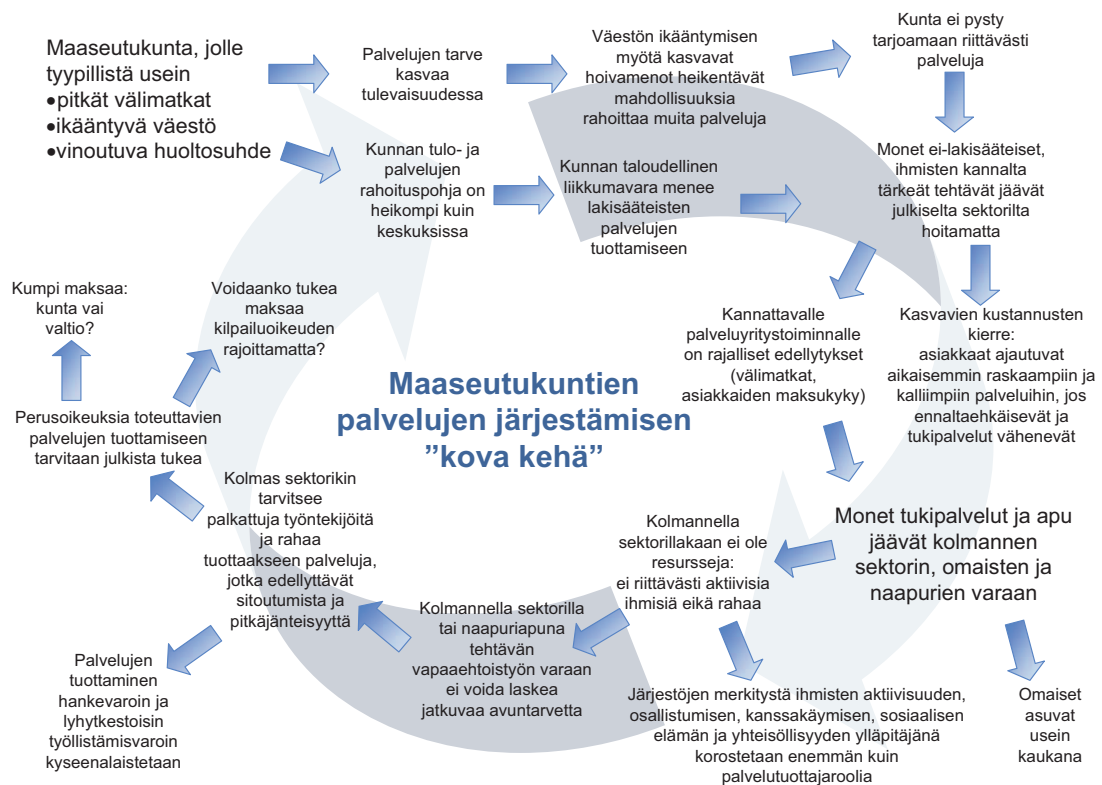
Toinen tavoite tällä asukkaiden ja kunnan vuoropuhelulla on kunnan taholta ja myös kunnan edustajien omalla osallistumisella tukea, vahvistaa ja rohkaista kylien asukkaita omatoimisuuteen, kehittämisideoiden miettimiseen ja palautteiden antamiseen. Näihin tapaamisiin osallistuu keskimäärin 15–30 henkeä 3–4 kyläyhdistyksestä, ja ne ovat avoimia kaikille asioista kiinnostuneille kuntalaisille.

Vaikka erilaisia asukkaiden ja järjestöjen osallistumista tukevia toimintamalleja ja välineitä onkin jo käytössä eri puolilla Suomea myös maaseutukunnissa, on tärkeää, että tätä kehittämistyötä jatketaan ja vahvistetaan. Mitä suuremmiksi kuntaliitosten myötä syntyvät kunnat muodostuvat, sitä vaikeampaa kunnan perinteisessä päätöksenteossa on ottaa riittävän hyvin huomioon kunnan alueiden erilaisuus ja erilaiset tarpeet.

On myös huomattava, että tarvitaan erilaisia kuulemisen ja osallistamisen välineitä. Yhdessä kunnassa toimivaksi todettu toimintamalli ei välttämättä sovellu toiseen kuntaan, jossa toimintakulttuuri ja yhteistyön perinne ovat erilaisia. Tärkeintä näiden toimintamallien kehittämisessä on asukkaiden todellisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen, ei näennäisdemokratian luominen.

7 Yhteenveto, toimenpide-esitykset ja tulevaisuudenkuvia

Tämän tutkimuksen rakenne ja yhteenveto on tiivistetty kuvioon 11. Kuvio kertoo niistä haasteista, joita maaseutukunnat palveluja järjestäessään jo nykyisin kohtaavat. Kuviossa tuodaan esille myös tärkeimpiä reunaehtoja, jotka on otettava huomioon puhuttaessa kolmannen sektorin ja järjestöjen roolista ja tehtävistä palvelujen tuottajana maaseutumaisissa kunnissa.



Kuvio 11. Tutkimuksen rakenne, maaseutukuntien palvelujen järjestämisen "kova kehä". Kuvio kertoo toisaalta niistä kysymyksistä, joita maaseutukunnat palveluja järjestäessään kohtaavat. Toisaalta kuvio kertoo niistä tässä tutkimuksessa tarkastelluista kolmannen sektorin ja järjestöjen toiminnan reunaehdoista, jotka nousevat tässä problematiikassa maaseudulla esille.

Tässä luvussa esitellään yhteenvedonomaaisesti näitä edellisissä luvuissa tarkemmin tarkasteltuja kolmannen sektorin toimintaan liittyviä kysymyksiä. Luvun lopussa esitellään joukko toimenpiteitä sekä viisi tutkimuksen johtopäätösten pohjalta muokattua tulevaisuudenkuvaa. Tulevaisuudenkuvien tarkoituksena on herättää ajatuksia ja keskustelua sekä tarjota joitain ehdotuksia toimenpiteiksi ja aineksia visioihin, joilla kolmannen sektorin roolia ja toimintaa maaseutukunnissa voitaisiin tulevaisuudessa edistää.

7.1 Vaikea käsite

Kolmatta sektoria koskevan tutkimuksen ja myös yleisen keskustelun vaikea lähtökohta on, että kolmas sektori ymmärretään eri tahoilla eri tavoin. Haasteelliseksi kolmannen sektorin hahmottamisen tekee jo se, että järjestöjä on hyvin paljon ja ne ovat keskenään hyvin erilaisia.

On järjestöjä, joiden toiminta perustuu vahvasti arvoihin ja aatteeseen, ja toisaalta on järjestöjä, joiden laajaa taloudellista toimintaa on vaikea erottaa palveluja tuottavista yrityksistä. On pieniä, paikallisia järjestöjä ja suuria, koko valtakunnan alueella toimivia järjestöjen järjestöjä. Myös samantyyppisissä järjestöissä voi olla paikallisella tasolla suuriakin eroja riippuen toiminnassa mukana olevien ihmisten valmiuksista, motivaatiosta ja mahdollisuuksista käyttää aikaa järjestön toimintaan.

On järjestöjä, joiden toiminta ei liity millään tavalla palvelujen tuotantoon ja jotka eivät ole eivätkä edes halua olla missään tekemisissä julkisen vallan tai kuntien kanssa. On palveluja tuottavia järjestöjä, jotka kilpailevat samoja palveluja tarjoavien yritysten kanssa, ja on järjestöjä, joiden tuottamille palveluille ei ole kilpailua, joko palvelun erityisen luonteen tai järjestön maantieteellisen sijainnin vuoksi.

On järjestöjä, joiden toiminta perustuu täysin palkalliseen ammattityöhön, ja on järjestöjä, jotka tarjoavat tukea ja apua perinteisesti vapaaehtoisvoimin, ja on järjestöjä, jotka yhdistävät palkatun ja vapaaehtoisen työpanoksen palvelujen tarjoamiseksi. On suuria, myös maaseutukunnille palveluja myyviä, satoja ammattilaisia palkkaavia palvelujärjestöjä, joiden vuotuinen liikevaihto liikkuu kymmenissä miljoonissa euroissa, ja on pieniä järjestöjä, joiden budjetti on muutamia satoja euroja ja toiminta hoidetaan täysin talkoilla. Ja kaikkea tältä väliltä.

Toisessa ääripäässä kolmas sektori ymmärretään vain perinteisenä vapaaehtoisvoimin ylläpidettävänä järjestötoimintana, eikä maksullisten palvelujen tuottamista palkattujen työntekijöiden toimesta katsota kolmannen sektorin toiminnaksi. Toisessa ääripäässä kolmas sektori ymmärretään taas laajemmin, ja siihen luetaan niin palveluja tuottavat kuin vapaaehtoisvoimin toimivat perinteiset järjestöt, niin pienet paikalliset yhdistykset kuin suuret valtakunnalliset järjestötkin.

Se että kolmas sektori ymmärretään näin laajasti ja yhteiskunnan muuttuessa siitä myös puhutaan erilaisin painotuksin, aiheuttaa hämmennystä ja käytännön ongelmia myös kuntien ja järjestöjen välisessä vuorovaikutuksessa sekä silloin, kun kunnissa suunnitellaan ja tehdään järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä koskevia päätöksiä. Käsitteen täsmentymättömyys näkyy myös valtionhallinnos-

sa ja politiikan puheessa epätasallisuutena ja vaikeutena määritellä oikeanlaisia toimenpiteitä ja poliittisia linjauksia.

Tämän tutkimuksen tärkeänä tavoitteena on ollut hahmottaa sitä, millaisena toimijana kolmas sektori nähdään maaseutumaisissa kunnissa, ja tätä kautta täsmentää kolmatta sektoria koskevia käsitteitä ja käsityksiä sekä näin parantaa ihmisten mahdollisuuksia osallistua aiheesta käytävään keskusteluun ja kolmannen sektorin yhteiskunnallisen roolin hahmottamiseen.

7.2 Ihmisten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden tukija

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että maaseutukunnat odottavat kolmannelta sektorilta ja järjestöiltä panosta kaikkein eniten ihmisten aktivoimisessa, liikkeelle laittamisessa, yhteen saattamisessa sekä sosiaalisten verkostojen, niitä vahvistavan ihmisten kanssakäymisen ja yhteisöllisyyden rakentajana. Järjestöjen merkitys erilaisten tapahtumien ja harrastusmahdollisuuksien järjestäjänä korostuu maaseudulla, koska vapaa-ajanviettomahdollisuudet ovat muuten selvästi rajallisemmat kuin asutuskeskuksissa.

Keskeiseksi järjestöjen tehtäväksi nähdään ennen kaikkea toiminnallisen yhteisöllisyyden eli ihmisten välisen konkreettisen vuorovaikutuksen ja toiminnan vahvistaminen. Yhteisöllisyyden vahvistamisen mekanismi – järjestetään puitteet, jotka tarjoavat ihmisille mahdollisuuksia tavata toisia ihmisiä, keskustella yhteisistä asioista, asettaa yhteisiä tavoitteita ja toimia niihin pääsemiseksi – on varsin yksinkertainen. Puitteiden rakentamisessa kuntien rooli voi olla hyvinkin merkittävä. Kunta voi toimia järjestön kumppanina monin tavoin, kuten esimerkiksi tarjoamalla järjestölle toimitilat, myöntämällä toiminta-avustuksia, osallistumalla tapahtumien järjestelyihin, tarjoamalla asiantuntijoiden apua tai välittämällä tietoa ja pitämällä yllä järjestöjen yhteystietoja. On tärkeää, että näitä kuntien ja järjestöjen kumppanuuden perinteisiä muotoja vaalitaan ja edelleen kehitetään.

Toinen kolmanteen sektoriin perinteisesti liitetty ominaisuus, joka yhteisöllisyyden ohella nousi myös tässä tutkimuksessa vahvasti esille, liittyy järjestöjen toiminnan ihmisläheisyyteen ja inhimillisyyteen. Tällaisen toiminnan merkitys korostuu, kun kuntakoko kasvaa, palvelutuotannon järjestelmät monimutkaistuvat, kuntatalous tiukkenee ja vaatimukset palvelutuotannon tehostamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi lisääntyvät. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ja palvelutuotannon tehostamisen pelätään muuttavan kuntien ja kuntien tarjoaman avun entistä kasvottomammaksi ja kiireisemmäksi. Julkiset palvelut etäännyvät ja ne pirstoutuvat.

Palveluja, apua, tukea tai vain kuuntelijaa vailla olevan yksilön tasolla tämä voi tarkoittaa sitä, että tutut arkiset tavat hoitaa asioita menevät uusiksi tai ettei kunnan työntekijällä ole enää aikaa auttaa pienissä arkisissa tehtävissä. Varsinkin ikääntyville ihmisille nämä muutokset ovat todella suuria ja aiheuttavat inhimillistä hätää, epävarmuutta, pelkoja ja kasvavaa yksinäisyyttä. Järjestöissä tämä avun tarve ja hätä nähdään usein läheltä, ja ne ryhtyvät toimimaan avun ja palvelujen järjestämiseksi. Tutkimuksen aineistoissa korostuu järjestöjen tapa toimia ihmisiä lähellä, ihmistä kuunnellen, ystävällisesti, aikaa ottaen ja aikaa antaen.

7.3 *Palvelujen tuottaja*

Ajankohtainen poliittinen puhe tuo kolmannen sektorin esille nimenomaan palvelujen tuottajana. Kunnissa eri puolilla Suomea toimii kymmeniä järjestöjä, jotka ovat paikallisesti merkittäviä palvelujen tuottajia ja työllistäjiä, ja tällaisen järjestöjen palvelutoiminnan nähtäisiin toisaalta mielellään kehittyvän ja laajenevan. Järjestöillä nähdään olevan mahdollisuuksia kehittää paikallisia ja joustavia ratkaisuja palvelujen tuottamiseen etenkin niille alueille, joilla pitkät etäisyydet ja harva asutus nostavat palvelujen tuottamisen kustannuksia. Järjestöjen merkitystä myös työpaikkojen luojana ja työllistäjänä pidetään tärkeänä. Palkallisen ammattityön ja vapaaehtoistyön sekä useiden palvelujen yhdistäminen saman katon alle on tyyppillinen ratkaisu, joita palveluja tuottavat järjestöt ovat haja-asutusalueilla toteuttaneet.

Tutkimuksessa tulee kuitenkin selvästi esille, ettei kolmannen sektorin palvelutuottajaroolin vahvistumista pidetä varsinkaan pienissä maaseutukunnissa realistisena ja kaikkialla toimivana mahdollisuutena. Järjestöjen roolia palvelujen tuottajana jarruttaa erityisesti rahoituksen epävarmuus sekä järjestöväen ikäänntyminen ja aktiivisten toimijoiden vähäinen määrä.

