

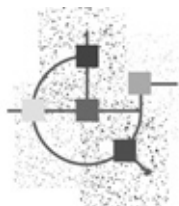
**Näkökulmia  
hyvinvointipalvelujen  
tuottamiseen – yhteistyö  
palvelujen turvaajana**

**4/2005**

# **NÄKÖKULMIA HYVINVOINTIPALVELUJEN TUOTTAMISEEN – YHTEISTYÖ PALVELUJEN TURVAAJANA**

**Matti Heikkilä & Virpi Lemponen (toim.)  
Hyvinvointipalvelujen teemaryhmä**

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/2005



MAASEUTUPOLITIIKAN YHTEISTYÖRYHMÄ

ISSN 1236-6464  
ISBN 951-734-860-6  
Taitto Vammalan Kirjapaino Oy  
Paino Vammalan Kirjapaino Oy  
Vammala 2005

<b>JULKAISIJA</b>		<b>JULKAISUN NIMI</b>	
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä		Näkökulmia hyvinvointipalvelujen tuottamiseen - yhteistyö palvelujen turvaajana	
<b>SARJA / N:O</b>		<b>ILMESTYMISAJANKOHTA</b>	
Julkaisuja 4/2005		Toukokuu/2005	
<b>ISSN</b>	<b>ISBN (nid.)</b> <b>ISBN (pdf)</b>	<b>KOKONAISIVUMÄÄRÄ</b>	
1236-6464	ISBN 951-734-860-6 ISBN 951-734-861-4	65	
<b>TEKIJÄT</b>		<b>AVAINSANAT</b>	
Matti Heikkilä ja Virpi Lemponen (toim.) Hyvinvointipalvelujen teemaryhmä		Maaseutu, hyvinvointipalvelut, hoiva, yrittäjyys, seutuyhteistyö, Lappi, Kainuun hallintokokeilu	
<b>JULKAISUN KUVAUS</b>			
<p>Näkökulmia hyvinvointipalvelujen tuottamiseen – yhteistyö palvelujen turvajana -julkaisun tarkoituksena on pohtia hyvinvointipalvelujen tilaa ja tulevaisuutta maaseudun ja erilaisten palvelutuottajien näkökulmasta.</p> <p>Julkaisu sisältää kuusi itsenäistä artikkelia. Artikkeleissa esitellään maaseudun ja hyvinvointipalvelujen muutosta kylässä asuvan ikääntyvän näkökulmasta ja pohditaan millaisia vaihtoehtoja palvelujen keskittämisen ja kylien autioitumisen estämiseksi on olemassa. Tarkastellaan kylän voimaa tuottaa palveluja asukkailleen. Artikkeleissa pohditaan millaisia mahdollisuuksia yritystoiminnalla on hoiva- ja hyvinvointipalvelujen tuotannossa ja palvelujen turvaamisessa. Edelleen keskustellaan millainen vaikutus kunnallisilla päättäjillä on vaihtoehtoisen palvelutuotannon kehittämiseen kunnissa.</p> <p>Seudullinen yhteistyö on palvelutuotannossa vielä kehittämätöntä. Pienissä maaseutukunnissa voimavarojen kokoaminen olisi erityisen tarpeellista palvelujen saatavuuden ja niiden ajanmukaisuuden takaamiseksi. Lapin maaseutua kuvaa erittäin harva asutus ja pitkät välimatkat. Lapissa on vastattu seutuyhteistyön haasteisiin, mutta juuri pitkien välimatkojen takia sen mahdollisuudet palvelutuotannon turvaajana on todettu niukoiksi. Peruskysymys onkin toteutetaanko Suomessa perustuslaissa ja erityislainsäädännössä määritellyt hyvinvointipalvelut tasa-arvoisesti maan eri osissa. Samalla myös esitetään julkisen vallan vastuunjaon uudistamista palvelujen tuottamisessa.</p> <p>Kainuun hallintokokeilu on vuoden 2005 alusta alkanut maakunnallinen kokeilu, jolla pyritään kehittämään ja uudistamaan palvelutuotantoa Kainuun maakunnassa. Hallintokokeilu antaa Kainuun maakuntavaltuuston päättäjille väljät mahdollisuudet järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Paljon riippuukin päättäjien kyvystä kehittää tehokas ja Kainuun kuntia tasapuolisesti kohteleva palvelujärjestelmä.</p>			

UTGIVARE		PUBLIKATION	
Landsbygdsolitikens samarbetsgrupp		Synpunkter på producering av välfärdstjänster - samarbete garanterar tjänsterna	
SERIENS NUMMER		UTGIVNINGSDATUM	
Publikationer 4/2005		Maj 2005	
ISSN	ISBN (häftad) ISBN (pdf)	SIDOANTAL	
1236-6464	ISBN 951-734-860-6 ISBN 951-734-861-4	65	
FÖRFATTARE		NYCKELORD	
Matti Heikkilä och Virpi Lemponen (red.) Temagruppen för välfärdstjänster		Landsbygd, välfärdstjänster, omsorg, företagssamhet, samarbete inom regioner, Lappland, Förvaltningsförsöket i Kajanaland	
REFERAT			
<p>Syftet med publikationen "Synpunkter på producering av välfärdstjänster - samarbete garanterar tjänsterna" är att reflektera över välfärdstjänsternas nyläge och framtid från landsbygdens och olika serviceproducenternas synvinkel.</p> <p>Publikationen innehåller sex skilda artiklar. I artiklarna läggs fram förändringen av välfärdstjänsterna från en äldre bybos synvinkel. Man funderar också över de alternativ som finns att förhindra tjänsternas koncentration och byarnas avfolkning. Man skärskådar en enskild bys kraft att producera tjänster för sina invånare. I artiklarna reflekteras företagets och företagsamhetens möjligheter att producera och garantera omsorgs- och välfärdstjänster. Man diskuterar också hur de kommunala beslutsfattarna skulle kunna främja utvecklingen av ett alternativt serviceproduktion i kommunerna.</p> <p>Samarbetet inom regioner när det gäller serviceproduktionen är ännu outvecklat. För att kunna garantera tillförseln av tjänster samt deras tidsenlighet, skulle det vara särskilt nödvändigt att samla resurserna i de små landsbygdskommunerna. Landsbygden i Lappland är mycket glesbebyggt och avstånden är långa. Där har man svarat på utmaningen gällande samarbetet mellan regionerna men man har dock bara kunnat konstatera att på grund av de långa avstånden har detta samarbete inte kunnat garantera serviceproduktionen och resultaten har varit obetydliga. Den grundläggande frågan lyder om man i Finland verkligen producerar de välfärdstjänster som definierats i grundlagen och speciallagstiftningen jämlikt i olika delar av landet. Samtidigt föreslås också en reform av den offentliga sektorns maktfördelning när det gäller serviceproduktionen.</p> <p>Förvaltningsförsöket i Kajanaland är ett regionalt försök fr.o.m. början av år 2005. Syftet med försöket är att främja och förnya serviceproduktionen i landskapet Kajanaland. Förvaltningsförsöket ger beslutsfattarna i Kajanalands landskapsfullmäktige vaga möjligheter att organisera social- och hälsovårdstjänsterna. Det beror nu på beslutsfattarnas förmåga att utveckla ett effektivt service-system som jämställt behandlar kommunerna i Kajanaland.</p>			

PUBLISHER		PUBLICATION	
Rural Policy Committee		Viewpoints about the production of welfare services - collaboration guarantees the services	
SERIAL NUMBER		DATE OF PUBLICATION	
Publications 4/2005		May	
ISSN	ISBN (wire stiched) ISBN (pdf)	NUMBER OF PAGES	
1236-6464	ISBN 951-734-860-6 ISBN 951-734-861-4	65	
AUTHOR		KEYWORDS	
Matti Heikkilä and Virpi Lemponen (ed.) Theme Group for Welfare Services		Rural area, welfare services, care, entrepreneurship, regional collaboration, Lapland, Administrative Experiment of the Kainuu Region	
SUMMARY			
<p>The aim of the this publication "Viewpoints about producing welfare services- collaboration guarantees the services" is to debate about the situation and future of the welfare services regarded from the rural areas' and different service producers' point of view.</p> <p>The publication consists of six separate articles. The change that has happened in the welfare services is presented from an elderly villager's viewpoint. In order to prevent centralization of the services and depopulation of villages, different alternatives have been considered in these articles. The villages' possibilities to produce services for the inhabitants were also an issue. The possibilities of entrepreneurship and private businesses to produce care- and other welfare services and to guarantee these services have been considered as well. Under discussion has also been the impact of municipal decision-makers to develop an alternative production of services in the municipalities.</p> <p>Regional collaboration is still underdeveloped. It would be necessary especially in small rural municipalities to unite their common resources. In this way they would be able to guarantee the accessibility to services and make sure of their topicality. In Lapland there are very sparsely populated rural areas and long distances. In order to guarantee the production of services for the population in Lapland, people have risen to the challenge of regional collaboration. However, because of the long distances the results have been meagre. The basic issue is if Finland is able to produce the welfare services defined in the Constitution and special legislation equally in different parts of the country. At the same time a proposal has been made to reform the division of responsibilities of the public sector concerning the production of services.</p> <p>The Administrative Experiment of the Kainuu Region is a regional experiment that started at the beginning of 2005. The aim of this experiment is to develop and reform the service production in the Kainuu Region. The experiment gives the decision-makers of the Regional Council of Kainuu broad possibilities to arrange the social care and health services. Now it all depends on the ability of the decision-makers to develop a service system that treats the municipalities of Kainuu in an equal manner.</p>			



## ESIPUHE

Maaseudun hyvinvointipalvelujen teemaryhmässä on pitemmän aikaa työskennelty peruspalvelujen turvaamisen kysymyksissä. Kuinka voimme turvata Suomessa perusoikeuksiksi katsotut hyvinvointipalvelut ihmisille, niin lapsille, työikäisille kuin vanhuksillekin, myös siellä, missä ihmisiä on harvassa ja etäisyydet ovat pitkiä? Matti Vanhasen hallituksen aikana vastaus on pitkälti ollut kuntayhteistyö. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ratkaisuja on haettu kuntien keskinäisestä yhteistyöstä, seudullisen, joskus jopa maakunnallisen yhteistyön pohjalta. Toinen etenemisen suunta on ollut hakea voimaa yrittäjyydestä.

Tämä raportti esittelee maaseudulle soveltuvia ratkaisuja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Raportti jäsentyy sisällöllisesti neljään kokonaisuuteen.

Ensimmäisessä Liisa Hämeen kirjoittamassa kokonaisuudessa fokusoidutaan maaseudun mielenmaisemaan ja erityisesti kylään hyvinvointipolitiikan voimavarana ja toimijana. Kahdessa seuraavassa kokonaisuudessa Sirpa Andersson sekä Petri Kahila ja Riitta Mylly tarkastelevat hoivan ja hyvinvoinnin toteuttamisen yritysmuotoisia mahdollisuuksia. Neljännessä Kauko Arosen artikkelissa luodaan seutuyhteistyön ”teoriaa” tai oikeammin jäsennetään kuntien yhteistyötä asteittain tiivistyvänä yhteistoiminnallisena portaikkona. Raportin viimeisen jakson muodostavat konkreetit esimerkit hyvinvoinnin turvaamisesta maaseudun oloissa. Sisko Kiuru ja Anneli Pohjola kuvaavat tilannetta ja ratkaisuja Lapin läänin alueella ja Reijo Fredriksson esittelee ja analysoi vastikään käynnistynyttä Kainuun maakuntahallintoa.

Raportin tarkoitus on välittää kokemuksia, tietoa ja myös näkemyksiä. Ei liene olemassa yhtä kestäväää ratkaisua maaseudun hyvinvointikysymyksiin. Sen sijaan kysymykset lasten hoidosta ja koulutuksesta, akuuttisairaanhoidosta kuin myös ikäihmisten hyvästä huolenpidosta askarruttavat ihmisiä yhtä lailla maalla kuin kaupungissakin.

Matti Heikkilä  
Teemaryhmän puheenjohtaja



## **SISÄLLYSLUETTELO**

### **SYRJÄISYYDEN ONGELMA JA KYLÄN VOIMA 1**

Projektipäällikkö Liisa Häme  
Suomen kylätoiminta ry

### **HOIVAYRITTÄJYYS – OSA PALVELURAKENNETTA 6**

Tutkija Sirpa Andersson  
Stakes

### **ENTRECARE – HYVINVOINTIALAN YRITTÄJYYDEN KASVUPROJEKTI 13**

Erikoistutkija Petri Kahila  
Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus

Projektipäällikkö Riitta Mylly  
Satakunnan ammattikorkeakoulu, Kehittämisen- ja palvelukeskus O'Sata

### **SEUTUYHTEISTYÖN PORTAAT – KUNTIEN VÄLINEN TIIVIS YHTEISTYÖ TURVAA MAASEUDUN PIENTEN KUNTIEN PALVELUT JA ÄÄNEN KUULUMISEN 24**

Kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen  
Suomen Kuntaliitto

### **HYVINVOINTIPALVELUT LAPIN MAASEUDULLA 40**

Sosiaalijohtaja Sisko Kiuru  
Sodankylä

Professori Anneli Pohjola  
Lapin yliopisto

### **TURVAAKO MAAKUNTAHALLINTO HYVINVOINTIPALVELUT KAINUUSSA? 50**

Kunnanjohtaja Reijo Fredriksson  
Ristijärvi



Projektipäällikkö **Liisa Häme**  
Suomen kylätoiminta ry

## **SYRJÄISYYDEN ONGELMA JA KYLÄN VOIMA**

Suomalainen mielenmaisema on yhä vielä maaseudulla. Heinäseipäät, laiduntavat lehmät, puulämmitteisen saunan tuoksu ovat romanttisen maaseudun pysyviä maamerkkejä. Näihin kuuluvat olennaisesti myös virkeä, kylänraitilla potkukelkkaileva vaari ja tuvan keinutuolissa kissa sylissä sukkaa kutova mummo. Vähiin ovat käyneet heinäseipäät ja lehmi-karjat, saunat onneksi lämpiävät vielä kesäasuntojen piholla. Vähiin käyvät kohta myös mummot ja vaarit, ainakin siinä vaiheessa kun potkukelkan kulku hidastuu ja keinutuolin liike lyhenee.

Kymmenisen vuotta sitten hymyilimme vanhoille ajoille, jolloin kunnalliskotiin oli muuttettava, kun ei enää jaksanut kantaa vettä kaivosta tai halkoja liiteristä. Siellä sitten vaarit veistelivät kirveenvarsia ja mummot kutoivat sukkaa askarteluohjaajan ja muun henkilökunnan ohjauksessa.

Vaikeaa oli silloinkin luopua omasta kodista, mutta kun ei ollut nykyajan mukavuuksia ja oli sellainen tapa, että kunnalliskotiin mennään kun ei enää pärjätä kotona. Sen jälkeen ovat ajat ja tavat muuttuneet. On luotu kattava kunnallinen kotipalvelu, rakennettu runsaasti palvelutaloja ja lakkautettu vanhoja, epäkäytännöllisiä vanhainkoteja. Aluksi kunnissa jatkettiin vielä laskea, kuinka paljon halvemmaksi tuli tarjota sivukylänkin asukkaalle runsaasti kotipalvelua, kuin hoitaa häntä vanhainkodissa. Sitten on käynyt juustohöylä kunnan budjetissa moneen kertaan. On priorisoitu, luokiteltu, supistettu ja rakennettu uusia palvelujärjestelmiä.

Palvelutalot tuntuivat aluksi vanhainkoteihin verrattuina kerrassaan hienoilta. Oli oma asunto, keittiönurkkaa ja kylpyhuonetta. Sai tuoda omat tavaransa, sukulainen saattoi käydessään yöpyä sohvalla. Hoitoa ja turvaa oli lähellä kun sitä sattui tarvitsemaan. Noinhan sen pitikin olla, jos oli pakko muuttaa pois kotoa, oli kunnalla tarjota lämmin ja turvallinen koti ja tarvittava hoito.

### **Mutta nyt**

Sivukylän vanhus voi rauhassa asua omassa kodissaan juuri niin kauan kuin kunnalliskotien aikaankin. Kotipalvelua saa, jos on sellaiseen oikeuttava vaiva. Mutta vain harvassa kunnassa on kotipalvelulla enää resursseja auttaa tavallisissa arjen askareissa. Siivous, veden ja halkojen kanto, ruoanlaitto, leipominen ja kauppa-asioiden hoitaminen eivät enää kuulu kotipalvelun tehtäviin. Muitakin palveluja tarjotaan sivukylälle kernaasti vain tilapäisesti, sillä pitkät välimatkat vievät paljon työntekijöiden aikaa ja lisäävät kustannuksia. Jos vanhus siis saa päähänsä tivata kunnalta tarvitsemiensa palveluja, on niitä kyllä tarjolla runsaasti: keskustan palvelutalossa. Muiksi vaihtoehdoiksi tarjotaan sukulaisten apua ja avun ostamista yksityisiltä markkinoilta.

## Muutto

Nykyisinä rauhan aikoina ei kenenkään enää pitäisi joutua pakon edessä jättämään omaa kotiaan. Me nuoremmat voimme vielä joutua muuttamaan työn, puolison tai mielijohteen perässä. Se voi olla vaivalloista ja raskasta, mutta siitä selvitään uuden alun ja parempien mahdollisuuksien toivossa.

Vanhuksen muuttaminen onkin sitten jo toinen juttu. Oma pihapiiri ja omat seinät ovat tulleet vuosien mittaan rakkaiksi. Ympäröivän kylän asukkaat ovat tuttuja monen sukupolven ajalta. Aina joku katsoo, että piipusta tulee savua ja hankeen ilmestyy askelten jälkiä. Naapurin tietää olevan siellä, vaikka häntä ei muutamaan päivään tapaisikaan. Liikkuminen voi olla fyysisesti vaivalloista, mutta vanhasta muistista se on kuitenkin suhteellisen turvallista.

Keskustaan muutto katkaisee vanhat sosiaaliset suhteet. Jos naapurikin on iäkäs, ei häntä muuton jälkeen enää voikaan tavata, kun ei linja-autovuoroja ole. Asunto on sisältä lämmin ja turvallinen, mutta ulos ei uskalla, kun uudessa ympäristössä eksyy niin helposti. Jo oman ulko-oven hahmottamien pitkistä asuntojen pötköstä tuottaa suuria vaikeuksia. Naapurit asuvat samaan tapaan omissa oloissaan, hyvää onnea on, jos joku naapureista on vanha tuttu. Taloissa järjestetään kyllä paljon toimintaa, mutta jos kukaan ei kisko heti muuton jälkeen mukaan, on se myöhemmin vielä vaikeampaa. Mielessä kangastelee menetetty koti, yksinäisyys on niin raskasta, että se aiheuttaa fyysistä kipua. Masennusta ja kipua hoidetaan lääkkeillä ja kaikki on päällisin puolin kunnossa.

Sinne kylälle jäänyt oma koti alkaa omia aikojaan rapistua. Harva pystyy pakkomuuton edessä myymään tai vuokraamaan taloaan, vaan se jää tyhjilleen odottamaan, jos entinen asukas vaikka palaisikin edes muutamaksi kesäiseksi päiväksi. Lapset ja heidän perheensä ehkä aluksi yrittävät pitää mummolaa kunnossa, mutta vanhan ihmisen eletyn elämän jäljet tekevät sen raskaaksi. Näin on kylän raitilla taas yhdessä talossa pimeät ikkunat ja talvella ympärillä koskemattomat hanget. Kylän autioituminen näkyy kaikille yhä selvemmin.

## Yhä kauemmaksi?

Kunnallisten palvelujen järjestäminen tulee vuosi vuodelta vaikeammaksi ja kalliimmaksi, kun väestö vähenee ja ikärakenne sitä mukaa vinoutuu. Toisaalta myös asiakkaiden tarpeet ja tietoisuus mahdollisuuksista paranevat tuoden mukanaan yhä uusia haasteita. Näihin vaatimuksiin ja uhkiin yritetään löytää ratkaisuja uusista toimintatavoista ja kuntien yhteistyöstä. Monia erityispalveluja onkin järkevää tuottaa seutukunnallisesti. Erityisesti vanhusten mahdollisuudet tavoittaa ja hahmottaa näitä seutukunnallisia ihanouksia ovat kuitenkin rajalliset. Kunnallisten päättäjien saattaa olla vaikea hahmottaa, että joidenkin palvelujen järjestämisessä siirtyminen lähemmäs, seutukunnan sijasta kyliin, voisikin olla jopa kustannusvaikutuksiltaan tehokas vaihtoehto. Puhumattakaan siitä, että näin toimien myös työpaikat pysyvät omassa kunnassa.

## Uusia vaihtoehtoja

Elävä kylä voi taistella autioitumista vastaan monilla keinoilla. Kouluista on opittu pitämään kiinni; hankitaan lapsiperheitä asumaan, etsitään kylästä kiinnostuneita opettajia, mainostetaan kylän tontteja ja hankitaan tyhjenneitä aloja myyntiin. Kylän asukkaat voivat tehdä myös paljon sellaista, mikä auttaa ikääntyviä ihmisiä asumaan omissa kodeissaan pidempään, usein elämänsä loppuun saakka. Kyliin voidaan luoda hyviä ja toimivia vaihtoehtoja, joilla luodaan sellainen hoivaverkosto, joka taipuu monenlaisiin tarpeisiin ja myös työllistää, ainakin osa-aikaisesti.

## Yrittäjyys

Vain harvoin suomalaisella sivukylällä on yksityisiä kotipalveluyrityksiä. Mutta voi olla maatiloja, kyläkauppa, maatalouskonekorjaamo, suoramyyntitila ja muita nykyaikaisen maaseudun yrityksiä. On myös paljon asukkaita, joilla on hyvät arjen taidot, kyky seurustella ihmisten kanssa ja aikaa tai ainakin tarvetta lisätyölle. Ja juuri näitä arjen palveluksia vanhukset omissa kodeissaan tarvitsevat: siivousta, lumitöitä, halon hakkuuta, pieniä remonttistöitä ja sitä että joku käy ja katsoo, että kaikki on kunnossa.

Pienen suomalaisen kylän asiakaskunta on kuitenkin rajallinen, aluksi sitä ei ole lainkaan. Yrityksen on pystyttävä myymään sellaista työtä, jota ei ole totuttu ostamaan, hinnalla, joka on aina aluksi asiakkaan mielestä liian suuri. Alkuvaiheessa on siis syytä miettiä tarkasti, miten uudet palvelut tuotetaan ja miten edistetään uusien, terveiden yritysten syntyä. Yritetäänkö kylältä löytää ja kouluttaa yksi henkilö, joka pystyy auttamaan monissa arjen ongelmissa. Vai onko luontevampaa luoda toimiva verkosto, jossa luomutilan emäntä alkaa valmistaa aterioita vanhuksille, toisen tilan emäntä opiskelee tehokkaaksi kotisiivoojaksi, konekorjaamolta saa myös remonttiapua ja hyvät tuntosarvet omaava kyläaktiivi kerää ja välittää tarvittavan tiedon.

## Kolmas sektori

Kylässä tai kunnassa voi olla jo toimiva yhdistys, joka tehtäviin uusi palvelutehtävä soveltuu. Palvelut voidaan järjestää yhteistyössä kyläläisten kanssa. Vaikka asukkailla olisikin lisätyön ja -tulon tarvetta, ei sopivia työntekijöitä löydy ilman kyläläisten apua ja asiantuntemusta. Usein on vedottava oman kylän tarpeeseen ja yhteiseen hyvään ennen kuin talon emännän on ”sopivaa” ryhtyä auttamaan vanhuksia kotiaskareissa. Siinä mielessä suomalainen maaseutu on loistava toimintaympäristö, että hyvä työ markkinoi itse itseään.

Asukkaat ovat aluksi varovaisia, mutta hyvät työntekijät ovat tarpeen ja heitä myös käytetään. Työn alkuvaiheessa ei kenenkään ole järkevää ryhtyä suoraa päätä yrittäjäksi, on luotava sopivia esiyrittäjyyden muotoja. Yhdistys tai työosuuskunta voi toimia työnantajana ja laskuttajana, nykyään on toisarvoista, missä tuo työnantaja sijaitsee. Oman kylän kyläyhdistys on hyvä vaihtoehto, etenkin jos sillä on jo kokemusta työnantajana toimimisesta. Työtä tehdään tunti tunnilta sen mukaan, miten on tilauksia. Ja kun asiakkaita alkaa olla riittävästi, voi halutessaan ryhtyä joustavasti yrittäjäksi, kun siltä tuntuu.

## Työnjohto

Pienen ja suppean asiakaskunnan maaseudulla verkottuneet palvelut edellyttävät toimivaa työnjohtoa, jonka kustannuksia ei kuitenkaan voi jyvittää suoraan asiakashintoihin. Asiakasmäärät eivät koskaan edes kuntatasolla riitä päätoimisen palveluohjaajan tai muun työnjohtajan palkkaamiseen. Pian tulee mieleen, miten työ voitaisiin järjestää useamman kunnan alueella ja sitten ollaan jo samalla tiellä kuin kunnatkin.

Toinen vaihtoehto on kylien voima: työnjohto voi olla sivutoimista, usein se on luontevasti talkootyötä. Se, joka on asiasta kiinnostunut ja omaa riittävät taidot, huolehtii työntekijöiden ohjauksesta ja on asiakkaiden yhteyshenkilönä. Tehtävä voidaan myös nimetä joku työntekijöistä pientä lisäkorvausta vastaan.

## Koulutus

Maaseudun ihmisillä on hyvät arjen taidot, mutta tarvitaan myös koulutusta. Taidot ja tiedot ovat toki tärkeitä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että koulutuksen tärkein tehtävä on osoittaa, että juuri niitä tähän asti niin vähän arvostettuja arkisia taitoja tarvitaan ja vieläpä kipeästi. Koulutus voi tapahtua omalla paikkakunnalla ja parhaita kouluttajia ovat oman kunnan ja kylän ammattilaiset. Näin syntyy jo koulutuksen aikana luottamus ja tietoisuus siitä, mistä voi kysyä neuvoja ja toisaalta, millaisia ihmisiä nämä uudet työntekijät ovat. Lyhyt koulutus ei tietenkään tuo mitään muodollista pätevyyttä, se voi kuitenkin toimia kipinä ja olla alku pidemmälle ammatilliselle koulutukselle. Tärkeintä on, että se antaa valmiudet tuottaa niitä palveluja, joita yhteiskunta ei enää tuota. Kylissä asuu tietenkin myös alan ammattilaisia, he ovat tärkeä osa toimivaa verkostoa, työnjohtoa ja ohjausta.

## Palvelujen saavutettavuus

Kaikki tieto ei kuitenkaan edes kylissä kulje esteettä ja itsestään. On syytä miettiä, miten yhden kunnan alueen vanhukset ja muut palvelujen tarvitsijat voivat parhaiten tavoittaa palvelut. On tärkeää, että kaikki kunnan ulkopuoliset palveluntuottajat ovat tietoisia toisistaan ja muodostavat toimivan verkoston. Sen sisällä voidaan sitten sopia yhteisestä markkinoinnista, nettisivuista ja jopa yhteisestä tilausjärjestelmästä. Yksinkertaisimmillaan se tarkoittaa yhteistä puhelinnumeroa ja matkapuhelinta, joka kiertää verkostossa. Tärkeää on, että avun löytäminen on helppoa, että sitä voi tilata oikealta ihmiseltä ja että myös omaiset tavoittavat verkoston toimijat helposti.

## Kestävyys

Ympäri Suomea on työllistetty kylien työttömiä kyläpiioiksi ja rengeiksi. Tästä työstä on peritty nimellistä palkkiota, työtä on tehty niin kauan kuin yhdistelmätukea ja sopivia työllistettäviä on riittänyt. Ja kun ne ovat loppuneet, ovat loppuneet myös nuo tarpeelliset palvelut. Ja hyväksi osoittautuneet työntekijät ovat jääneet odottelemaan viidensadan päivän täyttymistä.

Kestävämpi tapa on, että palkataan työntekijä entiseen tapaan ja käytetään yhdistelmätukea koulutukseen, matkoihin ja myös siihen, että työteho ei aluksi ole paras mahdolli-

nen. Asiakkaalta peritään sama hinta kuin muustakin työstä. Pidetään huoli siitä, että myös työn laatu on asiakkaan kodissa sama, oli työntekijä työllistetty tai ei. Näin rakentuu työn tekijälle heti alusta lähtien oikea identiteetti ja ennen kaikkea hänellä on mahdollisuus työllistyä halutessaan pysyvästi. Asiakkaat voivat myös luottaa siihen, että tämä hyväksi koettu, tuttu ja turvallinen työntekijä on vastakin käytettävissä.

Kun maaseudun asukkaat joutuvat ostamaan palveluja, joista ei ole totuttu maksamaan, on niistä perittävä hinta aluksi aina liian korkea. Vasta palvelun laatu, sen tuoma turvallisuus ja oman elämän hallinnan palautuminen osoittavat käytännössä, että hinta kannattaa maksaa. Palvelujen markkinointi on aivan yhtä hidasta, maksavat ne 5 tai 25 euroa tunnilta. Mutta 5 euron korottaminen myöhemmin edes 15 euroon on täysin mahdotonta. Hinnan on oltava kohdallaan jo toiminnan alkuvaiheessa.

Ne ajat ovat kaukana takana, jolloin avuksi maksamiseen pyydettiin kuntaa. Terve lähtökohta on se, että maksulla voidaan tuottaa laadukkaita, turvallisia ja kestäviä palveluja. Hinta voi maaseudun kylällä pysyä kohtuullisena, jos taustalla on talkootyötä ja yhteisön tuki. Kunta voi sitten tarvittaessa käyttää palveluseleitä, mutta niiden käyttö on aina kunnan harkinnassa, eikä sen varaan voi mitään järjestelmää luoda. On myös tärkeää muistaa, että toisen kotona tehtävä työ on aina palkkatyötä. Ja juuri siksi se on erityisen tärkeää juuri sivukylillä, missä uusia työmahdollisuuksia voi muutoin olla vaikea löytää.

Tutkija **Sirpa Andersson**  
Stakes

## HOIVAYRITTÄJYYS – OSA PALVELURAKENNETTA

### Aluksi

Maaseutupolitiikan yhteisryhmä asetti vuodelle 2000 Hoiva-alan teemaryhmän. Sen tehtäväksi määriteltiin mm. *lisätä keskustelua maaseudun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta ja niiden vaihtoehtoisista tuotantotavoista*. Raportissa Hoivayrittäjyys ja maaseutu (2001) teemaryhmän työ suunnattiin hoivapalveluihin, joilla tarkoitettiin erityisesti sosiaalipalveluja ja erilaisia tukipalveluja. Hoivapalveluja lähelle tulivat maaseutukontekstissa siivous-, korjaus-, kiinteistö-, ylläpito- sekä erilaiset kuljetuspalvelut. Teemaryhmän 12 toimenpide-ehdotusta sisälsivät monia hoiva-alan yrittäjyyttä sivuavia ehdotuksia.

Hoiva-alan teemaryhmää seurasi Hyvinvointipalvelujen teemaryhmä, joka aloitti työnsä vuonna 2002. Uuden teemaryhmän puheenjohtaja, Stakesin ylijohdaja Matti Heikkilä tarttui heti hoiva -sanaan ja piti sitä outona. Nimi muutettiin Hyvinvointipalvelujen teemaryhmäksi. Kun perusopetus tuli sosiaali- ja terveystieteiden lisäksi mukaan teemaryhmän toimeksiantoon, oli uusi nimi sangen sopiva. Hoivalla on kuitenkin paikkansa – sananakin – sillä arkielämän sujuminen edellyttää hoivaa eli huolenpitoa, eikä mikään yhteiskunta toimi ilman sitä, kuten Pirkko-Liisa Rauhala (2004) huomauttaa. Rauhala käyttää käsitettä hoivapolitiikka. Hän viittaa arkisen huolenpidon poliittiseen määrittelyyn sekä niihin hallinnollisiin ja toiminnallisiin järjestelyihin, joilla huolenpitoa jäsennetään julkisessa, kaupallisessa ja yksityisessä elämänpiirissä. Hoivapolitiikka on näin yksi yhteiskuntapolitiikan alue, joka kokoaa arkista huolenpitoa ja arkielämän sujumista koskevan päätöksenteon, näkyvät ja kätkeyt sopimukset sekä käytännön järjestelyt. (Rauhala 2004.)

### Arki ja hoiva

Sari Rissasen ja Sirkka Sinkkosen (2004) Hoivayrittäjyys -kirjan tarkoitus on kuvata ja arvioida hoivayrittäjyyttä yhtenä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muotona ja antaa aineksia aikalaiskeskusteluun tutkimuksen ja kokemustiedon perusteella. Tutkimustulokset, joita kirjassa esitellään, ovat Suomen Akatemian vuosina 1999–2000 rahoittamasta hankkeesta ”Hoivayrittäjyys suomalaisessa yhteiskunnassa”. Hoivan toimialasta kirja keskittyy kotihoitoon, lasten päivähoitoon ja eri ikäryhmille tarkoitettuihin asumispalveluihin eli se rajaa tarkastelunsa sosiaalipalveluihin liittyvään yrittäjyyteen.

Hoiva tuo minulle mieleen huolenpidon; lapsia, varsinkin pieniä hoivataan, toipilas tarvitsee hoivaa, myös vanhan ihmisen auttamiseen ja tukemiseen sopii mielestäni hoivan käsite. Se tuo esiin esimerkiksi sosiaalialalla tunnistetun työn emotionaalisen palkitsevuuden – ja myös kuormittavuuden. Hoiva ei ole hoitoa, joka koostuu toimenpiteistä ja jonka tarkoitus on useimmiten parantaa, vaan yleensä se on arkielämän jokapäiväisissä askareissa avustamista ja henkilökohtaista tukemista. Kuten omat mielikuvanikin kertovat, hoivan vastaanottaja voi olla riippuvainen hoivasta – vanha ihminen ei voi asua kotona ilman apua. Onko hoiva vallankäyttöä, jolloin henkilökohtainen suhde hoivan antajan ja saajan välillä on epätasa-arvoinen?

Jorma Sipilä (1994) on määritellyt hoivan ja sosiaalipalvelujen käsitteellisiä eroja juuri riippuvuuden ja autonomian näkökulmista. Naiset ovat pyrkineet vahvistamaan autonomiaansa ansiotyöllä ja hoivattavat odottavat voivansa elää riippumattomina. Hoiva rasittaa tai uhkaa sekä hoivaajan ja hoivattavan autonomiaa ja silloin sosiaalipalvelut voivat vapauttaa "hoivariippuvuudesta". Sipilä haluaa pitää selkeästi erillään sosiaaliset palvelut (julkispalvelut), informaalin hoivan, jonka keskeisen osuuden hän toki tunnistaa, ja kaupalliset palvelut (esim. Sipilä 1994). Naisten tekemänä työnä näitä ei voida kuitenkaan helposti karsinoida, vaan ne sisältävät tekijän ja vastaanottajan kannalta samoja elementtejä halusimme tai emme.

Pertti Koistinen (2004) kirjoittaa kotisivuillaan:

*"Hoivassa ei ole kyse vain työstä ja palvelujen tuotannosta tehtiinpä sitä työtä ammatillisesti siihen koulutettujen henkilöiden palkkatyönä tai vapaaehtoistyönä ja lähimmäisten antamana tukena, vaan hoivassa on kysymys myös sosiaalisesta ja eettisestä suhteesta. Se herättää kysymyksiä mm. vastuusta, läheisyydestä ja palvelujen saatavuudesta. Se asettaa tämän työn tekijöille erityisiä ammatillisia, sosiaalisia ja eettisiä vaatimuksia. Kyse on myös suhteesta, jossa hoivan tuottajan ja vastaanottajan taidot, sopeutumisen, kärsivällisyys jne. joutuvat jatkuvasti koetukselle."*

Kun puhutaan hoivayrittäjyydestä, ristiriita voidaan nähdä yrittäjyyskäsitteeseen liittyvän valintoja tekevän asiakkaan ja hoivaan liittyvän riippuvuuden välillä. Nämä seikat, hoivaan mahdollisesti liittyvä vallankäyttö ja asiakkaan riippuvuus hoivan antajasta, ovat yleisesti esitetty kritiikkinä hoivayrittäjyyden toimintalogiikkaa vastaan. Mutta toisaalta, riippuvuus lienee osa ihmisen perusolemuksesta, olemme riippuvaisia toisistamme, perheestä, suvusta, rahasta, kunnan työntekijöistä, virkamiesten päätöksistä, valtion budjetissa osoitetuista määrärahoista jne.

## **Hoivan paikka ei ole pysyvä**

Hyvinvointivaltion laajentuessa 1960-luvulta alkaen kunnat ottivat huolehtiakseen monia järjestöjen aloittamia palveluja. Tästä yhtenä esimerkkinä on kotipalvelu, jota järjestöt tarjosivat 1950-luvulta alkaen ensin mautilojen naisten avuksi ja joka sitten laajeni vanhusten ja lapsiperheiden palveluksi. Nyt kunnallinen kotipalvelu on sulautumassa kotihoidoksi kotisairaanhoidon kanssa ja näyttää siltä, että tässä liitossa hoiva häviää hoidolle: kotona hoidetaan yhä huonokuntoisempia vanhuksia ja perinteisen kotipalvelun tehtäviä karsitaan ja myös ulkoistetaan. Hallitusohjelman (2003) ensisijainen vanhustenhuollon tavoite tukea ikääntyvien kotona asumista ja edistää sitä ikääntyvien toimintakykyä ja omatoimisuutta parantamalla, jää taka-alalle kuntien hoitaessa sairaita vanhuksia heidän kodeissaan.

Alan koulutusrakennetta on uudistettu ottamalla käyttöön lähihoitajan tutkinto, joka tuottaa sekä sosiaali- että terveysalalla toimimaan kykeneviä ammattilaisia. Moni lähihoitaja toimii vanhusten kotihoidossa ja silloin koulutuksen antamia hoidollisia valmiuksia arvostetaan. Vähän myöhemmin aloitettiin uusi koulutus: taas tarvitaan koulutusta kodin töihin. Nyt kotitalous- ja kuluttajapalvelujen koulutuksen halutaan antavan valmiudet toimia alan yrittäjänä (alalle on kehitetty sanahirviö "kotityöpalvelu"). Nämä yritykset tarjoavat palveluja, jotka kunnallinen kotihoito rajaa oman toimintansa ulkopuolelle.

Toinen esimerkki aaltoliikkeestä on lasten päivähoidossa. Lastentarhat toimivat aluksi kouluhallituksen alaisuudessa, kunnes ne siirrettiin sosiaaliministeriön vastuulle vuonna 1924. Vapaakuntakokeilun aikaan 1990-luvun alussa lasten päivähoido siirrettiin joissakin kunnissa sosiaalitoimesta koulutoimeen ja tämä suuntaus on yleistynyt. Nyt näyttää siltä, että lasten päivähoidossa kasvatus ja pedagoginen jyrää hoivan ja sosiaalisen, vaikka lasten päivähoido edelleen luetaan sosiaalipalveluksi, ainakin lakitekstissä.

Silva Tedren (2001) mukaan hoiva-ala ei ole koskaan kulttuurisesti täysin vakuuttanut paikkaansa julkisena palveluna. Sen sijainti on meilläkin vaihdellut julkisen, markkinoiden, järjestöjen ja perheen kesken ja työnjaosta käydään jatkuvaa keskustelua. Lastenhoito, perheiden vastuu lapsista, aikuisten vastuu omista vanhemmistaan ovat tuttuja yhteiskunnallisia keskusteluja, jotka ovat virinneet yhä uudestaan koko 1900-luvun ajan vaihtelevin äänenpainoin. Myös keskustelu työn ja perheen yhteensovittamisesta liittyy hoivakeskusteluun. (Tedre 2001; Rauhala 2004.)

## Hoiva ja hoivayrittäjäys

Kenen näkökulmasta tarkastelemme hoivaa, kun puhumme hoivayrittäjäydestä? Usein tarkastelu lähtee yrittäjän näkökulmasta ja silloin pohditaan hoivayrittäjäyden luonnetta, eroja ja yhtäläisyyksiä muuhun yrittäjäyteen ja sen haasteisiin. Kuntia tarkastellaan yhteistyökumppaneina ja yrittäjäyden mahdollistajina tai estäjinä. Usein kyse on asenteista. Asiakas saa hoivayrittäjäydestä puhuttaessa yleensä tyytyä sivurooliin, kuten kunnallisten palvelujenkin kohdalla.

Hoivayrittäjäys -kirja (Rissanen & Sinkkonen 2004) toteaa yksikantaan, että tulevaisuudessa julkiset palvelut eivät riitä vastaamaan kasvaviin hoidon, hoivan ja huolenpidon tarpeisiin. Kysymys olisikin silloin siitä, kuinka paljon yksityisiä palveluja on ja miten ne toimivat sekä miten sosiaali- ja terveystalouden ohjausjärjestelmä kykenee vaikuttamaan niihin.

Tässä kohden on kiinnostava verrata Hoivayrittäjäys -tutkimuksen tekijöiden näkökulmaa vanhempaan, vuonna 1996 ilmestyneeseen oppikirjaan Sosiaali- ja terveystalouden yrittäjäys (Kovalainen & Simonen 1996). Sen mukaan julkinen sektori ajoi naisia yrittäjiksi laman oloissa, kun uusia työpaikkoja ei kuntiin perustettu. Toiseksi tekijäksi kirjan kirjoittajat Anne Kovalainen ja Leila Simonen näkivät ”monen entisen kunnan työntekijän tyytymättömyyden kunnallisten hallintojärjestelmien byrokraattisuuteen ja jähmeyteen, työpaikan hierarkioihin ja tarkkaan työnjakoon”. Heidän mukaansa yrittäjäys sisälsi lupauksen autonomiasta ja itsemääräämisestä, jotka kunnallisissa työsuhteissa olivat jääneet standardipalveluna toteutetun järjestelmän jalkoihin. Vaikka nämä perustelut yrittäjäydellylle näyttävät nyt sangen uusliberalistisilta, ei julkisena palveluna tuotetun ja markkinapohjalta toteutetun hoivan erojen pohtiminen ole vierasta maltillisemmillekaan tarkastelijoille. Sari Rissanen ja Sirkka Sinkkonen (2004) muotoilevat ongelman koskevan julkisen sektorin perinteistä toimintakulttuuria, joka tuottaa säännösteltyä, normitettua ja osittain myös asiakkaan toiveet täyttämättä jättävää hoivaa ja joka on heidän mukaansa viime vuosina jopa voimistunut rationalisointi- ja tehokkuuspyrkimysten myötä.

## Vetoa monista ovista

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön suunnasta on kuulunut viime aikoina arvostelua julkisen sektorin tehottomuudesta. Tästä näkökulmasta yrittäjyyttä tarvitaan, jotta voidaan etsiä lisätehoja kilpailuttamalla, yksityistämällä ja lisäämällä markkinoiden toimivuutta. Näillä tekijöillä on oma paikkansa varsinkin terveydenhuollossa, mutta sosiaalialan hoivayrittäjyys on tähän asti lähtenyt liikkeelle hyvin pienimuotoisena ja ikään kuin ruohonjuuritasolta ponnistaen. Kokemuksien karttuessa toiminta on laajentunut ja yrittäjät ovat lisänneet merkitystään kunnallisten palvelujen täydentäjänä. On näkyvissä merkkejä liiketaloudellisen kiinnostuksen lisääntymisenä näitä pieniä yrityksiä kohtaan. Suomeen onkin syntynyt ainakin joitakin suurempia yrityksiä, kun iso, jopa ylikansallinen yhtiö on ostanut pienempiä. Isommat yritykset osallistuvat kuntien tarjouskilpailuihin ja viimeaikainen kehitys osoittaa hintojen olevan nousussa.

Hintojen nousu voi olla osoitus siitä, että alalla on aikaisemmin jouduttu toimimaan liiketaloudellisesti katsottuna epäterveen alhaisilla hinnoilla. Mikroyrittäjä on ehkä halunnut lähinnä turvata oman toimeentulonsa, kun suurempi yritys laskee, mikä on pääoman tuotto ja mahdollistaako se uudet investoinnit. Edelleenkin hinnoista puhuttaessa voidaan epäillä kunnallisen laskentatoimen kykyä arvioida itse tuottamiensa palvelujen hinta, joihin se ostettavien palvelujen hintoja vertaa.

Yhtälailta kannattaa kuunnella Matti Heikkilän (2004a) kehotusta analysoida luotettavasti sitä, missä määrin palvelujen julkinen tuotanto olisi itsestään selvästi tehottomampaa kuin yksityinen ja markkinaperusteinen. Silloin jos yksityinen yritys saa ainakin paikallisen monopoliaseman, on kunnan hyöty ja sen mahdollisuus vaikuttaa hintoihin ja sitä kautta omiin kustannuksiinsa jo ehkä menetetty. Heikkilän mielestä markkinaperusteisille palveluille on paikkansa Suomessa, mutta hän kaipaavaa valtakunnallista linjausta. Kunnan harteille ei päätöstä pitäisi hänen mielestään jättää, ja tässä hän viittaa palvelusetelien käyttöön, jota valtio ohjeisti ja antoi raamit kuntien yksityiselle palvelulle antamaan tukeen. (Heikkilä 2004b.) Asia on selkeän poliittinen: hyvinvointivaltiopoliitikko epäilee yrittäjyyttä ja myös kunnallista päätöksentekoa, yksityistäjä pitää julkista palvelua tehottomana "an sich".

Hoivayrittäjä -kirjan teemoja ovat hoivayrityksen perustaminen, yrittäjänä toimiminen, osaaminen ja jaksaminen sekä yrittäjien verkostot ja asiakkaat. Kiinnostavia viittauksia ja lyhyitä pohdintoja löytyy myös yrittäjyyden suhteesta politiikan toimijoihin ja hallinnon ohjaukseen.

## Poliittinen ohjaus ja yrittäjyys

Sinkkosen ja Kosolan (2004) artikkelissa lasten päivähoitoyrittäjyydestä todetaan, että sitä edisti poliittis-hallinnollinen ohjaus kuten päivähoito-oikeuden laajeneminen, yksityisen lastenhoidon tuki ja toisaalta myös kuntien taloustilanne sekä vanhempien päivähoitoon sisällölle asettamat toiveet ja vaatimukset. Poliittinen ja hallinnollinen kiinnostus palvelujen uusiin tuottamistapoihin käynnisti palvelusetelikokeilun lasten päivähoitossa vuosina 1995–1997. Kokeilun tulokset kertoivat onnistumisesta, vanhemmat olivat yksityiseen, palvelusetelillä tuettuun päivähoitoon tyytyväisiä ja kunnille se oli edullisempaa kuin niiden itse tuottama päivähoito. Kiinnostavaa on, että kokeilu aloitettiin Esko Ahon hallituksen aikana 1991–1995, mutta sen jälkeen Paavo Lipposen I hallitus teki lastenpäivähoitoreformin

vasemmistoliittoa edustavan sosiaali- ja terveysministerin johdolla ennen kuin kokeilun tulokset olivat käytössä. Reformi lisäsi kunnallisen päivähoidon kysyntää ja jätti palvelusetelin pois yksityisen tuen keinovalikoimasta. Poliitikalla on merkitystä. (Heikkilä & Törmä & Mattila 1997.)

Hoivayrittäjyyden haaste on edelleen se, miten yhdistellä uudella tavalla markkinaperusteisia ja sosiaalilainsäädäntöön perustuvia palveluja. Hoivaan liittyy myös sellaisia tarpeita, jotka eivät tule tunnistetuksi sosiaalilainsäädännön perusteella. Yrityksiltä voi saada apua sekä avuttomuuteen (sosiaali- ja terveyspalvelut), haluttomuuteen (töihin, joita ei itse syystä tai toisesta halua tehdä itse) että viihtyvyyteen. (Tedre 2001.) Vanhusten kotihoitoon liittyvä tukipalvelut ovat hyvä esimerkki rajapinnasta. Kuinka paljon siivousta, kuljetuspalveluja ja muuta asiointiapua tulee sisältyä kotihoitoon ja mitkä kaikki näistä voidaan ulkoistaa. Ja jos ulkoistetaan, kuinka suuri osa maksuvastuusta siirretään vanhukselle itselleen. Tärkeä on Sari Rissasen (1999) tutkimuksessaan esittämä huomio siitä, että ikäihmiset jakavat palvelut yleisesti välttämättömiin ja ei niin tärkeisiin apua ostaessaan. Silloin ostohalukkuutta riittää ehkä vain välttämättömän hankkimiseen, mutta se "kevyempi" arjen apu, joka voi olla hyvinkin merkityksellistä kotona selviytymiselle, jää hankkimatta.

Vanhusten kotihoidossa palveluseteli on uutta poliittista ohjausta. Se on ikään kuin kunnille tarjottu mahdollisuus palvelujen järjestämiseen, mutta onko ongelma juuri tämä rajanveto – kunnalliset palvelut anotaan, tarve arvioidaan, palvelu myönnetään tai evätään. Palvelusetelin kantava ajatus on, että asiakkaalla on valinnanvapaus. Nykyinen palvelusetelimalli mahdollistaa palvelun tuottajan valitsemisen, mutta onko asiakkaalla tilaisuutta vaikuttaa siihen, mitä palvelua hän saa. Kuntahan tarjoaa sitä, mitä sillä on. Voiko hoivayrittäjän palvelu erota tästä, jos asiakas saa palvelun maksamiseen kunnan tukea eli palvelusetelin?

Valtion kotityöntuki, joka lähti työllisyyden ja yrittäjyyden edistämistavoitteista, suhtautuu neutraalista palvelun tarpeisiin ja jättää tarveharkinnan kokonaan palvelun ostajalle ja maksajalle. Verovähennystä on hyödynnetty pääosin remontteihin eikä sen myötä ole luotu niin paljon naisyrittäjyyttä hoiva-alalle kuin mitä alun perin tavoiteltiin. Hoivayritysten määrä on kyllä kasvanut runsaasti, mutta moni niistä myy palvelunsa kunnalle.

Maaseudulla on toteutettu monia kokeiluhankkeita, joissa yrittäjyydellä ja joustavilla palvelukonsepteilla on tavoiteltu palvelujen saatavuutta ja työllistymismahdollisuuksia. Monialaisia palvelupisteitä on luotu erilaisissa yrityksissä, osuuskunnissa, pestipalveluin ja myös yhdistysten voimin. Yhä uudelleen on kohdattu samat pulmat. Ensimmäinen ongelma on, mistä maksaja. Kunnat eivät ole olleet halukkaita osallistumaan palvelujen rahoitukseen vaan koko maksuvastuu on haluttu siirtää asiakkaille. Palveluseteli olisi se väline, jolla kunnan osallistuminen rahoitukseen voitaisiin toteuttaa. Silloin pitäisi ratkaista kysymys, kenen asia on maksaa vaikkapa polttopuiden hakkaamisesta ja sisälle kantamisesta. Monialayrittäjälle se olisi työtä ja asiakkaalle kotona asumisen tukemista, mutta onko se sosiaalipalvelua. Toinen pulma on ammatilliset pätevyysvaatimukset. Millä koulutuksella sama henkilö voisi luoda lumet, keittää puuron ja mitata verenpaineen? Tästä on monta näkemystä, mutta monialayrittäjien menestymiselle joustavuus tässä on ratkaiseva.

## Case manager

Olisiko case manager se, mitä tarvitaan erilaisten toimintalogiikkojen solmimiseksi saumattomiksi palveluiksi, jossa organisaatioiden rajat eivät näy palvelun saajalle. Case management eli henkilökohtainen palveluohjaus tarkoittaa pyrkimyksiä tarjonnan ja kysynnän kohtaamiseen monimutkaisissa palvelutilanteissa, joissa joko käyttäjän tarpeet ovat moninaiset tai palvelut ovat monien organisaatioiden tuottamia, tai kaikkea tätä. Mitä enemmän on eri ammattilaisia ja eriytyneitä palveluja, sitä suurempi tarve on kehittää kokonaisuuden hallintaa. Case manager kokoaa tiedon palveluista, joilla asiakasta autetaan ja toimii kontaktihenkilönä asiakkaan ja palveluntuottajien välillä.

Mitä kysymys case managerista merkitsee suomalaisessa kontekstissa? Case manager ei ole tuntematon Suomessa vallitsevassa käytännössä, mutta meillä tämä palvelujen koordinointi keskittyy ehkä vain pirstaleisten kuntapalvelujen kokoamiseen asiakkaan tarpeisiin yksityisten tarjoamien palvelujen jäädessä toimimaan irrallaan. Kuntarajat ovat tiukat ja rajaavat yrittäjienkin toimintaa: kunnissa suositaan omia yrittäjiä, jos ylipäättään ollaan yhteistyössä yrittäjien kanssa. Suomessa sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö on politiikan tavoite ja siinä yhteydessä puhutaan integroinnista. Kansainvälisessä tutkimuksessa integrointia tarkastellaan julkisen ja yksityisen tai ylipäättään eri organisaatioiden yhteistyönä. Ikääntyneet hoivapalvelujen ostajina tarvitsevat tietoa ja tukea, ja heille voisi olla suuri hyöty henkilökohtaisesta palveluohjauksesta.

Yksityisen ja julkisen sosiaali- ja terveystoimen rajan ylittävät hoito- ja palveluketjut ovat vasta 1990-luvun käsitteitä. Kuntalaisten tulisi saada tietoa palveluista, myös muista kuin kunnan omista palveluista. Ei ole kuitenkaan harvinaista, että julkisen laitoshoidon työntekijän mielestä hän ei voi kertoa asiakkaalle yksityisistä palveluista, koska hän ei tiedä niiden laadusta riittävästi tai hän katsoi, ettei voi suosia jotain yritystä. Tässä lienee koulutuksellinen aukko, sillä Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (2004) mukaan kuntalaisten on tätä tietoa saatava.

Asiakkaalla ei ehkä ole tietoa tarjolla olevista palveluista, hän on ehkä ikääntynyt henkilö, jolla ei ole voimia selvittää sopivaa palvelukokonaisuutta. Julkisen palvelun tulisi sisäistää hoitoketjuajattelu asiakkaan näkökulmasta ja toimia yhteistyökumppanina, case managerina. (Kaarainen & Tarkinen 2004, 140.)

Kun julkinen ja yksityinen sektori ryhtyvät yhteistyöhön tai toimivat ainakin samalla kentällä, on sillä vaikutuksia poliittiseen järjestelmään. Sinkkonen ja Rissanen (2004, 221) kysyvät Hoivayrittäjyys kirjan lopuksi: Muuttuvatko toimintatavat tai päätöskulttuuri? Kumpi muuttuu vai molemmat? Onko tarjotun palvelun välillä eroa? Vastaus jää auki, ja se vaati-neekin uuden tutkimuksen. Uskon, että hoivapolitiikan käsitteen erittelemisestä olisi hyötyä tälle tutkimukselle.

## Lähteet

*Hallitusohjelma* 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma 24.6.2003. Saatavissa: [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi).

*Heikkilä, Matti & Törmä, Sinikka & Mattila, Kati* (1997). Palveluseteli lasten päivähoidossa. Raportti valtakunnallisesta kokeilusta. Raportteja 216. Stakes.

*Heikkilä Matti* (2004a). Tehosta ja kannusta. *Dialogi* 5/2004. s.17.

*Heikkilä Matti* (2004b). Normiohjaus ja kuntarakenteen remontti. *Kuntalehti* 14.2004 s.22–24.

*Hoivayrittäjyys ja maaseutu* (2001). Hoiva-alan teemaryhmän raportti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisua 1/2001. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

*Kaarakainen, Minna & Taskinen, Helena* (2004). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö saumattomien palveluketjujen edellytyksenä. Teoksessa Rissanen, S. & Sinkkonen, S. (toim.) *Hoivayrittäjyys*. Jyväskylä: PS-kustannus.

*Koistinen, Pertti* (2004). Saatavissa: [www.uta.fi/~pertti.koistinen/](http://www.uta.fi/~pertti.koistinen/).

*Kovalainen, Anne & Simonen, Leila* (1996). Sosiaali- ja terveystalouden yrittäjyys. Porvoo: WSOY

*Rauhala, Pirkko-Liisa* (2004). Hoivapolitiikka – huolenpitotyötä ja arjen ymmärrystä. *Kajahdus* 03/04.

*Rissanen, Sari* (1999). Omaishoito ja hoivayritykset vanhusten huolenpidon ratkaisuina? *Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet* 73. Kuopio.

*Rissanen, Sari & Sinkkonen, Sirkka* (2004). Hoivayrittäjyyden synty ja tausta. Teoksessa Rissanen, S. & Sinkkonen, S. (toim.) *Hoivayrittäjyys*. Jyväskylä: PS-kustannus.

*Sinkkonen, Sirkka & Kosonen, Teija* (2004). Hoivayrittäjäksi ryhtyminen perustamalla oma yritys: esimerkkinä päiväkotiyrittäjyys. Teoksessa Rissanen, S. & Sinkkonen, S. (toim.) *Hoivayrittäjyys*. Jyväskylä: PS-kustannus.

*Sipilä, Jorma* (1994). Viisi palvelumallia. Eurooppalaisten hyvinvointipalvelujen vertailua sosiaalipalvelujen näkökulmasta. *Janus* 3/1994.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007* (2004). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20. Helsinki.

*Tedre, Silva & Pöllänen, Pirjo* (2001). Sosiaalialan hoivayritysten asema kunnassa. Tapausselvitys Pohjois-Karjalasta. Yhteiskuntapolitiikan raportteja N:o 8. Joensuun yliopisto.

Erikoistutkija **Petri Kahila**

Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki

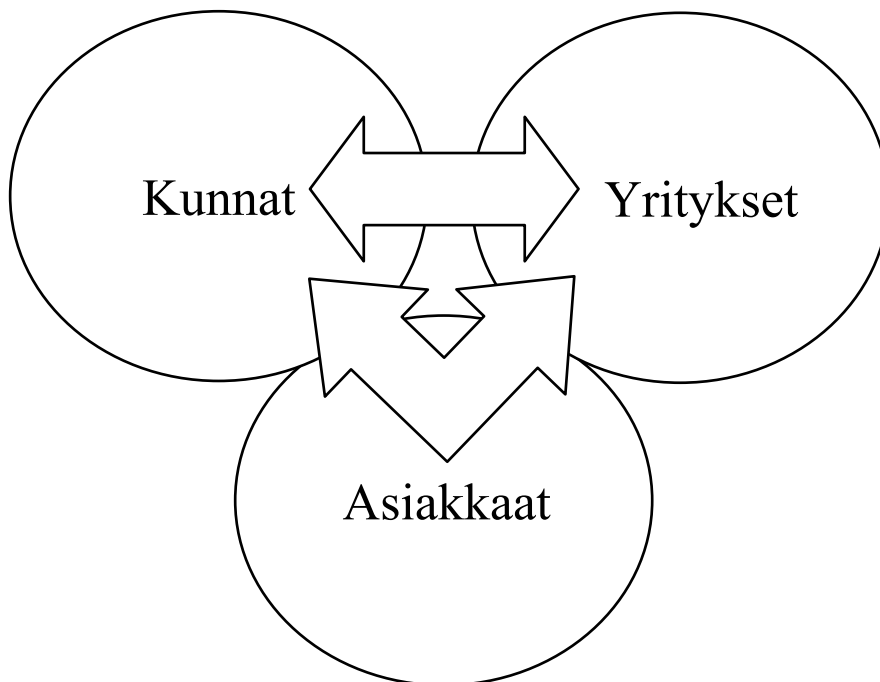
Projektipäällikkö **Riitta Myllys**

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Kehittämisen- ja palvelukeskus O'Sata

## **ENTRE CARE – HYVINVOINTIALAN YRITTÄJYYDEN KASVUPROJEKTI**

Entrecare – hyvinvointialan yrittäjyyden kasvuprojektia toteuttaa Satakunnan ammattikorkeakoulu yhteistyössä Helsingin yliopiston ja Seinäjoen ammattikorkeakoulun kanssa. Kehittämisen- ja tutkimushankkeen kohdealueina ovat Karhukuntien seutukunta Satakunnassa ja Järviseedun seutukunta Etelä-Pohjanmaalla. Kaksivuotisessa kehittämis- ja tutkimushankkeessa tutkitaan vaihtoehtoisia yrittäjyyden toimintamalleja ja kehitetään alalle hyviä toimintakäytäntöjä seutukuntatasolla. Samalla elinvoimaistetaan kohdealueilla hyvinvointialan yrittäjyyttä ja edistetään uusyrityksyyttä. Entrecare-hankkeeseen osallistuu Karhukunnista ja Järviseedulta hyvinvointialan yrityksiä ja yrittäjyydestä kiinnostuneita henkilöitä. Lisäksi hankkeen toteuttamisessa on mukana kohdeseutujen kuntien edustajia.

Entrecare-hankkeen lähestymistapa hyvinvointialaan on yritysllähtöinen, josta puhuttaessa viitataan myös kolmanteen sektoriin. Hankkeen menetelmällinen rakenne jakautuu kolmeen osaan (kuva 1): asiakkaat, yritykset ja julkinen sektori. Keskeisessä asemassa ovat asiakkaat, joiden muodostama kysyntä on joko suoraa tai epäsuoraa.



KUVA 1. Entrecare-hankkeen menetelmällinen rakenne.

## Hankkeen lähtökohtana hyvinvointialan kasvu

Hyvinvointialasta on Suomessa tullut varteenotettava toimiala, joka jo kymmenisen vuotta sitten tehdyissä klusteritutkimuksissa todettiin ilmeiseksi kasvualaksi. Tutkimuksissa hyvinvointialan ennustettiin nousevan menestyväksi toimialaksi perinteisten ja uusien toimialojen rinnalle vuoteen 2010 mennessä (Rouvinen & Saranummi & Lammi 1995). Hyvinvointialan merkitys on nimenomaan työllisyyden kannalta korostunut ja korostuu tulevaisuudessa, sillä alan työtä ei voida korvata automatisoimalla tuotantoa.

Vanhempien ikäluokkien määrän kasvu ja keskimääräisen eliniän pidentyminen kasvattavat hyvinvointipalvelujen kysyntää, jota hyvinvointialalla ei voida laiminlyödä. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti hyvinvointialan työllisyyden nostamisen tarvetta. Kehityskulku merkitsee terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen muodostumista selkeäksi kasvualaksi. Palvelualalla julkinen sektori ei kustannuskriisin vuoksi kuitenkaan pysty täydellisesti vastaamaan markkinoilla tapahtuvaan kysynnän kasvuun. Tämän vuoksi yksityiselle ja kolmannelle sektorille jää täytettäväksi palveluaukko.

Hyvinvointialalla on muihin toimialoihin verrattuna monen sektorin toimijoita: yksityisiä yrittäjiä, kolmannen sektorin yhdistyksiä ja järjestöjä ja omaishoitajia. Varsinkin yrittäjät kokevat, että aito kilpailutilanne ei toteudu hyvinvointialalla. Markkinoiden avoimuus on kuitenkin ensisijaisen tärkeää toimialalle muodostuneen, tai nimenomaan muodostuvan, markkina-aukon täydentämisen kannalta. Julkisella sektorilla onkin olennainen asema kehityksen suunnan määrääjänä ja eri osapuolien välisen yhteistyön rakentajana.

## Hankkeen kehittämiskohteet

### *Hyvinvointialan palveluyrittäjyys*

Hyvinvointialan palveluyrittäjyys voidaan määritellä monin eri tavoin. Käytännöksi on näyttänyt muodostuvan palveluyrittäjyyden määrittäminen aina tilanteeseen ja lähestymistapaan sopivalla tavalla. Periaatteessa hyvinvointialan palveluyrittäjyys voi laajimman määritelmän mukaisesti sisältää kaikki julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä muut henkilökohtaiseen hyvinvointiin liittyvät palvelut. Varsinkin maaseutukontekstissa hyvinvointipalvelut on usein määritelty laajasti (ks. Hoivayrittäjyys ja maaseutu 2001). Kapea-alaisempi määritelmä sisältää pääsääntöisesti kotiin suuntautuvat palvelut, erilaiset asumispalvelut sekä usein myös lasten päivähoidon. Tässä yhteydessä käytetään hyvinvointialan palveluyrittäjyyden kapea-alaisempaa määritelmää. Entrecare-hankkeessa mukana olevat yrittäjät tuottavat koti- ja asumispalveluja. Yritysten asiakaskohderyhmänä on ikääntyvä väestö.

Hyvinvointialan palveluyrittäjyys on Suomessa suhteellisen nuori yrittäjyyden ala, sillä yritystoiminta alalla alkoi todella vahvistua vasta 1990-luvulla. Hyvinvointialan yrittäjyys on ollut todellisen kehittämisen kohteena vasta 1990-luvun puolivälistä lähtien (ks. esim. Rissanen & Sinkkonen 2004). Määrällisesti hyvinvointialan palveluyrittäjyyden merkitys ja painoarvo palveluelinkeinojen kehittymisen kannalta on kasvava. Sosiaalialalla toimivien yritysten tuotantovolyyymi on kasvanut yli 20 % ja terveydenhuollossa toimivien noin 10 % vuodessa. Molempien toimialojen yritykset työllistivät vuonna 2003 lähes 30 000 henkilöä, ja samansuuntaisen kehityksen oletetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. (Valtion tilitar-

kastajien kertomus 2004.) Satakunnassa ja Etelä-Pohjanmaalla hyvinvointialan yritysten lukumäärän kehitys viime vuosina on ollut jossain määrin muuta maata maltillisempaa (Sosiaalialan toimialaraportti 2004).