Järjestöjen palvelutuottajaroolia painottava poliittinen puhe onkin voimakkaasti ristiriidassa sen kanssa, millaisena toimijana maaseudun kolmas sektori ja järjestöt ennen kaikkea nähdään. Tämän tutkimuksen havainnot vahvistavat sitä aikaisempien yhdistystoiminnasta ja kuntien ja järjestöjen yhteistyöstä tehtyjen tutkimusten johtopäätöstä, että järjestöt kokevat tehtäviensä painottuvan olennaisesti eri tavalla kuin julkinen valta niiltä erityisesti palvelutuotannossa odottaa. Kunnissa ymmärretään tämän tutkimuksen mukaan järjestöjen suoranaista palvelutuotantoa laajempi rooli yhteisöllisyyden ja ihmisten monipuolisen hyvinvoinnin tukijana, mutta miten tämä osataan ottaa kuntien päätöksenteossa huomioon ja miten asia ymmärretään valtionhallinnossa, ovat jo huomattavasti vaikeampia kysymyksiä.

Järjestötoimintaa on monissa ajankohtaisissa lainsäädäntöhankkeissa tai säädösten tulkinnoissa tarkasteltu painottaen voimakkaasti elinkeinotoiminnan ja kilpailun näkökulmaa.¹⁰³ Yhteiskunnan kannalta vähintään yhtä tärkeät yhteisöllisyyttä ja ihmisten hyvinvointia korostavat järjestötoiminnan vaikutukset ovat jääneet selvästi sivummalle. On paikallaan toistaa jo aikaisemmissa tutkimuksissa todettu seikka, ettei järjestöihin kohdistuvien palveluodotusten kiristäminen ole tarkoituksenmukaista myöskään kuntien tai valtion näkökulmasta. On varottava tekemästä yhdistyksistä valtion pidennettyjä käsiä.

Tähän kehitykseen liittyy suuria uhkia. Jos järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö aletaan kunnissa ja hallinnossa laajemminkin nähdä tällä tavoin entistä enemmän palvelusuoritteiden ja ostopalvelujen kautta eikä järjestöjen toiminnan laajempaa merkitystä tajuta, on suunta sekä kuntien että järjestöjen kannalta eitoivottava. Tällöin on uhkana, että järjestöjen merkitys vapaaehtoistoiminnan kanavoijana sekä yhteisöllisyyden, kansalaisyhteiskunnan, ihmisten sosiaalisen

¹⁰³ Mm. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus 2009, Talkootyön verotus 2005

kanssakäymisen ja sosiaalisen pääoman rakentajana jää vaille sitä huomiota ja tukea, jota se tarvitsee säilyäkseen ja vahvistuakseen.

Poliittisessa puheessa järjestöihin kohdistetut odotukset ovat maaseudulla toimiville järjestöille suuri haaste. Toisaalta järjestöjen pitää pystyä tuomaan kuuluvasti esille ne reunaehdot, jotka järjestöväen ikääntyminen, aktiivisten pieni määrä ja rahoituksen epävarmuus toiminnalle asettavat. Järjestöjen tehtävänä on kertoa, ettei kolmas sektori pysty välttämättä olemaan se pelastusrenkas, jollaisena se poliittisissa puheissa usein esitetään. Kolmannen sektorin varaan ei voida laskea niitä kasvavia palvelutarpeita ja -toiveita, joihin julkisen sektorin ja yritysten ei uskota voivan tulevana vuosikymmeninä vastata, varsinkaan maaseudun ikääntyvän ja pienen väestöpohjan olosuhteissa.

7.4 Vaikeilla rajapinnoilla

7.4.1 VAPAAEHTOISTOIMINTA JA PALKKATYÖ

Yksilön ja yhteisön hyvinvointia tukevan, perinteisen vapaaehtoistoimintaan perustuvan järjestötoiminnan ja toisaalta palveluja tuottavan järjestötoiminnan raja ei suinkaan ole selvä. Ihmisten avun, tuen ja sosiaalisen kanssakäymisen tarve on arkipäiväisessä, inhimillisessä elämässä huomattavasti suurempi kuin mihin julkinen vastuu on haluttu tai voitu poliittisin päätöksin ulottaa. Varsinkin itäisen ja pohjoisen Suomen syrjäseuduilla ikääntyvien perhe ja omaiset asuvat monesti kaukana eikä säännöllisyyttä ja sitoutumista edellyttäviä palvelutehtäviä voida laskea naapureiden tai kyläläisten jatkuvan vapaaehtoisen avun varaan. Tällaisen avun ja palvelujen tarjoaminen ei ole usein myöskään yrityksille liiketaloudellisesti kannattavaa.

Perusongelma sekä maaseudun asukkaiden palvelujen turvaamisen että kolmannen sektorin näkökulmasta on, että Suomessa on alueita ja palveluja, joissa julkiset palvelut eivät riitä ja yritysmäiselle palvelutuotannolle ei ole edellytyksiä. Järjestöjen palvelutuotantoa syntyy usein juuri tällaisiin tilanteisiin ja sinne, missä taloudellista voittoa tavoittelevia yrityksiä ei ole, joko toiminnan heikon tuotavuuden, pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen aiheuttamien korkeampien tuotantokustannusten tai asiakkaiden vähäisen maksukyvyn takia.

Jos järjestöissä toimivat ihmiset näkevät näin syntyvät palveluaukot ja jos järjestön toimintaan ei ole saatavissa rahoitusta tai rahoitus ei riitä palvelutyötä tekevien työntekijöiden palkkaamiseen, joudutaan usein rajanvetotilanteisiin. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että järjestöissä joudutaan tarjoamaan apua, tukea ja palveluja vapaaehtoistyönä tai ilman korvausta, vaikka työ onkin luonteeltaan, sitovuudeltaan ja vaativuudeltaan sellaista, että se edellyttäisi palkan maksamista työn tekijälle.

Kun otetaan vielä huomioon maaseutukuntien tiukka taloudellinen tilanne ja niiden rajalliset mahdollisuudet vastata muiden kuin lakisääteisten palvelujen tuottamisen kustannuksista, käsitys maaseudun kolmannen sektorin hahmottamisen vaikeudesta täsmentyy edelleen. On helppo ymmärtää, että kolmas sektori pyritään hahmottamaan vapaaehtoistyön paikaksi, varsinkin kun palvelujen

tuottamisen rahoituksen järjestäminen on muodostunut entistä haasteellisemmaksi tehtäväksi.

Kysymys siitä, miten järjestöissä tehtävä työ tehdään – vapaaehtoistyönä vai palkkatyönä – muuttuu ratkaisevaksi silloin, kun järjestön työmäärä kasvaa niin suureksi, ettei sitä voida, osata tai jakseta hoitaa enää pelkästään vapaaehtoisvoimin. Tässä on yksi erityisesti maaseudun kolmatta sektoria ja palveluja koskevan keskustelun sokeista pisteistä. Kolmatta sektoria koskeva poliittisen ja julkisen vallan puhe ei ota kantaa siihen, millaisiin tehtäviin maaseudun yhdistyksillä ja niissä toimivilla ihmisillä on mahdollisuuksia venyä ja mitä vapaaehtoiselta pohjalta toimivilta ihmisiltä voidaan ylipäätään edellyttää.

On selvää, että väestön ikääntyminen vaatii tulevana vuosikymmeninä uudenlaisia ratkaisuja, joilla tuotetaan apua tarvitseville ihmisille tukea, hoivaa ja hoitoa. Puhuttaessa julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuudesta palvelujen tuotannossa joudutaan tekemään vaikeita rajanvetoja: mitä rahoitetaan verovaroin ja mitkä palvelut tuotetaan ja rahoitetaan muilla tavoin, mitä tehtäviä jätetään perheiden, omaisten, ystävien, naapureiden, seurakuntien tai järjestöjen kautta kanavoitavan vapaaehtoisen avun varaan?

Ilman että näistä osittain erittäin herkistä aiheista puhutaan, myöskään poliittisella puheella kolmannen sektorin vahvistumisesta ei ole oikeutusta. Jos kolmannen sektorin ja järjestöjen odotetaan osallistuvan sellaisen palvelujen tuottamiseen, jotka edellyttävät sitoutumista, säännöllisyyttä ja pitkäjänteisyyttä, ei tällaisia tehtäviä voida edellyttää hoidettavaksi järjestöissä vapaaehtoisvoimin, ilman korvausta, varsinkaan harvaan asutulla maaseudulla, missä väkeä on vähän ja järjestötoimijat ikääntyvät. Tällaisten tehtävien hoitamiseen tarvitaan palkattuja työntekijöitä myös järjestöissä. Poliittisessa puheessa ei siis tule sivuuttaa kysymystä, miten kolmannella sektorilla tehtävä työ tehdään, tehdäänkö se vapaaehtoistyönä vai palkkatyönä.

Palvelujen kohdalla puhutaan usein julkisen sektorin ja kolmannen sektorin kumppanuudesta. Ratkaisevaa kumppanuuden sisältöä hahmotettaessa on, tarkoitetaanko tällä puheella julkisen sektorin yhteistyötä perinteisen järjestökentän kanssa vai palvelujen tuottamiseen erikoistuvien järjestöjen kanssa. Kumppanuuden sisältö sekä eri osapuolten tehtävät ja vastuut ovat näissä varsin erilaiset. Kumppanuus voi toisessa ääripäässä olla hyvin vapaamuotoista, suullisiin sopimuksiin ja pitkiin perinteisiin perustuvaa yhteistyötä, tai se voi olla kilpailutettua, sopimusperusteista ja määräaikaista yhteistyötä palvelujen tuottamiseksi.

Kolmannen sektorin laajan yhteiskunnallisen roolin näkökulmasta on paikallaan kysyä, minkälaista kumppanuutta julkisen vallan, niin kuntien kuin valtionkin, halutaan kolmannen sektorin kanssa ylläpitävän ja rakentavan. Jos kumppanuutta rakennetaan vain kilpailutettavien palvelujen tuottamisen näkökulmasta ja ehdoilla, katoaa julkiselta vallalta aito kontakti huomattavasti tätä monipuolisempaan kansalaisyhteiskuntaan ja järjestötoiminnan maailmaan.

7.4.2 LAKISÄÄTEISET JA EI-LAKISÄÄTEISET TEHTÄVÄT

Tulevana vuosina joudutaan entistä useammin vastaamaan kysymykseen, mitä tapahtuu niille ihmisten perusoikeuksia toteuttaville palveluille, joihin kunnilla

ei ole kasvavan kysynnän ja tiukan talouden asettamien reunaehtojen puitteissa varaa. Kuka tarjoaa sitä ihmisten tarvitsemaa apua, tukea ja hoivaa, mitä kunnat ja markkinat eivät pysty tarjoamaan? Kenen tehtäväksi tällaisen avun ja palvelujen tarjoamisen halutaan muodostuvan?

Tarkasteltaessa kolmannen sektorin roolin muuttumista maaseutumaisissa kunnissa ja peilattaessa sitä kuntien kasvaviin haasteisiin palvelujen järjestäjänä huomio keskittyy väistämättä ikääntyvän väestön tuki-, hoiva- ja hoitopalvelujen kysynnän kasvuun ja siitä aiheutuvaan rahoituskriisiin tulevana vuosikymmeninä. Kolmannen sektorin kannalta erittäin keskeinen jatkokysymys tässä kohdin on, mitä tapahtuu tulevaisuudessa nuoriso-, liikunta-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluille tai virkistys- ja harrastustoiminnalle. Mikäli kuntien rooli näiden palvelujen tuottajana tai järjestäjänä ohenee, kuka niistä tulevaisuudessa vastaa?

Nämä alat ovat kolmannen sektorin perinteisiä vahvoja aloja, ja kolmannen sektorin merkitys korostuu tulevaisuudessa niissäkin entistä enemmän, kun väestön terveyden ja toimintakyvyn eteen joudutaan tekemään entistä kovemmin ennaltaehkäisevää työtä. Kolmannen sektorin rooli korostuu myös lapsi- ja nuorisopalvelujen kehittämisessä sitä enemmän, mitä tiukemmin julkisen sektorin liikkumavara ja resurssit on sidottu vastaamaan ikääntyvän väestön palvelutarpeisiin. Monissa ikärakenteeltaan vinoissa maaseutukunnissa tämä on jo nyt arkipäivää.

Esimerkkinä voidaan nostaa esille Suomessa tehty valinta tukea ikääntyvien kotona asumista mahdollisimman pitkään. Tämän strategisen poliittisen valinnan seurauksia maaseudulla asuvan väestön näkökulmasta on tarkastelu aivan liian vähän. Maaseudun ikääntyvä väestö asuu usein puutteellisissa oloissa ja niin kaukana omaisista ja naapureista, ettei päivittäistä apua voida laskea heidän varansa. Kunnat eivät pysty tarjoamaan kaikkea sitä apua ja niitä palveluja, joita ikäihmiset tarvitsisivat kotona selviytyäkseen.

Siivousapu, pienet korjaustyöt, nurmikonleikkuu, halonhakkuu ja -kanto sekä lumityöt ovat tyypillisiä tehtäviä, joista kuntien kotipalvelussa on monissa maaseutukunnissa jouduttu luopumaan jo useiden vuosien ajan. Jos yksityistä palvelutuotantoa ei näille heikon tuottavuuden palvelualoille synny riittävästi eikä asiakkailta perittävässä olevilla maksuilla pystytä kattamaan palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, on ratkaistava, kuka tällaiset palvelut tuottaa ja miten ne rahoitetaan.

Tähän liittyy myös aina ajankohtainen keskustelu valtion ja kuntien välisestä tehtävän- ja kustannustenjaosta. Ellei kuntien resursointi ole riittävää ja oikein kohdennettua eikä kunnilla siten ole mahdollisuuksia turvata riittäviä palveluja omana tuotantonaan tai ostamalla niitä yrityksiltä tai järjestöiltä, valtion on tavalla tai toisella osallistuttava ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömien palvelujen tuottamiseen, joko kuntien kautta tai suorina palvelujen tuottajille osoitettavina tukina.

7.4.3 YRITYSTOIMINTA JA JÄRJESTÖTOIMINTA

Palvelutuotannon tapojen monipuolistuessa järjestöjen merkityksen, roolin ja tehtävien hahmottaminen on entistä vaikeampaa. Järjestöjen perinteinen rooli ja

toiminta yleishyödyllisinä toimijoina ja vapaaehtois- ja talkootyön kanavoijana on joutunut uudella tavalla tarkasteltavaksi, kun palvelutehtäviä on siirtynyt aikaisempaa enemmän julkiselta sektorilta yrityksille ja järjestöille. Tällöin rajanveto siitä, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa ja mikä yritysten kanssa markkinoilla kilpailevaa elinkeinotoimintaa, on entistä tärkeämpi ja samalla entistä vaikeampi tulkintakysymys.