Suurin osa Entrecare-hankkeessa mukana olevista yrittäjistä on toiminut alalla korkeintaan viiden vuoden ajan. Ainoastaan muutama yrittäjä on toiminut kauemmin, mikä on osoitus toimialan nuoruudesta ja viimevuosien kasvusta. Yrittäjät ovat poikkeuksetta naisyrittäjiä. Kaikilla yrittäjillä on jokin sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus ja vahvaa työelämästä hankittua ammatillista osaamista.

Yrittäjyyden aloittamiseksi Suomessa on yleisesti saatavissa monipuolista neuvontaa ja yrittämiseksi ryhtymisen puitteiden katsotaan lähtökohtaisesti olevan kunnossa. On saatavilla yritysideoiden testausta ja niiden eteenpäin kehittelyä, neuvontaa eri rahoitusmahdollisuuksista, yritysmuodon valinnasta ja juridisista seikoista. Syynä alhaiseen yrittäjyyteen ovat paremminkin asenteet, kulttuuri, motivaation puute, pelko epäonnistumisesta ja liiketoiminnan osaamisen puute.

Sosiaali- ja terveysalan ammatillinen koulutus on perinteisesti perehdyttänyt tulevia työntekijöitä julkisen sektorin palvelukseen, eikä koulutus ole tukenut yrittäjyyttä. Tästä johtuen kynnys oman yrityksen perustamiseksi sosiaali- ja terveysalalle on melko korkea. Yritystoiminta tuntuu alan ammattilaisista vieraalta ja varsinkin liiketoimintaosaamista kaivattaisiin lisää (Hookana 2002).

Yrittäjäksi ryhdytäänkin usein henkilökohtaisista syistä. Taustalla voivat olla perheasiat tai työttömyys. Yrittäjyyteen voi olla joko vetoa tai työntöä. Monelle nykyiselle yrittäjälle yrityksen perustaminen on tullut ajankohtaiseksi vasta, kun työkokemusta on karttunut riittävästi, jopa 10–20 vuotta. Muutamat kotipalveluyrittäjät ovat kouluttautuneet alalle 35 ikävuoden jälkeen, jolloin keskeisenä tavoitteena on ollut oman yrityksen perustaminen. Yrittäjyys on antanut mahdollisuuden toteuttaa itseään ja olla riippumaton perinteisestä palkkatyöstä.

Hyvinvointialan palveluyrittäjänä aloittaminen törmää toisaalta saatavissa olevan *palvelualan* yritysneuvonnan ja yrittämisen puitteiden puutteeseen. Tietoa ja asiantuntijuutta on saatavilla eri viranomaisten toimipisteistä ja tiedonlähteitä voi olla useitakin. Tieto on kuitenkin hajallaan eri viranomaisilla. Aloittavien yrittäjien ongelmana on usein tietämättömyys tarjolla olevasta tiedosta ja eri tiedonlähteistä. Hyvinvointialan palveluyrittäjyyden aloittaminen törmää helposti kahtalaiseen ongelmaan, toisaalta informaatiota ei osata välittää ja toisaalta informaatiota ei osata hankkia. Naisyrittäjät ovatkin kokeneet, että parasta tukea ja neuvoa he ovat saaneet yritystoiminnalleen samassa tilanteessa olevista naisyrittäjistä muodostetuista tukiverkoista (ks. Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme 2004).

Satakunnassa tehdyn Naisyrittäjyys Satakunnassa tutkimuksen (Hookana 2002) mukaan naiset suunnittelevat yrityksen perustamisvaiheen usein miehiä tarkemmin ja perusteellisemmin. Naiset arvostavat myös neuvontaa varsinkin erilaisissa yritystoimintaan liittyvissä ongelmatilanteissa. Muutamat Entrecare-hankkeessa mukana olevat yrittäjät ovat käyneet yrittäjäkurssin, josta saatu tieto on ollut tukena yrityksen perustamisessa. Kuitenkin yrittäjyyttä on usein jouduttu opettelemaan ns. ”kantapään kautta”, yritysten ja erehdysten

kautta. Pienimuotoisen yritystoiminnan hankaluutena on usein mm. tulojen epätasaisuus. Entrecare-hankkeen vuoden pilottivaiheen aikana kaksi kotipalveluyrittäjää lopetti toimintansa, toinen perhesyistä, toinen taloudellisista syistä. Puolison ansiot ovat olleet monelle naisyrittäjänä toimivan perheelle tärkeä lisätulonlähde. Naisyrittäjäys nähdään usein perheen aiempaa tulotasoa täydentävänä toimintana (Hookana 2002).

Hyvinvointialan palveluyrittäjän tulisi toimia normaalien yritystoimintaa määrittävien peruseriaatteiden mukaisesti, mutta todellisuudessa tämä ei aina ole mahdollista. Tunnistettavissa on monenlaisia tekijöitä, jotka karkeasti voidaan jakaa arvoperusteisiin ja markkinoiden toimintaan perustuviin seikkoihin. Arvoperusteinen suhtautuminen liittyy ulkoapäin mm. naisyrittäjyyden arvostukseen sekä tuotetun palvelun laadun tarkkailuun. Naisyrittäjät kokevat usein, että heidän yrityksensä nähdään pelkästään harrastustoimintana, jota ei arvosteta tai kannusteta kehittämään (Hookana 2002).

Hyvinvointialan palveluyritykset ovat työntekijöiden puolesta vahvasti sidottuja eettisyyteen perustuviin seikkoihin. Hyvinvointialan markkinoilla palvelurakenne monipuolistuu palvelujen järjestämistä vastuun pysyessä edelleen julkisena. Julkisen sektorin ohjaus koskettaa hyvinvointialan yrityksiä tavalla, jota ei kohdisteta muuhun yritystoimintaan vastaavalla tavalla. Entrecare-hankkeessa mukana olevat yrittäjät kokevat, ettei julkinen sektori useinkaan arvosta heidän työtään riittävästi. Julkisen sektorin ja yritysten yhteistyötä haluttaisiin lisätä, mutta esimerkiksi yksityisen palvelutuotannon hinta koetaan joissakin kunnissa korkeaksi. Toisaalta yrittäjän laskuttama tuntihinta ei välttämättä vielä tarjoa yrittäjälle edes kunnan toimeentuloa tai eläke-etuutta. Kunnan oman palvelutuotannon kustannuksia voidaan verrata yksityisten palvelutuottajien hintoihin vasta sitten kun kunnat ovat tuotteistaneet omat palvelunsa. Yrittäjät toivovat tämän helpottavan yhteistyötä tulevaisuudessa.

### *Yritysten toiminta*

Kilpailu- ja toimintakykyinen yritystoiminta edellyttää yritysten kaikkien toimintaympäristön tekijöiden kehittämistä yhtäaikaista. Hyvinvointialan palveluyritysten kilpailuympäristön kehittämisen kannalta tärkeintä on niiden toiminnan vakiinnuttaminen, minkä jälkeen on mahdollista kehittää niiden toimintaympäristöä kokonaisuutena. Vaikka eri yritystoimintojen menestystekijät ovat erilaisia, on pidettävä mielessä, että kaikki elinkeinopoliittiset yritystoimintaa edistävät toimet koskevat ja palvelevat myös yrityksiä hyvinvointialalla.

Hyvinvointialan palveluyritykset ovat pääosin pieniä yrityksiä, mikä vaikuttaa niiden voimavaroihin, tuotteistamiseen ja markkinointiin. Entrecare-hankkeessa mukana olevat kotipalveluyritykset työllistävät pääasiassa vain yrittäjän ja asumispalveluyritykset muutaman henkilön. Hyvinvointialan palveluyritysten pienuuden vuoksi yritysten keskinäinen yhteistyö saa erityisen suuren merkityksen avoimilla markkinoilla. Entrecare-hanke tarjoaa yrityksille yhteistyöfoorumia, jonka avulla kehitetään yritysten toimintamahdollisuuksia. Yrityksille muodostuu luonteva paine muuttaa toimintatapojaan ja synnyttää uusia tuotteita sekä kehittää olemassa olevien tuotteiden laatua. Liiketoiminnallisen yhteistyön kautta voidaan lisätä pienten yritysten tuotantovolyyymiä ja toimintavarmuutta.

Avoimet markkinat eivät tällä hetkellä toimi täydellisesti hyvinvointialalla. Vaatimaton kysyntä pitää yritysten koon pienenä. Tosin osa hyvinvointialan yrittäjistä haluaa tietoisesti pitää yritystoimintansa pienenä, vaikka yritystoiminnan kasvattamiseen olisi mahdollisuuksia. Heillä ei ole halua tai kykyä kasvattaa yrityksen liiketoimintaa, vaan heille riittää itsenäisyys, itsensä toteuttaminen ja työtyytyväisyys. Tätä moititaan julkisuudessa elämäntapayrittäjyydeksi, joka on tyypillistä naisvaltaiselle hyvinvointialan yrittäjyydelle. Elinkeinpolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu kasvuyritysten määrän lisääminen ja se on kirjattu yhdeksi hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteeksi. Varsinkin palvelualoilla katsotaan olevan käyttämätöntä kasvuyrittäjyyspotentiaalia. (ks. Kasvuyrittäjyyden neuvonantoryhmän muistio 2004.) Pienet yritykset ja ammatinharjoittajat voivat kuitenkin tehostaa toimintaansa lisäämällä yhteistyötä, vaikka mahdollisuuksia tai halua kasvuun ei olisi.

On kuitenkin selvää, että todellisten hyvinvointialan markkinoiden syntymisen kannalta julkisen sektorin, lähinnä kuntien asema on kriittinen ja ratkaiseva. Yritystoiminnan kasvu alkaa vasta, kun suuret asiakkaat ja ammattiohjat saadaan mukaan. Yksittäisten kunta-  
laisten palvelukysyntä ei vielä riitä kasvattamaan yritystoimintaa.

Hyvinvointialalla voidaan synnyttää ja kehittää uusia palveluja luomalla toimivat markkinat ja markkinasäännöt palvelujen tuottamista varten. Yritystoiminnan kannalta tämä tarkoittaa yhtäläisen aseman saavuttamista julkisen sektorin rinnalla. Monilla alueilla todellisen kilpailuasetelman voi saada aikaan ainoastaan julkinen sektori. Markkinoiden kehittyminen julkisten palvelujen kilpailuttamisen suuntaan vilkastaa alueen yritystoimintaa, mikä edelleen monipuolistaa alueen palvelutarjontaa. Todelliset markkinat voivatkin syntyä vain tilanteessa, jossa kasvavaan kysyntään on tarjolla useampia palveluntuottajia.

Hyvinvointialan palveluyritysten kannalta toimivat markkinat ja markkinasääntöjen määrittäminen ei synny automaattisesti, vaikka julkinen sektori toimisikin kilpailuttamista edistävällä tavalla. Hyvinvointialan yritystoiminnan keskeisimpänä ongelmana on markkinoiden todellinen kapeus ja paikallisuus. Monilla alueilla, varsinkin maaseutualueilla palveluyrityksille ei synny todellista kysyntää, koska mahdollisilla asiakkaila ei yksinkertaisesti ole varaa hankkia tarvitsemiaan palveluja avoimilta markkinoilta. Kuitenkin ikääntyvän väestön entistä suuremmat eläketulot luovat kulutusmahdollisuuden, joka on tärkeä kasvupotentiaali hyvinvointialan palveluyrityksille.

### *Yhteistyö kunnan kanssa*

Hyvinvointialan palveluyritysten ja julkisen sektorin välinen suhde tulkitaan monasti ristiriitaiseksi ja vastakkainasetteluun perustuvaksi. Kysymyksessä on kuitenkin erilaisilla peruseriaa-  
teilla toimivat järjestelmät, joiden keskinäisellä yhteistyöllä voidaan saavuttaa mittakaavaetuja hyvinvointipalvelujen tuotannossa (Hyvinvointipalvelujen turvaaminen 2003). Yritystoimintaa käsitelleessä kappaleessa korostettiin julkisen sektorin merkitystä toimivien markkinoiden luomisessa. Julkisen sektorin politiikka korostuu asetelmassa, mutta tähdellistä on yksityisen sektorin ottaminen mukaan avointen markkinoiden luomiseen.

Entrecare-hankkeen kuntatapaamisissa yrittäjät ovat nostaneet esille kuntien palveluhankinnan tilapäisyyden ja lyhytjänteisyyden. Hyvinvointialan palveluyrityksiä tarvitaan ai-

noastaan tapauksissa, joissa esimerkiksi julkinen kotipalvelu ei kiireen vuoksi pysty tarjoamaan asiakkaille riittäviä palveluja. Kysymyksessä ei ole yhteistyö vaan korkeintaan yhteistoiminta, joka rajoittuu toimintojen keskinäiseen täydentävyyteen, ei rinnakkaisuuteen. Toimivien markkinoiden synnyttämisessä keskeisessä asemassa on kuitenkin palvelumuotojen rinnakkaisuus, joka perustuu toimivaan yhteistyöhön.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ei käytännössä aina voi toimia täysin tasapuolisuuteen perustuen. Julkinen sektori on viime kädessä vastuussa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä alan lainsäädännön velvoitusten ja valtuutusten perusteella. Hyvinvointipalvelujen tuotantotapa ei välttämättä ole julkisen sektorin yksipuolista sanelua vaan velvoitusten täyttämistä. Yksityisen sektorin hyvinvointipalvelujen tuottajille tuotantotavan määräytyminen ei aina ole itsestään selvyys, mikä voi johtaa julkisen ja yksityisen sektorin vastakainasetteluun.

Julkisen sektorin odotukset hyvinvointialan palveluyrityksiä kohtaan liittyvät ensisijaisesti niiden toimintavarmuuteen ja laatuun. Yksittäiset yritykset eivät kykene vastaamaan julkisen sektorin vaateisiin ja tarpeisiin riittävästi. Entrecare-hankkeessa merkittäväksi tekijäksi yritysten toimintavarmuuden parantamisessa nousi palveluyritysten verkostoituminen. Hyvinvointialan yritykset voivat nostaa toimintavarmuuttaan esimerkiksi lisäämällä verkostomaista toimintaa. Tällöin yritykset voisivat täydentää toistensa toimintaa ja tehdä yhteistyötä esimerkiksi laatimalla yhteisiä tarjouksia, jolloin kuitenkin pitää välttää hintakartellin muodostumista. Olemalla mukana hyvinvointialan palveluyrittäjyyden kehittämässä julkinen sektori rakentaa itselleen markkinoita, jotka toimivat joustavasti sen muuttuvan tilanteen mukaan.

Laatu on hyvinvointipalvelujen tuottamisessa määre, joka muodostuu kaikkien hyvinvointipalveluja käyttävien ja niitä tuottavien mielikuvissa ratkaisevaksi tekijäksi. Laadun varmistus on siten sekä yksityisille että julkisille palvelutuottajille tärkein asia mietittäessä omaa palvelutuotantoa. Laatu on palveluyritysten kannalta se tekijä, joka on kriittisimmän arvioinnin kohteena kuntien hankkiessa palveluja yksityiseltä sektorilta. Palveluyrittäjien ja kuntien tulisi toimia hyvin läheisessä yhteistyössä, jotta vastakohtaiset laatukriteerit saadaan yhtenäistettyä ja siten hyvinvointipalvelujen tuotannolle yhtäläiset lähtökohdat.

Keskeisenä seikkana kunnan toiminnan rakentumisessa yritysten suhteen on myös luottamushenkilöiden asenteella yritystoimintaan nähden. Luottamushenkilöiden näkökannalla voi, osaksi kunnasta riippuen, olla suurikin vaikutus yritystoiminnan syntymiseen ja kehittymiseen. Leena Bycklingin (2003) mukaan hyvinvointialan palveluyrittäjyyttä ei edistetä niinkään erilaisilla strategioilla vaan avoimella kunnan päätöksenteolla. Tällaisessa tilanteessa korostuu kuntien luottamushenkilöiden asema. Yrittäjät ja viranhaltijat ovat korostaneet luottamushenkilöiden merkitystä yrittäjyyden mahdollistajana Entrecare-hankkeen kuntatapaamisissa. Yrittäjät pitävät hyvinä ratkaisuinä esimerkiksi luottamushenkilöiden vierailuja kunnassa sijaitsevilla yrityksillä.

Entrecare-hankkeessa on osoittautunut, että kunnat odottavat hyvinvointialan palveluyrityksiltä toimintavarmuuden ja laadun lisäksi palvelujen tuotteistamista. Tuotteistamisella kunnat tarkoittavat, että yrittäjät osaisivat kuvata palvelujensa sisällön mahdollisimman tarkkaan. Mistä osista palvelu koostuu ja mitä se maksaa? Kunnan on hyvin vaikea ryhtyä yrityksen kanssa yhteistyöhön, ellei se tiedä millaista palvelua se on ostamassa kuntalaisilleen. Tuotteistaminen on asia, jota molemmat osapuolet vaativat toisiltaan.

Julkisen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön esteinä ovat useimmiten asenteelliset tekijät ja osapuolten ja varsinkin yritysten työn ja toiminnan tuntemattomuus sekä heikko keskinäinen arvostus (ks. esim. Kaarakainen & Taskinen 2004). Ongelmat julkisen sektorin ja yksityisen sektorin yhteistyössä näyttäisivät perustuvan ensisijaisesti arvoihin ja asenteellisiin seikkoihin. Molemmat osapuolet ovat halukkaita yhteistyöhön, mutta kitka niiden välillä on usein liian suuri. Toteutettavan yhteistyön pitäisikin painottua myös keskinäisen luottamuksen rakentamiseen eikä yksinomaan keskusteluun palvelujen tuotantotavasta ja hinnasta.

Julkisen sektorin toiminta johtaa väistämättä tietyissä tapauksissa tilanteeseen, jota yksityisen sektorin kehittyminen ei edellyttäisi. Tämän vuoksi yksityisen sektorin kannalta on ensiarvoista, että julkisella sektorilla pitkäjänteisesti keskustellaan ja suunnitellaan, millainen hyvinvointipalvelujen tuotantotapa olisi myönteisintä sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin kehittymisen kannalta. Tähän keskusteluun ja pitkäjänteiseen suunnitteluun yhteistyön tulisi eri alueilla perustua, sillä hyvinvointipalvelujen kohdentaminen edellyttää molempien osapuolisen läheistä yhteistyötä.

### *Asiakkaat*

Entrecare-hankkeessa ratkaisevassa asemassa ovat asiakkaat ja heidän muodostamansa, sekä julkisten että yksityisten hyvinvointipalvelujen kysyntä. Hankkeessa asiakkaiden hyvinvointipalvelujen kysyntää käsitellään kahdenlaisena. Ensinnäkin todennäköisten asiakkaiden kysyntä suuntautuu sekä yksityiselle että julkiselle puolelle. Toiseksi julkiselle sektorille suuntautuvasta kysynnästä oletetaan osan suuntautuvan myös yksityiselle sektorille.

Asiakkaiden hyvinvointipalvelujen kysyntä on ratkaiseva tekijä varsinkin yksityisen palvelutuotannon kehittymisen kannalta. Kärjistäen voidaan sanoa, että välitöntä yksityisten hyvinvointipalvelujen kysyntää ei ole olemassa tai se on hyvin pientä. Karhukunnat ja Järviseutu eroavat tässä yhteydessä toisistaan, sillä Karhukunnissa pilottiyritysten tuotanto suuntautuu jokseenkin pääsääntöisesti yksityiselle sektorille kunnan ollessa harvemmin kotipalvelujen ostajana. Selittäväenä tekijänä on yksityisen kysynnän kapeus Järviseudulla. Yksityisten yritysten tuottamien hyvinvointipalvelujen kysyntä on paremminkin välillistä, sillä pääsääntöisesti se toteutuu julkisen sektorin erilaisten toimenpiteiden välityksellä. Kunnat ovat joko suoraan tai epäsuoraan hyvinvointialan palveluyritysten asiakkaita. Osittain niiden voi jopa sanoa olevan niiden yritystoiminnan ohjaajia ja yritystoimintaa ohjaavia.

Entrecare-hankkeessa selvitettiin esimerkkiseutukuntien 65–74-vuotiaiden asukkaiden hyvinvointipalvelujen kysyntää. Kyselyyn vastanneista noin kolmannes oli yksityisten palvelujen lisäämisen kannalla, mutta yksityisten palvelutarjoajien luotettavuutta epäili noin neljännes vastaajista. Julkiseen palvelutuotantoon nähden kyselyyn vastanneet vahvistivat perinteistä käsitystä siitä, että yksityinen palvelutuotanto on julkista yksilöllisempää ja joustavampaa. Tulevaisuudessa palvelukysynnän oletetaan muuttuvan vaativammaksi ja yksilöllisyyttä korostavammaksi, mikä kyselyn mukaan juuri suosisi yritystoimintaa.

Seutukunnissa kyselyyn vastanneet olivat valmiita hankkimaan yksityisiä hyvinvointipalveluja, mutta hyvinvointipalvelujen tulee kuitenkin heidän mielestään tulevaisuudessa olla pääsääntöisesti julkisesti tuotettuja. Entrecare-hankkeen kyselytutkimuksen tuloksena voi-

daan yleisesti todeta, että markkinoilla on halu hankkia yksityisiltä palveluyrityksiltä palveluja, mutta julkista sektoria pidetään tulevaisuudessa ensisijaisena palvelutuottajana.

Kyselyyn vastanneet eivät kuitenkaan suhtautuneet kielteisesti yksityiseen palvelutuotantoon, vaan selittävinä tekijöinä ovat myös ennakkoluulot ja asenteet. Yksiselitteisenä tekijänä taustalla vaikuttaa tietämättömyys yksityisestä palvelutuotannosta. Entrecare-hankkeessa tämä tuli hyvin esille vastausjakaumissa, sillä yksityistä palvelutarjontaa käsitelleissä kysymyksissä kantaaottamatta jääneiden määrä oli sangen suuri.

Toimivien hyvinvointimarkkinoiden synnyttäminen ei vaadi ainoastaan palveluyritysten ja julkisen sektorin palvelutuotannon kiinteää yhteistyötä. Myös asiakkaiden asenteita olisi kyettävä muuttamaan ja luomaan myönteinen ilmapiiri palvelujen ostamiselle. Nykyään iäkkäämmiltä ihmisiltä löytyy jo maksukykyä mutta ei välttämättä halua maksaa palvelusta. Entrecare-hankkeen kyselyn tulokset osoittivat myös sen, että asiakkaat ostaisivat yksityisiä hyvinvointipalveluja, jos kunta tukisi heitä maksamalla osan palvelusta esimerkiksi palvelusetelillä.

Asiakkaiden todellisten tarpeiden tunnistaminen on käytännössä hyvinvointialan yritysten ja myös osaksi julkisen palvelutuottajien toiminnalle suhteellisen vaikea tehtävä. Varsinkin yksityisten palvelutuottajien tulisi kyetä lukemaan asiakkaiden tarpeita sekä luoda ja testata markkinoita. Vanhusten osuuden lisääntyessä ja eliniän pidentyessä, eli väestön kaksoisikäntymisen seurauksena hyvinvointipalvelujen kysyntä kasvaa merkittävästi. Asiakassuhteiden pituutta tullaan arvostamaan aiempaa enemmän. Hyvinvointipalvelujen tuottamisessa asiakkaiden kysynnän pitää olla vaativaa, jotta hyvinvointipalvelujen tuottajien tuotteet ja toiminta voidaan asettaa jatkuvaan uudelleenarviointiin.

Asiakkaiden jokapäiväisen toiminnan kannalta kunta on muodostunut luonnolliseksi alueeksi toimia ja ihmisten on suhteellisen helppo samaistua kuntiin. Entrecare-hankkeen yhteydessä tehdyn kyselyn mukaan lähes 90 % seutukuntien 65–74-vuotiaista asukkaista hankkisi palveluja ainoastaan omassa kunnassa sijaitsevista yrityksistä. Jos asiakkaiden valinnanvapaus kasvaa hyvinvointipalvelutuottajien välillä seutukuntatasolla, voi olla mahdollista, että asukkaat eivät osaa hankkia palveluja oman kunnan ulkopuolelta. Tämän vuoksi on toisaalta epävarmaa, miten todellinen seutukuntaan perustuva markkina-alue voi syntyä, jos hyvinvointipalvelujen kysyntä suuntautuu ainoastaan omaan kuntaan.

### *Seutukunta markkina-alueena*

Hyvinvointipalvelujen julkinen palvelutuotanto on perinteisesti keskittynyt ja keskittyy edelleenkin pääsääntöisesti kuntatasolle. Viime aikoina julkinen sektori on lisännyt yhteistyötä seutukuntatasolla, missä tavoitteena on ollut saavuttaa mittakaavaetuja yhdistämällä toimintoja ja jakamalla voimavaroja hyvinvointipalvelujen tuotannossa (ks. esim. Airaksinen & Nyholm & Haveri 2004). Tehtävän yhteistyön tuloksena seutukunnan kunnat voivat saavuttaa merkittäviäkin etuja palvelutuotannossa. Seutukuntatason yhteistyötä mietittäessä ja suunniteltaessa huomio kiinnitetään tavallisimmin ainoastaan julkiseen palvelutuotantoon. Hyvinvointipalvelujen tuottaminen seutukuntatasolla kuntien välisenä yhteistyönä koskee laajasti aina kaikkia osapuolia.

Seutukuntatason hyvinvointipalvelujen tuotanto erilaisin julkisen sektorin toteuttamin järjestelyin vaikuttaa huomattavasti yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksiin. Jos yksityiselle sektorille annetaan tilaa toimia, vahvistaa se hyvinvointipalvelujen tuotantoa seutukunnassa, koska liikkumavara ja resursointi kaikkien palvelujen välillä muodostuvat helpommaksi toteuttaa. Liikkuminen kuntarajojen yli edellyttää myös yksityisen hyvinvointipalvelutuotannon vahvistamista. Yksityinen hyvinvointipalvelutuotanto julkisen rinnalla lisää koko palveluketjun joustavuutta, jolloin kyetään saavuttamaan paras mahdollinen vastaus hyvinvointipalvelujen kysyntään. Seutukuntaan syntyy molempien hyvinvointipalvelujen tuotantomuodon, eli julkisen ja yksityisen sektorin yhtäläisiin sääntöihin pohjautuvat avoimet markkinat.

Kunnissa seutuyhteistyön ja markkinoiden kehittäminen hyvinvointipalvelujen tuotannossa liittyy yhteen kaksi uutta toimintatapaa. Kahden uudenlaisen toimintaympäristön ilmentyminen kuntien toimintakenttään asettaa perinteiset sekä hallinnolliset että poliittiset arvot ja asenteet uusien vaatimusten eteen (Lemponen & Kahila 2002). Usea kunta on näihin haasteisiin valmistumaton. Uudet hyvinvointipalvelujen tuottamistavat edellyttävät viranomaisilta ja luottamushenkilöiltä ennakkoluulottomuutta ja muutosvalmiutta. Jos kuntien välisessä yhteistyössä seutukunta mielletään keinotekoiseksi yhteistyöalueeksi, ei seutukunnan muodostumista markkina-alueeksi voida sanottavasti edistää. Hyvinvointipalvelujen tuotannossa ei markkina-alueena välttämättä tarvitse olla seutukunta, vaan toimivat markkinat voivat muotoutua jo kahdenkin kunnan alueelle.

Pelkkään markkinoiden pelisääntöihin perustuvan hyvinvointipalvelujen tuotannon pitää tehokkaasti toimiakseen täyttää tietyt vaatimukset ja edellytykset. Kilpailuviraston (2001) selvityksessä kuntien tuotantotoiminnasta nostetaan esille kolme keskeistä tekijää markkinoiden muodostumisessa. Ensinnäkin täytyy olla olemassa todellinen markkinapaikka, jossa myyjä- ja ostajaosapuoli ovat tunnistettavissa, toiseksi on esiinnyttävä mielekkäät markkinasignaalit molemmille osapuolille. Kolmanneksi täytyy olla olemassa toimintasäännöt, päätöksentekovaltuudet ja kannusteet markkinoiden ja markkinoilla toimimiselle. Rakenteellisesti hyvinvointialan palveluyrityksiä ajatellen ostaja voi olla välittömässä asiakassuhteessa tai välillisessä asiakassuhteessa. Välittömässä asiakassuhteessa julkinen sektori toimii yksityisen sektorin palvelutarjonnalle määrätyn laadun ja tason valvojana, ja välillisessä asiakassuhteessa julkinen sektorin asema on palvelun ostaja.

Julkisten hyvinvointipalvelujen tuottaminen aiempaa enemmän markkinoiden pelisääntöjen mukaan pohjautuu voimavarojen ja keinojen toimivuuden ja suuntaamisen hyödynnettävyyteen. Käytännössä tämä tarkoittaa yksityisen palvelutuotannon nostamista tasavertaiseen asemaan julkisen palvelutuotannon rinnalle. Kysymyksessä ei tällöin ole enää erilaisten palvelutuotantomuotojen keskinäinen täydentävyys vaan nimenomaan rinnakkaisuus.

## Lopuksi

Horisontaalisessa yhteistyössä eri toimijoiden väliset raja-aidat madaltuvat, osapuolien välinen yhteistyö syvenee ja toimijat tekevät pitkäaikaisia sopimuksia. Tällöin kunnan ja yksityisen sektorin keskinäisistä suhteista tulee yksi hyvinvointipalvelujen tuotannon menestyksen ehdoista. Yritysten kannalta hyvät suhteet julkiseen sektoriin muodostuvat kilpailutekijäksi, jota todellisuudessa vain muutamat yritykset osaavat täydellisesti hyö-

dyntää. Näkyväksi tekijäksi nousee asiakas sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Huomioon on asiakkuuden ja horisontaalisen yhteistyön lisäksi otettava, että asiakas saa joustavaa palvelua.

Yritysten kannalta hyvinvointipalvelujen tuotannon yhteistyön lisääminen edellyttää oman toiminnallisen painopisteen oivaltamista ja ydinosaamisen kehittämistä sekä niiden yhdistämistä muiden ydinosaamiseen. Markkinoilla hyvinvointipalvelujen kysynnästä kulkeva tieto on käytännössä laajempaa kuin ainoastaan yhteistyön kautta saatava informaatio palvelutarpeista. Markkinoilla on useita ihmisiä tai henkilöitä, jotka tarvitsevat erilaisia palveluja, mutta eivät yksinkertaisesti täysin tiedä sitä.

Yritysten verkostoitumisen myötä liikkuva tieto on monipuolisempaa ja hyödyllisempää kuin pelkkä yhteistyö. Tiedonvälitys on lähtökohta todelliselle yhteistyölle mahdollisen markkinayhteistyön syntymiselle. Hyvinvointialan palveluyrittäjyyden kannalta verkostoitumisessa korostuu toimijoiden, eli tässä tapauksessa yritysten ja kunnan suurempi keskinäinen riippuvuus ja sen perusteella toiminnan tehostuminen. Entrecare-hankkeen tuloksena voidaan todeta, että hyvinvointipalvelujen joustavoittaminen edellyttää tiivistä ja kokoavaa yhteistyötä kolmella erilaisella tasolla. Ensinnäkin hyvinvointialan palveluyritysten kesken on rakennettava toisiaan täydentävä yhteistyömalli, toiseksi kuntien kesken on lisättävä yhteistyötä palvelujen järjestämisessä ja kolmanneksi palveluyritysten ja kuntien välistä yhteistyötä on tiivistettävä ja lisättävä niin, että niiden keskinäinen riippuvuus vähenee. Todellisessa markkinatilanteessa vastavuoroisen riippuvuuden on muututtava rinnakkaiseksi toiminnaksi.

Hyvinvointialan palveluyritysten toimintaympäristö muodostuu monista erilaisista, keskenään vuorovaikutuksessa olevasta osatekijöistä. Jos palveluyrityksistä halutaan hyvinvointipalvelujen tuotannossa menestyviä, tulee elinkeinopoliittisin keinoin kehittää kaikkia toimintaympäristön keskeisiä alueita samanaikaisesti. Elinkeino- ja politiikan menetelmien ja toimenpiteiden lisäksi kehityksen kohteena tulee olla julkinen palvelusektori kokonaisuudessaan. Kaikkein tärkeimpiä osa-alueita ovat ainakin kilpailuympäristö, asiakassuhteet, asenneilmapiiri ja sääntely. Toimivien markkinoiden kannalta kilpailuympäristö on huomionarvoisin kehittämiskohde. Kilpailuympäristön muodostuessa avoimista, tasapainoisista markkinoista, jotka ovat vapaita erilaista vääristymistä, syntyy yrityksille ja myös julkiselle sektorille tarve tehostaa ja muuttaa toimintatapojaan. Samalla kyetään synnyttämään uusia tuotteita ja parantamaan olemassa olevien tuotteiden laatua.