Maaseutukunnissa korostetaan järjestöjen roolia ja merkitystä ennen kaikkea yksilötasolla ihmisten hyvinvoinnin monipuolisena tukijana ja toisaalta yhteisöllisyyden vahvistajana. Järjestöjen nähdään toimivan inhimillisesti, lähellä ihmisiä, helposti lähestyttävänä, tutuin kasvoin, kuuntelevin korvin, todellisiin tarpeisiin vastaten. Nämä kolmannen sektorin erityispiirteet ovat niitä tekijöitä, jotka kaikkein selvimmin erottavat kolmannen sektorin ja järjestöt tavanomaisista yrityksistä ja julkisista organisaatioista. Toiminnan koetaan perustuvan aidosti paikallisten ihmisten omaan toimintaan ja sen koetaan vastaavan joustavasti ihmisten todellisiin tarpeisiin. Apua tarvitseva ihminen halutaan järjestöissä asettaa järjestelmän tai sopimuksiin kirjattujen pykälien edelle, vaikka se tarkoittaisikin ylimääräisiä työtunteja tai työtä, josta ei voida laskuttaa.

Esimerkiksi siivouspalvelussa apua tarvitsevalle vanhukselle voi itse siivousta tärkeämpää olla se, että joku tulee käymään hänen luonaan ja hänellä on tilaisuus päästä puhumaan ja tulla kuulluksi. Taloudellista tehokkuutta, tuottavuutta ja suoritteita laskevat järjestelmät eivät ota riittävästi huomioon näitä ihmisen hyvinvoinnin kannalta hyvin keskeisiä tarpeita, ja seuraukset ovat nähtävissä paitsi inhimillisellä tasolla ihmisten kasvavana yksinäisyytenä ja syrjäytymisenä pitkällä aikavälillä myös raskaampien palvelujen tarpeen kasvuna. Lyhyen tähtäimen säästöt voivat aiheuttaa pitkällä tähtäimellä ongelmien pahenemisen ja kustannusten kasvun.

Kolmannen sektorin ja järjestöjen nähdään ulottavan toimintansa palveluja tuottavia yrityksiä ja julkisia palveluja paremmin myös sellaisiin palveluihin, jotka eivät ole liiketaloudellisesti kannattavia ja joita ei ole haluttu järjestää julkisin varoin. Osa toiminnasta voidaan tehdä järjestöissä vapaaehtoistyönä tai ilman korvausta.

Tätä taustaa vasten on kysyttävä, miksi palveluja tuottavien järjestöjen ja yritysten välisen kilpailuneutraliteetin tulkinnoissa on oltu Suomessa niin tarkkoja ja miksi aihe on ylipäättään noussut niin keskeiseksi keskusteltaessa järjestöjen roolista palvelujen tuottajana. Järjestöjen ja yritysten tuotemarkkinoiden on katsottu olevan kilpailuoikeuden näkökulmasta osin erilliset, koska lähtökohdat ja tavoitteet sekä tavat toimia ja myös kohderyhmät voivat olla hyvinkin erilaiset. Keskustelussa pitäisi korostaa järjestötoiminnan merkitystä yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistajana sekä järjestöjen palvelutuotannon laajempia toiminnan ulottuvuuksia.

Toisaalta myös yritysten kohdalla on unohdettu, ettei pääomalle tuottoa tavoitteleva yritystoiminta ole ainoa yritysmalli. Myös yrityksen ensisijaisena lähtökohtana voi olla palvelun tarpeeseen vastaaminen eikä voiton tavoittelu. Esimerkiksi Suomen nykyinen osuuskuntalaki antaa mahdollisuuden perustaa osuuskunta pääasiassa aatteellisen tarkoituksen toteuttamista varten.

Milloin kilpailutilanne pitää ottaa huomioon? Yritysten ja järjestöjen väliseen kilpailuun liittyviin kysymyksiin törmätään vasta silloin, jos paikkakunnalla on

molempia tarjoamassa palveluja. Maaseudun pitkien etäisyyksien pienillä palvelumarkkinoilla ongelmana on kuitenkin pikemminkin palvelutuottajien vähäinen määrä tai se, että tuottajia ja kilpailua ei ole lainkaan. Etäisyydet ja harva asutus nostavat palvelujen tuottamisen kustannuksia, eikä se hinta, joka palvelusta voidaan usein vielä pienituloisilta asiakkailta periä, riitä välttämättä kattamaan edes palkka- ja matkakustannuksia, jolloin palvelujen tuottaminen ei kiinnosta liikeluonteellisin perustein toimivia yrityksiä. Tarvittaisiin niin tutkimusta kuin hallinnon aitoa paneutumista sen määrittämiseksi, miten esimerkiksi kunnissa tulisi voimassa olevan lainsäädännön puitteissa tulkita paikallisia kilpailuololoja niin palveluja hankittaessa kuin muutenkin järjestötoimintaa tuettaessa. Tarvittaisiin konkreettiset ohjeet siitä, miten maaseudun markkinoiden toimivuutta tai toimimattomuutta voidaan arvioida.

7.4.4 KANSALLISET OLOSUHTEET JA EU-LAINSÄÄDÄNTÖ

Euroopan unionin jäsenenä Suomi on joutunut ottamaan huomioon ja soveltaamaan unionin sisämarkkinasääntelyyn liittyviä säädöksiä, jotka koskevat julkisia tukia ja kilpailun rajoittamista. Aihetta on pohdittu useissa työryhmissä, selvityksissä ja tutkimuksissa. Niissä on tarkasteltu laajasti muun muassa sitä, milloin yhdistyksen toimintaa voidaan pitää yleishyödyllisenä ja milloin se on katsottava elinkeinotoiminnaksi.

Vaikka nämä selvitykset ja tutkimukset ovat tuoneet esille järjestöjen toimintaedellytysten kannalta hyvin tärkeitä kehittämiskohteita muun muassa lainsäädännössä, puuttuu niistä ja käynnissä olevasta ajankohtaisesta keskustelusta maaseudun palvelujen ja järjestöjen kannalta erittäin keskeinen näkökulma: miten kilpailuneutraaliteetin vaatimusta tulkitaan Suomessa sellaisilla alueilla, joilla kilpailu ja markkinat eivät pitkien välimatkojen ja pienen väestöpohjan vuoksi toimi ja palvelujen tuottaminen ilman julkista tukea ei ole mahdollista?

On kansallinen poliittinen valinta, miten tilanteeseen suhtaudutaan ja miten näitä palveluaukkoja paikataan tai ollaan paikkaamatta. Julkisella vallalla ja poliittisilla päätöksentekijöillä on mahdollisuus kansallisesti määritellä, miten tällaisilla huonosti toimivilla markkinoilla turvataan palvelujen saatavuus ja rahoitus. Kilpailua ja markkinoiden vapaata toimintaa painottava ajattelu on monissa palveluissa ja alueilla varsinkin maaseudulla johtanut palveluaukkojen syntyneeseen, kun muuta palvelutarjontaa ei järjestöjen tarjoamien palvelujen vähentyyessä ole syntynytäkään.

Olisikin pohdittava, millä tavoin kilpailun tai markkinoiden olemassaolo voitaisiin käytännössä osoittaa. On ehdotettu muun muassa markkinoiden toimivuutta tai toimimattomuutta osoittavan testin luomista. Jos markkinat eivät tällaisen testin perusteella toimisi, julkisella vallalla olisi palvelujen turvaamiseksi mahdollisuus määritellä kyseiselle palvelulle ja palvelun tuottajalle julkisen palvelun velvoite, jolloin korvaus palvelun tuottamisesta voitaisiin maksaa valtiontuki- ja hankintalainsäädännön rajoittamatta.

Tähän liittyen Suomessa olisi määriteltävä kansallisesti, omista olosuhteistamme ja palvelutuotantomme lähtökohdista lähtien, mitä palveluja meillä katsotaan yleishyödyllisiksi ei-taloudellisiksi palveluiksi ja mitkä palvelut taas yleis-

hyödyllisiksi taloudelliseksi palveluiksi ja mitkä palvelut näistä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi niin kutsutuiksi SGEI-palveluiksi. Nämä SGEI-palvelut ovat palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että julkinen valta haluaa turvata niiden saatavuuden, vaikka markkinoilla ei olisi riittävästi palvelun tarjoajia.

Maaseudun palvelujen ja järjestöjen näkökulmasta ratkaisevaa on huomata, että valtiontuki-, sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö koskee vain taloudellista toimintaa. Ei-taloudellisia palveluja nämä säädökset eivät koske. Taloudellista ja ei-taloudellista toimintaa ei ole määritelty tavoilla, jotka olisivat helposti sovitettavissa yhteen maaseudun pitkien välimatkojen ja toimimattomien markkinoiden tai järjestöjen toimintaperiaatteiden kanssa. Nämä käsitteet ja niiden tarjoamat mahdollisuudet järjestöjen tuottamien palvelujen rahoittamiseksi tulisi selvittää, ja tämän tarkastelun tulisi perustua suomalaisen hyvinvointipalvelujen järjestämisen malliin, jossa julkinen vastuu palvelujen tarjoamisessa ja kansalaisten perusoikeuksien turvaamisessa on keskeinen.

Nämä vaikeat määrittelyt ovat maaseutukuntien ja maaseudun palvelujen järjestämisen kannalta erittäin tärkeitä sen vuoksi, että niihin perustuvan, osin varsin monimutkaisen lainsäädännön kautta päätetään käytännössä siitä, miten kuntien tulee hankkia niiden järjestämisvastuulla olevat palvelut. Vastaavasti nämä määrittelyt ovat tärkeitä järjestöjen kannalta, koska järjestöjen tuottamissa palveluissa on usein kysymys juuri tällaisista ei-taloudellisista palveluista tai palveluista, joiden tuottamiseen markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita. Järjestöjen palvelutoimintaa syntyy sellaisille alueille ja sellaisiin palveluihin, joista julkinen sektori ei huolehdi ja jotka eivät kiinnosta palveluja tuottavia yrityksiä. Järjestöjen palvelutoimintaa ei voida myöskään laskea vapaaehtoistoiminnan varaan, varsinkaan harvaan asutulla ja ikääntyvällä maaseudulla. Säännöllisyyttä ja sitoutumista edellyttävään palvelutuotantoon tarvitaan palkattuja työntekijöitä myös järjestöissä, ja tällaisten yhteiskunnallisesti tärkeiksi katsottavien palvelujen rahoittamiseen tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja.

Maaseutukuntien ja julkisen vallan näkökulmasta yleishyödyllisen toiminnan rajanveto on ennen kaikkea yhteiskuntapoliittinen eikä niinkään verotuksellinen tai kilpailuoikeudellinen kysymys. Jos esimerkiksi kunnissa halutaan tukea vanhusten kotona asumista mahdollisimman pitkään, on ratkaistava, miten nämä tuki-, hoiva- ja virkistyspalvelut jatkossa järjestetään. Jos kuntien varat eivät riitä eikä palvelujen tuottaminen ole liiketaloudellisesti kannattavaa, järjestöt voivat paikata näitä palveluaukkoja, mutteivät pelkästään vapaaehtoisvoimin tai markkinaehtoisesti.

Tämän tutkimuksen mukaan on alueita ja palveluja, joissa kansalaisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen on kyseenalaista, ellei palvelujen tuottamiseen voida ohjata julkista tukea. On poliittinen valinta, miten tähän tilanteeseen halutaan suhtautua. Niin ikään on poliittinen valinta, miten järjestöjen palvelutoimintaan tällaisissa toimimattomien markkinoiden olosuhteissa halutaan suhtautua. Järjestöille maksettavat tuet ja avustukset voidaan nähdä kilpailua vääristävinä kiellettyinä valtiontukina, tai järjestöjen palvelutoiminta voidaan määritellä maaseudun ikäihmisten perusoikeuksia turvaavaksi toiminnaksi, jota halutaan tukea julkisin varoin.

7.4.5 YHTEISÖTALOUS EUROOPASSA, ENTÄ SUOMESSA?

Niin työ- ja elinkeinoministeriön kuin valtiovarainministeriönkin hallinnonalalla vedotaan siihen, että kansallisen lainsäädäntömme ja sen tulkintojen tulee olla linjassa Euroopan unionin säädösten kanssa. Tästä on pidetty hyvin huolta kilpailuneutraliteettia ja valtiontukia koskevissa asioissa. Samaan aikaan on kuitenkin kysyttävä, mikseivät Euroopan parlamentin yhteisötaloutta ja sen tärkeää merkitystä korostavat linjaukset¹⁰⁴ näy kansallisessa hallinnossamme ja päätöksenteossamme. Onko elinkeinotoiminnan kilpailuneutraalisuutta korostava linja suhtautumisessa järjestötoimintaan sittenkin osoitus kansallisesta kapeakatseisuudesta?

Tässä Euroopan parlamentin yhteisötaloutta koskevassa päätöksessä korostuvat monet tämänkin tutkimuksen perusteella erittäin keskeiset kolmannen sektorin toimintaan liittyvät kysymykset. Parlamentin päätöksen perusteluissa¹⁰⁵ todetaan, että yhteisötaloudella on sekä taloudellisen että sosiaalisen toimijan rooli. Yhteisötalouden yrityksille on luonteenomaista pääomayrityksistä poikkeava yritysmuoto, ja ne ovat yksityisiä, viranomaisista riippumattomia yrityksiä, jotka vastaavat jäsentensä ja yleistä etua koskeviin tarpeisiin ja vaatimuksiin.

Tässä kohdin on huomattava, miten eurooppalaiset ja suomalaiset käsitteet ja määritelmät menevät ristiin ja johtavat herkästi myös väärinkäsityksiin. Euroopassa yhdistykset määritellään monissa yhteyksissä yrityksiksi. Eroja on myös siinä, että Euroopassa yritykset jaotellaan huomattavasti useammin voittoa tavoitteleviin ja voittoa tavoittelemattomiin. Suomalaista kehitystä hieman kärjistäen tulkiten yhdistyksiä on ryhdytty meillä tarkastelemaan samalta viivalta voittoa tavoittelevien yritysten kanssa, eikä keskustelu voittoa tavoittelemattomasta yritystoiminnasta ole Suomessa vielä alkua pidemmällä.

Euroopan parlamentin päätöksessä nostetaan esille tarve tunnistaa ja ottaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden lainsäädännössä huomioon ne organisaatiot, joiden lähtökohtana on taloudellisen voiton tavoittelun asemesta yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen tai jonkin väestöryhmän kuten lasten, vanhusten tai vammaisten tarpeisiin vastaaminen.

Yhteisötalouden yritykset määritellään päätöksen perusteluissa seuraavien yhteisten ominaisuuksien ja arvojen perusteella:

- henkilökohtaisten ja sosiaalisten tavoitteiden asettaminen etusijalle pääomaan nähden
- yhteisvastuullisuuden ja vastuun periaatteiden puolustaminen ja täytännönpano
- käyttäjäjäsenten etujen ja yleisen edun yhdistäminen
- jäsenten toteuttama demokraattinen valvonta
- jäsenten vapaaehtoinen ja avoin liittyminen

¹⁰⁴ European Parliament resolution on Social Economy (2008/2250(INI)). Huom. Päätöksen suomennoksessa puhutaan osuus- ja yhteisötaloudesta, tässä käytetään termiä yhteisötalous.