## Lähteet

*Airaksinen, Jenni & Nyholm, Inga & Haveri, Arto* (2004). *Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä*. Tampere: Tampere University Press.

*Byckling, Leena* (2003). Hyvinvointiyrittäjyyden mahdollisuuksia. *Janus* 3/2003, s. 245–255.

*Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme* 2004. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2005–2008. Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004.

*Hoivayrittäjyys ja maaseutu*. Hoiva-alan teemaryhmän raportti 1/2001. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

*Hookana, Heli* (2002). Naisyrittäjyys Satakunnassa: Miksi aloitan? Miksi jatkan? Miksi lope-tan? Turun kauppakorkeakoulun Porin yksikön julkaisuja. Nro 1/2002.

*Hyvinvointipalvelujen turvaaminen* (2003). Valtiovarainministeriön kansantalousosaston jul-kaisuja 4/2003. Saatavissa: [www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/39175.pdf](http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/39175.pdf).

*Kaarakainen, Minna & Taskinen, Helena* (2004). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö sau-mattomien palveluketjujen edellytyksenä, 129–140. Teoksessa Rissanen, S. & Sinkkonen, S. (toim.) *Hoivayrittäjyys*. Jyväskylä: PS-kustannus.

*Kasvuyrittäjyyden neuvonantoryhmän muistio*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 34/2004. Elinkeino-osasto. Helsinki. Saatavissa: [www.ktm.fi](http://www.ktm.fi).

*Kilpailuvirasto* (2001). Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Selvityksiä 1/2001.

*Lemponen, Virpi & Kahila, Petri* (2002). Hyvinvointi, kunta ja arvot. Näkemyksiä neljästä maa-seutukunnasta. Helsingin yliopisto Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Sarja B:26.

*Rissanen, Sari & Sinkkonen, Sirkka* (2004). *Hoivayrittäjyys*. Jyväskylä: PS-kustannus.

*Rouvinen, Petri & Saranummi, Niilo & Lammi, Markku* (1995). Terveystuolto versoo teolli-suutta. Hyvinvointiklusterin kilpailukyky. ETLA Sarja B: 109.

*Sosiaalialan toimialaraportti 2004*. Hoivayritysten kehittäminen osaksi elinkeinopolitiikkaa. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.

*Valtion tilitarkastajien kertomus 2004*. Saatavissa: [www.eduskunta.fi/fakta/vtilt/Vttk2004.pdf](http://www.eduskunta.fi/fakta/vtilt/Vttk2004.pdf).

Kaupunkitutkimuspäällikkö **Kauko Aronen**  
Suomen Kuntaliitto

## **SEUTUYHTEISTYÖN PORTAAT – KUNTIEN VÄLINEN TIIVIS YHTEISTYÖ TURVAA MAASEUDUN PIENTEN KUNTIEN PALVELUT JA ÄÄNEN KUULUMISEN**

### **Seutu on kuntien strategisen yhteistyön perusalue**

Seudullistuminen on tärkeä toimintaympäristön muutos, johon hallinnollisten järjestelmien on reagoitava. Seudullistuminen on kuntien toiminnallista yhteen kietoutumista, jonka perustana on kuntarajat ylittävä työssäkäynti tai tällaisen työssäkäynnin mahdollisuus. Maaseudulla seudullistumisen rinnalla on tapahtunut väestön väheneminen. Yhä pienempi aktiiviväestö joutuu hakemaan työllistymismahdollisuutensa entistä useammin oman kunnan ulkopuolelta.

Kuntien näkökulmasta yhteisen työssäkäyntialueen mahdollisuudesta seuraa, että kunnat ovat strategisten perusteidensa (työpaikat, verotulot, väestöpohjan kehitys) takia yhä enemmän riippuvaisia samoista toimintaperusteista, esimerkiksi yhteisistä työllistävistä yritystoimipaikoista, julkisten palvelujen toimipaikoista, oppilaitoksista tai vaikkapa työtä tarjoavista puolustusvoimien yksiköistä tai matkailullisista voivavaroista ja niiden kehityksestä. Toiseksi kuntien asukkaiden arkielämä ei enää rajoitu kuntarajojen mukaisesti, vaan erilaiset toiminnot tapahtuvat seudullisissa verkostoissa. Työ-, asunto- ja päivittäiset palvelumarkkinat ovat seudulliset.

Taloudellisin käsittein päätösten ja toimintojen kuntarajat ylittävät vaikutukset ovat voimakkaasti lisääntyneet. Taloustieteessä näistä vaikutuksista käytetään nimitystä toimintojen tai päätösten ulkoisvaikutukset, eksternaliteetit. Hyvä päätöksenteko toteutuu, kun ulkoiset vaikutukset kyetään sisäistämään riittävästi ja ottamaan huomioon toimintojen kehittämistä koskevassa päätöksenteossa. Hallinnolliset järjestelmät ovat yksi tapa hallita ja sisäistää päätöksenteossa huomioon otettavat eksternaliteetit. Kuntien rajojen yli menevien vaikutusten sisäistäminen voi tapahtua hallinnollisesti joko yhteistyön tai kuntien yhdistymisen kautta (ks. Oulasvirta 1996).

Kuntien strateginen yhteistyö tulisi ymmärtää laajempaan kuin se nykyisin toteutuu. Se rajoittuu yhä tyypillisesti sellaiseen elinkeinopolitiikkaan ja edunvalvontaan, jonka avulla houkutellaan voimavaroja alueen ulkopuolelta alueelle. Esimerkiksi EU-rahoitteisten projektien hankkiminen tai erilaisiin valtakunnallisiin kehittämisprojekteihin ja ohjelmiin osallistuminen seutupohjalta on tyypillistä seudullista yhteistyötä.

Laaja-alainen seudullinen yhteistyö kuntien kesken on vielä kehittymätöntä. Peruspalvelujen tuottamisesta vastaavat edelleen lähes joka kunnassa omat palvelusektorinsa. Aiemmin syntyneitä yhteisiä palveluja, kuten terveydenhuollon kuntayhtymiä on jopa uudelleen hajautettu peruskuntiin. Yleensä kunnat tuottavat suunnilleen samanlaisia palveluja. Palvelutuotannossa olevan henkilöstön inhimilliset resurssit eivät voi kehittyä ja erikoistua uusia palvelutarpeita vastaavasti seudun parhaaksi. Kuntien henkilöstön suurimmat voimavarat ovat kokoamalla. Erillisissä palvelujen johto- ja tukitoiminnoissa tuhlataan voimavaroja.

Järjestämällä peruspalveluja seudullisesti saavutetaan säästöjä ja laadullisesti paremmin kehittyviä ja erilaistuvia palveluja. Näin vastataan entistä paremmin seudullisen kilpailukyvyyn ja erikoistuvien palvelutarpeiden haasteeseen. Maaseudulla voimavarojen kokoaminen on erityisen tarpeellista, jotta asukkaiden palvelujen saatavuus ja niiden ajanmukaisuus voidaan turvata. Voimavarat kokoavalla seudullisella yhteistyöllä saadaan aikaan seudun asukkaiden hyvinvoinnin kannalta parempi tulos. Seudullisesti toimien on helpompi saada henkilöstöä erikoistuviin ja kehittyviin palveluihin kuin yksittäisiin kuntiin.

### *Kunnat rakentavat seudut itse*

Nykyinen seutukuntajako ei aina sovellu edellä kuvatun pitkälle menevän yhteistyön perusalueeksi, ei ainakaan yksittäisen kunnan näkökulmasta. Työssäkäynti ja palveluasiointi ei kaikissa kunnissa noudata seutukuntien rajoja. Työssäkäynti voi olla mahdollista ja todennäköistä tulevaisuudessa aivan toiseen suuntaan kuin nykyinen seutukuntajako perustelee. Mm. lehtien levikki ja pankkipalvelujen alueellinen tarjonta vaikuttavat seudulliseen asioinnin suuntautumiseen. Muuttoliikkeen suuntautuminen heijastaa kunnan asemaa keskuksiin nähden: mistä työikäinen väestö muuttaa kuntaan, mihin hakeudutaan opiskelmaan jne.

Yhtä tärkeää kuin edellä kuvaavien tietojen tila tällä hetkellä, on näiden tekijöiden muutoksen suunta. Onko kunnan suuntautumien muuttunut viime vuosina edellä kuvatuissa ulottuvuuksissa? Seutujen ja keskusten vetovoima kehittyy eri tahtia ja on yleistä, että kunnat pyrkivät saamaan osansa suurempien ja vetovoimaisten keskusten kasvusta. Tällä perusteella kuntien suuntautuminen sellaisilla maaseutualueilla, joilla sijaitaan kasvavan keskuksen laajenevan vaikutusalueen rajamailla, valitaan usein suuntautuminen suureen keskuksen jopa oman luontaisen ja ehkä perinteisen seudun yhteistyön kustannuksella.

Kunnat toivovat näin valitessaan lisää työssäkäyntiä suuren keskuksen suuntaan ja siten veronmaksajia sekä yritystoimintaa. Kuitenkin etäisyydet kasvavat usein niin suuriksi, että varsinaisen tiiviin palveluyhteistyön kehittämien on mahdotonta. Todellinen elinkeinopoliittinen hyöty, työssäkäynnin lisääntyminen ja sitä kautta verotulojen kasvu voi osoittautua toiveajatteluksi, sillä kasvavien keskusten vetovoiman imuun on pyrkijöitä joka puolella kyseistä keskusta. Näin opportunistisen kuntakäyttämisen seurauksena kasvavien keskusten ympärillä olevat yhteistyöalueet voivat pyrkiä laajenemaan liian suuriksi todellisen yhteistyön kannalta.

Tästä on haittaa myös niille maaseudun kunnille, jotka menettävät omia yhteistyökumppaneitaan suuren keskuksen suuntaan ja saattavat jäädä liian heikoiksi käynnistämään yhteistyötä enää keskenään. Haitta aluekehitykselle ja erityisesti peruspalvelujen turvaamiselle koko maassa on ilmeinen.

Kuntaliitto korostaakin kuntien peruspalvelujen voimavarat kokoavan yhteistyön erittäin tärkeää merkitystä nimenomaan kohtuullisen pienellä, tiiviin työssäkäyntialueen mahdollistavalla seudulla. Tällaisella seudulla, asukkaiden peruspalvelut voidaan turvata yhteistyössä ja kuntien yhteisin voimavaroin. Myös henkilöstö voi olla tarvittaessa käytettävissä ja tarjota erityisosaamista palvelupisteiden tueksi koko seudun alueella. Tällaiset kohtuullisen pienet, työssäkäynnin mahdollisuuteen pohjautuvat yhteistyöalueet ovat myös maaseutupoliittisesti tärkeitä. Aronen ja Fagerlund (1999) kuvaavatkin tämän aluetason hyvin-

vointipalveluissa tehtävää yhteistyötä tietynlaiseksi hyvinvointipoliittiseksi perälaudaksi. Tärkeiden hyvinvointipalveluiden järjestämisen taso ei saisi loitontua nykyisistä peruskunnista päivittäisen työssäkäyntimahdollisuuden tarjoavaa aluetta kauemmas.

Voimavarojen kokoamismallina ovat kuntien käytössä jo perinteisesti olleet joko pitkälle menevä yhteistyö yhteisine organisaatioineen tai kuntaliitokset. Yhteistyövaihtoehdossa peruskunnat jäävät palvelutuotannossa tilaajan asemaan ja tuottajaorganisaatiot ovat seudullisia.

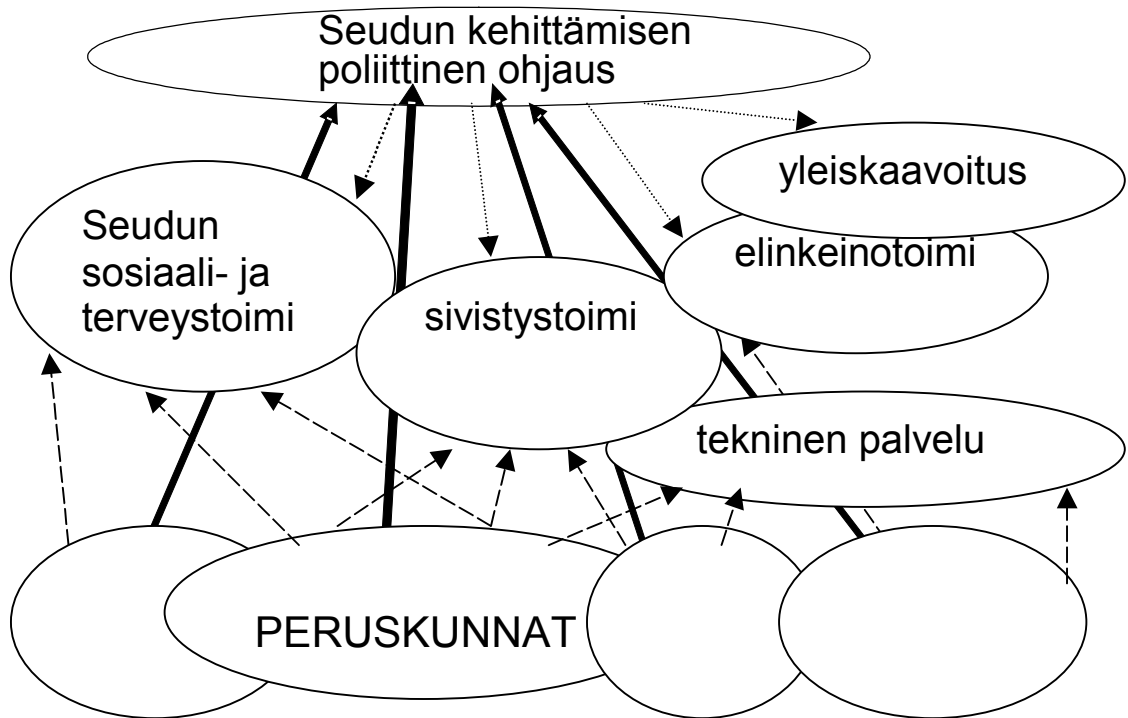
Jotta yhteistyö olisi strategian kannalta riittävän pitkälle menevää, pitää palveluyhteistyötä täydentää seudun yhteistä strategiaa vastaavalla yhteisellä yhdyskuntarakenteen suunnittelulla ja kehittämistoiminnalla, maapolitiikalla sekä kunnallistekniikan rakentamisella. Vain näin kattavalla yhteistyöllä voidaan koordinoida esimerkiksi elinkeinopolitiikka ja sitä käytännössä toteuttava maapolitiikka, kaavoitus ja kunnallistekniikan rakentaminen. On nähtävissä, että näin pitkälle menevää yhteistyötä ei ole toteutettu missään. Tähän suuntaan ovat etenemässä mm. Oulun ja Joensuun seudut, joissa on sovittu sekä palveluyhteistyön tiivistämisestä että yhteisestä yleiskaavatyöstä.

### **Kuntien väliseen yhteistyöhön perustuva seudullinen voimavarojen kokoaminen**

Peruskuntien keskeiseen asemaan perustuvassa visiossa seudun kehittäminen organisoidaan esimerkiksi isäntäkuntamallin pohjalta. Yhteisen kehittämisen kannalta riittävä seudullinen päätöksenteko voidaan järjestää kuntien yhteisen toimielimen kautta, jossa on sovitavalla tavalla kaikkien yhteistyössä mukana olevien kuntien edustus ja jossa toteutuu poliittinen edustavuus. Huolimatta siitä, että kyse on kuntalain mukaisesta kuntien yhteisestä toimielimestä, joka sijoittuu jonkin isäntäkunnan organisaatioon, toimielintä voidaan kutsua myös seutuvaltuustoksi.

Vastaavasti seudun peruspalveluja voidaan koota sektoreittain yhteen. Näin saadaan aikaan seudullinen sosiaali- ja terveystoimi, seudullinen sivistystoimi ja seudun teknillinen palvelukeskus. Nämä voidaan organisoida isäntäkuntamallin mukaisesti yhteislautakuntina tai kunnallisina liikelaitoksina. Voidaan käyttää myös kuntayhtymiä ja osakeyhtiöitä. Palvelujen rahoitus voi olla käyttöön tai tilaajaohjaukseen perustuvaa sisältäen esimerkiksi sopimusohjauksen soveltamista. Kehittämistoimien rahoitus on luontevaa järjestää asukasta kohti laskettavan maksun pohjalta, onhan koko seutu "samassa veneessä" kehittymisen, verotulopohjan ja työllisyyden suhteen ja kilpailee muiden seutujen kanssa.

Peruskunnat säilyvät vahvoina tilaajina, jolloin niillä on vastuu sekä tulojen hankinnasta että niiden tuloksellisesta käytöstä (yhteisten palvelujen tilaaja-ohjaus). Tilaajan ja tuottajan yhteisessä voidaan käyttää muun muassa sopimusohjausta ja virittää seudullisia palveluja laadullisesti toimipaikoittain esimerkiksi asiakasosallistumisen avulla. Peruskuntien taso on tärkein demokratian taso ja seudun tasolla on kussakin yhteisorganisaatiossa sen tehtäviä vastaava riittävä välillinen poliittinen ohjaus. Visiossa, jossa peruskunnat ovat keskeisiä, ne voivat säilyttää tilaaja-aseman ja yhteistyöjärjestelyjen sisällä liittyä yhteen pareittain tai suurempinakin ryhminä.



KUVA 1. Seudun kehittämisen ja palvelutuotannon ohjaussuhteet.

Kuvan 1 seutu edustaa tilannetta, jossa kaikki palveluvoimavarat on koottu yhteen ja seudulla on yhteinen elinkeinopolitiikka ja yleispiirteinen maankäytön suunnittelu. Seutua siis kehitetään yhtenäisenä kokonaisuutena. Tällaisen kokonaisuuden rakentaminen itsenäisyytensä säilyttävien peruskuntien demokratian varaan välillisesti ohjatuksi on mahdollista. Yhteinen kehittäminen edellyttää poliittista ohjausta, joka toimii siten, että seudulliset tavoitteet voivat ohjata eri palvelulohkojen kehitystyötä, seudullista elinkeinopolitiikkaa ja maankäytön suunnittelua. Toisaalta seudun tasoisella poliittisella ohjauksella turvataan myös jokaisen kunnan äänen kuuluminen seudun tasolla ja samalla hankitaan sitoutumista seututasoon kehittämiseen peruskunnissa. Peruskunnista valitaan edustajat seudun poliittisesta ohjauksesta vastaavaan elimeen. Peruskunnista ohjataan myös eri palvelulohkojen yhteisten seudullisten palvelutuottajien toimintaa.

### **Miten kuntien seudullinen yhteistyö on konkreettisesti kehittynyt: seutuyhteistyön portaat**

Edellä on kuvattu voimavarat kokoavan seudullisen yhteistyön tavoitetta. Kunnat tunnustavat nykyisin yleisesti, että ne ovat seudullisesti samassa tilanteessa. Kuitenkin seudullisen yhteistyön konkreettinen kehitys on ollut hyvin hidasta. Tätä askel askeleelta kohti tavoitetasoa etenevää kehitystä kuvataan seutuyhteistyön portaina.

## 1. Seudullisen yhteistyön puitesopimus

Ensimmäinen ja nykyisin miltei kaikilla seuduilla jo toteutunut askel on kuntien välinen seudullisen yhteistyön puitesopimus. Tällä tasolla kirjataan seutuyhteistyön yhteiset tavoitteet ja sovitaan yhteistyön pelisäännöistä ja periaatteista. Tavallisesti sopimukseen kirjattavat yhteistyön tavoitteet liittyvät seudun menestymiseen eli yhteistyöllä tavoitellaan uusia kehittymisen perustaa vahvistavia voimavaroja seudulle sen ulkopuolelta. Tässä tarkoituksessa voidaan käynnistää yhteistä projektitoimintaa ja seutua markkinoivia elinkeinopoliittisia toimenpiteitä sekä matkailumarkkinointia.

Koska kunnat ovat samassa tilanteessa työllisyyden ja elinkeinokehityksen suhteen seudun muiden kuntien kanssa, voidaan jo puitesopimuksella käynnistää konkreettista elinkeinopoliittista yhteistyötä ja yhteisiä organisaatioita. Elinkeinopolitiikan voimavarojen yhdistäminen markkinointitoimissa ja eniten asiantuntemusta vaativissa kehittämistoimissa voi tapahtua myös siten, että osa elinkeinopolitiikkaan liittyvistä toimista, joilla vaikutetaan suoraan yritysten sijoittumiseen, jää yhä peruskuntiin. Elinkeinopolitiikan yhteistyössä tälle tasolle on tyypillistä tai ainakin mahdollista, että uusi ja asiantuntemusta vaativa "päälleliimattu" seudullinen elinkeinopolitiikka ja konkreettinen kuntien oma elinkeinopolitiikka toimivat rinnatusten.

Toinen tavoite tällä tasolla on yleinen seutuyhteistyön kehittäminen. Kunnat ilmaisevat suuntautumisensa seudullisen yhteistyön vahvistamiseen myös peruspalveluissa. Tyypillisesti tällä tasolla sovitaan, että ns. sektorikohtaista yhteistyötä valmistelemaan asetetaan erilaisia työryhmiä. Työryhmissä samantyyppisistä palvelusta vastuussa olevat viranhaltijat kehittävät epävirallista yhteistyötään ja tiedonvaihtoaan. Myös hallinnonala- tai tiimi-kohtaisia seudullisia projekteja voidaan toteuttaa tällä ensimmäisellä tasolla. Usein ne kuitenkin ovat luonteeltaan ns. päälleliimattua uutta yhteistyötä, jossa seutuyhteistyön tarvitsemat resurssit ovat pääasiassa seudun ulkopuolelta, esimerkiksi valtion eri hallinnonalojen kehittämisvaroista.

Ensimmäiselle portaalle on tyypillistä, että seudullinen koordinaatio on löyhää. Kun sovitaan seudullisen yhteistyön suunnan päättävistä elimistä, esimerkiksi seutuneuvottelukunnasta, niiden tehtäväksi todetaan seutuyhteistyön valmistelu ja linjaaminen. Tällä tasolla on mahdollista antaa yhteistyöelimelle päätettäväksi niukkaan seudulle osoitettuun perusrahoitukseen rajattu projektitoiminta, mutta muu päätöksenteko jätetään peruskunnille. Usein jokaisen projektin rahoituskin on vielä haettava peruskuntatasolta ja siten vaativamman kehittämistoiminnan käynnistäminen edellyttää yhä seudun jokaisen kunnan yhtäpitävää päätöksentekoa.

Kuntien välisen paikkajaon avulla neuvottelukunnassa tyypillisesti hyvitetään seudun pienempiä kuntia ja suurin kunta usein luopuu puhtaaseen väestöosuuteen perustuvaan paikkajakoon nähden omasta osuudestaan. Päätösvallan jako heijastaa kuntien välisyyttä. Usein erikseen kirjataan, että yhteistyö tällä tasolla on vapaaehtoista ja jokaisen kunnan itsenäistä päätöksentekoa kunnioittavaa.

## 2. Sopimus oikeudesta tehdä työtä

Seutuyhteistyön toinen taso tulee ajankohtaiseksi ensimmäisellä tasolla käynnistyneen tiimikohtaisen yhteistyön pohjalta. Eri hallinnonaloilla havaitaan, että esimerkiksi päivystystehtävissä ja sijaisuuksissa voidaan saada apua seudun muista kunnista. Erityisesti haavoittuvissa ja kapea-alaisissa erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä myös toiminta- ja säädösympäristön muutoksen seurantavastuuta voidaan jakaa. Kyseiselle palvelulle asetettujen uusien vaatimusten (lait, EU-normit jne.) seuranta on yksittäisille samaa tehtävää tekeville viranhaltijoille vaikeaa tai mahdotonta. Viranhaltijat voivat itsekin ilmaista haluaan erikoistua enemmän toimensa johonkin puoleen ja jättää joitain muita puolia toisten kehitettäväksi. Näin ensimmäisen vaiheen mukaisesta tiimikohtaisesta seudullisesta koordinoitumisesta usein seuraa, että sovitaan työntekijän oikeudesta tehdä työtä omalla erityisasiantuntemuksellaan seudun muissa kunnissa.

Kun seudun kuntien välillä solmitaan sopimus oikeudesta tehdä työtä toisessa kunnassa, päivystysvuorojen vaihto, sijaisuudet, henkilöstön vapaaehtoinen erikoistumien ja työnjako seudun kuntien kesken sekä työnjaon mukainen työparitoiminta etenevät. Viranhaltijoiden konsultatiivinen tuki toisilleen perustuen vapaaehtoiseen erikoistumiseen on myös mahdollista.

Tällä tasolla usein sanotaan, ettei organisatorisia seudullisen yhteistyön ratkaisuja tarvita, kun yhteistyö verkostomaisessa muodossa toimii hyvin. Tämän tason seutuyhteistyöllä on kuitenkin selviä puutteita. Ensinnäkin sopimus koskee vain kunnan työntekijän oikeutta tehdä asiantuntemustaan vastaava työtä toisessa seudun kunnassa, mutta ei velvoita työntekijää tähän. Työnjohtosuhte oman kunnan tehtävien ja toisaalta toisessa kunnassa tehtävien töiden priorisoinnista on epäselvä. Tyypillisesti oman kunnan tehtävät tehdään ensin ja toiselle voidaan tarjota asiantuntemusta tämän jälkeen hyvään tahtoon perustuen. Mikään ei kuitenkaan takaa varmuutta saada palvelua juuri silloin, kun sitä tarvitaan.

Myös henkilökunnan erikoistumista tapahtuu tässä mallissa vain, mikäli siihen on hyvää tahtoa, vapaaehtoisen tiimityön mukana. Johdettua kouluttautumista ja todellista voimavarojen vapauttamista nykyisistä oman kunnan tehtävistä seudullisiin uusiin erikoistumista vaativiin tehtäviin ei ole. Seudullisia tehtäviä ei ole velvollisuus ottaa vastaan. Henkilökunnan uudet rekrytoinnit ovat myös jokaisen peruskunnan omassa päätösvallassa, jolloin seudun yhteinen näkökulma voi jäädä toissijaiseksi, kun kunnat toimen tullessa avoimeksi täyttävät sen omista lähtökohdistaan. Toisen tason seutuyhteistyö ei mahdollista sellaista kuntien voimavarojen yhteen kokoamista, joka vapauttaa voimavaroja rinta rinnan saman tekemisestä. Vapautuvia voimavaroja voitaisiin johdetusti suunnata uudelleen seudun näkökulmasta.

Astetta vahvempi sopimus on kunnan sopimus ostaa jotkin palvelut tai jokin asiantuntemus seudun toiselta kunnalta. Tällaisessa palvelun ostosopimuksessa määritellään asiakkaan oikeudet saada kyseistä ostopalvelua. Kuntien kesken on esimerkkejä, joissa tällä tavoin syntyneet sopimukset ovat myös palvelua myyvälle kunnalle edullisia. Kunta voi myydä marginaalierää palvelusta, jonka koko henkilötyövuoden täyttämiseen sen oma kysyntä ei ole riittävää. Pienten kuntien kesken ostopalvelusopimusten mukaisia palveluja hoitava henkilöstö kokee joskus, että ostajan palvelutarpeen tyydyttäminen tehdään henkilökunnan selkänahasta.

Toinen vaihtoehto on, että ostavan kunnan sopimukseen kirjaama oikeus palveluun näytetään jopa vahvempana kuin oman kunnan palveleminen. Näin ostaja voi saada palvelun keskimääräistä pienemmin kustannuksin ja myyjä voi olla palvelukustannuksiin tyytyväinen kun naapuri maksaa osan. Kuitenkin palvelun laatu voi jäädä sekä ostajalle että myyjälle heikoksi. Palveluhenkilöstö voi kokea joutuvansa venymään liiaksi tuottaessaan palveluja useammalle kunnalle. Kun yksittäisratkaisuna on päädytty ostopalvelusopimukseen, ei yhteistyön pohjana ole laajempaa koko toimialan tai jopa läheisten toimialojen henkilöstövoimavarojen kartoitusta ja edellä korostettua voimavarojen vapauttamista yhteisiin seudullisiin tehtäviin.

Palvelut voidaan saada ostavassa kunnassa tällä tavoin keskimääräistä halvemmalla ostamalla marginaalierää. Palvelun edullisuus on verrattavissa myös ns. yhdistelmävirkojen edullisuuteen. Usein maaseudun pienissä kunnissa palveluja on tuotettu rakentamalla yhdistelmävirkoja. Yhdistelmäviran hoitaja joutuu yksin vastaamaan monen alan kehittämisen ongelmiin. Hänen vastuulla saattaa olla esimerkiksi ympäristönsuojelusihterin, elintarvikevalvojan ja kuluttajaneuvojan tehtävät. Yhdistelmävirkojen viranhaltijat ovat joutuneet laventamaan osaamistaan yhä uusille aloille. Yhdistelmävirkojen malli näyttää tuottavan eri sektoreiden palvelua edullisesti, mutta palvelujen ajanmukaisuus ja laatu jäävät asiakkaan kannalta puutteelliseksi. Isommissa yksiköissä sektoreiden kehittämistä voidaan jakaa ja tarjota henkilöstölle erikoistumiseen perustuvia kehittämismahdollisuuksia. Uusien ammattikorkeakouluista ja yliopistoista valmistuvien kannalta uran alkuvaiheen työpaikka yhdistelmäviran hoitajana on mahdoton. Uusi työntekijä haluaa jäseneksi työyhteisöön, jossa kollegat tukevat häntä ja jossa hän voi kehittää osaamistaan oman alan haasteiden mukaisesti. Nykyään ennakoidaan henkilöstöpulaa myös kuntasektorille, erityisesti syrjäisemmille alueille. Henkilöstön toimenkuvien moderni kehitys ja mielekkyys on helppompi järjestää seudun tasolla. Tämä myös parantaisi kuntatyönantajan kilpailukykyä.

Palvelujen väärä hinnoittelu voi seuraavassa vaiheessa muodostua seutuyhteistyön esteeksi. Jos seutuyhteistyön syventämistä valmisteleva suunnitelma ehdottaa seudun voimavarojen kokoamista seudullisesti yhteen ja näin saatavan palvelukokonaisuuden yhteistä rahoittamista, marginaalierän puutteellisesta hinnoittelusta hyötynneet kunnat kokevat palvelujen kustannusten nousevan. Kustannusten nousun vastineeksi ne tietenkin pääsevät osallisiksi seudun yhtäläisestä laadusta, mutta kunta päättää, että palvelut ovat toimineet tähän asti tyydyttävästi, joten miksi maksaisimme niistä lisää. Kun kunnat ovat tiukan taloudellisen rajoitteen alaisia, ne eivät mielellään tee ratkaisuja, jotka lisäävät jonkin palvelun kustannuksia.

### ***3. Sopimus yhteistä työnjohdosta***

Kolmas askel seutuyhteistyössä on toisen askeleen puutteiden korjaamista. Kolmannella askeleella sovitaan paitsi seudun yhteiseen käyttöön toivottavien työntekijöiden oikeudesta tehdä työtä seudun muissa kunnissa, myös henkilöstön velvollisuudesta toimia näin. Tämä voidaan tehdä sopimalla seudun yhteisestä työnjohdosta. Vaikka henkilöt jäävät peruskuntiensa palvelukseen viran tai toimenhaltijoina, heidän työnjohtonsa voidaan sopia seudulliseksi, esimerkiksi jonkin vastuukunnan viranhaltijan alaisuuteen. Hänellä voi olla taustallaan kyseisen palvelun yhteistyötä kehittävä tiimi tai muu ohjausryhmä seutuyhteistyön ensimmäisen askeleen pohjalta. Kun yhteisestä työnjohdosta on sovittu, on sovittu

myös henkilöstön johdetusta erikoistumisesta ja henkilöstökoulutusta voidaan ohjata yhteisten tavoitteiden mukaisesti.

Vasta tällä kolmannella portaalla toteutuu se, että tarkastellaan kyseisen palvelun voimavaroja seudun näkökulmasta. Kolmannella portaalla voidaan suunnitellusti vapauttaa joitakin henkilöitä tekemästä samaa työtä sekä johtaa ja kouluttaa osa työntekijöistä nimenomaan seudun erityisiin yhteisiin tarpeisiin. Näin voidaan vastata toimintaympäristön muutokseen ja esimerkiksi monimutkaistuvan säädöspohjan vaatimuksiin yhteisesti johdetulla ja työnjohdon toteuttamalla erikoistumisella. Vasta tällä tasolla toteutuu riittävän tehokkaasti voimavaroja vapauttava yhteistyö ns. päälleliimatun seutuyhteistyön sijaan.