¹⁰⁵ European Parliament resolution on Social Economy (2008/2250(INI)), päätöksen perustelut

- itsenäinen hallinto ja riippumattomuus viranomaisiin nähden ja
- ylijäämän suurimman osan ohjaaminen kestävän kehityksen, jäsenille palveluista koituvan hyödyn ja yleisen hyödyn tavoitteiden saavuttamiseen.

Parlamentin päätöksen perusteluissa todetaan, että yhteisötalous erottuu päivä päivältä enemmän merkittävänä taloudellisena ja yhteiskunnallisena toimijana. Päätöksessä todetaan, että jäsenvaltioiden ja Euroopan komission tulisi rakentaa lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon tämäntyyppisen taloudellisen toiminnan. Parlamentin päätöksessä sanotaan, että yhteisötalouden yrityksiin ei pitäisi soveltaa samaa kilpailusääntöjen tulkintaa kuin muihin yrityksiin ja että ne tarvitsevat turvallisen lainsäädäntökehyksen, jonka perustana on niiden erityisarvojen tunnistaminen.

Ongelma on, että yhteisötalouden käsitettä ja sen käytännön ilmenemis- muotoja – osuuskuntia, keskinäisiä yhtiöitä, yhdistyksiä, sosiaalisia yrityksiä, kolmatta sektoria – tunnetaan unionin tasolla ja jäsenmaissa kovin huonosti. Tämä todetaan päätöksessä hyvin selvästi. Unionissa ja jäsenvaltioissa tulisi parlamentin mukaan tunnistaa tämäntyyppinen toiminta nykyistä paremmin ja ottaa käyttöön muun muassa sitä koskevia rahoitusjärjestelmiä, mikroluottoja, verohelpotuksia ja EU:n rahoitusinstrumentteja sekä luoda sitä koskevaa lainsäädäntöä. Päätöksessä todetaan, että tämäntyyppinen toiminta ”voi menestyä ja hyödyntää kaikki mahdollisuutensa vain, jos sillä on tarkoituksenmukaiset poliittiset, lainsäädännölliset ja toiminnalliset olosuhteet ja edellytykset”. Lisäksi korostetaan, että yhteisötalouden organisaatiot voivat olla keskenään hyvin erilaisia. Tämä erilaisuus ja kunkin organisaatiomuodon erilaisuus on otettava asianmukaisesti huomioon.

Mielenkiintoinen kysymys on, mikseivät nämä parlamentin linjaukset ole vaikuttaneet suomalaisen hallinnon ja politiikan suuntaan. Onko niin, etteivät poliitikot ja virkamiehet tunne asiaa ja kolmatta sektoria ja järjestöjä koskeva keskustelu ja linjaukset ovat siksi painottuneet vahvasti elinkeinotoiminnan ja kilpailuneutraalisuuden edistämiseen?

Kuten Euroopan parlamentin päätöksessä todetaan, yhteisötalous kuuluu entistä enemmän paikalliseen ja alueelliseen dynamiikkaan ja useat kaikkein innovatiivisimmista organisaatioista ovat pienikokoisia ja toimivat paikallisella tasolla. On selvää, että jo alan terminologian ja määritelmien selventämisessä ja täsmentämisessä on paljon tehtävää.

Tämä tutkimus vahvistaa tarvetta keskustella ja tehdä selvät poliittiset linjaukset siitä, miten Suomessa suhtaudutaan tällaiseen sosiaalisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita korostavaan taloudelliseen toimintaan, miten se määritellään ja minkälaista sitä koskevaa lainsäädäntöä meillä kansallisesti luodaan. Lupaava alku on keväällä 2010 vilkastunut keskustelu yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä. Sitä Suomessa määriteltäessä ei tule ohittaa järjestöjä ja niiden palvelutuotantoa.

7.5 Ehdotuksia toimenpiteiksi

Tutkimuksen aineistojen ja johtopäätösten pohjalta voidaan tiivistää seuraavia toimenpide-ehdotuksia. Ne koskevat niin kuntia kuin valtiovaltaa ja liittyvät palvelujen ja järjestöjen rahoittamiseen.

1. Kuntien on jatkettava järjestöjen monipuolista tukemista.

Kuntien on tärkeää jatkaa järjestöjen tukemista, tavalla tai toisella. Ohjattiinpa tuki järjestölle sitten euroina maksettavana toiminta-avustuksena tai muuna rahallisenä tukena, toimitilana, harrastus- tai liikuntavuorona tai kunnan työntekijän työpanoksena, kun hän osallistuu järjestön tapahtuman järjestelyihin tai urheiluseuran jumpan ohjaamiseen, se tuottaa järjestössä aina lisäarvoa. Järjestöissä korostetaan kuntien myöntämien yleisavustusten merkitystä kohdennettujen avustusten asemesta. Pienikin tuki on paitsi osoitus kunnan järjestötoimintaa kohtaan osoittamasta arvostuksesta myös tärkeä lisä eri tahoilta pienistä lähteistä rahoituksensa keräävän järjestön talouteen. Kuntien tuki kannustaa ihmisiä mukaan järjestöjen toimintaan ja vapaaehtoistyöhön, mikä lisää ihmisten välistä kanssakäymistä ja vahvistaa yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa. Nämä kunnillekin erittäin tärkeät yhteisön ominaisuudet eivät synny ja säily itsestään, vaan niiden eteen on investoitava, myös taloudellisesti. Jos nämä ominaisuudet päästetään rapautumaan, voidaan perustellusti kysyä, minkälainen ihmisten yhteisö kunta enää silloin on.

2. Kuntien ja järjestöjen yhteistyötä ja tiedonkulkua on parannettava.

Kuntien rooli järjestötoiminnan tukijana voidaan nähdä myös koordinoinnin, tiedonvälityksen ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön kannustamisen näkökulmasta. Kuntarakenteen ja kuntien työntekijöiden viran- ja toimenkuvien muuttuessa monissa kunnissa ei enää ole henkilöä, jonka tehtäviin kuuluisi järjestöjen yhteyshenkilönä toimiminen tai järjestöjen yhteystietojen päivittäminen. Jos tämä perustyö jää kunnissa hoitamatta, on selvää, että tiedonkulku ja yhteistyön edellytykset heikkenevät. Hyvä tiedonkulku ja avoin vuorovaikutus lisäävät kunta-laisten luottamusta hallintoon. Asia tulee nähdä myös toisinpäin. Mitä paremmin kunnan työntekijät ja luottamushenkilöt tuntevat kunnassa toimivat järjestöt, sitä helpompaa yhteistyön ja erilaisten kumppanuuksien rakentaminen on. On siis tärkeää, että kunnat niukkenevista resursseistaan huolimatta panostavat järjestötoimintaan myös tätä kautta.

3. Kuntien on laadittava järjestöstrategia.

Mitä monipuolisemmiksi palvelujen järjestämisen muodot kunnassa muodostuvat ja mitä enemmän kuntaan syntyy vaihtoehtoista palvelutuotantoa, sitä tärkeämpää on, että kunnassa laaditaan oma järjestöstrategia. Vaikka kunnan yhteistyöllä järjestöjen kanssa olisikin pitkät ja tutut perinteet, toimintaympäristön muuttuessa on paikallaan kirjoittaa auki ne tavoitteet ja toimenpiteet, joilla yh-

teistyötä järjestöjen kanssa halutaan pitkällä aikavälillä rakentaa. Miten kunta tukee järjestöjä vapaaehtoistoiminnan ja yhteisöllisyyden vahvistajana, miten kunta toimii palveluja tarjoavien järjestöjen suhteen, mitä palveluja kunta haluaa ostaa kolmannelta sektorilta, minkälaisia muita yhteistyösopimuksia kunta haluaa järjestöjen kanssa solmia? Entä mitä kunta toivoo järjestöiltä kuntalaisten mielipiteiden ja toiveiden esille tuojana?

4. Kunnissa on luotava menetelmiä vapaaehtoistoiminnan edistämiseksi.

Vaikka tämän tutkimuksen perusteella onkin selvää, ettei sitoutumista ja säännöllisyyttä edellyttäviä palveluja ja apua voida odottaa maaseudun pienen ja ikääntyvän asukaspuhjan olosuhteissa hoidettavan vapaaehtoisten voimin, vapaaehtoistyön merkitys kasvaa tulevana vuosikymmeninä. Myös maaseutukunnissa ja järjestöissä tulisi pohtia, minkälaisin uusin tavoin ne voisivat edistää vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia ja houkuttaa vapaaehtoistoimintaan mukaan uusia ihmisiä ja miten esimerkiksi kuntien palvelutuotannossa voitaisiin suunnitelmallisesti hyödyntää vapaaehtoisten työpanosta ja osaamista nykyistä paremmin.

Vapaaehtoistoiminnan tulevaisuutta suunniteltaessa tärkeää on huomata, ettei vapaaehtoistoiminta kuulu vain kolmannelle sektorille, vaan se ulottuu kolmannen sektorin, julkisen ja yritystoiminnan ylitse. Puhutaan horisontaalisesta vapaaehtoistoiminnasta.

5. Valtiovallan on otettava huomioon järjestötoiminnan erityispiirteet.

Tällä hetkellä kolmanteen sektoriin ja järjestöihin sekä niitä koskevan lainsäädännön kehittämiseen ja tulkintoihin liittyvä keskustelu painottuu voimakkaasti kilpailuneutraliteettiin ja elinkeinotoiminnan rajanvetoihin. Tämä liittyy niin verotukseen kuin järjestöille myönnettäviin työllistämistukiin, Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjauksiin ja julkisiin hankintoihin. On hämmästyttävää, miten pahoin järjestötoiminnan yhteisöllisyyttä, ihmisten välistä kanssakäymistä ja vapaaehtoistoimintaa tukeva rooli on jäänyt tässä keskustelussa sivuun.

Sekä poliittisessa puheessa että ministeriöiden virkamiesvalmistelussakin olisi otettava huomioon nämä järjestötoiminnan vahvuudet. Julkinen valta ei voi omin toimenpitein luonnollisestikaan itse synnyttää vahvaa kansalaisyhteiskuntaa ja kolmatta sektoria, mutta se voi pyrkiä luomaan sellaista lainsäädäntöä ja sellaisia keinoja, jotka ottavat huomioon paitsi markkinoiden ja kilpailun vaatimukset myös vähintään yhtä tärkeän yhteisöllisyyttä ja ihmisten välistä kanssakäymistä vahvistavan järjestöjen roolin.

6. Valtiovallan on määriteltävä yhteisötaloutta koskevat käsitteet ja lainsäädäntö.

Edelliseen liittyen on erittäin tärkeää, että niin hallinnossa kuin politiikassakin perehdytään Euroopan unionin yhteisötaloutta koskeviin linjauksiin ja määrittelyihin. Suomessa on linjattava, miten tällaiseen sosiaalisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita korostavaan taloudelliseen toimintaan suhtaudutaan, miten se määritellään ja minkälaista sitä koskevaa lainsäädäntöä kansallisesti luodaan.

Yhteisötaloutta määrittelevien käsitteiden ja linjausten rinnalla myös koltta sektoria, yleishyödyllisyyttä, yleishyödyllisiä palveluja sekä taloudellisia ja ei-taloudellisia palveluja koskevien määritelmien täsmentäminen olisi välttämättöä. Määrittelyjen pohjaksi tarvitaan tutkimusten tuottamaa informaatiota, mutta ilman poliittisia linjauksia ja päätöksiä käsitteet, keskustelu ja itse käytännön toiminnan edistäminen jäävät tehottomiksi.

7. Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset on turvattava.

Järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten selvittäminen on yksi suurimmista haasteista, joiden pohtimisessa eri ministeriöiden, Kuntaliiton ja Raha-automaattiyhdistyksen sekä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan roolit ja yhteistyö ovat hyvin keskeisiä.

Raha-automaattiyhdistyksen vetäytyminen järjestöjen palvelutuotannon rahoituksesta kilpailun vääristämisen estämiseksi on synnyttänyt varsinkin syrjäseuduilla monien palvelujen kohdalla selviä palveluaukkoja ja kohtuuttomia tilanteita. Järjestöt eivät useinkaan ole löytäneet korvaavaa rahoitusmuotoa, eikä yritysten palvelutoimintaa ole syntynyt riittävästi. On selvitettävä, olisiko markkinoiden toimivuutta osoittavan testin rakentaminen ja sen soveltaminen myös Raha-automaattiyhdistyksen avustuspäätöksiä valmisteltaessa yksi keino varmistaa se, että RAY:n tukea ohjautuisi niille alueille, missä ei ole toimivia palvelumarkkinoita ja missä tuki ei siten voi vääristää kilpailua. Jos Raha-automaattiyhdistyksen avustukset eivät tule kysymykseen tai jaettavissa olevat peliautomaattituotot pienenevät entisestään, valtion on pohdittava ja sovellettavia muita, korvaavia ratkaisuja maaseudun järjestöjen ja ihmisten perusoikeuksia turvaavien palvelujen rahoittamiseen.

8. Järjestöjen mahdollisuuksia työllistää on parannettava.

Järjestöjen hyödyntämät työvoimapolitiittiset määrärahat ovat olleet monille maaseudulla työttömäksi jääneille mahdollisuus päästä mielekkääseen ja tarpeelliseen työhön. Alueilla, joissa avointen työmarkkinoiden työpaikkoja on tarjolla hyvin vähän, kuten esimerkiksi Kainuussa ja Lapissa, järjestöt ovat työllistämistukien ja työvoimahallinnon projektiavustusten turvin pystyneet luomaan työpaikkoja myös vaikeasti työllistyville pitkäaikaistyöttömille.

On tärkeää, että työ- ja elinkeinoministeriössä otetaan nykyistä paremmin huomioon se, että myös maaseudulla toimivilla järjestöillä on työllistäessään usein tavoitteena myös ihmisen laajemman hyvinvoinnin kohentaminen: henkisen, fyysisen ja sosiaalisen elämänhallinnan parantaminen ja syrjäytymisen kierteen katkaiseminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että järjestöt työllistävät usein muutoin vaikeasti työllistyviä ihmisiä, ikääntyneitä, pitkäaikaistyöttömiä, maahanmuuttajia ja vajaakuntoisia.

Ottaen huomioon tämän ja sen, että avointen työpaikkojen luominen ja työttömien työllistäminen on monissa maaseutukunnissa yksi kaikkein vaikeimmista tehtävistä, on nykyinen työvoimapolitiittisten määrärahojen vaikuttavuutta korostava sektoriajattelu hyvin kapeaa ja ristiriidassa muutoinkin vaikean työllisyystilanteen kanssa.

Kilpailuneutraliteettia painottavan ajattelun ulottuessa nykyisin myös kolmannen sektorin työllistämiseen ovat järjestöjen työllistävän toiminnan yhteiskunnalliset ja sosiaaliset vaikutukset jääneet tarkastelussa täysin syrjään. Ministeriöiden välisen yhteistyön tiivistäminen lainsäädäntöä valmisteltaessa on välttämätöntä vaikutusten arvioimiseksi eri näkökulmista.

9. Järjestöjen toiminnan ja palvelujen rahoitukseen on kehitettävä uusia ratkaisuja.

Sitä, että järjestöt ja kunnat ovat maaseudulla käyttäneet työllisyyspoliittisia määrärahoja apuna työllistäessään pitkäaikaistyöttömiä ja luoneet sitä kautta mahdollisuuksia tuottaa palveluja, voidaan pitää monella tavoilla myös huonona ratkaisuna. Se on monilla paikkakunnilla ollut ainoa mahdollisuus järjestää esimerkiksi järjestön ikäihmisille tarjoamien tukipalvelujen rahoitus, kun kunnalla ei ole ollut palveluihin varaa eikä muuta rahoitusta ole löydetty.

Järjestelmä, jossa palvelujen tuotantoa hoidetaan tällä tavoin pitkäaikaisyöttömien ja palkkatuen avulla, ei ole palvelujen laadun, asiakkaan eikä työntekijänkään kannalta järkevä ratkaisu. Tarvittaisiin pitkäjänteisempiä, inhimillisesti katsoen oikeudenmukaisempia ja myös julkisia varoja tarkoituksenmukaisemmin hyödyntäviä ratkaisuja.

Ehdotukset perustulosta herättävät aina poliittisia intohimoja ja kärkeviä mielipiteitä. Mitä termiä sitten käytetäänkin, tällaisen perustuloa, kansalaispalkkaa, kansalaistyötä, osallistumistuloa tai järjestöpalkkaa koskevan järjestelmän luominen ei ole helppoa, mutta se tulee tämän tutkimuksen aineistoissa monta kertaa esille yhtenä selvittämisen arvoisena mahdollisuutena ohjata työtä vailla olevat ihmiset järkevään ja tarpeelliseen, yhteiskunnallisesti tärkeään työhön järjestöjen kautta juuri sellaisilla alueilla, missä palvelujen järjestäminen ilman julkista rahoitusta on mahdotonta. Paltamossa toteutettava niin kutsuttu täystyöllisyyskokeilu on yksi mielenkiintoinen askel tällaisen kansalaispalkan suuntaan. Se on tervetullut yritys murtaa työttömyysturvan ja toimeentulon sekä tekijää vailla olevien töiden välistä muuria.

10. Vapaaehtoistyön ja palkkatyön rajanvetoja on tarkennettava.

Poliittisten päätöksentekijöiden on ymmärrettävä tässäkin kohden vastuunsa kolmannen sektorin suhteen. Jos järjestöjen odotetaan osallistuvan palvelujen tuottamiseen syrjäseuduilla eikä pitkäjänteisyyttä ja sitoutumista edellyttävien palvelujen tuottamista voida laskea vapaaehtoisvoimien varaan, järjestöt tarvitsevat rahoitusta työntekijöiden palkkaamiseen. Jos kuntien varat eivät riitä ja muukin julkinen rahoitus vedetään kilpailuneutraliteettiin vedoten pois, kuka palvelut rahoittaa?

Myös järjestötoimintaan osallistumisen ja työttömyysturvan välisiä rajanvetoja on syytä tarkastella uudelleen. Yhtenä räikeimpänä epäkohtana on nähty vapaaehtoisten palokuntien toimintaan osallistuville työttömille maksettavien hälytyskorvausten vaikutus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Lomautettujen tai työttömänä olevien osallistuessa VPK-toimintaan ansiosidonnaisen työttö-

myysturvan ja hälytyskorvausten yhteen sovittamista koskevien päätösten tekeminen voi kestää viikkoja, jopa kuukausia.

Käytäntö on koettu epäoikeudenmukaiseksi ja välttämättä korjattavaksi, varsinkin kun hälytyksiin osallistuville maksettavat korvaukset ovat pieniä ja työ on vaarallista ja riskialtista. On selvää, ettei julkinen valta pystyisi huolehtimaan laajan maaseudun palo- ja pelastustoimesta ilman näitä järjestöissä toimivia vapaaehtoisia. Jo nykyisin toiminta on monilla paikkakunnilla vaikeuksissa, kun uusia tai nuoria vapaaehtoisia ei tahdo löytyä riittävästi eikä hälytystehtäviin löydy päiväsaikaan paikkakunnalla olevia lähtijöitä.

11. Palvelutehtävien koulutus- ja pätevyysvaatimuksista on sovittava.

Lisääntyvät henkilökunnan koulutukseen liittyvät vaatimukset aiheuttavat järjestöissä runsaasti päänvaivaa. Vapaaehtoistyönä tapahtuvalle avulle tai vertais-tuelle ei luonnollisestikaan voida asettaa ammattitaito- ja koulutusvaatimuksia, mutta heti, jos järjestö palkkaa työntekijöitä ja tekee palvelujen tuottamiseksi yhteistyötä kuntien kanssa, nämä pätevyysvaatimukset ovat vastassa.

Mitä vaikeammaksi ammattitaitoisen ja riittävän pitkälle koulutetun henkilöstön saaminen raskaampiin ja vaativampiin hoito- ja hoiva-alan tehtäviin muodostuu, sitä selkeämmin olisi linjattava, minkälaista koulutusta edellytetään tukipalveluissa ja kevyemmissä hoiva-alan tehtävissä työskenteleviltä. Minkälaisen koulutuksen ja vastaavasti minkälaisen työ- ja elämäkokemuksen katsotaan antavan riittävän pätevyuden näihin tukipalvelutehtäviin?

Opetushallinnossa on yhdessä kuntien, järjestöjen ja sosiaali- ja terveystieteiden kanssa pohdittava, soveltuvatko kotityöpalvelun ammattitutkinto tai hoiva-avustajan tutkinto myös maaseudulla tyypilliseen monipalvelukonseptiin vai olisiko kehitettävissä jokin maaseudun olosuhteisiin vielä paremmin soveltuva koulutusmuoto ja vaatimukset ammattitaidosta.

12. On määriteltävä, miten erotetaan toisistaan elinkeinotoiminta ja yleishyödyllinen toiminta sekä taloudellinen toiminta ja ei-taloudellinen toiminta.

Suurimpia hallinnon ja päätöksentekijöiden haasteista tulee olemaan elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan välisen rajanvedon sekä siihen liittyvän monitahoisen lainsäädännön selkeyttäminen. Maaseudun palvelujen ja järjestöjen näkökulmasta ratkaisevaa on, että valtiontuki-, sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö ja siten nämä rajanvedot elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan välillä koskevat vain taloudellista toimintaa. Sitä ei ole määritelty vielä sen paremmin Euroopan unionin tasolla kuin meillä kansallisestikaan tavalla, joka olisi helposti sovitettavissa yhteen maaseudun pitkien välimatkojen ja toimimattomien markkinoiden kanssa. Osa järjestöjen toiminnasta on taloudellista, osa ei-taloudellista, mutta mihin raja näiden välillä vedetään, on epäselvää.

13. On määriteltävä, miten järjestetään ja rahoitetaan ne yhteiskunnan kannalta tärkeät palvelut, joiden tuottaminen markkinaehtoisesti ei ole mahdollista, sekä luotava tätä koskeva lainsäädäntö.

Suomessa tulisi, omista olosuhteistamme ja palvelutuotantomme lähtökohdista käsin, määritellä, mikä järjestöjen toiminta katsotaan ei-taloudelliseksi yleishyödylliseksi toiminnaksi ja mikä järjestöjen toiminta on vastaavasti yleishyödyllistä taloudellista toimintaa. Ei-taloudelliseen toimintaan ei pääsääntöisesti tarvitse soveltaa kilpailu-, valtiontuki- ja hankintalainsäädäntöä, kun taas yleishyödylliseen taloudelliseen toimintaan niitä on sovellettava, poikkeuksena kansallisesti niin kutsutuiksi SGEI-palveluiksi määritellyt palvelut.

Näiden tärkeiden rajanvetojen tekemiseksi tarvitaan lisää tutkimuksin tuotettavaa tietoa ja eri hallinnonalat ja toimijat kokoavaa aitoa yhteistyötä. Työ ei onnistu yksin EU-lainsäädäntöä ymmärtävien juristien tai elinkeinotoimintaa korostavien työ- ja elinkeinohallinnon virkamiesten tekemänä. Urakkaan tarvitaan heidän lisäksi mukaan myös ainakin kuntien, eri alojen järjestöjen, sosiaali- ja terveyshallinnon sekä valtiovarainministeriön asiantuntevia edustajia.

Peruskysymys on, minkälaista kansallista valtiontuki-, sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntöön pohjautuvaa ja muuta yhteisötalouden erityispiirteet huomioon ottavaa kansallista lainsäädäntöä meidän tulisi rakentaa, jotta turvaamme järjestöjen mahdollisuudet paikata niitä palveluaukkoja, joita maaseudulle syntyy, kun julkisen sektorin palvelut eivät riitä eikä yritysmäiselle palvelutuotannolle ole edellytyksiä.

7.6 Tulevaisuudenkuvia

Seuraavassa esitellään muutamia tutkimuksen tulosten ja johtopäätösten pohjalta hahmoteltuja tulevaisuudenkuvia, visioita, joiden tarkoitus on toimia enemmän ajatusten herättäjänä kuin toteuttamisvalmiina toimenpide-ehdotuksina. Visiot ovat osittain päällekkäisiä, keskenään ristiriitaisiakin.

Tulevaisuudenkuvien toivotaan herättävän ajatuksia ja keskustelua myös siitä, millä tavoin yritystoiminnan ja järjestöjen palvelutoiminnan rajanvetoja pitäisi Suomessa hahmottaa uudelleen.

Kuten tässä tutkimuksessa on todettu, kolmannen sektorin määrittelemineen on hyvin kirjavaa eikä kolmannen sektorin ja järjestöjen toiminnan laajentumista entistä merkittävämmäksi palvelujen tuottajaksi pidetä kovin tarkoituksenmukaisena. Samaan aikaan korostetaan yhteisöllisyyden merkitystä ja sitä, ettei maaseudun palvelujen tuottaminen useinkaan kiinnosta liiketaloudellisin perustein toimivia yrityksiä. Kun vielä otetaan huomioon se, ettei monien ihmisten perusoikeuksia toteuttavien palvelujen tuottaminen ole varsinkaan pitkien välimatkojen harvaan asutulla maaseudulla mahdollista ilman julkista tukea, herää kysymys, olisiko Suomessa kehitettävä täysin uudenlaisia, yhteiskunnallisesti tärkeää tehtävää toteuttavan taloudellisen yhteistoiminnan muotoja.

Kuntien ja kansalaisten kannalta erittäin tärkeä on myös kysymys siitä, millaisia omistusjärjestelyjä ja arvoja toivomme palvelutuotantomme. Jo nyt ter-

veyspalveluiden mutta kaiken aikaa entistä enemmän myös esimerkiksi vanhus-
tenhuollon palvelujen tuottajana toimii yrityksiä, joiden omistajana on kansain-
välisiä pääomasijoitusyhtiöitä. Niiden ensisijaisena intressinä on raha ja sijoitetun
pääoman tuotto. Olisi pohdittava, minkälaisia vaihtoehtoja tälle kehitykselle oli-
si mahdollista rakentaa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että Suo-
messä olisi tarve kiireellisesti ryhtyä hahmottelemaan sellaisia yhteisötalouden
muotoja, joissa taloudelliseen toimintaan ja tavoitteisiin yhdistyy vahvoja sosiaa-
lisia, yhteiskunnallisia ja paikallisia arvoja.

Muun muassa yhteiskunnallinen yrittäjyys, osuustoiminnallisen yhteistyön
laajentaminen kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottamiseen sekä kansalais-
järjestötulo voisivat olla avauksia, joilla kolmannen sektorin roolista ja tehtävistä
käytävään keskusteluun saadaan uutta väriä.

Tulevaisuudenkuva 1: Yhteiskunnalliset yritykset maaseudun palvelutuotannossa

Visio: Maaseudulla toimivat yhteiskunnalliset yritykset tuottavat tärkeitä perus-
palveluja, muun muassa vanhus-, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden tuki- ja
asumispalveluja, ja täydentävät julkisen sektorin tarjoamia palveluja.

Yhteiskunnalliset yritykset toimivat myös tärkeinä työllistäjinä. Niitä ovat
perustaneet niin maaseudulla toimivat järjestöt ja järjestöt yhdessä kuntien kans-
sa kuin yksittäiset yrittäjäksi ryhtyneet hoiva- ja hoitoalan ammattilaisetkin.
Yhteiskunnallisia yrityksiä varten on luotu Suomeen oma erityislainsäädäntönsä,
jossa määritellään niitä koskevat tavallisia yrityksiä edullisemmat investointi- ja
työllistämistukien ehdot sekä verotuksessa myönnettävät edut. Lisäksi lainsääd-
äntö mahdollistaa yhteiskunnallisten yritysten toiminnan yhteiskunnallisten ja
sosiaalisten vaikutusten huomioon ottamisen julkisissa hankinnoissa. Yhteiskun-
nalliset yritykset toimivat kuten muutkin yritykset, erotuksena se, että ne käyt-
tävät toiminnasta kertyvän taloudellisen tuloksen palvelujen lisäämiseen tai yh-
teisön hyvinvoinnin parantamiseen. Keskeistä niiden toiminnassa ja määrittelys-
sä on se, että ne toimivat yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsottujen tavoitteiden
toteuttamiseksi.

Yhteiskunnalliset yritykset selkeyttävät kolmannen sektorin toimintaa ja
rajanvetoja yritystoiminnan suuntaan. Yhteiskunnallisen yrityksen toiminta on
samalla tavalla vahvasti aatteeseen ja yhteisöllisiin arvoihin sidottua kuin yhdis-
tysten toiminta on nykyään. Ratkaisevana erona yhdistysten toimintaan on se,
että toiminta rahoitettaisiin liiketoiminnan keinoin, hyödyntämällä lainsäätäjän
yhteiskunnalliselle yritykselle määrittelemiä, tavallisten voittoa tavoittelevien
yritysten ehtoja edullisempia ehtoja.

Kokemuksia maailmalta:

Isossa-Britanniassa toimii arviolta 62 000 yhteiskunnallista yritystä ja niiden
palveluksessa on yli puoli miljoonaa ihmistä. Yhteiskunnalliset yritykset on to-
dettu Isossa-Britanniassa hyväksi ratkaisuksi erityisesti pitkäaikaissairaiden ja
vanhusten hoidossa. Niitä on syntynyt esimerkiksi silloin, kun palveluja tuottava
yksikkö on irtaantunut julkisen sektorin palvelutuotantokoneistosta ja siirtynyt
tuottamaan palveluja yhteiskunnallisen yrityksen muodossa.

Yhteiskunnallinen yritys on Isossa-Britanniassa ennen kaikkea poliittinen ja yhteiskunnallinen käsite. Juridisesti yhteiskunnallinen yritys voi olla esimerkiksi osuuskunta tai osakeyhtiö, jonka omistusta, tarkoitusta ja voitonjakoa on säädösin rajoitettu. Myös monet kolmannen sektorin järjestöt ovat perustaneet palvelutoimintaansa yhtiöitä, joiden omistajuutta tai jäsenyyttä on säädösin rajoitettu. Keskeisenä alan kehittämisen motiivina on ollut tarjota kansalaisjärjestöille legitiimi tapa toimia yrityksen kaltaisesti. Aikaisemmin selkeää tapaa toimia näin ei ole ollut.