Koska henkilöt jäävät yhä peruskunnan palvelukseen, rekrytoidaan uusi henkilöstö edelleen peruskunnissa. Tämä voi muodostaa katkoskohdan: seudun näkökulmasta tarvitaan tietynlainen uusi henkilö, mutta kunta rekrytoi omasta näkökulmastaan jonkin toisen.

Sopiminen yhteisestä työnjohdosta henkilöstön jäädessä peruskuntien palvelukseen voi olla perusteltua silloin, kun halutaan koota yhteen ja käyttää hyväksi erikoistumisen etuja valmistelu- ja palveluhenkilökunnan osalla, mutta pitää päätöksenteko kunkin kunnan elimissä. Esimerkiksi kaavoittajat voivat olla tämän mukaisessa mallissa koko seudun palvelijoita ja kaavoitukseen liittyvä päätöksenteko voi olla peruskunnissa. Samoin joidenkin psykososiaalisten erityispalvelujen tuottaminen voi olla helpompaa tällaisessa yhteistyössä ja niihin liittyvä lautakuntien päätöksenteko voi säilyä yhä peruskuntien omana.

#### *4. Sopimus yhteisistä palveluorganisaatioista*

Seutuyhteistyön neljännellä tasolla edetään pitemmälle kuin edellä on kuvattu. Yhteinen työnjohto sopii lähinnä pieniin palvelutehtäviin, joissa on hyvin rajallinen määrä, kourallinen keskenään hyvin toimeen tulevia saman ammattikunnan kollegoita. Mitä suuremmasta palvelukokonaisuudesta on kyse, sen selkeämpää on sopia kuntien yhteisen seudullisen palveluorganisaation perustamisesta. Neljännellä askeleella kuntien kyseisen palvelun henkilöt siirtyvät yhteisen seudullisen organisaation palvelukseen ja sovitaan myös organisaation poliittisesta ohjauksesta. Kysymykseen tulevat lähinnä kuntalain mukainen yhteinen toimielin, yhteislautakunta, jonka mukaisia palvelujen järjestämistapoja luonnehditaan isäntäkunta- tai vastuukuntamalleiksi ja kuntayhtymiksi.

Myös yhteinen jonkin kunnan organisaatiossa toimiva liikelaitos selkeästi tuotteistettavissa palveluissa ja yhteinen osakeyhtiö esimerkiksi elinkeinopolitiikassa tai vesihuollossa toteuttavat asetetut seutuyhteistyön tavoitteet. Olennaista on, että näissä malleissa sovitaan yhteisen palvelun yhdessä toteutettavasta poliittisesta ohjauksesta. Yhteisessä poliittisessä ohjauksessa toteutetaan tyypillisesti kuntien välisyyttä, ei väestömäärien suhteeseen perustuvaa päätösvallan jakoa.

Juuri kuntajohtoisuudessa ja kuntien välisyyden toteutumisessa onkin ollut kuntien yhteisten palveluorganisaatioiden ohjautumisessa puutteita. Tästä syystä kunnat vierastavat uusien kuntayhtymien perustamista. Joitakin uusia kuntayhtymiä on kuitenkin syntynyt kuten Sastamalan perusturvan kuntayhtymä. Kuntayhtymien päätösvallan perustana olevissa säännöissä onkin kyetty ratkaisemaan ainakin osittain peruskuntien ohjauksen tavoite. Sastamalan kuntayhtymällä ei ole yhtymävaltuustoa. Yhtymähallitus toteuttaa selkeästi

kuntien välisyyttä. Jos hallitus ei saavuta yksimielisyyttä, kutsutaan koolle yhtymäkokous, jonka jäsenet ovat kuntien luottamushenkilöitä. Tällä tavoin kuntayhtymällä ei ole sellaisia omia luottamushenkilöelimiä, jotka irtaantuisivat peruskunnista.

Kuntayhtymä on selkeä malli järjestää suurten palvelukokonaisuuksien toiminta yhteisesti. Vastuukuntamalli sopii ehkä paremmin tasa-arvoisten kuntien kesken siten, että toinen kunta ottaa roolin toisella ja toinen toisella toimialalla. Kuitenkin, jos vastuut kasaantuvat yhdelle kunnalle, avautuu helposti myös opportunistisen käyttäytymisen mahdollisuus. Vastuukunta joutuu ottamaan kantaakseen palvelujen henkilöstökustannukset, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niistä päästä nopeasti eroon, jos palvelun tarve vähenee esimerkiksi sen johdosta, että joku alussa mukaan lähtenyt kunta tekeekin uuden valinnan palvelujen hankintasuunnan suhteen. Tietenkin sopimukseen liittyvillä irtisanomisajoilla voidaan hallita tätä opportunistiseen käyttäytymiseen liittyvää epävarmuutta. Samoin vastavuoroi- set ja kiinteät vaihtosuhteet yhteistyössä olevien kuntien välillä, jotka ovat helpoiten saavutettavissa tasakokoisten kuntien kesken (esim. Viitasaari–Pihtipudas) toimivat tällaisen käyttäytymisen todennäköisyyttä vastaan.

### *5. Sopimus seudun yhteisestä kehittämisestä ja sen poliittisesta ohjauksesta*

Viides taso voi kehittyä ennen kuin neljännen tai kolmannen tason toimialakohtaisia voimavaroja oikeasti vapauttavia seutuyhteistyön muotoja on kehittynyt. Viidennen tason mukainen seudun kehittämistä johtava toimivaltainen yhteiselin voi olla jopa edellytys sille, että yhteisiä palveluorganisaatioita saadaan aikaan.

Toimivaltainen elin, jonka tehtävänä on seudun yhteinen kehittämien, voi olla joko kuntayhtymä (ns. strateginen kuntayhtymä kuten Pohjois-Kymenlaaksossa) tai vastuukuntamallin mukainen yhteinen toimielin jonkin kunnan organisaatiossa (nimeltään usein seutuvaltuusto kuten Oulun ja Joensuun seuduilla).

Tällainen toimivaltainen, kehittämistä johtava ja siihen liittyviä päätöksiä tekevä elin saa perustelunsa siitä, että kunnat ovat työllisyyteen, väestökehitykseen ja veropohjaansa vaikuttavien asioiden suhteen samankaltaisia. Edut ovat pitkälle yhteisiä. Silloin voimavarat ja seudun kunnissa oleva asiantuntemus on järkevää koota sen taakse, että seudun kehitys on parasta mahdollista. Tällaisen yhteisen elimen perusteluna on, että seutu kilpailee asukkaista tuottamiensa palvelujen laadulla, monipuolisuudella (esim. koulujen opetustarjonta, päiväkotien erikoistuminen, harrastusmahdollisuudet) ja hinnalla sekä tarjoamiensa asuin- ympäristöjen viihtyisyydellä muiden seutujen kanssa. Yritysten sijaintipaikkojen ja niiden tarvitsemien tukipalvelujen toimivuudella ja saatavuudella kilpaillaan myös muiden seutujen kanssa.

Seudun on järkevää koota voimansa:

- palvelujen laadun ja niiden tehokkaan tuottamisen mahdollistamiseksi,
- erilaisten asuin- ympäristöjen tarjonnan järjestämiseksi eri tyyppistä asumista tarvitseville, pitämällä kurissa yhdyskuntarakenteen ja kunnallistekniikan kustannukset sekä yhdyskuntarakenteen liiallinen hajautumien (rajoitetaan seudun sisäistä kilpailua samoista asukkaista esim. hillitsemällä kuntayhteistyössä liiallista omakotitonttien kaavoittamista tilanteissa, joissa kaavojen toteutuminen jää heikoksi),

- erilaisten yritysympäristöjen järjestämiseksi parhaista mahdollisista logistisista paikoista seudulla (hillitään seudun sisäistä kuntien välistä kilpailua toimipaikoista, esim. marketeista ja pyritään seudun kokonaisuuden kannalta toimivaan ratkaisuun) ja
- yhteisten vetovoimatekijöiden kuten matkailun ja luonnon vetovoimatekijöiden yhteiseksi kehittämiseksi seudun parhaaksi (hillitään kuntien lyhytjäteistä kilpailua seudun sisällä esim. pitkän tähtäyksen vetovoimatekijöinä pidettyjen luontoarvojen ja virkistysmahdollisuuksien kustannuksella).

Olennaista viidennellä tasolla on, että yhteistyötä tehdään edelleen kuntien välisenä. Kuntien välinen yhteistyö on perusteltua silloin, kun yhteistyön perusteena toisaalta on tässä artikkelissa jo esillä ollut havainto siitä, että kuntien toimintaperusteet määräytyvät yhteistyöalueella yhteisistä tekijöistä, mutta toisaalta kunnat ovat vielä oman alueensa ja omien asukkaidensa oikeutettujen etujen edustajia. Tässäkin asiassa ollaan jatkumolla, jossa yhteisen työssäkäyntialueen tiivistyessä yhteisten intressien määrä lisääntyy ja kuntakohtaisten intressien merkitys seudun kehitykselle ja seudun väestön hyvinvoinnille vähenee. Kuntakohtaiset intressit voivat muuttua luonteeltaan yhä enemmän koko seudun kannalta haitalliseksi, "ei minun takapihalleni -asenteiksi" ja voimavaroja tuhlaavaksi nollasummapeliksi seudun sisällä.

Tällaista nollasummapelikiilpailua käydään tiiviillä seuduilla usein esimerkiksi hyvätuloisista veronmaksajista ja yritystoimipaikoista. Kuitenkin useimmilla seuduilla ollaan nykyisin tämän ulottuvuuden keskivaiheilla, jolloin seudulla on selkeitä yhteisiä intressejä, mutta myös kuntakohtainen tarkastelu kehityksestä ja esimerkiksi erilaisten toimipaikkojen sijainnista on yhä perusteltua. Tässä vaiheessa yhteistyötä on perusteltua edistää kuntien välisenä ja yhteistä kehittämistä linjaavan toimivaltaisen elimen päätösvallan jakautumisessa on perusteltua ottaa kuntienvälisyys huomioon. Usein tämä tarkoittaa suurimman kunnan vapaaehtoista luopumista suoraan väestömäärään pohjautuvasta päätösvaltaosuudesta seudun pienimpien kuntien äänen kuulumisen varmistamiseksi.

### **Tiiviin seudullisen yhteistyön esteitä, jotka seudullisen päätöksenteon järjestämisessä on otettava huomioon**

Edellä on todettu seutuyhteistyön tiivistämisen tarve toisaalta yhteiseksi palveluorganisaatioiksi ja toisaalta seudun kehittämissponnistusten kokoamista yhteiseksi elinkeino-, maa- ja asuntopolitiikan, yhdyskuntasuunnittelun sekä kunnallistekniikan rakentamisen kokonaisuudeksi. Ainakin näiden lohkojen tiiviiseen keskinäiseen ja seudulliseen koordinoitumiseen olisi päästävä. Tämä yhteistyötavoite on perusteltua kaikilla Suomen seuduilla, sillä ne muodostavat lähes kaikki ainakin ytimiensä osalta yhteisten työ- ja asuntomarkkinoiden alueita. Lisäksi työssäkäynti seudun muihin osiin on nykyisillä liikenneoloilla mahdollista jo toteutunutta työssäkäyntialuetta kauempaakin. Näin muodostuvilla toiminnallisilla seuduilla laaja ja syvä yhteistyö koituu koko seudun ja sen asukkaiden hyväksi (Aronen & Hartikainen 1995).

Arto Haveri (2004, 32) on yhteistyön tavoitteita ja riippuvuuksia kuvaavassa nelikentässä tehnyt erottelun eri seutujen tilannetta kuvaavien ääripäiden välillä. Toisaalla seutua leimaavat voimakkaat kuntakohtaiset intressit ja toisaalla voi esiintyä valmius hyväksyä yhteinen seudullinen visio. Kuntien seudullistumisen ja työssäkäyntimahdollisuuden kautta

avautuvat yhteiset intressit olisivat Haverin (2004) luokituksen mukaan niin pitkällä, että yhteinen seudullinen visio olisi hyväksyttävissä.

Seutujen tilanne ei kuitenkaan ole näin selkeä. Useimmiten seudun kunnat ja väestö hyötyvät tiiviistä yhteistyöstä ja seudulla voi olla tätä asiantilaa kuvaava yhteinen visio. Silti myös kuntakohtaisilla intresseillä voi yhä olla merkittävä asema. Tiiviilläkään työssäkäyntialueella ei ole täysin yhdentekevää, missä seudun kolkassa työpaikkoja luovaa kehitystä tapahtuu tai palvelupisteet sijaitsevat. Todellisuudessa kyse ei olekaan dikotomisesta mallista, kuten nelikenttää voisi väärin tulkita. Vaikka suuremmassa mittakaavassa seudun menestyminen koetaan tärkeäksi yhteiseksi tavoitteeksi ja ollaan valmiita seututasoiseen visioon, ovat kuntakohtaiset kysymyksenasettelut yhä perusteltuja.

Kuntien äänen kuuluminen on turvattava. On pyrittävä päätöksentekoon, jossa haetaan seudullisesti tehokkaita palvelu-, elinkeino- ja yhdyskuntarakennemalleja, mutta toisaalta on luotava kohtuullinen mekanismi seudun eri osien ja kuntien vaikutusvallalle. Jos näin ei olisi, voitaisiin mennä suoraan henkilö/ääni -perusteiseen yhden tason demokratiaan ja kuntien yhteen liittämiseen. Koska nykytilanteessa kunnat yhä kanavoivat tärkeitä intressejä kuvatonlaisessa seutujen tilanteessa, yhteistyöjärjestelmä ja sitä koskeva välillinen seudullinen demokratia on perusteltua. Analogisesti kyse on seudun tasoisesta federalismista (Hoikka & Kallio & Ryynänen 1996).

Palveluyhteistyön kehittäminen ja syventäminen sekä toisaalta kehittämissyhteistyön tiivistäminen ja yhteen kokoaminen kohtaavat vastustusta ja epäilyä. Tällä on vaikutusta siihen, millainen organisoituminen ja poliittinen ohjaus on tarpeen. Epäilykset ovat täsmälleen samankaltaisia silloin, kun kunnat yhdistyvät. Vastustus ja epäilykset voivat muodostua esteiksi yhteistyön kehittämiseksi, jos ne jätetään huomiotta. Vastustus ja epäilykset onkin huomioitava yhteistyön poliittiseen ohjaukseen vaikuttaviksi tekijöiksi. Kun vastustavat tai epäilevät pyrkimykset voivat avoimesti vaikuttaa yhteistyömallin sisällä ja saada poliittisen ohjauksen kautta äänensä riittävästi kuulluiksi, yhteistyö voi edetä. Kyse on sen tunnustamisesta, että tavoitellun tiiviin seutuyhteistyön mahdolliset vaikutukset koskettavat oikeita olemassa olevia asukkaiden tai heidän ryhmittymiensä intressejä. Tunnustetaan ja tunnustetaan nämä intressit ja luodaan seudullisen yhteistyön mekanismi, jossa eri tahot voivat nähdä vaikuttavansa seudun poliittisessa ohjauksessa.

### *Asutuksen ja yhdyskuntarakenteen kehittämistoimien kohdentuminen*

Seutuyhteistyön tiivistäminen kohtaa pelkoa asuinalueiden ja yhdyskuntarakenteen kehittämistoimien keskittymisestä. Tämä pelko on yleensä seutuyhteistyöhön kohdistuvista epäilyksistä suurin. Kehityksen keskittymisen pelko liittyy jatkossa analysoitavaan toiseen epäilykseen tai pelkoon vaikutusvallan häviämisestä eli pienten ryhmien äänen kuulumisesta suuressa kokonaisuudessa. Koska äänen kuuluminen ei ole varmaa, pelätään myös kehittämispanostuksissa jäätävän syrjään, reuna-alueeksi, johon ei panosteta. Tällainen epäily on varsin luonnollinen.

Pelon taustalla on ymmärrys siitä, että uudessa kokonaisuudessa päätöksiä tehdään niukkojen resurssien oloissa. Kun resurssit ovat vähäiset, budjettirajoite pakottaa päätöksentekijän ottamaan etusijalle seudun työllisyys- ja kehittämistavoitteet ja kokonaisuutta tehokkaimmin palvelevat kohteet. Tällöin voidaan ennustaa vaikeuksia reuna-alueiden kehittämiseksi.

ja reuna-alueiden vahvuuksia hyödyntäville hankkeille esimerkiksi elinkeinopolitiikassa. Uusi kokonaisuus voi painottaa koko alueen työllisyyden kannalta eniten vaikuttavia teollisuudenaloja ja teknologiahankkeita tai muita sen kaltaisia vetovoimatekijöitä. Seudulla voidaan joutua päätöksenteossa tinkimään sellaisista ”ylellisyyksistä” kuten ympäristöjen kehittämisestä eri osissa seutua, vaihtoehtoisten asuntoalueiden tarjonnasta tai viihtyvyyden parantamisesta, maaseudun, virkistysmahdollisuuksien tai matkailun vetovoimatekijöiden kehittämisestä reuna-alueilla.

Menneiden 1960–1970-lukujen suunnitteluideologian valossa epäily kehittämistoimien keskittymisestä näyttää myös perustellulta. Tuolloin vallinneen ajattelun mukainen ihanne oli kompakti tiivis lähiö. Pientalovaltaisen asutuksen kehittäminen saati haja-asutuksen synnyttäminen nähtiin epäterveenä yhdyskuntarakenteen hajautumisena. Onneksi nykyisin sovellettavat suunnitteluopit ovat toisia ja korostetaan moniarvoisuutta. On eri tavoin ajattelevia ja erilaista asumista arvostavia väestöryhmiä. Kuntien tehtävänä on tarjota kullekin asukasryhmälle sen asumistarpeita ja arvostuksia parhaalla mahdollisella tavalla vastaavia asumisvaihtoehtoja. Asumisen vaihtoehtojen laadukas tarjonta on noussut kuntien ja seutujen kilpailutekijäksi.

Yksi tapa hälventää pelkoja on kirjata seudun eri osien tarjoamat voimavarat ja vetovoimatekijät osaksi yhdistyneen suuremman kokonaisuuden kehittämisperustaa ja osoittaa niiden ylläpito ja niihin investoiminen mielekkääksi myös suuremman kokonaisuuden päätöksenteossa. Päätöksentekojärjestelmä voi sisäistää näitä epäilyksiä, jotka siis ovat perusteltuja intressejä, eri tavoin.

Kuntien yhdistyessä tehtävässä yhdistymissopimuksessa sovitaan kehittämisen linjauksista ja todetaan yhteiset vahvuudet eri osissa uutta yhdistyvää kuntaa. Usein sovitaan myös yhdistymisavustuksen käyttämisestä näihin kehittämiskohteisiin. Lisäksi voidaan sopia mekanismista, jolla jatkossakin yhdistyvän kunnan eri osien ääni tulee kuulluksi päätöksenteossa. Voidaan perustaa kunnanosalautakuntia tai -toimikunta sekä sopia kiintiöpaikkoja lautakuntiin.

Kuntien yhdistymisessä on useimmiten kyse seutuun verrattuna pienialaisesta kahden kunnan tiivistä yhteen kasvaneesta yhdyskuntarakenteesta, jossa yhteinen etu on hyvin selvästi nähtävissä. Kuntien seutuyhteistyössä kyse on usein paljon suuremmasta alueesta, jossa toimintojen sijoittuminen ei ole seudun eri osien kannalta samantekevää.

Vaikka seutu onkin yhtenäistä työssäkäyntialuetta, se on usein selvästi löyhempi kuin yhdistymistä pohtiva kuntapari. Seutu on siinä määrin laaja alue, että seudun pohjoispäässä olevalle kunnalle ja sen väestölle ei ole yhdentekevää tapahtuuko kehittäminen seudun eteläpäässä, keskuksessa vai pohjoispäässä. Vaikka koko seutu olisikin yhteistä työssäkäyntialuetta, kehittämistoimista saatava hyöty ei jakaannu seudun osiin täysin tasaisesti. On sovitettava seudun eri osien kohtuullisen tasapainoisesta kehittämisestä, vaikka samalla pyritään tehokkuuteen esimerkiksi työpaikkojen saamiseksi seudulle.

Seudullinen tehokkuusnäkökulma on tasapainotettava seudun osien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Tämä edellyttää seudun kuntien ja seudun eri osien aseman turvaavaa poliittisen ohjauksen järjestelmää. Kun seudun kehittämisen suuntaviivoista ja esimerkiksi yhteisestä yleiskaavasta päätetään seutuvaltuustoksi nimetyssä kuntien yhteisessä toimielimessä, voi tätä taustaa vasten pitää luonnollisena sitä, että päätösvalta siinä ei jakaudu

suoraan väestömäärien suhteessa, vaan seudun pienempien kuntien asemaa ja äänivaltaa parannetaan suurempien kuntien ja pääkeskuksen kustannuksella. Tällä tavoin saavutetaan riittävä moniarvoisuus (erilaisten ympäristöjen kehittäminen eri osissa seutua) ja myös parempi kehittämisen tehokkuus kuin erillisten kuntien keskinäiseen kilpailuun perustuvassa aiemmassa tilanteessa.

### *Palvelujen verkon kehitys*

Seudullista yhteistyötä tiivistettäessä on ymmärrettävästi pelkoa palvelupisteiden karsimisesta ja keskittymisestä. Lähtökohta on, että kun alueella on palveluja tarvitsevaa väestöä, ei ole kenenkään etu karsia palvelupisteitä ja kuljettaa palveluja tarvitsevia muualle palvelupisteisiin, joihin tarvittaisiin lisäkapasiteettia. Väestöä menettäneillä seuduilla tilanne voi olla sellainen, että monissa palvelupisteissä on vajaakäyttöä ja keskittämällä palvelujen tuotantoa saavutettaisiin taloudellista tehokkuutta. Tässä asiassa ovat vastakkain taloudellinen tehokkuus, jota matkat rajoittavat ja seudun eri osien väestön palvelujen turvaaminen kohtuullisen lähellä.

Seutuhankkeiden kokemusten mukaan pelkoja voidaan hälventää sopimalla palveluverkon kehittämisperiaatteista. Lähtökohtaisesti voidaan sopia, että palveluja tarjotaan nykyisissä palvelupisteissä, esimerkiksi päiväkodeissa, terveysasemilla, vanhainkodeilla ja kouluilla. Palveluhenkilöstö on koko seudulle yhteistä, jolloin se voi vähitellen erikoistua seudun näkökulmasta tarvittaviin erityispalveluihin. Näin myös seudun suuremmissa kunnissa nyt oleva erityishenkilöstö alkaa palvella koko seutua. Tämä seudun yhteinen henkilöstö muodostaa jokaiselle palvelupisteelle seudullisen taustatuen, joka tukee jokaista palvelurintaman palvelupistettä aiempaa paremmin erityisosaamisella ja konsultaatioavulla.

Kiinteässä seutuyhteistyössä toteutettujen yhteisten palvelujen kautta seudun eri alueiden asukkaille tulee kunnan jäsenyyteen verrattava välitön oikeus monipuolisempiin palveluihin. Myös palvelupisteissä asiakastyötä tekevä työntekijä saa oikeuden kääntyä saman työyhteisön jäsenenä seudulla tarjolla olevan erityisasiantuntemuksen ja konsultoinnin puoleen. Suuren kokonaisuuden sisällä palveluketjujen ja hoidon porrastukset tapahtuvat kitkatta, kun asiakastyötä tekevä saa tarvittaessa saumattomasti aina sen lisätuen palveluunsa, jota juuri sillä hetkellä tarvitaan.

Sosiaalitoimen seutuyhteistyöhankkeissa suuremman kokonaisuuden jäsenenä saatavia hyötyjä on lueteltu seuraavasti:

- perheneuvolapalvelujen saatavuus,
- puheterapeuttien palvelujen saatavuus,
- päihdehuollon palveluvalikoiman monipuolisuus,
- kehitysvammahuollon palvelut,
- päivähoidon erityisryhmät ja erityislastentarhanopettajat sekä heidän tarjoamansa koulutus päiväkotien työntekijöille, jotta erityishoidon tarpeet havaitaan ajoissa,
- vanhustenhuollon hoidontarpeen arvioinnin koulutus,
- lastensuojelun oma henkilöstö, joka vastaa sijoitettujen lasten perhesijoituksesta.

Kaiken kaikkiaan seudullisessa kokonaisuudessa asiakkaan erityistarpeeseen on saatavissa sitä vastaava erityispalvelu paremmin, kuin jokaisen kunnan itse tuottaessa palveluja ja yrittäessä erillisin sopimuksin hankkia tarvitsemaansa lisä- ja erityisosaamista.

Palveluverkon kehittämislinjauksista on sovittava samalla tavalla kuin yhdyskuntarakenteen suunnittelusta. Tällaisista asioista sovitaan myös silloin, kun kunnat yhdistyvät. Usein sovitaan yhdistymisavustuksen käytöstä sovittujen palvelupisteiden kohentamiseen ja ylläpitoon. Kun yhdistymisavustusta sovitaan käytettäväksi jonkin palvelupisteen kohentamiseen, luodaan tulevaisuudennäköalaa siihen, että juuri tämä palvelupiste on käytössä tulevaisuudessakin. Myös kuntien yhdistymisen yhteydessä sovittavat mekanismit äänen kuulemisesta jatkossa palveluverkkoa kehitettäessä ovat tyypillisiä.

Jos tällaiset varautumiset ja esimerkiksi syrjäalueiden intressien turvaaminen ovat tarpeen kahden, usein tiiviisti toisiinsa yhteydessä olevan kunnan yhdistyessä, ne ovat luonnollisia myös löyhempien seutujen kehittäessä palveluyhteistyötään. Seudun yhteisestä palvelustrategiasta sovittaessa on luontevaa sopia palveluja tarjottavan nykyisissä palvelupisteissä. Näin voidaan päästä yhteisen tarjolla oleviin etuihin henkilöstön käytöstä ja henkilöstön seudullisesta kehittämisestä. Koska tämän jälkeen vaakakupeissa ovat toisaalta koko seudun tavoittelema tehokkuus ja toisaalla seudun eri osien riittävän tasapuolinen kohtelu, on luonnollista turvata nämä näkökohdat seudullisesta päätöksentekomallista sovittaessa.

### *Kysymys vaikutusvallasta ja äänen kuulemisesta*

Seutuyhteistyöhön liittyy niin paljon epäilyksiä, että tarvitaan sellaisia seudullisia päätöksentekomenettelyjä, jotka poikkeavat matemaattisesta henkilö/ääni -jaosta. Kuntien välinen yhteistyö ja sen mukaiset rakenteet ovat tarpeen sen vuoksi, että seudut koostuvat erilaisista kunnista, joilla on omia painotuksiaan ja omia perusteltuja etuja ajettavana. Jos seudun kunnat ovat täysin samassa tilanteessa ja intressit ovat hyvin pitkälle samat kaikissa osissa seutua, kunnat voivat yhdistyä suoraan. Usein yhdistyneen kunnan sisälläkin tarvitaan vielä omat erityisjärjestelynsä eri osien ja pienten ryhmien äänen kuulemiseksi.

Nykyisin pienten ryhmien äänen kuulemiselle voidaan etsiä perusteluja myös kehittämisen ja kilpailukyvyn edellyttämästä moniarvoisuudesta. Kun moniarvoisuus ja erilaisten ympäristöjen kehittäminen vetovoimaisiksi asuinalueiksi on uuden kokonaisuuden kilpailutekijä, suuretkin kunnat kehittävät järjestelmiä pienten ryhmien vaikutusvallan turvaamiseksi ja niin sanottujen heikkojen signaalien hyödyntämiseksi palvelujen kehittämisessä. Nykyään kunnat ja kaupungit pyrkivät mobilisoimaan asukkaiden omaa aktiivisuutta palvelujen ja asuinalueiden uudistamiseen ja viihtyvyyden parantamiseen. Asukas- ja kylätoimintaa tuetaan. Tältä pohjalta uuden suuremman kokonaisuuden toimintapolitiikkaan kuuluu luonnollisena osana äänen kuulemisen järjestäminen.

Tyypillisesti seutuyhteistyötä kehittävän seudun keskeltä reunoille mentäessä yhteisten panostusten vastineena saatavat edut vähitellen heikentyvät. Tämän vuoksi sen sisällä erilaiset kehittämisenäkemykset ovat vielä selvästi olemassa ja hyvin perusteltavissa. On luontevaa päätyä voimavarojen kokoamismallina kuntien seudulliseen yhteistyöhön, jota ohjaa kuntien ja seudun eri osien äänen kuulemisen turvaava seudullinen päätöksenteko. Tähän päädytään, koska on erilaisia intressejä ja ainakaan vielä kuntien yhteen liittäminen ei ole mahdollista näistä intresseistä johtuen. Tähän päädytään myös siksi, koska seudullisesta voimavarojen kokoamisesta on saavutettavissa merkittäviä hyötyjä. Toinen seudullisessa päätöksenteossa huomioon otettava tavoite on siis palvelujen ja kehittämisen tehokkuustavoite ja toinen, tehokkuustavoitetta tasapainottava seudun osien asukkaiden tasapuolisen kohtelun tavoite.

### *Epäily toisten palvelujen maksumieheksi joutumisesta*

Kuntien päättäessä seudulliseen yhteistyöhön suhtautumisestaan nousee esiin epäily siitä, että yhteistyömallin mukana joudutaan naapurin palvelujen maksajaksi. Pelko on joissakin tapauksissa oikeutettu, kun yhteistyön seurauksena kunnan maksettaviksi tulevat palvelun kustannukset nousevat. Tällöin on syytä kuitenkin ensin perehtyä mahdollisiin kustannusten nousun syihin.

Kustannusten nousu seudullisen yhteistyön tuloksena on mahdollista, jos kunta syytä tai toisesta on saanut palvelun poikkeuksellisen edullisesti. Usein tällaisen tilanteen taustalla on joko edullisen palvelun vaatimattomampi laatu, johon kyseisen kunnan väestö ja päättäjät ovat olleet tyytyväisiä. Taustalla voi olla myös onnistunut sopimusjärjestely, jolla kunta saa ostaa kyseistä palvelua huokealla. Esimerkiksi edellä mainittu yhdistelmävirkaajärjestely voi mahdollistaa jonkin palvelun halvat tuotantokustannukset.

Usein tällaisessa tilanteessa erityisasiantuntemusta ostetaankin sopimuksella toisesta kunnasta. Palveluja myyvä toinen kunta on voinut hinnoitella palvelujen myynnin vain marginaalisten lisäkustannusten kattamiseksi ja laskee palveluun tekemänsä investoinnit, yleiskulut ja ehkä palveluja tuottavan henkilöstön palkankin jo osittain uponneiksi kustannuksiksi. Näin toinen kunta saa ostaa tarvitsemansa palvelun edullisesti. Usein ongelmana on palvelun välitön saatavuus ostajakunnan väestölle silloin, kun palvelua tai asiantuntemusta todella tarvitaan.

Usein palvelua myyvä ja ostava kunta ovat samasta seutukunnasta. Esimerkin tapaus poikkeuksellisen hyvästä ostopalvelusopimuksesta osoittaa, miten tärkeää kunnallinen kustannusvertailua ja kokonaiskustannuksia vastaava hinnoittelu on. Tuotteistamisen ja hinnoittelun puutteet voivat olla myös seutuyhteistyön esteitä. Palvelujen tuotteistamisen ja kustannuslaskennan kehittäminen onkin nähty keinoksi hälventää pelkoa siitä, että kunta seutuyhteistyöhön lähtiessään joutuu muiden kuntien palvelujen maksumieheksi. Kuntien seudullisen yhteistyön lähtökohdaksi onkin joskus hyväksytty, että ”kunnat vastaavat vain omien käyttämiensä palvelujen kustannuksista”. Kunnissa ajatellaan, että ne tilaavat yhteistyöorganisaatiolta haluamansa määrän, haluamansa laatuista palvelua ja maksavat vain siitä. Palvelun laatumäärittäykseen kuuluu kysymys palveluverkosta, esimerkiksi kouluverkosta, jolla palvelua kunnassa tarjotaan. Jos kunnan poliittisella päätöksellä halutaan ylläpitää tiheämpää palveluverkkoa, siitä myös maksetaan.

Palveluverkon kysymyksissä vain omista palveluista maksamisen linja onkin perusteltu. Seutuyhteistyön kehittäminen koskee kuitenkin ehkä enemmän sellaisia palveluja, joissa palvelujen laadun turvaaminen ja palvelujen kehittymisen turvaaminen asiakaskunnan muuttuvia tarpeita vastaavasti toteutetaan seudun kuntien yhdistetyin voimavaroin. Tällöin yhteistyöllä halutaan turvata erityisasiantuntemuksen pysyminen ja kehitys seudulla. Kehittyviä ja muuttuvia tarpeita vastaava asiantuntemus on koko seudun käytössä ja yhteistyö on kyseisen palvelulohkon kehittämistä osana seudun strategiaa. Tällaisten palvelujen osalta periaate, että kunta maksaa vain käyttämistään palveluista, on ongelmallinen. Paremmiin yhteisen kehittämisen epäluulojen hälventämiseen tapahtuu poliittisen ohjauksen ja seudun eri osat ja eri kokoiset kunnat huomioon ottavan tasapainoisen paikkajaon kautta.

## **Yleinen etu ja seudun kuntien asema oman alueensa edun esiin tuojina on perustelu kuntien välisyydelle**

Riittävä tiedonkulku ja sitoutuminen edellyttävät, että seudun ja peruskuntien välinen yhteys on toimiva ja luottamus säilyy. Välillinen kuntiin perustuva seututason poliittinen johtaminen ja demokratia ovat tässä mielessä välttämättömiä. Koska seudullisten palvelujen luominen kohtaa usein myös vastustusta, yhteistyön kehittäminen edellyttää, että seudulla on seudun näkökulmasta asioita esittelevä toimija, jonka tehtävänä on seudullisen tehokkuusnäkökulman esiintuonti. Seudun toimija edustaa seudun yleistä etua.

Seudullinen kehittäminen edellyttää demokraattisesti ohjattua veturia, joka edustaa seudun yleistä etua. Toisaalta seudullinen poliittinen päätöksentekijä on tarpeen seudun asukkaiden ja kuntien omien, ei seutuun täysin samaistuvien intressien riittäväksi turvaamiseksi. Kuntiin päin välillinen seututason päätöksenteko toimii siis sitouttajana seudulliseen näkökulmaan, missä tehokkuus on kiistämättä yksi arvo. Kun seudun eri osien ja kuntien äänivalta seututason päätöksenteossa on tyypillisesti jaettu pieniä kuntia suosivalla tavalla, seututason välillisen demokratian tehtäväksi tulee tasapuolisuusnäkökulman turvaaminen. Tilanteessa, jossa on hyvin perusteltuja kunnallisia etuja valvottavana, vaikka ollaankin osa tiivistyvää seutua, kuntien välinen seudullinen yhteistyö sitä vastaavine päätöksentekorakenteineen on hyvin aiheellinen. Jos taas seutu on niin tiivis, että voidaan mennä suoraan välittömään seututason demokratiaan, pitäisi yllä olevan ajattelun mukaan pikemminkin harkita kuntien yhteen liittämistä kuin päällekkäisiä päätöksentekotasoja.

## **Lähteet**

*Aronen, Kauko & Fagerlund, Markku* (1999). Maaseutu- ja kaupunkipolitiikan yhteensovitus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

*Aronen, Kauko & Hartikainen, Juha* (1995). Kaupunkipolitiikan perusteet. Kuntaliiton kaupunkiohjelmatyön I vaihe. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

*Haveri, Arto* (2004). Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen, Kaija & Mäki, Janne & Tammi, Terhi (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. ACTA nro 163. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

*Hoikka, Paavo & Kallio, Olavi & Ryyänen, Aimo* (1996). Kuntien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehtoista. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Suunnittelusarja 49/1996.

*Oulasvirta, Lasse* (1996). Kuntien valtionapujärjestelmä: vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 494. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sosiaalijohtaja **Sisko Kiuru**  
Sodankylän kunta

Professori **Anneli Pohjola**  
Lapin yliopisto, sosiaalityön laitos

## **HYVINVOINTIPALVELUT LAPIN MAASEUDULLA**

### **Maaseutu muutoksessa**

Maaseudusta luodaan nykyisin edelleen varsin yksiulotteista kuvaa. Se mielletään kaupungin ja samalla ehkä moderniksi luonnehditun yhteiskunnan vastakohtaksi. Sen nähdään kantavan mukanaan ikään kuin pysyvänä jäänteenä mennyttä historiaansa. Yhä edelleen maaseutuun liitetään esimerkiksi maatalous ja agraari elämänpiiri, vaikka maa- ja metsätalouden osuus työvoimasta on enää häviävän pieni, 5 % (Finfood – Tietovakka). Sen merkitys myös haja-asutusalueilla on pienentynyt huomattavasti. Kaikista kylistä ei enää välttämättä löydy yhtään maatilaa. Todellisuudessa maaseutu on muuttunut nopeasti ja samalla monimuotoistunut. On aika rakentaa aikaisempaa eriytyneempää ja samalla monipuolisempaa maaseutukuvaa. Sama koskee myös Lappia, jota usein tarkastellaan varsin monoliittisesti yhtenäisenä ja sisäisesti samanlaisena.

Toisaalta maaseutua eri puolella maata koskettavat nykyisessä yhteiskunnallisessa kehityksessä samansuuntaiset muutokset, jotka osaltaan luovat yleistävää kuvaa haja-asutusalueesta. Maailma on tullut monella tapaa kyliin muovaten elinkeinorakennetta, taloudellisia suhteita, elämäntapoja, kulttuuria ja myös tulevaisuuden mahdollisuuksia. Suurimmat murrokset liittyvät maaseutualueita suhteellisesti eniten koetteleviin väestörakenteen vanhenemiseen ja muuttoliikkeeseen, jotka puolestaan heijastuvat väistämättä taloudellisiin suhteisiin ja palvelujen muutosprosesseihin. Muutoksiin suhtaudutaan niin lainomaisesti, että puhutaan maaseudun ”luonnollisesta väestönkehityksestä” tarkasteltaessa haja-asutusalueiden autioitumista ja väestöpyramidin hahmon muuttumista ydinpilveä muistuttavaksi. Taustalla vaikuttavat luopuminen koko maan asuttuna pitämisen aluepolitiikasta ja siirtyminen kasvukeskusajatteluun. Tasoittavan kehityksen politiikan sijasta tavoitteeksi on asetettu muuttoliikkeen pysäyttäminen vahvoihin alue- ja osaamiskeskuksiin. Lapin osalta pysäytys tapahtuu varsin usein vasta läänin ulkopuolella Oulun alueella.

Yleinen keskiarvoinen tarkastelu kertoo yleisen tason näkökulmaa kehityksestä. Keskimääräisen kuvan takana ovat erilaiset todellisuuden variaatiot, joissa ihmisten arkinen elämä ja toiminta toteutuvat. Maaseudun arki rakentuu paikallisesti vaikkakin ylikunnallisten, ylimaakunnallisten ja ylivaltiollisten vaikutusten puristuksessa. Tässä artikkelissa kuvaamme osaksi Lapin maaseudun kehitystä ja palvelujen vaihtoehtoja yleisellä haja-asutusalueiden kehitysnäkökulmien tasolla. Pyrimme kuitenkin muistamaan paikallisen eriytymisen ja monimuotoisuuden. Tätä konkretisoi case-esimerkkimme Sodankylän kunnan todellisuudesta. Pohdimme yleisen ja erityisen kautta hyvinvointipalvelujen mahdollisuuksia Lapin maaseudulla ja peilaamme osaksi myös sitä, onko vaihtoehdoksi esitetyllä seutuistumisella ratkaisun avaimia hallussaan.

## Myyttiset maaseutukuvat

Maaseudun moninaisuutta on pyritty kuvaamaan uusilla luokitteluilla: puhutaan kaupungin läheisestä ja ydin- sekä harvaanasutusta maaseudusta. Näistä urbaanin ja maaseutumaisen elämisen puitteen samanaikaisesti mahdollistava kaupungin läheinen maaseutu on luonnehdittu onnelaksi, jossa on vähiten ongelmia, eniten taloudellista hyvinvointia ja palvelut suhteellisen lähellä. Harvaanasutut reuna-alueet ovat jääneet kehityksen marginaaliin, jolloin niiden tarjoamat elämisen ja hyvinvointipalvelujen mahdollisuudet näyttävät heikoilta. (Kainulainen & Rintala & Heikkilä 2001.) Luonnehdinnat ovat kielellinen merkki alueiden erilaistumisesta. Toistaiseksi maaseudun luokittelut ovat kuitenkin jääneet tutkijoiden retoriikaksi ilman elävää kosketusta todelliseen maaseudun kohtaamiseen päätöksenteossa ja politiikassa. Ne eivät näy alue- tai maakuntaohjelmissa ja -strategioissa omia kehittämisen painopisteitä edellyttävinä eriytyvinä aluerakenteina.

Kun tarkastellaan Lapin maaseudun hyvinvointipalveluja, on ensin paikannettava näkökulma, josta käsin haja-asutusalueetta ymmärretään. Yleistävän kuvan myötä Lapin kaikki alueet Kemi–Torniota ja Rovaniemeä lukuun ottamatta näyttävät samankaltaisena maaseutuna. Kylärakenteessa kuntakeskusten tehtävä on toimia palvelukeskittymien keskuskylinä. Edes Kemijärven kaupunki muutaman kadun keskustoineen ei erotu maaseudusta. Tämän yleiskuvan ohella Lapin maaseudusta elää useita erilaisia myyttisiä kuvia. Sekä politiikassa että paljolti myös tutkimuksessa ylläpidetään *tilastollisen maaseudun* näkökulmaa. Sitä luonnehtivat väestörakenteen voimakas ikääntyminen, syntyvyyden aleneminen, korkea työttömyys, vanhempien ikäluokkien muuttaminen kuntakeskukseen ja väestön väheneminen työikäisten kunnan ulkopuolelle suuntautuvan muuttoliikkeen seurauksena. Taloudellisesti tilanne tuottaa huoltosuhteen vinoutumista, elinkeinorakenteen heikentymistä, verokertymän sekä asukaslukuun suhteutettujen valtionapujen alenemistä. Seurauksena on kunnan taloudellisen kantokyvyn ohentuminen ja välttämättömien palvelujen kiihtyvä supistaminen. Keskiarvoinen ja yleistävä tilastollinen tunnuslukujen maaseutukuva ei lupaa Lapille hyvää tulevaisuutta.

Pikemminkin se tuottaa sivutuotteena tietynlaista *kurjamaaseutukuvaa* (ks. sen kritiikki: Jokiranta 2003). Sen mukaan maaseutu tyhjenee ja autioituu. Nuoret muuttavat koulutuksen ja työn perässä pois. Työttömyys on tullut jäädäkseen, mistä seuraa toimeentulo-ongelmia. Kylien yhteisöllisyys ja yhteinen toiminta hiipuvat. Runsaasti toisten apua tarvitsevat vanhuksien sinnittelevät huonokuntoisissa kotimökeissään viimeiseen asti. Heikko palvelukyky ja voimistuva markkinatalous ovat vieneet palvelut kylistä kuntakeskuksiin. Vain satunnainen taksi ajaa hiljaista kylätietä kuljettaen vanhuksia terveyskeskukseen, tai kotipalveluauto tuo päivän lämpimän aterian. Kehityskulku kuvautuu lineaarisena, kumuloituvana ja ikään kuin ennalta määrättyinä. Osassa kyliä on myös annettu periksi, ne ovat pudonneet negatiivisuusloukkuun, eikä kehityskulun muuttamiseksi enää jakseta kamppailla. Toisaalta myös kylien rakenne muuttuu: yksittäiset pienet kylät hakeutuvat yhteistyöhön ja rakentavat uusia kyläpareja (Luusua–Ulkuniemi, Kangosjärvi–Hinganmaa) elinvoimaisuuden säilyttämiseksi.

Osaltaan kielteistä käsitystä maaseudusta tuottaa myös kuva *käenpoikamaaseudusta*. Se perustuu dikotomiseen jaotteluun taloudellisesti tuottavista ja tuottamattomista alueista. Maaseutu mielletään tavallaan urbaanien, elinvoimaisten alueiden elättinä, jonka tuloista merkittävä osa muodostuu hyvinvointivaltion tulonsiirroista. Erilaiset korvaukset ja eläkkeet rakentavat toimeentulon perustan. Näiden varassa julkinen palvelujärjestelmä ei

pysty toimimaan, vaan tueksi tarvitaan valtion kohdennettua apua. ”Tuottamattomuus” ei kuitenkaan kuvaa kattavasti alueita. Toisaalta se on vahvasti myös rakenteellista: syrjäisen maaseudun tilastollinen tulokertymä jää ylipäänsä huomattavasti eteläisen Suomen keskusalueiden tulotasoa pienemmäksi (Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus maaseudulla 2003). Tässä suhteessa Pelkosenniemellä väistämättömältä vaikuttavan kuntaratkaisun edessä huumorilla esiin nostettu lausahdus kuntaliitoksesta Kauniaisten kanssa voisi tuoda uudenlaista tasa-arvoa.

Nämä yleissävyiset maaseutukuvat rakentavat vahvasti kielteistä käsitystä maaseudusta ja haja-asutusalueista. Lapista vallitsee myös vastakkainen, positiivinen kuva: *idyllimaaseutu*, joka muistuttaa maisemapostikorttia. Keskeistä on kaunis luonto, maiseman avaruus ja vuodenaikojen vaihtelut. Maaseudun rauhassa, puhtaassa ja turvallisessa ympäristössä on hyvä olla ikään kuin elämän alkulähteellä. Romantisoitu kuva on objektiivoina, jolloin alueita ei niinkään ajatella asumisympäristöinä vaan pikemminkin virkistäytymisen ja lomavieton paikkoina. (Keskitalo-Foley 2004.) Alkuasukkaiden palvelut olisi mahdollista hoitaa maksukykyisille turisteille tarjottujen palvelujen ohessa. Toisaalta idyllinen maaseutukuva on myös paikallisten asukkaiden todellisuutta siinä mielessä, että omaa asuinympäristöä arvostetaan juuri luonnonläheisyyden, rauhan ja turvallisuuden vuoksi. Maaseutu nähdään lapsille hyvänä kasvupaikkana. (Pohjola 2004.)

Realistisin vaihtoehtokuva on *asuinmaaseutu*, joka saa ilmenemismuotonsa asukkaiden arjen elämismaailman kautta. Sitä sävyttävät koti, perhe, työ, arvot, perinteet, kulttuuri, luontoympäristö ja sosiaaliset suhteet toisiin ihmisiin. Näiden tekijöiden yhtenä elementtinä on taloudellinen toimeentulo, mutta ne eivät sinänsä taivu talouden kielelle. Tarkastelukulma lähtee maaseudun asukkaiden omista lähtökohdista, mikä merkitsee, ettei maaseutua katsota kohteena. Palvelut kiinnittyvät arjen sujuvuuden toteutumiseen, jolloin yksityiset päivittäispalvelut ja julkiset hyvinvointipalvelut asettuvat osaksi elämisen kokonaisuuden tukemista. Niitä ei tarkastella absoluuttisina määrinä, henkilötyövuosina tai budjetoituina euroina. Olennaista on se, miten palvelut vastaavat arkielämän tarpeisiin. Silloin myös pienimuotoiset ja niukat palvelut voivat tuottaa paradoksaalisesti selkeätä tyytyväisyyttä.

## Palvelujen lyhyt historia

Suomalainen hyvinvointivaltio on hyvin nuori. Sosiaalivakuutusjärjestelmä (eläkevakuutus, sairausvakuutus) rakennettiin pääosin 1960-luvulla. Seuraavalla vuosikymmenellä säädettiin keskeisten palvelualueiden peruslait (peruskoulu, kansanterveys, päivähoido). Monet sosiaali- ja terveyspalvelut kehittyivät vasta 1980- ja 1990-luvuilla. Itse asiassa silloin, kun hyvinvointivaltio viime vuosikymmenen laman tuiverruksessa julistettiin ohiteksi vaiheeksi, sen kehitys oli vielä monelta osin kesken. Palvelut eivät vielä olleet ehtineet muotoutua tavoitteiden mukaisiksi. Lisäksi yhteiskunnallisen muutoksen tuottamat uudet sosiaaliset ongelmat synnyttivät uusia, osin vielä tunnistamattomia palvelutarpeita. Esimerkiksi Pohjois-Suomen sosiaalityöntekijät näkivät samaan aikaan useita ryhmiä, jolle ei ollut tarpeista huolimatta riittävästi palveluja (Kemppainen & Koskinen & Pohjola & Urponen 1998).

Hyvinvointivaltion rakentamisen kanssa rinnakkain toteutettiin aluepolitiikkaa, jossa maan eri alueille pyrittiin takaamaan tasapainoinen kehitys. Valtio ja kunnat kantoivat yhdessä vastuuta hyvinvoinnin tuottamisesta (esimerkiksi 1990 kuntien sosiaali- ja terveydenhuol-

lon toimintamenoista valtionosuudet olivat 44,2 %; Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus maaseudulla 2003). Elettiin solidaarisen yhteiskuntasopimuksen aikaa, jossa mahdollisuuksia eri alueiden ja väestöryhmien välillä tasoitettiin, ja kehittämisen vauhti oli nopeaa. Lapsissa hyvinvointipalvelujen kehittämisellä oli keskeinen merkitys maaseutualueiden elinvoimaisuuden takaajana. Lappi toimi osaksi myös uusien palvelu-uudistusten pioneerialueena (esim. peruskoulun käynnistäminen). Joitakin kyliä rakentui suoranaisesti erimuotoisen julkisen toiminnan varaan (rajavartiosto, posti, tele ym.; ”sosiaalivaltio kylä”, ks. Urponen & Vesterinen 1986).

Yhteiskunnalliset virtaukset vaihtelevat aalloittain. Kollektiivisemmän vastuun aikakaudesta siirryttiin vuosituhannen lopulla alueiden ja yksilöiden omaa vastuuta korostavaan liberalistiseen suuntaan. Aluepolitiikan sijasta korostettiin alueista itsestään nousevia omia mahdollisuuksia. Palveluajattelun tilalle tulivat taloudellisuuden ja markkinalogiikan painotukset. Hyvinvointikäsitteen korvasivat kannattavuus, taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, säästäminen ja supistaminen. Valtio siirsi hyvinvointivastuuta voimakkaasti kunnille (esimerkiksi 2000 kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenoista valtionosuudet olivat enää alle puolet kymmenen vuoden takaisesta eli 20,4 %). Erityisesti pienten kuntien kantokyky joutui koetukselle. Samoihin aikoihin lanseerattiin näkemys, että toimivat terveystalvet edellyttävät noin 20 000 asukkaan väestöpohjaa. Lapin 22 kunnasta neljä ylittää tuon asukasmäärän. Vaikka Lapin kunnat ovat pinta-alaltaan laajoja, kuitenkin runsas kolmannes niistä on alle 5000 asukkaan kuntia.

Tapahtui siirtymä makrotasolta mikrotasolle: valtiosta kuntiin, ja osaksi kunnista yksityisiin palveluntuottajiin ja järjestöihin sekä viime kädessä kyläyhteisöihin ja yksilön vastuuseen. Paradoksaalisesti tämä toteutui aikana, jolloin kehitys ohjautuu yhä enemmän rajat ylittävistä globaaleista markkinavoimista ja taloudellisista vaikutussuhteista. Näihin ei vastata vahvalla valtiollisella politiikalla kuten aikaisemmin, vaan vastuut ohjataan mikrotasolle kuntiin, pieniin paikallisyksiköihin, jotka eivät kykene vaikuttamaan paljoakaan kehityksen virrassa. Kuitenkin juuri nyt tarvittaisiin puskurina vahvaa valtiota, joka voisi tasata alueellisen ja paikallisen eriytymisen synnyttämää eriarvoisuutta. (Laitinen & Pohjola 2001.) Reuna-alueiden maaseudun heikot mahdollisuudet kehityksessä on otettu anettuina.

Toinen keskeinen muutos on ollut siirtyminen suunnittelu- ja keskusohjauspolitiikasta ohjelma- ja hankeyhteiskuntaan. Siirtymän paradoksi on siinä, että malli on omaksuttu maista, joissa palvelujen vahva julkinen perusta ja universalismin periaate on puuttunut ja ohjelmilla on korvattu toiminnallisia aukkoja. Vasta rakennetussa hyvinvointivaltiossa tilanteen pitäisi olla toinen. Nyt on ajaututtu paikkaamaan tilapäisillä hankkeilla kuntien palvelutuotannon rahoitusvajeita. Kuitenkin pienten kuntien mahdollisuudet hankepolitiikassa eivät ole tasa-arvoiset suurten kuntien kanssa henkilöstön pienuuden ja kustannusten korkeiden omavastuuosuuksien vuoksi.

Olemme siis nopeasti siirtyneet suhteellisen kattavista hyvinvointipalveluista tilanteeseen, jossa ihmisten hyvinvoinnin tukeminen mielletään kannattamattomaksi. Sanotaan, ettei palvelujen ylläpitoon ole varaa, vaikka yhteiskunnallinen vauraus on kaikkien aikakausien suurinta. Yhtäältä on kysymys aikaisempien yhteiskuntasopimusten purkamisesta. Toisaalta kysymys on voimakkaasta alueiden välisen eriarvoisuuden kehittymisestä. Ihmisen palvelujen kannalta alkaa olla ratkaisevaa, missä kunnassa sattuu asumaan, kuten Lapin läänin maaherra Hannele Pokka totesi joulukirjeessään maakunnan päättäjille jouluna 2004.

## Palvelukuvan ristiriitaisuus

Hyvinvointipalvelut ovat muuttuneet ristiriitaisesti mielletäväksi osaksi yhteiskuntapolitiikkaa. Aikaisempina vuosikymmeninä rakennettu hyvinvointivaltio saa edelleen varsin varauksettoman tuen kansalaisilta. He näkevät tärkeinä sekä arjen elämää tukevat palvelut että mahdollisuuden taloudelliseen kompensaatioon tulonsiirtojen avulla elämisen riskitilanteissa. Kansalaisten ääni ei kuitenkaan ulotu niiden pinnalle nousseiden ajattelutapojen läpi, jotka perustuvat markkinalogiikalle ja uusliberalististen taloudellisten argumenttien ensisijaisuuteen. Niiden mukaan hyvinvointi on kansalaisten hyvään elämään tehdyn investoinnin sijasta minimoitava kuluerä. Markkinat eivät myöskään tunne ihmisten ja alueiden välistä tasa-arvoisuutta.

Lyhyessä ajassa on siirrytty universaalien sosiaalipolitiikan periaatteesta voimakkaasti residuaalisempaan malliin, jossa valtio siirtää hyvinvoinnin tuottamisen vastuuta taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Toiminnallisesti se näkyy palvelujen karsimisena, supistamisena, säästövaateina ja ulkoistamisena. Aikaisemman hyvinvointipalvelupuheen tilalle on tullut kysymys siitä, mitkä toiminnot jäännöksellistyvät sellaisiksi peruspalveluiksi, jotka on kuitenkin pystyttävä tarjoamaan. Näissä valinnoissa kuntien palveluvalikko erilistuu ja kansalaisten mahdollisuudet perustuslain tarkoittamaan turvaan kyseenalaistuu.

Muutosten seurauksena palvelut ovat etääntyneet haja-asutusalueen asukkaiden elämyksellisestä ympäristöstä. Kylistä ovat lähteneet niin julkisen sektorin tuottamat palvelut, kuten päivähoitopaikat, neuvolavastaanotot, perheiden kotipalvelut ja koulut, kuin myös yksityiset toiminnot, kuten kyläkaupat, kioskit, postit ja pankit. Erityispalvelut (vaativampi terveydenhuolto, psykososiaaliset palvelut, erikoisliikkeet ym.) ovat liukuneet vähitellen vielä kauemmaksi kirkonkylästä aluekeskuksiin. Lapin olosuhteissa tämä palvelujen rakennemuutos merkitsee reuna-alueiden asukkailta todella pitkiä matkoja palveluja hakemaan. Kustannukset siirtyvät kansalaisten matka- ja aikakustannuksiksi.

Hyvinvointipalvelut ovat olleet tulilinjalla myös siksi, että erityisesti korkeina pidettyjä sosiaalimenoja kohtaan on suhtauduttu kriittisesti. Arvomaailman koventuessa ne nähdään helposti niin sanottuna turhana yhteiskunnallisena kulutuksena. Samalla näissä keskusteluissa kuitenkin unohtuu se, mistä kyseiset menot koostuvat. Sosiaalinen koetaan negatiivisena ja pois karsittavana, kun terveyteen puolestaan ollaan valmiita satsaamaan selkeästi herkemmin.

Kuitenkin esimerkiksi Pohjois-Lapin seutukunnassa, johon case-kuntamme Sodankylä kuuluu Inarin ja Utsjoen lisäksi, sosiaali- ja terveystoimen menoista runsaasti puolet (56 %) on kulunut perus- ja erikoissairaanhoidon (nettomenoina asukasta kohden). Sosiaalimenoiksi yleiskielellä kutsutut kulut ovatkin suurelta osin terveystoimen menoja. Kun mukaan lasketaan kaikille kuuluva lasten päivähoito, päästään yli kahteen kolmasosaan kokonaismenoista. Vielä vanhus- ja vammaishuolto huomioimalla katetaan jo 5/6 kaikista seutukunnan sosiaali- ja terveystoimen menoista. (Lapin liiton tilastot, vuosi 2000.) Sosiaalimenoihin kriittisesti suhtautuvat tuskin ovat valmiita tinkimään mistään näistä toiminta-alueista.

Tarkasteltaessa hyvinvointipalveluja taloudellisena kulueränä unohtuu kolikon toinen puoli, sillä kunnan tai alueen imago on osaltaan vahvasti sidoksissa sen palveluvalmiuteen ja -rakenteeseen. Asukkaiden tärkeinä pitämien palvelujen toteutuminen vaikuttaa myös muuttovalintoihin, mikä vahvistaa heikosti kehittyvien alueiden negatiivista kehää. Sa-

moin yritykset ottavat sijoittumispäätöksissään yhä enemmän huomioon henkilöstön mahdollisuudet hyvinvointipalveluihin. Näistä näkökulmista katsottuna julkisen toiminnan kuluerästä tulee kilpailutekijä, johon investoimalla voidaan osaltaan vaikuttaa alueen kasvuun.

Lapin kuntien kannalta tämä on tärkeä näkökohta. Monet hyvinvointipalvelut ovat lakisääteisiä, jolloin ne on tuotettava tietyn asteisesti taloudellisesta kantokyvystä riippumatta. Pienessä kunnassa näiden peruspalvelujen takaaminen pitää palveluvarustuksen itse asiassa varsin hyvällä tasolla. Esimerkiksi Pelkosenniemen asukkaiden tutkimushaastatteluissa (Laitinen & Pohjola 2001) kuntalaiset arvostivat hyvin toimivia terveyspalveluja. Pieneen asukasmäärään suhteutettuna terveyskeskuksen lääkäri- ja neuvolapalvelut riittivät hyvin palvelutarpeisiin, palvelu oli henkilökohtaista ja tuttua, ajan hammaslääkəriin saattoi saada samalle päivälle. Vastaavanlainen nopeus, tuttuus ja joustavuus eivät ole mahdollista suurissa asutuskeskuksissa. Vaikeinta lääkäripalvelujen piiriin pääseminen lienee Lapissa ollut asukasluvultaan suurimmassa kunnassa Rovaniemellä. Pienuus voi tässä suhteessa muuttua eduksi. Silti nykyisessä yhteiskunnallisessa kehityksessä joutuu kysymään, millä ehdoilla toimivat palvelut turvataan jatkossa kiristyvässä kuntataloudessa.

### **Case Sodankylä – hyvinvointipalvelujen kehittämishaasteet Sodankylässä**

Suomen perustuslain (731/1999) 19 pykälässä säädetään, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tämän lisäksi kuntalaissa (365/1995) todetaan, että kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä. Julkisella vallalla, valtiolla ja kunnilla, on yleinen velvollisuus turvata ihmisen perusoikeudet ja ihmisoikeudet. Lähtökohtana on, että jokaisella Suomen asukkaalla on yhtäläiset mahdollisuudet hyvinvointipalveluihin.

Sodankylän kunta on pinta-alaltaan 12 439 km<sup>2</sup>, asukkaita on 9 400 ja asukastiheys on 0,8 henkilöä/km<sup>2</sup>. Matkaa kunnan etelärajalta pohjoisrajalle on 200 kilometriä ja länsirajalta itärajalle noin 100 kilometriä. Väestöstä kaksi kolmasosaa asuu kuntakeskuksessa ja loput haja-asutusalueella lukuisissa pienissä maaseutukylissä. Kulkuyhteydet ovat heikot, sillä julkista liikennettä on vain etelä-pohjoissuunnassa Valtatie 4:llä.

Kunnan väestörakenne muuttuu huolestuttavasti. Ikäihmisten määrä kasvaa kiihtyvällä vauhdilla. Työikäistä väkeä muuttaa työn perässä muualle. Erityisesti koulutetut nuoret muuttavat suuriin väestökeskuksiin. Syntyvyys on puolittunut 10 vuodessa. Kunnan väkiluku on vähentynyt viiden vuoden aikana 600 henkilöllä eli noin kuusi prosenttia. Työttömyys on pudonnut 1990-luvun lamavuosien yli 30 prosentista nykyiseen 20 prosenttiin. Taantuva kehitys jäytää jäljellä olevan väestön elämänuskoa ja luottamusta tulevaisuuteen.

Kuntalaisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen näissä oloissa on erittäin haasteellista, kun ikäihmisten määrä lisääntyy, työikäinen väestö vähenee ja viidennes työvoimasta on työttömänä. Samanaikaisesti kunnan verotulot pienenevät ja kunnan taloudellinen tila heikkenee. Työssäkävien huoltosuhde kasvaa kohtuuttoman suureksi.

Väestön ikärakenteen muutos lisää runsaasti sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Lasten päivähoidosta vapautuvat voimavarat eivät riitä kattamaan ikäväestön palvelutarpeen kasvun aiheuttamia kustannuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisten tilastojen mukaan yli 65-vuotiaiden sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat moninkertaiset työikäiseen väestöön verrattuna. Kuntataloudessa väestön vanheneminen lisää hyvin voimakkaasti sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia. Vaikka kuntalaisten määrä vähenee, siitä huolimatta kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarve kasvaa ja kustannukset nousevat vastaavasti. Pakollisten lakisääteisten palvelujen järjestäminen aiheuttaa kunnalle taloudellisia vaikeuksia, vaikka Sodankylässä tuotetaankin sosiaali- ja terveyspalvelut halvemmalla kuin maassa keskimäärin. Kustannuksia pidetään tästä huolimatta liian kalliina kunnan taloudelliseen kantokykyyn nähden.

Aluepoliittisella suunnittelukaudella 1970- ja 1980-luvuilla korostui peruskoulun, korkeakoulujen ja hyvinvointipalvelujen kehittäminen. Aluepolitiikan tavoite painottui aina viime vuosikymmenen alkuun saakka väestön elinolosuhteiden alueellisten erojen tasoittamiseen. Kun samaan aikaan rakennettiin hyvinvointivaltiota, pysyivät alueiden väliset kehityserot varsin pieninä. Ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan siirtymisen jälkeen aluepolitiikasta ei ole enää ollut apua syrjäseutujen hyvinvointipalvelujen turvaamisessa. Alueellisen kehittämisen uudeksi toimintatavaksi tullut omaehtoisuus korostaa alueiden omia vahvuuksia, toimintaedellytyksiä ja paikallisen erityisosaamisen merkitystä. Tämä linjaus suosii kasvukeskuksia, joita maamme kuntarakenteessa on pieni vähemmistö.

Hyvinvointipalvelujen turvaamisen tavoite ei ole toteutunut Suomessa ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan siirtymisen jälkeen. Alueellinen kehitys on vinoutunut ja sen seurauksena hyvinvointierot ovat kasvaneet. Menestyviä alueita on entistä vähemmän ja ne ovat keskittyneet Etelä-Suomeen ja rannikkoseudulle. Aluepolitiikan toteuttamisen keinoista osaamis- ja aluekeskusohjelmat eivät ole säteilleet toimeentulomahdollisuuksia ja hyvinvointia keskuksia ympäröivälle maaseudulle, kuten on toivottu. Esimerkiksi Sodankylän olosuhteissa ei ole havaittavissa Rovaniemen seudun tai Kemi-Tornion seudun kasvukeskusten hyvinvoinnin säteilyä.

Hyvinvointipalvelujen saannin ja palvelujen laadun takaaminen harvaan asutulla maaseudulla on merkittävä haaste. Kuntalaisten kannalta tärkeintä on palvelujen saatavuuden turvaaminen. Perustuslain mukaan myös maaseudun ja syrjäseutujen asukkaat ovat oikeutettuja saamaan tasavertaisesti yhtä laadukkaat palvelut kuin rintamaidenkin asukkaat. Myös saamenkieliset palvelut on taattava saamelaisalueen kunnissa.