Yhteiskunnalliselle yritykselle on asetettu kaksi keskeistä vaatimusta. Ensinnäkin sen tavoitteiden tulee liittyä jonkin yhteiskunnallisen tai ympäristöön liittyvän ongelman ratkaisemiseen. Toiseksi sen tulee ohjata vähintään puolet voitostaan toimintansa kehittämiseen.

Yhteiskunnallinen yritys nähdään yhdistelmänä julkista sektoria ja yritys-toimintaa – se nähdään bisnesratkaisuna yhteiskunnalliseen ongelmaan. Ero tavallisiin yrityksiin on arvoissa. Voittoa tehdään, mutta se pannaan kokonaan tai suureksi osaksi palvelujen lisäämiseen ja yhteisön hyvinvoinnin lisäämiseen.

Kokemukset yhteiskunnallisten yritysten toiminnasta Isossa-Britanniassa ovat hyviä. Jotkut niistä tuottavat palveluja jopa puolet julkisen sektorin palvelutuotantokoneistoa edullisemmin. Merkittävä ero on hallinto- ja johtamiskulujen karsimisessa. Hallintokuluja on pystytty karsimaan 30 prosentista jopa 6 prosenttiin. Niin ikään säästöjä on saatu panostamalla henkilöstön hyvinvointiin. Sairauspoissaolot ovat vähentyneet esimerkkiyrityksissä 22 sairauspäivästä vuodessa yhteen päivään. Henkilöstö on mukana yrityksen toiminnan suunnittelussa, johtamisessa ja päätöksenteossa, ja lisäksi sille maksetaan bonuksia sen perusteella, mitä vähemmän poissaoloja vuoden aikana kertyy.

Lähteet: Pättiniemi 2008, Laiho 2009, Karjalainen & Syrjänen 2009, Immonen 2009, Yle Radio Suomi, Päivän Peili 2.1.2010, Peattie & Morley 2008, www.yhteinenyritys.fi

Tulevaisuudenkuva 2: Osuuskunnat julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyömuotona

Visio: Maaseudulle perustetaan hyvinvointi- ja terveyspalveluja tarjoavia osuuskuntia yhteistyössä kuntien, kuntien ammattilaisten ja kuntalaisten kesken.

Esimerkki tällaisesta osuuskunnasta on asumispalveluja ja laajennettua kotipalvelua vanhuksille, pitkäaikaissairaille ja vammaisille tarjoava osuuskunta, jonka perustajajäseniä ovat yhteisöjäsenenä kunta, henkilöomistajina osuuskunnan palvelukseen siirtyvät kunnan työntekijät ja asiakasomistajina kuntalaiset. Kunta siirtää koko vastaavan oman palvelutuotantonsa osuuskuntaan ja sijoittaa osuuskuntaan sen summan, jolla se rahoitti nämä aiemmin itse tuottamansa palvelut.

Ratkaissevassa asemassa ovat siis työntekijät, joille osuuskunnan perustaminen tarkoittaa siirtymistä julkiselta sektorilta osuuskunnan palvelukseen ja osuuskunnan äänivaltaisiksi jäseniksi. Hyppy tällaisen yhteisen osuustoiminnallisen yrityksen työntekijäksi on huomattavasti pienempi kuin siirtyminen osakeyhtiönä toimivan yrityksen palvelukseen. Osuuskunnan erottaa osakeyhtiöstä sen osallisuus ja yhteisöllisyys, jäsen ja ääni -periaate sekä mahdollisuus hyötyä suoraan osuuskunnan tuloksesta.

Osuuskunnan ensisijainen tavoite ei ole voiton maksimoiminen, vaan se on ennen kaikkea jäsenyhteisö. Se kuitenkin hoitaa talouttaan tervettä kannattavuutta tavoitellen, jolloin sillä on maksamallaan bonuksilla mahdollista paitsi palkita työntekijöitä hyvästä laadusta ja tuloksekkaasta työskentelystä myös kannustaa kuntalaisia pitämään huolta omasta terveydestään ja toimintakyvystään mahdollisimman pitkään.

Osuuskunta on eräänlainen julkisen sektorin, markkinatalouden ja kansalaisjärjestötoiminnan hybridimuoto, uudenlainen tapa hahmottaa kunnan, työntekijöiden ja kuntalaisten yhteisiä tavoitteita ja yhteistä taloutta. Yhdistämällä kuntien verorahoitusta osuuskuntayrittämisen kannustavuuteen, demokraattisuuteen ja yhteisöllisyyteen voidaan hyödyntää niin julkisen sektorin ja yritystoiminnan kuin yhteisöllisyyttä korostavan kansalaisyhteiskunnan vahvuuksia ja mahdollisuuksia. Osuuskunta on jäsen ja ääni -periaatteen mukaisesti aidosti demokraattinen yhteisö, jossa kunnalla, työntekijällä ja kuntalaisella on tasavertainen mahdollisuus vaikuttaa osuuskunnan päätöksentekoon.

Syksyllä 2009 perustetun Suomen Terveys- ja hyvinvointiosuuskunnan (STH) tarkoituksena on tuoda uudenlaista ajattelua maamme terveydenhuollon uudistamiseen. Itäsuomalaisen kuntien perustama osuuskunta tuottaa perinteisiä terveys- ja sosiaalipalveluja sekä uusia hyvinvointipalveluja sekä rekrytoi ja välittää alan työvoimaa kunnille, kuntayhtymille, yrityksille ja järjestöille. Lisäksi se rakentaa valtakunnallista eTerveyskeskus-portaalia, jonka tarkoituksena on kannustaa kansalaisia omaehtoiseen terveydenhoitoon. Kokemuksia on Suomessa jo esimerkiksi lapsiperheiden sähköisistä terveysneuvontapalveluista.

Uusia sosiaali- ja terveysalalla toimivia osuuskunta on perustettu Suomessa viime vuosina erityisesti kotipalveluihin ja vanhustenhoitoon. Monet muutkin uudet osuuskunnat ovat aiempaa kiinnostuneempia sosiaalisten ongelmien ratkaisemisesta osuustoiminnan keinoin. Vaikka osuustoiminta on suomalaisille hyvin tuttu yritysmuoto (mm. päivittäistavarakauppa, osuuspankit, 1 300 vesiosuuskuntaa), hyvinvointipalvelujen ja kunnallisten palvelujen järjestämisen vaihtoehtoisena mahdollisuutena se tunnetaan vielä kovin huonosti.

Kokemuksia maailmalta:

Ruotsissa toimivat osuuskunnat ovat juridiselta muodoltaan taloudellisia yhdistyksiä, koska osuuskuntia koskevaa omaa lainsäädäntöä ei ole. Ruotsin taloudelliset yhdistykset ovat Suomeen verrattuna yhdistysten ja osuuskuntien välimuoto. Suomen lainsäädäntö erottelee yhdistystoiminnan ja yritystoiminnan sekä palkkatyön ja vapaaehtoistyön huomattavasti jyrkemmin, ja osuuskunta katsotaan meillä selvemmin yritykseksi kuin Ruotsissa, vaikka osuuskunta nykyisen lainsäädännön mukaan voidaankin perustaa myös aatteellisista lähtökohdista. Tästä näkökulmasta Suomen lainsäädäntö ja varsinkin yhdistyslain rajoittavuus ovat ongelmallisia.

Japanissa on sairaaloita, jotka toimivat lääkärin ja potilaiden perustamina osuuskuntina.

Lähteet: Koskiniemi 2007, Kumpusalo 2007, Pättiniemi 2007, Skurnik 2006, Vähämaa 2004, Rantanen ym. 2007

Tulevaisuudenkuva 3: Yhteissuunnittelulla ja -tuotannolla parempaan lopputulokseen

Visio: Kuntalaisten tarvitsemat palvelut suunnitellaan ja tuotetaan yhteistuumin kuntien, kuntalaisten ja järjestöjen kesken.

Maaseutukunnissa ryhdytään jo palvelujen järjestämistä suunniteltaessa kuuntelemaan ja osallistamaan kuntalaisia. Tämä voi tapahtua monilla eri tavoilla. Kunnan viranomais- ja luottamushenkilöjohto voi esimerkiksi jalkautua säännöllisesti kyliin käymään avointa vuoropuhelua kunnan ja kylien toiveista, kehittämisajatuksista ja reunaehdoista. Kunnanosiin voidaan myös perustaa aluelautakuntia tai kyläparlamentteja, joilla on valta osallistua suunnitteluun ja jopa oman alueensa palveluja koskevaan päätöksentekoon. Kolmas keino on kytkeä kylien laatimat kyläsuunnitelmat tiiviimmin osaksi kuntasuunnittelua tai rakentaa kunnan ja kylien yhteistyön pohjaksi sopimus- ja neuvottelumenettely, jonka kautta kylien asukkaiden hahmottelemat kehittämisideat tuodaan osaksi kuntien suunnittelua ja valmistelutyötä. Neljäs keino voisi olla ottaa esimerkiksi vanhempainyhdistykset mukaan koulujen ja päiväkotien tai eläkeläisjärjestöt vanhuspalvelujen konkreettisen toiminnan suunnitteluun.

Olivatpa kuntalaisten kuuntelemisen ja osallistamisen käytännön keinot minkälaisia tahansa, tavoitteena niissä kaikissa tulee olla kuntalaisten aito kuuleminen ja todelliset vaikutusmahdollisuudet.

Kuntalaiset otetaan mukaan myös varsinaiseen palvelujen tuottamiseen. Tämä voi tapahtua esimerkiksi luomalla vanhemmille viikoittaiset vuorot osallistua päiväkodin arkisiin tehtäviin kuten ruoan jakamiseen, siivoukseen, lasten pukemiseen, askarteluun tai ulkoiluun. Vanhusten asumisyksikössä omaiset ja kyläläiset kävisivät säännöllisesti ulkoiluttamassa vanhuksia, avustamassa heitä ruokailussa tai lukemassa päivän sanomalehdet. Tai nuorisotapahtuman järjestäminen annetaan nuorten itsensä tehtäväksi, aikuisten seurattessa sivusta tasavertaisena kumppanina ja tarvittaessa opastajana. Vaikka tällaista kuntalaisten osallistamista tapahtuu monin paikoin jo nyt, sen toimivuutta ja houkuttelevuutta parantamaan tarvitaan selvät, pidemmälle rakennetut konseptit. Vastuukysymyksistä ja ammatillista osaamista edellyttävistä tehtävistä sovitaan tarkasti.

Kokemuksia maailmalta:

Palvelujen yhteissuunnittelu ja tuotanto (co-production) on ajankohtainen ja kuuma keskustelunaihe maailmalla. Monissa Euroopan maissa etsitään keinoja sitouttaa kansalaiset ja kytkeä kolmas sektori tiiviimmin mukaan julkisista varoista rahoitettavien palvelujen suunnitteluun ja tuotantoon. Vaikka tilanteet eri maissa ovatkin erilaiset, perimmäiset syyt ovat kaikkialla samanlaiset: väestö ikääntyy, kansalaisten kriittisyys julkisia palveluja ja hallintoa kohtaan voimistuu ja taistelu niukentuvista julkisista varoista on entistä kovempaa. Euroopan kahdeksassa maassa tehdyn tutkimuksen mukaan vasta silloin, kun vanhemmat osallistuvat lastensa päiväkodin konkreettiseen käytännön työhön, he pääsevät mukaan myös palvelujen todelliseen suunnitteluun.

Mielenkiintoinen esimerkki asukkaiden kytkemisestä kunnan talouden suunnitteluun ja hoitamiseen on Saksan useissa kaupungeissa käytössä oleva kansalaistalous-järjestelmä (Bürgerhaushalt). Asukkaat, asukkaiden muodostamat

järjestöt osallistuvat kunnan eri osissa järjestettävissä tilaisuuksissa kunnan talousarvion ehdotusten muotoiluun ja niistä äänestämiseen. Järjestelmä täydentää edustuksellista päätöksentekojärjestelmää, ei ohita sitä.

Termiä co-production on vaikea suomentaa. Sitä voidaan tarkoittaa myös silloin, kun puhutaan palvelujen luomisesta kumppanuutena. Tavoitteena siinä on kytkeä kansalaisten ja asiakkaiden asiantuntemus ja kokemustieto tasavertaisesti ammatilliseen asiantuntijuuteen ja hälventää myös meillä Suomessa niin jyrkkää asiakkuuden ja kansalaisuuden rajaa.

Samaan teemaan liittyy keskustelu, jota Suomessa on käyty kuntien kehittymisestä hyvinvointivaltion rakennuskauden viranomaiskunnasta 1980–90-lukujen palvelukunnaksi ja edelleen 2000-luvun kansalaiskunnaksi. Kansalaiskunnassa kansalainen osallistuu päätöksentekoon, julkiset tehtävät siirtyvät lähemmäs kansalaisia ja kunnan infrastruktuuri tukee kansalaistoimintaa. Palvelutuotannon keskiössä on aikaisemman tehokkuuden asemesta kansalainen itse. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntalaiset ottavat aikaisempaa enemmän vastuuta oman lähiympäristönsä asioista eivätkä odota, että julkinen valta vastaa asioista.

Lähteet: Ryyänen 2000, Matthies 2009, Pestoff 2007, www.buergerhaushalt-europa.de

Tulevaisuudenkuva 4: Järjestötyötulo kolmannen sektorin mahdollisuutena

Visio: Maaseudun kolmannella sektorilla ja järjestöissä työskentelee uuden järjestötyötulon turvin satoja ihmisiä, jotka tarjoavat sellaista tukea, apua ja palveluja, joita kunnat ja yritykset eivät tuota ja joka työ on aikaisemmin jäänyt tekemättä, kun sille ei ole löytynyt rahoittajaa tai sitä ei ole voitu hoitaa vapaaehtoisten voimin.

Järjestötyötulo on yhteisön kannalta tärkeää työtä järjestössä tekeväälle henkilölle maksettava tuki. Työ voi olla esimerkiksi kylällä asuvien vanhusten kotona tehtävää siivousta, pyykin- ja ikkunanpesua, pieniä korjaustöitä, halonhakuuta ja lumitöitä, tai se voi olla kylätalon nuorisoiltojen päivystystä tai lapsiparkin järjestelyjä, kylä- tai seurantaloon lämmityksestä huolehtimista, urheiluseuran jumpan vetämistä, hiihtolatuksen ajamista, luistinradan jäädyttämistä ja auraamista, kylänraitin pusikoiden raivaamista tai muita pieniä tehtäviä, joiden hoitaminen ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa eikä siten kiinnostusta markkinoita. Tehtävät voisivat liittyä myös järjestön hallintoon tai toiminnan koordinointiin.