Esimerkiksi lääkäripalvelujen järjestäminen Sodankylässä on ongelmallista, sillä vain puolet lääkäreiden viroista on saatu vakituisesti täytettyä. Palvelujen järjestämiseksi kunta on joutunut käyttämään kallispalkkaisia keikkalääkäreitä Helsingistä ja Oulusta. Lääkäreiden työsuhteiden lyhytaikaisuus vaikeuttaa perusterveydenhuoltoa monella tavalla. Äärimmäisenä keinona lääkäripulan ratkaisemiseksi on harkittu päivystyksen siirtämistä Sodankylästä 130 kilometrin päähän Rovaniemelle Lapin keskussairaalaan. Tämä olisi kuntalaisten kannalta kohtuutonta ja jäytäisi asukkaiden perusturvallisuutta. Samalla lääkäripäivystyksen siirto vaikeuttaisi terveyskeskuksen vuodeosaston toimintaa ja aiheuttaisi lääkärijohdoksen terveydenhuollon painopisteen siirtymistä omasta kunnasta etäälle Lapin keskussairaalaan sekä erikoissairaanhoidon kustannusten kasvua.

TEL-Lappi -projektien kautta telelääketiede on levinnyt kaikkiin Lapin kuntiin ja rikastuttanut alueen terveydenhuoltoa. Erikoislääkäreiden konsultaatioapu perusterveydenhuoltoon on ollut merkittävä ja vähentänyt potilaiden matkustamista. Myös ensihoidossa on saatu hyviä tuloksia. Tietotekniikan hyödyntämistä kunnallisessa terveydenhuollossa on edelleen määrätietoisesti ja ennakkoluulottomasti kehitettävä, koska sillä voidaan auttaa ja korvata terveystieteiden puuttuvaa erityisosaamista. Lääkäreitä lukuun ottamatta muiden erityisosaajien saaminen paikkakunnalla on toistaiseksi turvattu, mutta tulevaisuudessa tilanne näyttää nykyistä huonommalta.

Vanhusten hoidon järjestäminen on kunnan suurimpia tulevaisuuden haasteita. Miten ja millä resursseilla palvelut järjestetään, sillä kunnalla on jo nyt taloudellisista syistä vaikeuksia tuottaa vanhuksille riittävästi laadukkaita palveluja, vaikka kunnan vanhustenhuollon tavoitteena on vanhuksen kotona asumisen tukeminen mahdollisimman pitkään. Entä tulevaisuudessa, kun yli 85-vuotiaiden määrä jopa kolminkertaistuu 25 vuoden kuluessa ja rahapulan lisäksi tulee myös hoitajapula? Avuntarvitsijoiden määrää kasvattaa vielä dementiaa sairastavien lisääntyvä joukko. Kuitenkin juuri vanhukset ovat ryhmä, joka on työllään rakentanut hyvinvointivaltion palveluineen. Onko nykyisillä päättäjillä varaa sanoa, ettei heidän vanhuudessaan tarvitsemiinsa inhimillisiin palveluihinsa ole varaa?

### **Seudullisuusko ratkaisuna?**

Seutuyhteistyö koetaan maassamme tärkeänä hyvinvointipalveluja järjestettäessä. Valtioneuvoston periaatepäätökset sosiaalialan ja terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisessa korostavat seudullisen yhteistyön merkitystä. Myös hyvinvointipalvelujen kehittämisrahoitus on suunnattu etupäässä seudulliseen yhteistyöhön. Sodankylä kuuluu Pohjois-Lapin seutukuntaa yhdessä Inarin ja Utsjoen kanssa. Kuntien yhteenlaskettu pinta-ala on 35 229 km<sup>2</sup> (yli 10 % maan pinta-alasta), asukasluku 18 000 ja asukastiheys 0,5 henkilöä/km<sup>2</sup>. Seutukunnan etelärajalta pohjoisrajalle on 420 kilometriä. Vertailun vuoksi todettakoon, että Belgian pinta-ala on ainoastaan 32 500 km<sup>2</sup>, asukasluku 10,3 miljoonaa ja asukastiheys 315,5 henkilöä/km<sup>2</sup>.

Harva asutus ja pitkät etäisyydet ovat Pohjois-Lapin seutukunnassa esteenä järkevälle yhteistyölle. Suoritettujen selvitysten ja kokeilujen perusteella on todettu, että on vaikea löytää yhteistyömuotoja, joista olisi kunnille taloudellista hyötyä. Olosuhteista ja pitkistä etäisyyksistä johtuen seutuyhteistyö ei ole merkittävä tekijä hyvinvointipalvelujen turvaamisessa seutukunnassa. Utsjoen aikaisempi kunnanjohtaja kiteytti tilanteen toteamalla seudullisuuden hyvin suhteelliseksi käsitteeksi, kun jo seutuyhteistyökokoukseen Utsjoelta Sodankylään ei ole mahdollista osallistua virka-ajan puitteissa yöpymättä välillä.

Lapissa on vastattu seutuyhteistyön haasteisiin, mutta useilla alueilla sen mahdollisuudet ovat etäisyyksien vuoksi niukat. On myös todettu, että vaikka palvelujen seutukuntainen järjestäminen tai muut kuntien yhteistyömuodot voivat helpottaa käytännön toimintaa, ne eivät paranna kuntien taloudellista kantokykyä (Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus maaseudulla 2003, 71). Lisäksi useissa seutukunnissa myös alueen yhteenlaskettu väestömäärä jää pieneksi erityispalvelujen tuottamista ajatellen. Vaihtoehtoja on siten haettava muualta kuin vain seutuyhteistyöstä. Lapin näkökulmasta keskeinen avain on aluepoliittisten toimintaperiaatteiden muuttaminen. Koko maan asuttuna pitämisen tavoite edellyttää palvelujen turvaamista myös reuna-alueilla. Keinona on se, että valtionosuusperusteita muu-

tetaan ratkaisevasti niin, että nykyisellään taantuviissa maaseutukunnissa voidaan turvata hyvinvointipalvelujen jatkuvuus.

Hyvinvointipalvelujen toteuttamisen peruskysymys maaseutualueiden näkökulmasta on, toteutetaanko Suomessa perustuslain takaamat ja erityislainsäädännöllä määritellyt hyvinvointipalvelut tasa-arvoisesti maan eri osissa. Samalla on ratkaistava julkisen vallan, valtion ja kuntien, vastuunjako palvelujen tuottamisessa. Siihen kytkeytyy kuntien ja valtion suhteen toimivuus ja oikeudenmukainen resurssien jakaminen hyvinvointipalvelujen toteuttamisessa. Haja-asutusalueilla markkinoihin perustuvat yksityisesti tuotetut palvelut eivät ole kannattavia eivätkä siten toimi vaihtoehtona. Yksityisen osalta ainoa pohdittava asia on kustannusten jako julkisen palvelujen tuottajan ja kansalaisten välillä.

Kysymys kulminoituu siihen, löytyykö hyvinvointipalvelujen turvaamiseen koko maan kattavasti poliittista tahtoa juhlapuheiden lisäksi. On selkeästi tarve uudelle yhteiskuntasopimukselle, jossa vastuusuhteet tarkistetaan uudelleen. Yrity maailman termein ilmaistuna kysymys on yhteiskuntavastuun määrittelemisestä. Maaseudun murros etenee nopeasti, ja jos toimivat rakenteet ehtivät purkautua, on niiden uudelleen alusta rakentaminen vaikeaa.

On mahdollista, että muutosta ei voida toteuttaa muuttamatta rakenteita, mihin ajatus seutukuntayhteistyöstä pohjautuu. Suomen kuntarakenne muodostuu pienistä yksiköistä, puolet kaikista kunnista on alle 5000 asukkaan kuntia, joiden kantokyky jää luonnollisesti talouden mittareilla heikoksi. Toteutuuko tässä Esko Valtaojan (2004) esittämä kriittinen huomio kehityksen haluamisesta ilman muutosta. Suurimmassa osassa Lapin kuntia kunta-reformikaan ei silti toisi olennaista muutosta, sillä etäisyydet säilyvät, tehdään sitten kunta-liitoksia tai seutukuntayhteistyötä.

Lapissa ratkaisut on haettava muulla tavalla. Yksi näkökulma voisi olla, että nykyiset sirpaleisesti kehityksen kuluessa yksi kerrallaan muotoutuneet erilliset hyvinvointipalvelut voitaisiin koota hyvinvointikeskuksiin kirkonkylissä tai myös kuntien yhteiseksi toiminnaksi. Perusteilla olevat perhekeskukset näyttävät jo suuntaa kehitykselle. Toimintamalli mahdollistaisi perus- ja erityispalvelujen toteutumisen lomittain toisiaan sisällöllisesti tukien. Tavoitteena voisi olla tätä kautta erityisosaamisen toteutuminen jo peruspalveluissa asiakkaiden tarpeita vastaavasti. Vahvoilla palvelukeskuksilla olisi paremmin voimavaroja jalkauttaa palvelujaan myös haja-asutusalueilla määräaikoina toimiviin palvelupisteisiin, joiden kautta palvelut tuotettaisiin lähelle maaseudun asukkaita. Joka tapauksessa palvelut tulee organisoida siten, että ne ovat kaikkien kansalaisten saavutettavissa lähellä omaa elämämpiiriä.

Hyvinvointipalvelujen alueella on paljon kehitystä saatavissa myös uusien informaatioteknologisten sovellusten avulla. Virtuaaliterveyskeskusten rinnalle tulevat myös virtuaaliset hyvinvointipalvelukeskukset. Vanhusten ja vammaisten palveluja on mahdollista kehittää teknologian avulla. Hyvinvointipalvelujen kohtalon kysymykseksi muodostuu sovellusten asiakaslähtöisyys ja käytettävyys, mitkä edellyttävät perusteellista tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa. Lisäksi teknologia palvelee johonkin pisteeseen saakka, jonka jälkeen tai jonka rinnalla tarvitaan kasvokkaista työntekijän ja asiakkaan kohtaamista. Hyvinvointipalveluissa teknologia ei voi korvata ihmistä.

Juuri ihminen on olennainen avain hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi. Usein vaikuttaa, että ihminen ja hänen tarpeensa unohtuvat talouden, säännösten ja hallinnollisten intressien taakse. Maaseudulla kaukana toimintojen keskuksista olevien ihmisten kohdalla se on tavanomaista helpompaa. Ehkä ohjenuoraksi voisi ottaa yhden lappilaisen naisen ajatuksen tutkimushaastattelusta: ”Pikkukunta voi ruveta sellaseksi huippuperheystävälliseksi, että tartuttaisiin siihen, että perheet voi hyvin ja lapset ois tervetulleita ja ei mitään fraasipuheita, vaan tekoja, ihan oikeesti”.

## Lähteet

*Finfood – Tietovakka*, työvoima 1995–2003. Saatavissa: [www.finfood.fi/tietovakka](http://www.finfood.fi/tietovakka).

*Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus maaseudulla* (2003). Hyvinvointipalvelujen teemaryhmän raportti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2003. Helsinki.

*Jokiranta, Harri* (2003). Se on miehen elämää. Maaseudulla asuvia miehiä elämäänsä kertomassa. Acta Universitatis Tamperensis 966. Tampere.

*Kainulainen, Sakari & Rintala, Taina & Heikkilä, Matti* (2001). Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Stakes, tutkimuksia 114. Helsinki.

*Kemppainen, Tarja & Koskinen, Simo & Pohjola, Anneli & Urponen, Kyösti* (1998). Sosiaalityö epävarmuuden oloissa. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B 28. Rovaniemi.

*Keskitalo-Foley, Seija* (2004). Kohti kuulumisen maisemia. Toimijuuden tilat ja paikat lappilaisen maaseudun naisten elämäkerroissa. Acta universitatis Lapponiensis 78. Rovaniemi.

*Kuntalaki* 17.3.1995/365.

*Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli* (2001). ”Ei tää niin syrjässä.” Tutkimus elämisen mahdollisuuksista ja palveluista syrjäkyllissä. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B 37. Rovaniemi.

*Pohjola, Anneli* (2004). Äitiys maaseutukylässä. Teoksessa Niskala, A. (toim.) Sosiaalityön paikallisten käytäntöjen mallinnus. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 15. Oulu, 6–19.

*Suomen perustuslaki* 11.6.1999/731.

*Urponen, Kyösti & Vesterinen, Kerttu* (1986). Kylä muutoksen kynnyksellä. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B 3. Rovaniemi.

*Valtaoja, Esko* (2004). Avoin tie – kurkistuksia tulevaisuuteen. Ursan julkaisusarja 93. Tähtitieteellinen yhdistys. Helsinki.

Kunnanjohtaja **Reijo Fredriksson**  
Ristijärven kunta

## **TURVAAKO MAAKUNTAHALLINTO HYVINVOINTIPALVELUT KAINUUSSA?**

### **Johdanto**

Kainuun maakunta, johon kuuluu 10 kuntaa, on menettänyt jatkuvasti väestöään. Tällä hetkellä maakunnassa on väkeä keskikokoisen suomalaisen kaupungin verran eli 86 000. Vähenemä on 600–1000 henkeä vuodessa. Suurimpana syynä väen vähentymiseen on ollut elinkeinoelämän kehittymättömyys. Monilta ammattialoilta kuten maa- ja metsätaloudesta sekä teollisuudesta työpaikat ovat vähentyneet eikä maakunnassa ole syntynyt vastaavasti uusia työpaikkoja. Kainuu ei ole myöskään vetänyt yrityksiä maakunnan ulkopuolelta. Työttömyysaste on parhainakin aikoina pysynyt 20 prosentissa, mutta ollut välillä huomattavasti korkeammalla.

Kunnat eivät ole kyenneet sopeutumaan kunnallis- ja yhteisöverojen sekä valtionosuuksien vähentymisestä johtuvaan tulojen alentumiseen riittävästi. Pienimmillä Kainuun kunnilla taloustilanne on erittäin vaikea. Ne eivät ole pystyneet positiivisiin tilinpäätöksiin pitkään aikaan ja lähes kaikkien kuntien vuosikatteetkin ovat olleet useana vuonna negatiivisia. Keskikokoisista kunnista Kuhmolla, Sotkamolla ja Suomussalmella on välillä ollut positiivisia vuosikatteita, mutta vuodelle 2005 ainoastaan Kajaanin talousarviossa on päästy positiiviseen vuosikatteeseen.

Kainuun kuntien taloudellinen liikkumavara on hyvin rajallinen senkin vuoksi, että niiden veroprosentit hipovat jo tällä hetkellä maan huipputasoa. Keskimääräinen veroprosentti vuonna 2004 oli 18,85 ja korkein veroprosentti oli Kuhmossa 19,5. Verotettavat tulot asukasta kohti ovat niin alhaiset koko maakunnassa, että kaikki kunnat ovat saaneet verotulojen tasausta ja muutamat lisäksi harkinnanvaraista valtionosuutta lähes vuosittain.

Vallankin pienillä kunnilla on vaikeuksia turvata kuntalaisilleen sen tasoisia sosiaali- ja terveyspalveluja kuin tiukentunut lainsäädäntö ja nopeasti kehittyvä sairaanhoidon ja terveyspalvelujen taso edellyttäisivät. Väestöpohjan pienuuden ja harvan asutuksen takia monien palvelujen ylläpito on huomattavan kallista. Lisäksi harvemmin tarvittavan erityisosaamisen hankkimisessa ja ajan tasalla pitämisessä on vaikeuksia. Terveyskeskuslääkäreiden virkoja on jouduttu korvaamaan kalliilla keikkalääkäreillä.

Kainuun väestö on ikääntynyt, yli 64-vuotiaiden osuus on 18,3 prosenttia. Muutamissa pienissä kunnissa ikääntyneiden määrä on poikkeuksellisen suuri, Ristijärvellä se on 28,1 prosenttia väestöstä. Kun tähän liittyy lisäksi vanhusten korkea keski-ikä, on luonnollista, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot nousevat myös korkeiksi. Kuntakohtaiset erot ovat merkittäviä, sillä Kajaanissa vanhusten osuus on 14,8 prosenttia, mikä on liki puolta pienempi kuin Ristijärvellä.

Kunnat ovat yrittäneet löytää toimivia yhteistyömuotoja, mutta niissä on epäonnistuttu. Yhteisesti tuotettaessa palvelujen kustannukset ovat olleet korkeampia kuin kuntakohtainen toiminta ja siitä on aiheutunut kuntalaisille usein kohtuuttomia kustannuksia. Suurimpana syynä ovat pitkät välimatkat kuntakeskusten välillä ja maaseudun harva asutus. Muutaman vuoden ajan ennen maakuntakokeilun alkamista Kainuun keskussairaalan kuntayhtymä on sopimuksen perusteella tuottanut lääkäripalvelut ja hoitotyön johtamisen Kajaanin seudun kolmelle pienelle kunnalle. Suomussalmi on tuottanut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Puolangalle. Nämä kokeilut ovat olleet onnistuneita, sillä kustannukset eivät ole kasvaneet kovin paljon ja lääkärivajauksesta huolimatta palvelujen saatavuus on ollut turvattua.

Kainuun ongelmien ratkaisemiseksi on kehitetty maakuntahallintokokeilun nimellä oleva malli, josta on säädetty laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003). Lain täytäntöönpanoa valmisteltiin Kainuussa pari vuotta ja maakuntahallinto alkoi virallisesti 1.1.2005. Vaikka valmistelussa on ollut runsaasti osallistujia, yli 500 nimettyä henkilöä, varsinaisen toiminnan alkaessa on hyvin vähän tietoa siitä, millaiseksi toiminta käytännössä muodostuu. Hallintokokeilun vaikutusten arvioimiseksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden saatavuuden suhteen vallitsee kokeilun alkuvaiheessa hyvin paljon epävarmuutta ja epä-tietoisuutta, sillä täytäntöönpanon valmistelulla ei ole ollut yhteisesti hyväksytyjä tavoitteita lukuun ottamatta kokeilulaissa ja sen perusteluissa olevia varsin yleisiä tavoitteita.

### **Kainuun maakuntakokeilu – kehittäjä ja uudistaja**

Kainuun hallintokokeilua on kuvattu kehittäjäksi ja uudistajaksi. Hannu Leskinen, joka toimi maakuntahallinnon valmistelun pääsihteerinä, valittiin Kainuun maakunta -kuntayhtymän ensimmäiseksi maakuntajohtajaksi. Hän kuvaa Kainuun maakuntakokeilua seuraavasti. (Pääsihteeri Hannu Leskisen haastattelu 28.12.2004.)

#### *Miksi ja mitä tavoitellaan ?*

Kainuun hallintokokeilun valmistelun käynnistämiseen oli monta syytä: Kainuun alueen asukasluvun lasku, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Lisäksi nähtiin, että nykyiset hallinto- ja budjettirakenteet eivät riittävästi tue isojen ja vaikuttavien elinkeino- ja yrityselämän kehittämishankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Lisäksi Kainuun katsottiin olevan sopivankokoinen alue uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun. Näistä lähtökohdista eduskunta säati lain Kainuun hallintokokeilusta helmikuussa 2003.

Lain tavoitteena on edistää Kainuun alueen kehitystä ja vahvistaa sen tulevaisuutta lisäämällä maakunnallista itsehallintoa ja kuntien välistä yhteistyötä. Maakunnallinen päätöksenteko kootaan yhteen päätöksentekokeelimeen, minkä tavoitteena on mahdollistaa nykyistä paremmin Kainuun sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen. Kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisella maakuntavaltuustolle turvataan palvelujen laatu ja saatavuus Kainuussa väestöennusteiden toteutumisesta huolimatta. Samalla on tarkoitus turvata yhdeksässä Kainuun kunnassa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet

saada julkisia peruspalveluja. Kokeilu on alkanut 1.1.2005 ja kokeilulaki on voimassa vuoden 2012 loppuun.

### *Mistä maakunta vastaa?*

Lain mukaan julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa maakunta vastaa terveydenhuollosta kokonaisuudessaan ja sosiaalihuollosta lasten päivähoitoa lukuun ottamatta. Opetustoimessa maakunta toimii lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjänä.

Kokeilulain mukaan maakunta vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja kehittämisestä. Tehtävänä on myös päättää maakunnan kannalta merkittävän kansallisen kehittämisrahoituksen sekä Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön ja maakunnallisten kehittämistavoitteiden mukaisiin käyttötarkoituksiinsa. Valtion talousarviossa vuodelle 2005 kootaan Kainuun kehittämisen kannalta merkittävä kansallinen rahoitus ensimmäistä kertaa yhdelle momentille.

### *Mitä hyötyä maakunnallisella toiminnalla saavutetaan?*

Maakunnallisella palvelujen tuottamisella pyritään turvaamaan palvelut tasavertaisesti kaikille maakunnan asukkaille. Aiemman kuntakohtaisen, hajautuneen palvelujen järjestämisen jatkuessa olisi pelättävissä palvelujen hallitsematon kehitys alueella. Palvelujen arvioitiin keskittyvän jo varsin lyhyellä ajalla Kajaaniin, maakunnan keskukseen.

Hallintokokeilulain valmistelussa todettiin, että toisen asteen koulutuksessa on nykyään useita liian pieniä koulutuksen järjestäjiä ja että samalla tulee ottaa huomioon Kainuun nykyinen väestöpohja sekä meneillään oleva väestön muuttoliike ja ikääntyminen. Käsittelemällä toisen asteen koulutusta yhtenä maakunnallisena kokonaisuutena voidaan opiskelijoille turvata laadukkaat ja monipuoliset koulutusmahdollisuudet. Myös lukiodien ja muiden oppilaitosten kehittämisedellytykset paranevat niiden ollessa yhden järjestäjän vastuulla. Samalla maakunnallinen tarkastelukulma parantaa edellytyksiä edistää lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteistyötä. Voidaan myös arvioida, että koulutukselle välttämätön yhteistyö elinkeino- ja muun työelämän kanssa helpottuu yhden koulutuksen järjestäjän mallissa ja koulutusta voidaan helpommin suunnata aluekehityksen tarpeiden mukaiseksi.

Maakunnan tehtävänä on myös turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Tämä edellyttää palvelujen tuottamista nykyistä tehokkaammin. Kokeilussa ei ole tarkoitus ainoastaan siirtää yhdeksän kunnan ja yhden kuntayhtymän toiminta uudelle isännälle, vaan kansalaisen näkökulmasta sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen tarkoittaa erityisesti ns. lähipalvelujen turvaamista jokaisessa kunnassa. Tällaisia ovat esimerkiksi kotipalvelu, lääkärin vastaanotto toiminta, pitkäaikaishoidon ja hoivan järjestäminen. Kokeilun myötä kansalaisen oikeutta tehdä omia valintoja laajennetaan ja jokaisella on mahdollisuus valita kuntarajoista riippumatta hoidon paikkansa. Valmistelussa on keskitytty hakemaan uusia työ- ja toimintamalleja.

### *Maakuntavaltuusto maakunnan päättäjänä*

Ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä käyttää kokeilualueen asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä vaaleilla valitsema 39-jäseninen maakuntavaltuusto. Ensimmäiset maakuntavaalit olivat lokakuussa 2004 kunnallisvaalien yhteydessä.

### *Miten eri toimijoiden roolit muuttuvat?*

Maakunnan vastuu oman alueensa kehittämisestä kasvaa. Hallintokokeilua voi luonnehtia siten, että kansanvaltaisesti valitulle maakuntavaltuustolle annetaan Suomen historiassa Manner-Suomen osalta ensimmäistä kertaa perinteisesti valtion keskuhallinnolle ja niiden alueellisille toimijoille (TE -keskus, tiepiiri, lääninhallitus, metsäkeskus ja ympäristökeskus) kuulunutta päätös- ja ohjausvaltaa. Maakuntahallinto päättää kokeilukauden voimavarojen jaosta valtion tulo- ja menoarviossa olevan Kainuun kehittämisrahan osalta.

Kunnan päätösvallassa ja palvelutuotannosta poistuu lähes koko sosiaali- ja terveydenhuolto sekä lukio- ja ammatillinen koulutus. Vastuu palveluista siirtyy maakunnalle. Palvelujen rahoittaminen kuitenkin jää kunnille.

### *Maakunnan mahdollisuudet ja haasteet*

Maakuntakokeilun tavoitteeksi asetettiin edellytysten luominen maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle tulevaisuudessa. Hallintokokeilulaki antaa poikkeukselliset mahdollisuudet järjestää palveluja. Se antaa mahdollisuuden olla uudella tavalla järjestämässä niin koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon kuin elinkeinoelämän kehittämiseen liittyviä asioita. Ennen kaikkea se haastaa löytämään uudenlaisia yhteistyömuotoja. Kainuun kokoisen maakunnan selviytyminen edellyttää, että osaamme käyttää kaikki alueellamme olevat voimavarat mahdollisimman tehokkaasti. Tämä merkitsee sitä, ettei meillä ole varaa rakentaa maakuntahallinnon ja kuntiin jäävän toiminnan välille uusia seiniä tai seiniä entisten sijaan. Samalla se merkitsee sitä, että maakunnan sisälle tulevan toiminnan, niin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuin koulutuksenkin alueella, täytyy pystyä löytämään tehokkaat yhteistyömuodot ja tehokkaat palvelujen järjestämisen tavat. Ainoastaan se mahdollistaa maakunnan tulevan menestymisen.

Samalla kun hallintokokeilulaki määrittelee lakisäätteiset asiat, se antaa mahdollisuuden miettiä, olisiko järkevää joko maakuntaorganisaation sisällä tai muutoin kuntien yhteistoimintana järjestää myös muita palveluja yhdessä toisten kanssa. Tuntuu itsestään selvältä, että on löydettävä lisäksi muita kuntien yhteisiä palvelutuotannon muotoja lähivuosien aikana. Mikään ei estä miettimästä, millä tavalla maakunnallinen ja kunnallinen toiminta löytävät yhteisiä työmuotoja valtion hallinnonalojen ja muiden toimijoiden kanssa.

Yhteistyössä pyritään edistämään pitkäjänteistä, alueen yrityksiä ja osaamista laajasti hyödyntävää toimintaa, joka luo pysyviä työllistymismahdollisuuksia sekä vahvistaa koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoimintaa Kainuun alueella.

### *Yhteistyö yhteiskunnallisen menestyksen turvaajana*

Hallintokokeilu tuo Kainuuseen uutta henkistä tilaa ja mahdollisuuden luoda uudenlaisia työtapoja sekä toimintamalleja maakunnan ja kuntien ja yhteistyökumppaneiden ja elinkeinoelämän sekä muun työelämän välillä. Alueen pienuus helpottaa asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa. Pienuus merkitsee kuitenkin sitä, että meidän on oltava muita tehokkaampia palvelujen järjestämisessä. Tehokkuutta on sekä tapa järjestää asiat, mutta myös kyky toimia nopeasti ja joustavasti toimintaympäristön muutosten vaatimalla tavalla.

Nyt on hyvä tilaisuus tarttua mahdollisuuteen rakentaa Kainuun palvelut ja yhteistyökokonaisuus sellaiseksi, että se tarjoaa kainuulaisille mahdollisuuden löytää vastaisuudessa kiehtovia ja kehittäviä työpaikkoja. On erittäin tärkeää, että se samalla tarjoaa vetovoimaisen vaihtoehdon alueen ulkopuolisille toimijoille tulla Kainuuseen ja ennen kaikkea, että se tarjoaa elinkeinoelämälle mahdollisuuden vahvistaa jo olemassa olevaa ja luoda uutta yritystoimintaa maakunnan kehittymiseksi.

Tulevaisuuden haasteet osaamisessa ovat monimuotoiset ja vaativat. Se tulee edellyttämään paitsi työntekijöiltä ja kansalaisilta halua kehittää osaamistaan, myös työnantajilta rohkeutta olla panostamassa työvoiman kouluttamiseen ja kehittämiseen.

### *Uudistuksen toteutus alkoi 1.1.2005*

Sosiaali- ja terveydenhuollossa kainuulaiset ovat voineet vuoden 2005 alusta valita hoitopaikkansa kuntarajoista riippumatta. Tämän toteuttaminen olisi ollut vaikeaa tai jopa mahdotonta ilman yhtenäisiä tietojärjestelmiä. Asiakasnäkökulma näkyy myös palvelujen organisoinnissa, sillä palvelut toteutetaan asukkaiden elämänkaari huomioiden. Se merkitsee monen nykyisen organisaatorajan poistumista. Perinteisiä rajaitoja madalletaan ja osin poistetaan. Palveluja ei organisoida erikoissairaanhoidoksi, kansanterveystyöksi tai sosiaalipalveluiksi, vaan asiakaslähtöisiksi palvelukokonaisuuksiksi. Toiminta on ryhmitelty kuudeksi tulosalueeksi: ympäristöterveydenhuoltoon, terveyden ja sairaanhoidon palveluihin, perhepalveluihin, vanhuspalveluihin, sairaanhoidon palveluihin ja yhteiset palveluihin.

Valmistelussa on määritelty, mitkä palvelut toteutetaan lähipalveluna, mitkä taas seudullisina ja maakunnallisina. Valitun sosiaali- ja terveyslautakunnan tehtävänä on jatkaa siitä ja laatia vuosien 2005–2008 toimintasuunnitelma, jolloin luodaan tavoitteet, miten toiminnat kullakin sosiaali- ja terveydenhuollon osa-alueella järjestetään lähivuosina. Samalla määritetään keskeiset keinot niihin pääsemiseksi.

### **Toteutuvatko pienen kunnan odotukset**

#### *Kokeilulain tavoitteet ja mahdollisuudet*

Kainuun hallintokokeilulain 1 §:ssä (343/2003) säädetään, että kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun ke-

hittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Kokeilulain 9 §:n 3 momentissa (343/2003) säädetään maakuntavaltuuston velvollisuudesta huolehtia siitä, että Kainuun maakunta -kuntayhtymän järjestämät palvelut ovat jokaisen saatavilla koko toimialueella. Hallituksen esityksen (HE 198/2002) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”palveluiden saatavuutta on tarpeen korostaa lainsäädännössä, jotta keskitetty päätöksenteko maakunnan laajuisella alueella ei johtaisi palveluiden heikkenemiseen maakunnan asukkaiden näkökulmasta. Maakunnan tulee kuntien tavoin kohdella asukkaitaan yhdenvertaisin perustein asuinpaikasta riippumatta”.

Hallituksen esityksen (HE 198/2002) yleisperusteluissa todetaan tavoitteen omaisesti, että ”kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisen tarkoituksena on turvata palvelujen laatu ja saatavuus Kainuussa, vaikka väestökehitys toteutuisikin ennusteiden mukaisena. Samalla on tarkoitus turvata eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada julkisia peruspalveluja. Kansalaisten tulisi saada saman tasoiset ja samansisältöiset palvelut saman tasoisilla kustannuksilla”.

Nämä tavoitteet ovat lupaavia pienten kuntien ja syrjäisten alueiden asukkaiden kannalta. Niiden varaan uskotaan paljon sen takia, koska pelätään, että isot kunnat helposti keskittävät palvelut keskuksiin, jolloin niiden saatavuus harvaan asutuilla seuduilla heikkenisi ja tulisi asukkaille kalliiksi. Koska yksityiskohtaisempia tavoitteita ei ole määritelty, jäävät todelliset vaikutukset sen varaan, millä tavalla palvelut käytännössä tullaan järjestämään.

Yhtenäiset palvelujen järjestämiskäytännöt eivät sinänsä takaa sitä, että palvelujen saatavuudessa ei olisi suuriakin eroja. Vaikka lain 9 §:n 3 momentissa säädetään, että ”maakuntavaltuuston tulee huolehtia, että kuntayhtymien järjestämät palvelut ovat riittävästi jokaisen saatavilla koko toimialueella”, niin Hallituksen esityksen (HE 198/2002) yksityiskohtaiset perustelut korostavat yhtenäisten perusteiden soveltamista. Voiko se tapahtua saatavuuden suhteen yhdenvertaisuuden kustannuksella, jää hiukan epämääräiseksi? Hallituksen esityksen (HE 198/2002) mukaan ”näistä asioista päätettäisiin kokeilun aikana kaikissa hallintokokeiluun osallistuvissa kunnissa yhtenäisillä perusteilla. Tämä saattaa muuttaa joidenkin kuntien asukkaiden oikeusasemaa nykyisestä. Ehdotettu 3 momentti velvollisuudesta huolehtia palveluiden saatavuudesta ei estäisi yhtenäisten palveluiden järjestämiskäytäntöjen soveltamista”.

Vaatus palvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamisesta on perusteltu paitsi lain perusteella niin senkin vuoksi, että kuntien hyväksymän perussäännön mukaan kunnat, jotka ovat maksuosuuksillaan kuntayhtymän toiminnan rahoittajina, maksavat kukin saman prosenttiosuuden verotuksellisista tuloistaan kuntayhtymälle. Näin toteutettuna maksuosuusjärjestelmään liittyisi kuntien välistä kustannusten tasausta sikäli, että ne kunnat, joissa verotettavat tulot asukasta kohden ovat suhteellisesti pienimmät, maksaisivat vastaavasti vähemmän, joskin verotulojen taseus verotuksellisena tulona ja vanhusvoittoisten kuntien suuremmat sosiaali- ja terveystoimen valtionosuudet eliminoivat näin syntyvän kustannusten tasauksen. Muutoinkin mahdollisuus tällaiseen kustannusten tasaukseen vesitytty moneksi vuodeksi korkeimman tulotason omaavien kuntien perussääntöön ajaman siirtymäsäännöksen takia.