Järjestötyötuloa voisi saada tällaiseen järjestötyöhön tuleva työtön. Järjestötyötulon suuruus sovitettaisiin yhteen työttömyyspäivärahan, asumistuen ja toimeentulotuen kanssa, tai sillä voitaisiin myös kokonaan korvata nämä perinteiset työttömyydenaikaiset sosiaaliturvan muodot (vrt. Paltamon malli). Järjestötyötulo sallisi myös normaalin työn vastaanottamisen, sillä se pienentäisi sitä mukaa kuin työtulo kasvaisi. Näin se vastaisi myös osa-aikaisten ja määräaikaisten työsuhteiden aiheuttamiin toimeentulo-ongelmiin. Järjestötyötuloa voisi rohkeimman ja pisimmälle viedyn vision mukaan saada myös palkkatyössä tai yrittäjänä työskentelevä henkilö, joka haluaa tehdä vapaa-aikanaan yhteisön hyvinvointia lisäävää työtä järjestössä.

Järjestötyötulo olisi sovellettu perustulon tai kansalaispalkan muoto. Perustulolla tarkoitetaan kaikille kansalaisille automaattisesti ja ehdoitta kuukausittain maksettavaa rahaa. Kansalaispalkka taas on perustulon kaltainen tuki mutta maksetaan vain, jos kansalainen tekee hyödyllistä työtä. Tällaista työtä olisi juuri esimerkiksi kolmannella sektorilla tehtävä työ. Vaikka perustuloa ja kansalaispalkkaa koskevaa poliittista keskustelua on käyty Suomessa jo pitkään, asia ei ole edennyt. Yksi suurimmista syistä lienee vaikeus arvioida järjestelmän ja eri mallien kustannusvaikutuksia, sillä laskelmissa on otettava huomioon eri tulonsiirtojen yhteisvaikutukset, verotuksen muutos ja muita muuttujia kuten verovähennykset sekä tulosidonnaiset maksut.

Järjestötyötulon lähtökohta on selvästi erilainen kuin perustulon. Perustulo liitetään vahvasti ihmisten perusturvaan ja toimeentulon hankkimiseen. Järjestötyötulossa peruslähtökohta on yhteisön hyväksi tehtävä yleishyödyllinen työ, johon tähän työhön halukas työtä vailla oleva henkilö voisi järjestötyötulon avulla työllistyä ja hankkia siten materiaalsen perustan elämälleen.

Järjestötyötulon kaltaisen välineen kehittäminen tulee monella taholla esille myös tämän tutkimuksen aineistoissa. Sitä pidetään selvittämisen arvoisena mahdollisuutena ohjata työtä vailla olevat ihmiset mielekkääseen ja yhteiskunnallisesti tärkeään työhön järjestöjen kautta erityisesti sellaisilla alueilla, missä toisaalta on valtavan suuri tarve avusta, tuesta ja palveluista, joiden järjestäminen ei onnistu ilman julkista tukea, ja missä toisaalta muita työllistymisen mahdollisuuksia on vähän. Yksilön tasolla järjestötyötulo tarjoaisi mahdollisuuden päästä tekemään mielekästä työtä sekä kokea itsensä ja oma työpanoksensa tarpeelliseksi. Se toimisi keinona ehkäistä syrjäytymistä ja päästä eroon pätkätyöllistämisen ongelmista.

Suomalaisista kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomalleista vuonna 2001 väitellyt Anita Mattila on ehdottanut perustulon paikallista kokeilua jossain suuren työttömyyden kunnassa Itä- tai Pohjois-Suomessa. Näin pystyttäisiin tekemään luotettavimmat laskelmat ja arviot perustulon vaikutuksista. Paltamossa toteutettava täystyöllisyyskokeilu on askel tällaisen suuntaan. Olisi pohdittava, voisiko järjestötyötulon kaltainen järjestelmä olla keino tukea kolmannen sektorin ja sitä kautta myös yksilöiden yhteisöllisen vastuun vahvistumista.

Lähteet: Honkanen ym. 2007, Hintikka-Varis 2007, Mattila 2001, www.paltamontyovoimayhdistys.fi

Tulevaisuudenkuva 5: Yhteistyöjärjestö apuna osaamisessa ja jaksamisessa

Visio: Maaseutukuntien ja järjestöjen yhdessä perustamat yhteistyöjärjestöt toimivat pienten järjestöjen oikeana kätenä auttaen niitä kaikenlaisissa yhdistyksen hallintoon ja toimintaan liittyvissä tehtävissä.

Käytännössä toimiva esimerkki tällaisesta yhteistyöjärjestöstä on Kainuussa Suomussalmella vuodesta 1999 toiminut Suomut ry.

Suomussalmi on maantieteellisesti laaja kunta, jolla on 150 kilometriä yhteistä rajaa Venäjän kanssa. Kunnassa on vajaat 10 000 asukasta, joista noin puolet asuu kylissä hyvin hajallaan, pitkienkin etäisyyksien takana. Kylissä asuu runsaasti ikäihmisiä, jotka tarvitsevat apua selviytyäkseen kotona. Suomussalmen

kunnassa on sama tilanne kuin monissa muissa maaseutukunnissa. Se ei pysty tarjoamaan riittävästi kotona asuvien vanhusten tukipalveluja, kuten apua siivouksessa, lumitöissä, polttopuiden teossa ja kantamisessa tai pienissä korjaustöissä.

Suomussalmella kyläyhdistykset ovat tarttuneet tähän ongelmaan ja palkanneet jo useiden vuosien ajan työttömiä näihin kotipalvelutehtäviin. Mutta niin tuttua järjestötoiminnassa on se, että hallinto uuvuttaa. Työllistämisen byrokratia, yhteydenpito työvoimaviranomaisiin, kuukausittaiset ja vuosittaiset tilitykset verottajalle sekä muu paperityö olivat suurelle osalle kyläyhdistyksistä myös Suomussalmella liian suuri haaste. Yhdistysaktiivien voimat eivät riittäneet, ja työllistamis- ja palvelutoiminta oli tästä syystä hiljentyä.

Suomussalmella tämä pulma ratkaistiin perustamalla vuonna 1999 Suomut ry yhteistyössä järjestöjen ja kunnan kesken.

Suomut ry:n toimisto on kunnantalon alakerrassa. Kunta maksaa yhdistyksen kahden toimistotyöntekijän palkat ja tarjoaa tilat. Yhdistys hoitaa kyläyhdistysten puolesta kaiken työllistämiseen liittyvän byrokratian eli työsopimusten laatimisen, työlistat, asiakaslaskutuksen, palkanmaksun, työtodistukset sekä yhteydenpidon viranomaisiin.

Toiminta on todella laajaa. Suomut ry:n kautta tehtiin vuonna 2008 kaikkiaan 232 palkkatuetta työsopimusta ja palkkoja maksettiin lähes 1,3 miljoonaa euroa. Ja järjestelmä toimii. Kunta säästää vuosittain satojatuhansia euroja muun muassa pitkäaikaistyöttömien Kela-maksussa ja toimeentulotukimenoissa, työttömät työllistyvät, vanhukset saavat apua ja palveluja ja viranomaiset ovat tyytyväisiä, kun työnantajavelvollisuudet hoituvat ammattitaitoisesti yhdeltä luukulta Suomut ry:n toimesta.

Lisäksi Suomut ry toteuttaa monia työllistämiseen liittyviä järjestöjen hankkeita.

Tällainen yhteistyöjärjestö auttaa pieniä järjestöjä niiden hallintoon liittyvissä tehtävissä ja jättää aktiiveille enemmän aikaa ja voimia järjestön varsinaisen toiminnan pyörittämiseen ja kehittämiseen. Näin voidaan estää se, että järjestön koko toiminta hiipuu, kun vapaaehtoisten voimat ja motivaatio heikkenevät järjestötoimintaan liittyvän hallinnollisen taakan kasvaessa kaiken aikaa.

Osallistumalla yhteistyöjärjestön perustamiseen ja sen toiminnan tukemiseen antamalla esimerkiksi toimitilat sekä tukemalla toimiston henkilökunnan palkkaamista kunta voi säästää Suomussalmen kunnan tavoin toisaalla suuria summia. Kunta voi tällä tavoin myös konkreettisilla tavoilla vahvistaa yhteisöllisyyden ja järjestötoiminnan edellytyksiä kunnan alueella.

Tällaiset järjestöjen ja kuntien yhteistyöjärjestöt voivat toimia myös Suomut ry:n toiminnasta poikkeavin erilaisin painotuksin. Toiminta voi painottua esimerkiksi työllistämisen edistämiseen, hankkeiden hallinnointiin taikka vain kirjainpitoon ja verotukseen liittyvien tehtävien hoitamiseen. Yhteistyöjärjestö voi toimia myös usean kunnan alueella. Keskeistä yhteistyöjärjestön toiminnassa on, että se auttaa järjestöjä niiden käytännön hallintorutiinien hoitamisessa. Yhteistyöjärjestön tehtävänä ei ole osallistua jäsenjärjestöjen varsinaisen toimintaan.

Lähteet

- Ahola-Anttonen, Päivi: Esiselvityshanke Kainuun rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi. Loppuraportti. Kainuun maakunta -kuntayhtymä. Kainuu 2007.
- Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere 2007.
- Antila, Krista: Italian ja Veneton läänin kolmas sektori. Maaraportti maaseutualueiden palvelutuotannon haasteista ja hyvistä käytännöistä. Kolmas sektori maaseutukunnissa tutkimuksen maaraportti. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti 2010.
- Bauman, Zygmunt: Notkea moderni. Vastapaino. Jyväskylä 2002.
- Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009. Oikeusministeriö. 2009.
- Douthwaite, Richard: Nykyaikainen paikallistalous. Like. Keuruu 2004.
- Eurostat: Population projections 2004–2050. Eurostat News Release 48/2005. Eurostat Press Office 2005.
- Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.): Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallissalan kehittämissäätö. 2006.
- Fredriksson, Sami–Hyvärinen, Olli–Mattila, Mikko & Wass, Hanna: Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallissalan kehittämissäätö. 2009.
- Hakala, Heikki (toim.): Järjestöt hyvinvointia rakentamassa. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirja 2009. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry. Helsinki 2009.
- Haveri, Arto & Stenvall, Jari: Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2009. Kunnallistieteellinen yhdistys 2009.
- Haverinen, Riitta & Ilmarinen, Katja (toim.): Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2008. Vammala 2008.
- Heikkala, Juha: Kansalaisten aktiivisuus ei katoa, mutta se muuttaa muotoaan. Helsingin Sanomat, Vieraskynä 3.8.2009.
- Helander, Voitto: Paikallisyhdistykset kunta-areenalla. KuntaSuomi 2004 tutkimuksia nro 45. Acta nro 164. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.
- von Hertzen-Oosi, Nina–Vaittinen, Elina–Ruoppila, Sampo & Virtanen, Petri: Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolla tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 13/2010.
- Hintikka-Varis, Sari (toim.): Sisällä vai ulkona – kohti perustuloa? Kansallinen Sivustysliitto ry. 2007.

- Honkanen, Pertti–Soininvaara, Osmo & Ylikahri, Ville: Perustulo, kohti toimivaa perusturvaa. Vihreä Sivistysliitto ry. Helsinki 2007.
- Huotari, Tiina–Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka: Sosiaalisen ja taloudellisen väli-maastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yrittäjyyteen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2008.
- Häkkinen, Seppo: Kirkon vastuu maaseudusta. Alustus Kansainvälisen talonpojan päivän tilaisuudessa 15.6.2006. Vantaa 2006.
- Immonen, Niina: Osuustoiminta yhteiskunnassa – paikallista ja globaalia vaikuttamista. Kommenttipuheenvuoro. 110 vuotta suomalaista osuustoimintaa: juhlakonferenssi. Helsinki 24.9.2009.
- Irjala, Marja: Järjestöjen palvelujen juna on jo mennyt. Helsingin Sanomat. Mielipide. 5.8.2009.
- Jeronen, Eeva: Palvelutoiminnan pelisäännöt järjestötyössä. OK-opintokeskus. Helsinki 2009.
- Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. STAKES. Helsinki 2007.
- Järjestöbarometri 2007. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2007.
- Järjestöbarometri 2008. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2008.
- Järjestöbarometri 2009. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2009.
- Kaarna, Anssi: Väestön hyvinvointi alueilla – tilastollinen katsaus. TEM-analyyseja 17/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki 2009.
- Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012. Kainuun maakuntavaltuusto 12.6.2006.
- Kananoja, Aulikki–Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri: Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus. Juva 2008.
- Kankainen, Tomi–Pessala, Heli–Siisiäinen, Martti–Stranius, Leo & Wilhelmsson, Niklas: Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriö. Julkaisuja 2009: 5. Helsinki 2009.
- Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset. Työryhmämietintö 2006:14. Oikeusministeriö 2006.
- Kareinen, Hannu: Yhteisöllistä hyvinvointia rakentamassa. Nuorisoalan kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tarjoajana. Opinnäytetyö. Humanistinen ammattikorkeakoulu. Järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma. 2008.
- Kareinen, Hannu: Yhdessä tekeminen tuo lisäarvoa järjestöjen hyvinvointipalveluille. Helsingin Sanomat, Vieraskynä. 24.7.2009.
- Kari, Anu: Sosiaaliset innovaatiot ja hallinnointi sosiaalialan kehittämisessä. Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä 2007.
- Karjalainen, Antti & Syrjänen, Elina: Onko Suomessa yhteiskunnallisia yrityksiä? Suomen Lontoon instituutti. Lontoo 2009.
- Karvonen, Sakari: Miten ihmiset maalla voivat? Maaseudun hyvinvointi 2000-luvulla. Julkaisussa: Haverinen, Riitta & Ilmarinen, Katja (toim.): Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän julkaisu 3/2008. Vammala 2008.
- Kauppinen, Markku: Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutosten vaikutuksiin. Väitöskirja. Joensuun yliopisto, yhteiskuntapolitiikka. Joensuu 2005.
- Kilpeläinen, Arja & Pohjola, Anneli: Kyläläiset keskiössä. Tutkimus kylien hyvinvointipalveluista. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi 2007.
- Kiviniemi, Mari: Kunta hyvinvoinnin edistäjänä. Seminaariesitys Kunta hyvinvoinnin edistäjänä ja kehittäjänä -seminaarissa 19.10.2009. Helsinki 2009.

- Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili: Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita. Helsinki 2008.
- Koskiaho, Briitta: Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Vastapaino. Tampere 2008.
- Kumpusalo, Esko: Kunnallisen perusterveydenhuollon ahdinko. Artikkel. MaaseutuPlus 5/2007.
- Kunta- ja palvelurakennemuutos – katse kohti tulevaisuuden palvelurakenteita. Valtiovarainministeriö. Esite. Helsinki 2008.
- Kuntaliiton maaseutuohjelma. Maaseutu mahdollisuutena – kunnat maaseudun kehittäjinä. Helsinki 2008.
- Kuvaja, Sari: Kansalaisjärjestöt kirittävät yrityksiä yhteiskuntavastuuseen. Helsingin Sanomat, Vieraskynä. 30.7.2009.
- Kylät suuret kansoineen. Keski-Pohjanmaan maaseudun yhteisötalouden strategia. Oy Coop Consult Ab. Culturex – Culture Expertise. 2005.
- Kähkönen, Liisa: Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Tampere 2007.
- Köppä, Tapani: Tapaus kilpailutalous: syytteitä ennen romahdusta. Kriittinen puheenvuoro. Teoksessa Niemelä, P. & Pursiainen, T. (toim.): Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopion yliopisto. Kuopio 2006.
- Köppä, Tapani: Yhteistyö ja yhdistelmäorganisaatiot maaseudun mahdollisuutena. Teoksessa Laurinkari, Juhani (toim.): Yhteisötalous – johdatus perusteisiin. Palmenia. Helsinki 2007.
- Lahikainen, Anne: Kyllikki. Hyvinvointia ja lähipalveluja maaseudulle. Kyläkouluista monipalvelukeskuksia hanke. Lahden Tiede- ja yrityspuisto / Aluekeskusohjelma ja Päijät-Hämeen kylät ry. Lahti 2007.
- Laiho, Ulla-Maija: Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus Isossa-Britanniassa: Räätelöityjä palveluja, avointa laatuarviointia, yhteiskunnallisia yrityksiä... Artikkel. Kuntalehti, Tietoplus. 2009.
- Laurinkari, Juhani (toim.): Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin. Palmenia. Helsinki 2007.
- Lehto, Markku: Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisan kehittämässätiö. 2005.
- Lehtonen, Heikki: Yhteisö. Vastapaino. Tampere 1990.
- Leinamo, Kari: Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Levon-instituutti. Julkaisu 111. Vaasa 2004.
- Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2009. Helsinki 2009.
- Maaseutupoliittikka ja kansalaisjärjestöt 2020. Yhteiskunnallisen rakenteen muutos ja kolmannen sektorin muuttuva rooli ja tehtävät. Maaseutupoliittisen selonteon ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman pohjateksti. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän kansalaisjärjestöteemaryhmä 31.1.2008. Helsinki 2008.
- Martikainen, Tuomo & Helin, Heikki: Kuntatyytit ja talouskehitys. Helsingin kaupungin tietokeskus 6/2005.
- Martin, Maria & Palmgren, Marko: Järjestöyhteistyö Lapin läänin kunnissa. Kuntakartoitus 2007. Lapin SOTE-järjestöjen yhteistyöhanke. Nuorten Ystävät ry. Oulu 2007.
- Matthies, Aila-Leena: Toisenlainen kolmas sektori. Pohjoismaiden sosiaali- ja terveysjärjestöt tutkimuksen valossa. Julkaisussa Yhteiskuntapoliittikka 1/2007. Stakes 2007.
- Matthies, Aila-Leena: Palvelujen uusi asiakaslähtöisyys – palvelut ”meiltä meille”. Seminaariesitys. Maaseudun Paras 4.12.2009. Helsinki 2009.
- Mattila, Anita: Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien tarkastelua. Väitöskirja. Kuopion yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Kuopio 2001.

- Mokka, Roope & Neuvonen, Aleks: Yksilön ääni. Hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto. Sitran raportteja 69. Helsinki 2007.
- Muukkonen, Martti: Kolmas sektori suomalaisen hyvinvoinnin kentässä. Luentoaineisto, Kuopion yliopisto, sosiologian laitos. 27.2.2008.
- Möttönen, Sakari: Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Julkaisussa Yhteiskuntapolitiikka 1/2009. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2009.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma: Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus. Keuruu 2005.
- Niemelä, Jorma: Vastuu hyvinvoinnista on kannettava yhdessä. Helsingin Sanomat. Vieraskynä. 3.12.2009.
- Nieminen, Kalle: Kyläparlamentit osallistumisen ja suoran vaikuttamisen kanavana. Oulun yliopisto. Kajaanin kehittämiskeskus. REDEC Kajaani, Working Papers 73. Kajaani 2010.
- Nieminen, Martta: TE-toimistot saavat lisää herkkää valtaa. Helsingin Sanomat. Näkökulma 21.12.2009.
- Noya, Antonella & Clarence, Emma (edit.): The Social Economy. Building inclusive economies. Local Economic and Employment Development. OECD 2007.
- Nyholm, Inga & Välikangas, Anne-Marie: Paras-hanke haastaa uudistumaan. Kuntien suunnitelmat tarkastelussa. Teoksessa Haverinen, Riitta & Ilmarinen, Katja (toim.): Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2008. Vammala 2008.
- Ojala, Marjo: Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Selvityksiä ja ohjeita 41/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.
- Ojala, Marjo & Sipponen, Riikka: Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2008. Helsinki 2008.
- Okko, Paavo-Björkroth, Tom-Koponen, Aki-Lehtonen, Annina & Pelkonen Eija: Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat. Kunnallisalan kehittämissäätiö. 2007.
- Peattie, Ken & Morley, Adrian: Social Enterprises. Diversity and Dynamics, Contexts and Contributions. ESRC Center for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS). A Research Monograph. Cardiff University 2008.
- Pentikäinen, Leena & Tuomaala, Mika: Osaava työvoima. Julkaisussa Hyvinvointialan kehittäminen – Osaava työvoima – Yritystoiminta ja yrittäjyyden edellytykset – Tuottavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Strategiset hankkeet. 32/2009. Helsinki 2009.
- Periaatepäätös demokratian edistämisestä. Oikeusministeriö. Luonnos 24.6.2009. Helsinki 2009.
- Pessi, Anne Birgitta & Saari, Juho: Hyvä tahto. Auttamisen asenteet ja rakenteet Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2008.
- Pestoff, Victor: Democratic Governance: Citizen Participation and Co-production in the Provision of Personal Social Services in Sweden. Paper presented at the Third Sector Study Group of the European Group for Public Administration, Madrid 19.–21.9.2007.
- Pihlaja, Ritva & Simpanen, Teija: Kylä palveluyrittäjänä. Kyläraportit. Helsingin yliopiston osuustoimintainstituutti. Julkaisuja 1. Helsinki 1993.
- Pättiniemi, Pekka: Yhteisötalous Suomessa. Teoksessa Laurinkari Juhani: Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin. Palmenia. Helsinki 2007.
- Pättiniemi, Pekka: Sosiaalisen yrityslainsäädännön kehittyminen Euroopassa. Teoksessa Huotari, Tiina-Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka: Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2008.
- Raha-automaattiyhdistyksen vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistio. Raha-automaattiyhdistys, avustusosasto 30.9.2009. Helsinki 2009.
- Rahkonen, Keijo (toim.): Sosiologisia nykykeskusteluja. Gaudeamus. Helsinki 2004.

- Rannikko, Pertti: Kehittämishanke paikallisen identiteetin muovaajana. Teoksessa Hyyryläinen, Torsti & Rannikko, Pertti (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Vastapaino. Tampere 2000.
- Rantanen, Manu–Kangaspunta, Kari & Laanterä, Sari (toim.): Ilo toimia yhdessä. Uusia näkökulmia hyvinvointipalveluiden tuottamiseen. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Raportteja 20. Mikkeli 2007.
- Romppainen, Esko: Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 281. Helsinki 2007.
- Ruostetsaari, Ilkka: Kuntaliitokset voivat kaventaa kunnallista demokratiaa. Helsingin Sanomat. Vieraskynä 31.3.2008.
- Ruuskanen, Petri: Verkostotalous ja luottamus. Jyväskylä 2003.
- Ryynänen, Aimo: Suuntaviittoja kansalaiskuntaan. Kansallinen Sivistysliitto ry. Mikkeli 2000.
- Ryynänen, Aimo: Suoran ja osallistuvan demokratian vahvistaminen. Teoksessa Aarrevaara, Timo & Simola, Jaana (toim.): Parasta demokratiassa. Päijät-Hämeen palvelurakennuudistus projekti. Päijät-Hämeen liitto A167. Lahti 2008.
- Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2008.
- Siisiäinen, Martti: Yhdistyslaitoksen yleiskuva Jyväskylässä. Teoksessa Siisiäinen, Martti (toim.): Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina. Tutkimus jyvaskyläläisistä yhdistyksistä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2002.
- Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi: Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuuden näkymät Suomessa. Teoksessa Kankainen, Tomi–Pessala, Heli–Siisiäinen, Martti–Stranius, Leo & Wilhelmsson, Niklas: Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriö. Julkaisuja 2009: 5. Helsinki 2009.
- Siltaniemi, Aki–Perälähti, Anne–Eronen, Anne–Londén, Pia & Peltosalmi, Juha: Hyvinvointi ja osallisuus Itä-Suomessa. Kansalaiskyselyn tuloksia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2008.
- Simola, Jaana: Järjestöjen rooli kuntakentän rakennemuutoksessa. Päijät-Hämeen palvelurakennuudistus-projekti. Päijät-Hämeen liitto A175. Lahti 2009.
- Sirkkala, Ritva: Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori. Helsinki 2005.
- Skurnik, Samuli: Osuustoiminnasta oppia? Kuntapalvelut uudessa talousmallissa. Kunnallisanon kehittämissätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 61. Vammala 2006.
- Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle koskien valtioneuvoston selontekoa hankintalakiuudistuksesta 12.2.2009. Helsinki 2009.
- Sosiaalibarometri 2008. Ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2008.
- Stenvall, Jari–Vakkala, Hanna–Syväjärvi, Antti–Leinonen, Jaana–Juntunen, Pekka–Oulasvirta, Lasse & Tiilikainen, Arto: Parasta nyt. Kunta- ja palvelurakennuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2009. Helsinki 2009.
- Talkootyön verotus. Verohallinnon ohje Drno 508/32/2005. 12.10.2005. Verohallitus 2005.
- Telaranta, Jussi: Ison-Britannian ja Skotlannin kolmas sektori. Maaraportti. Kolmas sektori maaseutukunnissa tutkimuksen maaraportti. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti 2010.
- Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla. Tilanneraportti 2009. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 20/2009. Helsinki 2009.
- Uusitalo, Eero: Maaseutu – väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistymisen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 17. Mikkeli 2009.

- Vaarala, Meeri: Aluehallinnon rooli kylien kehittämisessä. Aluevaikuttajien kehittämisverkosto. Seminaariesitys 10.11.2009. Helsinki 2009.
- Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista. Euroopan komission asiakirja. 12.5.2004.
- Valtioneuvoston kanslia. Väestön ikääntymiseen varautuminen – alueellinen näkökulma. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2009. Helsinki 2009.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Julkaisut 2007:4. Oikeusministeriö 2007.
- Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki 2008.
- Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2009.
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä talousarvioksi vuodelle 2010. VaVM 45/2009 vp. Helsinki 2009.
- Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Helsinki 2007.
- Vähämaa, Erkki: Kunta, osuuskunta ja hyvinvointiyhteiskunta. Artikkelit. Osuustoimintalehti 1/2004.
- Yleishyödylliset palvelut -työryhmän loppuraportti. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE. Helsinki 2008.
- Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus. Toimenpide-ehdotuksia yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liittyvien ongelmakohtien korjaamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2009. Helsinki 2009.
- Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI). Esite. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ylikerälä, Sirpa & Torppa, Erkki: Palveluyhteistyötä yli kuntarajojen. Pieni Hauho isossa prosessissa. Teoksessa Haverinen, Riitta & Ilmarinen, Katja (toim.): Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2008. Vammala 2008.

Internet-lähteet

- Comparative Non-Profit Project, John Hopkins University, <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3>
- Euroopan komission asiakirja: Taloudellisen arvioinnin yhteiset periaatteet: valtiontuen yhteismarkkinoille soveltuvuus EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Euroopan komission asiakirja 2009. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_fi.pdf
- European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI)), P6_TA(2009)0062, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2008/2250>
- European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI)), päätöksen perustelut, suomennos <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0015&language=FI#title2>
- Europäische Bürgerhaushalte, "kansalaistalous", <http://www.buergerhaushalt-europa.de/>
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 274/2009vp, www.eduskunta.fi
- Kansalaisfoorumi, www.kansalaisfoorumi.fi
- Kooperativ äldreomsorg, artikkeli, Alf Ronnby, <http://kronikan.com/>
- Koskiniemi, Hemmo: Pohjois-Ruotsin Korpilombolossa kyläosuuskunta Tre Sägare pyörittää hotellia ja jakaa lämpöä. Artikkelit. CoopArctic 4/2007. <http://www.cooparctic.net/lehti4/korpilombolo.htm>

Kunnat ja EU:n yleishyödylliset palvelut, www.kunnat.net
Kuntalaki, www.finlex.fi
Laki julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta 1216/2005, www.finlex.fi
Laki julkisista hankinnoista, www.finlex.fi
Laki raha-automaattiavustuksista, www.finlex.fi
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, kansalaisjärjestöteemaryhmä <http://www.maaseutupolitiikka.fi/teemaryhmat/kansalaisjarjesto>
Osuuskuntalaki, www.finlex.fi
Paltamon työvoimayhdistys ry, www.paltamontyovoimayhdistys.fi
Ruotsin osuustoiminnallinen yritysneuvonta <http://www.coompanion.se/>
Sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys, Martti Siisiäinen, artikkeli http://www.kansalaisfoorumi.fi/sivu.php?artikkeli_id=111
Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito. <http://www.stat.fi/til/vtp/>
Toimialaraportit, sosiaalipalvelut 2008. TEM, MMM, TE-keskus, Tekes, Finpro, Matkailun edistämiskeskus, Lapin liitto. www.temtoimialapalvelu.fi
Tuloverolaki, www.finlex.fi
Yhdistyslaki, www.finlex.fi
Yhteinen yritys, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Syfo Oy:n, Uusyrittäjäkeskusten ja Diakin yhteiskunnallista ja sosiaalista yrittäjyyttä edistävä hanke, www.yhteinenyritys.fi
Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto (tiedot poimittu 15.12.2009)
Yläkemijoen aluelautakunta, http://www.ylakemijoki.fi/Ylakemijoki/Suomeksi/Alueen_palvelut/Aluelautakunta.iw3
Äldre i Centrum, vanhustenhuollon aikakauslehti, Ruotsi <http://www.aldreicentrum.se/>
Äldreguiden, Sosiaalihuollon vanhustenhuollon arviointisivusto, Ruotsi <http://aldreguiden.socialstyrelsen.se/>

Muita lähteitä

Suomen Terveys- ja Hyvinvointiosuuskunta (STH) on perustettu. Lehdistötiedote 13.11.2009.
Yleishyödylliset palvelut -seminaari 3.12.2009. Säätytalo, Helsinki. Tutkijan muistiinpanot. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Säätytalo, Helsinki.
Yle Radio Suomi. Päivän Peili 2.1.2010. Raportti Ison-Britannian yhteiskunnallisista yrityksistä.

*Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

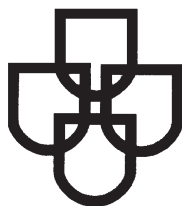
- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT JA
KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonon
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)

- 44 Aimo Ryynänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)
- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveyspalveluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA (verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–Juha V. Virtanen–
Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)



Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluultonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!