Siirtymäsäännöksen mukaan neljän ensimmäisen toimintavuoden aikana kuntien maksuosuudet määräytyvät niiden vuosina 2001–2004 olleiden sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten perusteella. Asteittain nettokustannusten vaikutus alenee ja verotuksellisten tulojen painoarvo kasvaa niin, että viidentenä toimintavuotena siirtymäsäännös ei enää vaikuta. Vertailuvuosille osuvat poikkeukselliset menopiikit tulevat siirtymäkaudella kunnan uudelleen maksettaviksi. Pienelle kunnalle yksittäinen menoheilahdus voi aiheuttaa kohtuuttoman suuria menetyksiä. Esimerkiksi kunnalle, jonka kahdesta lääkäristä toinen on jäänyt 45-vuotiaana sairaseläkkeelle ja jonka suhteellisen suuret palkkaperusteiset eläkemaksut rasittavat kolmea vertailuvuotta. Vaikutus kunnan talouteen on sama kuin missä tahansa kunnassa, jossa puolet lääkäreistä olisi jäänyt varhain eläkkeelle.

Kuntien välinen kustannusten tasaaminen ei ole varsinaisesti kokeilulain tavoitteena, mutta se nähdään mahdollisuutena. Hallituksen esityksen (HE 198/2002) yleisperusteluissa mainitaan, että "lakiesityksen mukaisessa kokeilussa palveluiden saatavuuden perusteet siirtyisivät näiltä osin yhteen päätöksentekoon, mikä olisi omiaan lisäämään yhdenvertaisuutta eri kuntien asukkaiden kesken. Järjestelmä mahdollistaisi myös kustannusten tasaimista kokeilualueella". Käytännössä merkittävä kustannusten tasaaminen tuskin on mahdollista, sillä se vaatisi todella avarakatseisen maakuntavaltuuston.

Kun maakuntavaltuuston jäsenet lain kiintiöperiaatteen mukaisesti ovat pääasiassa suurista kunnista, (Kajaanista 17, Kuhmosta, Sotkamosta ja Suomussalmelta 5 kustakin ja pienistä kunnista yhteensä 7) joutuvat päätöksentekijät vaikeaan tilanteeseen. Lain mukaan heidän tulee noudattaa tasapuolisuutta ja yhdenvertaisuutta maakunnan kansalaisiin ja heille tuotettaviin palveluihin nähden, mutta äänestäjät odottavat heidän ajavan oman paikkakunnan etuja. Paikkakunta-kohtaisuus korostuu sen vuoksi, että maakuntavaltuutettuja ei valita maakunta-kohtaisesti, vaan kuntakiintiön mukaan. Valtuutettujen lukumäärän jakautumiseen eri kuntien kesken maakunta-kohtainen vaalitapa tuskin toisi kovin suurta muutosta, mutta valtuutettujen mandaatti ja velvollisuudet kohdistuisivat kuitenkin selkeästi koko maakuntaan.

Paine hyvinvointipalveluista aiheutuvien menojen vähentämiseen on suuri pelkästään sen vuoksi, että vuonna 2005 kunnat maksavat 59,9 prosenttia verotuksellisista tuloistaan maakunnalle. Tavoitteena on saada rahoitusosuus alenemaan, että kunnat pystyisivät ylläpitämään muun palvelu- ja kehittämistoiminnan. Nyt käytävissä oleva 40,1 prosentin osuus verotuksellisista tuloista on ehdottomasti liian vähän. Se on johtanut siihen, että Kainuun kunnista ainoastaan Kajaanin kaupunki on vuonna 2005 pystynyt tekemään talousarvionsa positiiviselle vuosikatteelle.

Hallintokokeilulta vaaditaan merkittäviä tuloksia alueen yritystoiminnan kehittämisessä. Hyvinvointipalvelujen tehokkaan tuottamisen odotetaan vapauttavan resursseja elinkeinopolitiikan kehittämiseen. Eli se merkitsee lisää tehostamispaineita kuntien maksuosuuksien alentamisen lisäksi. Suunniteltu palvelujen tuottamisjärjestelmä ei ainakaan liikkeelle lähdetessä vuonna 2005 näyttäisi vähentävän kustannuksia, vaan päinvastoin lisäävän. Sosiaali- ja terveystoimen menot kasvavat edelleen aikaisempiin vuosiin verrattuna.

Hallituksen esityksen (HE 198/2002) perusteluissa tuottavuuden kasvu on nähty palvelujen laadun ja saatavuuden edellytyksenä. "Palvelujen laadun ja saatavuuden edellytyksenä on tuottavuuden nousu nykyisestä, koska on ilmeistä, että palveluihin ei voida käyttää ainakaan oleellisesti enempää resursseja kuin nykyisin". Laskelmissa saattaa kuitenkin

olla epärealistisuutta, jos niissä ei oteta huomioon väestöpohjan ja olosuhteiden erilaisuutta. Hallituksen esityksen (HE 198/2002) perusteluihin on myös kirjattu, että "Kainuun kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset vaihtelevat paljon. Jos keskiarvon ylittävät kunnat pääsisivät keskiarvokustannuksiin, säästyisi Kainuussa 2 700 000 € vuodessa. Jos samat kunnat pääsisivät samalle tasolla Kainuun edullisimpien kuntien kanssa, vuotuinen säästö olisi 5 500 000 €. Nykytoiminnasta säästyvät varat loisivat huomattavan resurssin kyseisten toimintojen kehittämiseen tai tarjoavat liikkumavaraa Kainuun kuntien talouteen, jossa verotulot pienenevät."

Pelkästään kuntien ikärakenteessa olevat suuret erot osoittavat, ettei tavoitteeksi voi asettaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten saamista samalle tasolle kaikissa kunnissa. Lieenee kiistaton tosiasia, että kustannukset ovat sitä suuremmat, mitä ikääntyneemmästä väestöstä on kysymys. Pelkästään lääkärintutkimus tai mikä tahansa toimenpide kestää vanhukseen kohdalla kauemmin kuin nuoremmalla henkilöllä puhumattakaan siitä, että sairauksia on enemmän ja sairaanhoitotoimenpiteitä tarvitaan paljon enemmän.

Hallituksen esityksen (HE 198/2002) perusteluissa oleva maininta ei koske ainoastaan vanhusvoittoisten kuntien korkeita kustannuksia. Joillain mittareilla mitattuna tehokkuusluvut ovat heikoimmillaan Kajaanissa, missä väestöpohjan pitäisi olla riittävä ja ikärakenteen edullisin. Se antaa mahdollisuuden siihen, että tehokkuutta voidaan parantaa siellä, missä on suurimmat volyymit, ja missä suhteellisen pienetkin parannukset tehokkuudessa tuottavat suhteellisen suuria säästöjä menoissa.

### *Maakunnallinen päätöksenteko ratkaisevassa asemassa*

Pienten kuntien taajamien sekä harvaanasuttujen ja syrjäisten alueiden kannalta on merkityksellistä, millaiseksi sosiaali- ja terveystalouden alueellinen rakenne muodostuu. Kuntien kannalta on ollut harmillista, että pari vuotta kestäneen hallintokokeilun valmistelun aikana, jolloin kunnat olisivat voineet vaikuttaa ratkaisuihin, ei käsittelyyn saatu edes minkäänlaista luonnosta asiasta. Tulosalueet ja virkarakenne olivat valmistelussa, mutta ei määrittely siitä, mitkä palvelut aiotaan tuottaa maakunnallisesti, mitkä seutukunnallisesti ja mitkä ovat lähipalveluja, jotka tuotetaan kunta- tai kunnanosa-kohtaisesti. Valmistelun ohjausryhmä ei useiden jäsenten pyynnöistä huolimatta saanut asiaa luonnoksena nähdäkseen saati käsiteltäväkseen.

Asia on kuntien kannalta ensijaisen tärkeä ja vaikuttaa hyvin paljon siihen, kuinka toteutuu eri alueilla asuvien kansalaisten mahdollisuudet saada palveluja yhdenvertaisesti. Pari kuukautta maakuntahallinnon toiminnan alkamisen jälkeen tämä asia on tulossa maakunnan toimielinten päätettäväksi, mutta kunnat eivät voi enää vaikuttaa ratkaisuun. Eivät ainakaan niin, että siihen olisi jokin virallinen vaikutuskanava.

Vaikka jokaisesta kunnasta on vähintään yksi edustaja maakuntavaltuustossa, ei hän silti ole kunnan edustaja. Teoriassa ja ikävä kyllä käytännössäkin kunnasta oleva maakuntavaltuutettu voi olla oppositiossa kunnan muihin päättäjiin nähden. Silloin hän ei edusta kuntaa eikä yhteys päättäjien kesken toimi.

Hallintokokeilulain tarkoituksena ei ole lakitekstin (343/2003) eikä Hallituksen esityksen (HE 198/2002) perusteluiden mukaan kuntien välisen yhteistyön kehittäminen. Maakuntajohtaja Hannu Leskinen tosin toteaa, että "lain tavoitteena on edistää Kainuun alueen kehi-

tystä ja vahvistaa sen tulevaisuutta lisäämällä maakunnallista itsehallintoa ja kuntien välistä yhteistyötä”. Kuntien välisen yhteistyön edistäminen ei perustu hallintokokeilulakiin, vaan se on muutoin ymmärrettävä hyvänä tavoitteena. Se ei siten koske maakuntahallinnon toimialaan kuuluvia tehtäviä, vaan muuta yhteistyötä. Hallintokokeilun piiriin kuuluvien tehtävien hoitaminen perustuu Hallituksen esityksen (HE 198/2002) perustelujen mukaan maakunnan kansalaisten itsehallintoon. ”Yhteenvetona voidaan todeta, että lakiehdotuksen tarkoituksena on perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn itsehallinnon toteuttaminen. Vaikka ehdotettu järjestely supistaisi huomattavasti kuntien tehtäväpiiriä, tehtävien järjestämisvastuu olisi edelleen itsehallinnollisella yksiköllä. Maakunnan ja kuntien välillä olisi selkeä, tehtävien luonteeseen perustava työnjako. Molemmilla tasoilla ylintä päätösvaltaa käyttäisi asukkaiden suoraan valitsema toimielin. Järjestely turvaisi kokonaisuutena sen, että päätösvalta maakunnan ja kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidossa perustuu Kainuun ja sen kuntien asukkaiden itsehallintoon.” (HE 198/2002.)

”Lakiehdotuksen mukaisessa järjestelyssä kunnilla olisi vähäisempi vaikutusmahdollisuus kuin kuntien välisessä pakollisessa yhteistoiminnassa sen vuoksi, että ylin päätöksentekelin, maakuntavaltuusto, olisi maakunnan asukkaiden valitsema. Maakuntavaltuustossa on toisaalta turvattu se, että siinä on edustus maakunnan kaikista kunnista. Muutoinkin vaalijärjestelmällä on pyritty turvaamaan maakuntavaltuuston kunnittainen edustavuus.” (HE 198/2002.)

Kertauksena edellä mainittuun on todettava, että kunnittainen edustavuus ei käytännössä eikä lainkaan mukaan tarkoita sitä, että kunnilla olisi edustaja maakuntavaltuustossa eikä missään muussakaan maakunnan hallintoelimestä.

### *Toisen asteen koulutus ja perusopetus*

Hallintokokeilu ei suoranaisesti koske perusopetusta, vaan ainoastaan toisen asteen koulutus tulee maakuntahallinnon hoidettavaksi. Se merkitsee ammattikoulujen ja -oppilaitosten sekä lukioiden siirtymistä keskitetyn johdon alaisiksi. Merkittävin muutos tapahtuu pienten lukioiden kohdalla, sillä muutamat pikkukuntien lukiot ovat väestöpohjan takia supistuneet niin pieniksi, että niiden säilyminen entisessä muodossa on kyseenalaista.

Tietoverkkoyhteyksien kehittyminen mahdollistaisi myös pienten yksiköiden säilymisen, jos niin halutaan. Se antaa mahdollisuudet tuottaa lukio-opetusta jopa sellaisilla paikkakunnilla, joilla ei ole lukiota. Pitkien etäisyyksien Kainuussa on erityisen suuri tarve järjestää lukio-opetus niin, että tietoverkkojen avulla mahdollistetaan etäopiskelu kotipaikkakunnan koulussa, mutta opetuksen tuottaminen keskitetään joko yhteen tai useampaan kouluyksikköön. Paikallisen operaattorin ja Kajaanin yliopistokeskuksen kehittämä monikanavajärjestelmä on avannut tässäkin suhteessa uusia mahdollisuuksia.

Vaikeammassa tilanteessa on vanhusvoittoisten kuntien perusopetuksen järjestäminen sen takia, ettei niille riitä valtionosuuksia sen jälkeen, kun valtio on perinyt tilittämästään sivistystoimen valtionosuudesta keskiasteen koulutuskustannukset. Järjestelmä toimii niin, että kunnat saavat opetustoimen valtionosuutta peruskoulun oppilasmäärien perusteella, mutta joutuvat osallistumaan toisen asteen koulutuskustannuksiin asukaslukunsa perusteella. Tämän seurauksena vanhusvoittoisissa kunnissa, joissa on vähän peruskoulun oppilaita,

koko valtionosuus menee keskiasteen koulutuksen tilitykseen. Tämä johtaa siihen, että perusopetuksen rahoitus on suurissa vaikeuksissa.

### *Maakunnan kehittäminen ja hyvinvointipalvelut*

Monien mielestä radikaalein muutos entiseen järjestelmään nähden tapahtuu aluekehitysvarojen ja rakennerahastovarojen budjetoinnissa ja päätöksentekojärjestelmässä. Hiukan yksinkertaistaen todeten varat kootaan usean eri valtion budjettikohdan sijasta yhdelle Kainuun momentille ja valtion sektoriviranomaisten sijasta niiden käytöstä päättää maakunnan hallinto.

Hallituksen esityksen (HE 198/2002) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kansallisen kehittämisrahoituksen osalta, että "tarkoituksena on koota valtion talousarvion kautta kokeilualueelle tulevaa maakunnan kehittämisen kannalta merkittävää rahoitusta. Rahoitusta koskevasta päätöksenteosta säädetään 10 §:ssä. Rahoituksen kokoaminen usealta hallinnonalalta yhdelle momentille olisi poikkeus valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 6 §:n menojen ryhmittelyä koskevasta säännöksestä."

"Rahoituksen kokoaminen yhdelle talousarvion momentille mahdollistaa päätöksenteon delegoimisen maakuntaan ja tekee maakunnan rahoituksen läpinäkyvämmäksi. Tarkoituksena on, että kokeilualan kannalta merkittävimmät kehittämisrahat, joiden ohjaamisesta eri hankkeisiin vastaavat alue- tai paikallishallinnon viranomaiset, koottaisiin yhteen. Ainoastaan määrärahojen kokoaminen valtion talousarviossa voi tehdä mahdolliseksi maakunnan oman päätöksenteon eri toimenpiteiden suhteista ja suuntaamisesta." (HE 198/2002)

Rakennerahastoista on Hallituksen esityksen (HE 198/2002) yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu, että "Kainuulle ositettuja rakennerahastovaroja vastaavaa valtion rahoitusta ei, toisin kuin nykyään, budjetoitaisi eri hallinnonaloille vaan ne koottaisiin maksuviranomaisministeriön pääluokkaan. Tämä joustavoitaisi huomattavasti varojen suuntaamista eri hallinnonalojen tarpeisiin ja yksinkertaistaisi menettelyä yleisemminkin, koska sekä rakennerahastovarot että vastaavat valtion ovat maksuviranomaisen pääluokassa. Erityisesti tämä helpottaisi ohjelmareservien käyttöä."

Päätöksenteosta Hallituksen esityksen (HE 198/2002) perusteluissa todetaan, että sen "tarkoituksena on antaa maakuntavaltuustolle riittävä toimivalta valtion maakunnan kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden ohjaamiseen ja lisätä maakunnan mahdollisuuksia omaehtoisiin kehittämisvalintoihin ja niiden toimeenpanemiseen. Samalla kehitetään maakuntatason päätöksenteon koordinaatiota kokoamalla useaa hallinnonala koskevaa päätöksentekoa samaan toimielimeen."

Yleensä maakunnassa kehittämisvarojen keskittäminen maakuntahallinnon päätettäväksi koetaan suurena mahdollisuutena. Pienissä maaseutukunnissa on kuitenkin nähty uhkakuvia, että maakunnan poliittinen päätöksenteko saattaa huonoimmillaan olla hyvin yksisilmäistä verrattuna virkavastuulla ministeriöiden alaisina toimiviin sektoriviranomaisiin. Toisin sanoen maakunnan kehittäminen saattaa keskittyä Kajaanin ja joidenkin toisten isompien paikkakuntien kehittämiseen. Voidaan tosin väittää, että se olisi kokonaisuuden kannalta tavoiteltavaakin. Riippuu siitä, miten kokonaisuus halutaan nähdä, mutta maa-

seudulla asuvien ihmisten elinolosuhteiden säilyminen saati kehittyminen vaarantuisi ratkaisevasti.

Vaikka maakunnan kehittämisessä on kysymys hyvin keskeisesti elinkeinojen ja yritysten toimintaedellytysten kehittämisestä, niin sillä on ratkaiseva merkitys myös hyvinvointipalvelujen saatavuuden kannalta. Jos maakunnan kehittämistoimenpiteiden johdosta tai niiden puuttumisen takia maaseutu näivetty ja jää nykyisestäkin kehitystasosta jälkeen, seuraa siitä väistämättömästi myös hyvinvointipalvelujen jälkeenjääneisyys ja heikentyminen. Kainuuta ajatellen se olisi kohtalokasta, sillä Kainuun vahvuudet ovat ja ovat aina olleet sen maaseudussa. Kaupungit Kajaani ja Kuhmo taikka kaupunkimaiset maaseutukeskukset Sotkamo ja Ämmänsaari eivät edusta mitään erityisiä vahvuuksia muihin vastaaviin paikkakuntiin verrattuna. Sen sijaan Kainuun maaseutu on omaleimasta ja omaa sellaisia vahvuuksia, joita ei ole missään muualla.

Pinnallisesti ajatellen voidaan sanoa, että maaseutu on ja pysyy maaseutuna sen kehityksestä riippumatta. Mitä maaseutu sitten tarkoittaa? Se ei ole erämaa, vaan elinvoimainen, asuttu, osin viljelty alue, jossa näkyy ihmisen elämisen ja tekemisen jälki. Maaseutu tarkoittaa elämisen vapautta. Jos maaseutu näivetty, niin se ei muutu erämaaksi, vaan autioituu joksikin epämääräiseksi, villiksi rappiomaaksi, joka tuottaa mielipahaa.

Ollakseen vetovoimaisia ja vahvoja Kainuun kaupungit ja keskukset tarvitsevat ympärilleen elinvoimaisen maaseudun. Sen vuoksi on suuri merkitys sillä, että Kainuun maaseutua kehitetään ja hyvinvointipalveluja tuotetaan yhdenvertaisesti kaikille kainuulaisille.

## Loppupäätelmä

Laki Kainuun hallintokokeilusta antaa väljät mahdollisuudet järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisen asteen koulutuksen palvelut olosuhteiden vaatimalla tavalla. Samoin se antaa Kainuun maakuntahallinnolle päätösvallan kehittämisrahojen ohjaamiseksi. Laissa ja sen perusteluissa painotetaan vahvasti tasapuolisuutta ja maakunnan eri alueilla asuvien kansalaisten yhdenvertaista mahdollisuutta saada palveluja.

Turvaako maakuntahallinto hyvinvointipalvelut Kainuussa, riippuu päättäjien halusta kohdella koko maakuntaa tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti sekä kyvystä kehittää tehokas palvelujen tuottamisjärjestelmä.

## Lähteet

*HE 198/2002.* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

*Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2004).* Perussääntö.

*Kuntatilasto 2002–2003.* Helsinki: Tilastokeskus.

*Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343.*

*Pääsihteeri Hannu Leskisen haastattelu 28.12.2005.*

## VUODESTA 2000 LUKIEN ILMESTYNEITÄ MAASEUTUPOLITIIKAN YHTEISTYÖRYHMÄN JULKAISUJA

Lisätietoja maaseutupolitiikan julkaisuista [www.maaseutupolitiikka.fi](http://www.maaseutupolitiikka.fi)

### 2005

*Avauksia kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukseen – käytännön vuorovaikutuksesta aluekeskusohjelman ja maaseudun paikallisten toimintaryhmien yhteistoimintaan.* Satu Kumpulainen ja Jukka Hirvonen, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu. Julkaisu 1/2005, helmikuu 2005.

*Kulttuuriohjelma. Toimenpiteitä maaseudun kulttuurin toimintaedellytysten edistämiseksi vuosille 2005–2008.* Kulttuuriteemaryhmä. Julkaisu 2/2005, maaliskuu 2005.

*Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintakertomus 2004.* Julkaisu 3/2005, huhtikuu 2005.

### 2004

*Taksipalvelutyöryhmän raportti.* Maaseudun taksipalvelutyöryhmä. Julkaisu 1/2004, helmikuu 2004.

*Yhdessä vahvat – Naisyrittäjyyttä Suomessa, Italiassa ja Virossa.* Annamari Asikainen ja Minna Komulainen (toim.) Julkaisu 2/2004, helmikuu 2004.

*Hyvinvointipalvelujen hyvät käytännöt maaseudulla.* Hyvinvointipalvelujen teemaryhmä, Virpi Lemponen (toim.) Julkaisu 3/2004, toukokuu 2004.

*Tutkimuksia naisista suomalaisella maaseudulla.* Bibliografia. Tiina Hanhela ja Naisteemaryhmä. Julkaisu 4/2004, maaliskuu 2004.

*Kuntien houkuttimet.* Syrjäisen maaseudun alueellinen työryhmä. Julkaisu 5/2004, huhtikuu 2004.

*Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2003.* Julkaisu 6/2004, toukokuu 2004

*Maankäytön suunnittelu maaseutukylissä – kyläläiset ja asiantuntijat yhteistyössä.* Sari Niemi. Julkaisu 7/2004, elokuu 2004

*Suomen maaseutupolitiikan arviointia ja vertailua.* Risto Matti Niemi ja Markku Visti. Julkaisu 8/2004, elokuu 2004

*Nuoruus maaseudulla – säilyvä vai katoava luonnonvara?* Nuorisoteemaryhmä, Tuomas Perheentupa (toim.). Julkaisu 9/2004, syyskuu 2004

*ELINVOIMAINENMAASEUTU–yhteinen vastuumme.* Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008. Julkaisu 10/2004, joulukuu 2004

*ELINVOIMAINENMAASEUTU – yhteinen vastuumme.* Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008. Tiivistelmä Julkaisu 11/2004, joulukuu 2004

*EN LIVSKRAFTIG LANDSBYGD – vårt gemensamma ansvar.* DET LANDSBYGDSPOLITISKA HELHETSPROGRAMMET 2005–2008. Sammandrag. Julkaisu 12/2004, joulukuu 2004

*VIALE COUNTRYSIDE – our joint responsibility.* RURAL POLICY PROGRAMME 2005–2008. Summary. Julkaisu 13/2004, joulukuu 2004

*LA VITALITÉ DU MONDE RURAL – une responsabilité commune.* PROGRAMME GÉNÉRAL DE POLITIQUE RURALE 2005–2008. Sommaire. Julkaisu 14/2004, joulukuu 2004

*EIN LEBENDIGER LÄNDLICHER RAUM – unsere gemeinsame Verantwortung.* POLITISCHES GESAMTPROGRAMM FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM 2005–2008. Zusammenfassung. Julkaisu 15/2004 pdf, joulukuu 2004

ЖИЗНЕСПОСОБНОСТЬ СЕЛЬСКИХ РЕГИОНОВ – наша общая задача. КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА СЕЛЬСКОЙ ПОЛИТИКИ 2005–2008 гг. Краткая версия. Julkaisu 16/2004 pdf, joulukuu 2004

*Maaseudun naisten toimintaohjelma 2005–2008. Maaseutu kehittyy naisten työllä.* Maaseudunnaisteemaryhmä, Annamari Asikainen (toim.). Julkaisu 17/2004, joulukuu 2004

*Syrjäseudut käännekohdassa? –seminarijulkaisu.* Syrjäisen maaseudun teemaryhmä, Keimo Sillanpää (toim.) Julkaisu 18/2004, joulukuu 2004

## 2003

*Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus maaseudulla.* Hyvinvointipalvelujen teemaryhmän raportti. Julkaisu 1/2003, maaliskuu 2003.

*Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2002.*  
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Julkaisu 2/2003, maaliskuu 2003.

*Esiyrittäjyys. Aloite uudesta aktiivisen työvoimapolitiikan menetelmästä.* Syrjäisen maaseudun teemaryhmä. Julkaisu 3/2003, toukokuu 2003.

*Tehokkaat toimitilat kulttuuriin ja taiteeseen liittyvälle liiketoiminnalle maaseudulla.* Kulttuuriteemaryhmän raportti. Julkaisu 4/2003, toukokuu 2003.

*Lyhyt liiketoimintaopas maaseudun kulttuurialan yrittäjille.* Kulttuuriteemaryhmän raportti. Julkaisu 5/2003, toukokuu 2003.

*Luonnontuotealan tutkimusohjelma 2003–2008.* Pirkko Mäkelä. Julkaisu 6/2003, syyskuu 2003.

*Maaseudun uudet työt. Suomalainen maaseutusopimus keskusteluun.* Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Julkaisu 7/2003, lokakuu 2003.

*Luonnontuotteisiin liittyvän opetuksen nykytila ja kehittäminen.* Simo Moisio. Julkaisu 8/2003, joulukuu 2003.

*Suomalainen maaseutututkimus 1980 – 2000.* Pirjo Siiskonen. Julkaisu 9/2003, joulukuu 2003.

*Maaseutupolitiikan ja maakuntaohjelmatyön yhteensovittaminen. Maakuntaohjelmien maaseutupoliittinen analyysi ja neuvottelukierroksen anti 2003.* Eero Uusitalo, Risto Matti Niemi, Marjatta Koskinen, Tarja Arajärvi, Laura Perheentupa. Julkaisu 10/2003, helmikuu 2004.

## 2002

*Syrjäisen maaseudun yritystoiminta.* Kapeikot ja kehittämistoimenpiteet. Julkaisu 1/2002, maaliskuu 2002.

*Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2001.* Julkaisu 2/2002, kesäkuu 2002.

*Politikointia vai uusi toimintatapa? YTR maaseutupolitiikan koordinoijana sektorihallinnossa.* Leena Ingberg. Julkaisu 3/2002, elokuu 2002.

*Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus politiikaksi.* Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä. Julkaisu 4/2002, elokuu 2002.

*ESDP ja kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus – suomalainen näkökulma.* Kaisa Schmidt-Thomé. Julkaisu 5/2002, elokuu 2002.

*Maaseutupolitiikan verkostoituminen.* Risto Matti Niemi. Julkaisu 6/2002, lokakuu 2002.

## 2001

*Hoivayrittäjyys ja maaseutu.* Hoiva-alan teemaryhmän raportti. Julkaisu 1/2001, tammikuu 2001.

*Valtakunnalliset maaseudun kehittämis- ja tutkimushankkeet 1999.* Yhteenvedo ja arviointiraportti. Hannu Puustinen. Julkaisu 2/2001, tammikuu 2001.

*Martat ja Mariat – Pienviljelijäperheiden naiset.* Maarit Sireni. Julkaisu 3/2001, heinäkuu 2001.

*Vuoropuhelua maaseutupolitiikasta.* Yhteenvedo IHMISTEN MAASEUTU -tahdon maaseutupolitiikka -kokonaisuohjelmaan annetuista vastauksista. Eero Uusitalo, Marjatta Koskinen, Risto Matti Niemi. Julkaisu 4/2001, lokakuu 2001.

*Luonnontuotteiden talteenoton ja käytön edistämishjelma.* Luonnontuotealan teemaryhmä. Julkaisu 5/2001, marraskuu 2001.

*Ravintonakäytettävät luonnontuotteet.* Kirsti Pääkkönen. Erikoiskeruuotteet. Helena Ahonen-Raassina. Luonnontuotealan teemaryhmä. Julkaisu 6/2001, marraskuu 2001.

*Etätyön laajentaminen kunnissa 2000–2001, loppuraportti.* Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Tapio Penttilä. Julkaisu 7/2001, tammikuu 2002.

*Valtakunnalliset maaseudun kehittämis- ja tutkimushankkeet 2000.* Yhteenvedo- ja arviointiraportti. Hannu Puustinen. Julkaisu 8/2001, helmikuu 2002.

*Maaseudun yritysneuvonta – yhteistyötä osaamisen pohjalta.* Maaseutuneuvonnan työryhmä. Julkaisu 9/2001, tammikuu 2002.

## **1999–2000**

*Yhteenvedo- ja arviointiraportti. Valtakunnalliset maaseudun kehittämis- ja tutkimushankkeet 1998.* Kirsi Viljanen. Julkaisu 10/1999, marraskuu 1999.

*Mökkiläisten etätyökampanja, loppuraportti.* Distansarbetskampanjen för stugägarna, slutrapport. Julkaisu 1/2000, maaliskuu 2000.

*Luottamusta rakentamassa. Yrittäjäohjelman kokemuksia verkostoluottotoiminnasta.* Sirpa Polo, Annamari Asikainen. Julkaisu 2/2000, huhtikuu 2000.

*Luonnontuotealan nykytilan kuvaus ja kehittämisohjelma vuosille 2000–2006.* Luonnontuotealan teemaryhmä. Julkaisu 3/2000, maaliskuu 2000.

*Maaseudun syken nuoren mieleen.* Nuorisoteemaryhmän ohjelma. Julkaisu 4/2000 joulukuu 2001. Uusittu painos

*Maaseutu politiikassa ja hallinnossa.* Marjatta Koskinen, Pauliina Porkka, Eero Uusitalo. Julkaisu 5/2000, tammikuu 2001.

*Lähiruoan mahdollisuudet.* Lähiruokatyöryhmän loppuraportti. Julkaisu 6/2000, marraskuu 2000.

*Vakituisen asumisen kehittäminen ranta-alueilla.* Suunnittelukeskus Oy ja Saaristoasiain neuvottelukunta. Julkaisu 7/2000, tammikuu 2001.

*Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka.* Kolmas maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2001–2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Julkaisu 8/2000, marraskuu 2000.

*Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka, TIIVISTELMÄ.* Kolmas maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2001–2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Julkaisu 9/2000, marraskuu 2000.

*En landsbygd för människor – viljans landsbygdspolitik, SAMMANDRAG.* Landsbygdspolitiskt helhetsprogram för perioden 2001–2004. Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp. Publikation 10/2000, november, 2000.

*Countryside for the People – rural policy based on will, SUMMARY.* The Rural Policy Programme for 2001–2004. Rural Policy Committee. Publication 11/2000, November 2000.

## Lisäksi

*Monessa mukana.* Näkymiä naisten työhön ja elämään maaseudulla. Riitta Högbacka ja Terhi Trast (toim). Elokuu 2000.

*Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus.* Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmän raportti. Syksy 2000.

*Urban-Rural Interaction. Report of the Working Group on Urban-Rural Interaction, Finnish Report in Autumn 2000.* English Translation in Summer 2001.

*Ikääntyvä ja keskittyvä Suomi. Kaupunkien, maaseudun ja vuorovaikutusalueiden väestökehitys 1975–2030.* Satu Nivalainen ja Mika Haapanen. Heinäkuu 2002.

*Edellytykset käytännöksi.* Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmän kolmas raportti. Eero Uusitalo, Janne Antikainen ja Kaisa Schmidt-Thomé. Syyskuu 2004

*Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi.* Loppuraportti. Työryhmämuistio MMM2004:13. Konsulttitoimisto Terra Oy.

*Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuamme.* Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2006. Alueiden kehittämislain (602/2002) ja VN:n alueiden kehittämisasetuksen (1224/2002) mukainen **erityisohjelma**. MMM:n julkaisuja 15/2004.

*En livskraftig landsbygd – vårt gemensamma ansvar.* Det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2005–2006. Ett **specialprogram** i enlighet med regionutvecklingslagen (602/2002) och statsrådets förordning om regionutveckling (1224/2002)



**MAASEUTUPOLITIIKAN  
YHTEISTYÖRYHMÄ**

**Tilaukset ja lisätiedot:**

MAASEUTUPOLITIIKAN YHTEISTYÖRYHMÄ  
PL 26, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin (09) 160 44592, faksi (09) 160 42306  
[maaseutupolitiikka@intermin.fi](mailto:maaseutupolitiikka@intermin.fi)

**Julkaisujen verkkoversiot ja hinnat:**

[www.maaseutupolitiikka.fi](http://www.maaseutupolitiikka.fi)