

MTT RAPORTTI 81

Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI

Hilkka Vihinen ja Hanna Moilanen (toim.)



**Maaseudun palvelut
valinkauhassa
– markkinoiden
toimivuus ja SGEI**

Hilkka Vihinen ja Hanna Moilanen (toim.)

ISBN 978-952-487-429-8 (painettu julkaisu)

ISBN 978-952-487-430-4 (verkkojulkaisu)

ISSN 1798-6419

www-osoite: <http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti81.pdf>

Copyright: MTT

Kirjoittajat: Hilikka Vihinen, Hanna Moilanen (toim.)

Julkaisija ja kustantaja: MTT, 31600 Jokioinen

Julkaisuvuosi: 2013

Kannen kuva: Ella Mustakangas

Painopaikka: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy

Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI

Vihinen, Hilkka¹⁾, Moilanen, Hanna²⁾ (toim.)

¹⁾ MTT Taloustutkimus, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, hilkka.vihinen@mtt.fi

²⁾ Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Lönnrotinkatu 7, 50100 Mikkeli, hanna.moilanen@gmail.com

Tiivistelmä

Tutkimuksemme selvittää, mitkä ovat ne yhteiskunnalliset ja taloudelliset tekijät, joiden avulla yhteiskunnallisesti tärkeiden yleishyödyllisten palvelujen (SGEI) saatavuus suomalaisella maaseudulla voidaan perustella. Raportissa selvitetään EU-maiden SGEI-tulkintojen kokonaisuutta. Lisäksi etsitään yhteiskunnalliset näkökohdat huomioon ottavaa lähestymistapaa maaseutualueiden markkinoihin ja kartoitetaan, milloin palvelujen osalta maaseudun markkinat eivät toimi. Lopuksi pureudutaan yhteisötalouden piirissä saatuihin kokemuksiin yleishyödyllisen palvelutuotannon toteuttamisesta, esteistä ja edellytyksistä sekä kehittämistarpeista.

Tutkimuksemme aineistona on mm. maaseudun asiantuntijoiden, palvelujen kehittäjien, niiden tuottajien, kuntatason viranhaltijoiden ja palveluja käyttävien kyläläisten haastattelut. Lisäksi olemme hyödyntäneet toimintakertomuksia, EU:n virallisia dokumentteja sekä kansallisten ja alueellisten toimijoiden lausuntoja SGEI-palveluista. Hankkeen kuluessa järjestimme myös politiikkadialogin, jonka tuloksia on hyödynnetty raportin aineistona.

SGEI liittyy EU:n kilpailupolitiikan säädöksiin, ja se edellyttää jäsenmaan ja alueen tulkintaa. Tästä syystä SGEI:tä ei voi erottaa yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen järjestämisen kokonaisuudesta. Tutkimuksemme jäsentämästä maaseudun yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen kokonaisuudesta erottuvat keskeisimmät, toimenpiteiden suuntaamiseen vaikuttavat havainnot ovat:

- maaseudun yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen kriittisin kysymys ei ole kilpailun vääristyminen, vaan niiden saavutettavuus
- julkinen tuki näiden palvelujen järjestämiseen on maaseudulla välttämätöntä
- joka puolella Suomea on maaseutualueita, joilla SGEI:n soveltaminen tulee kyseeseen
- SGEI-palveluiksi ovat luettavissa kaikki keskeiset peruspalvelut (oppivelvollisuutta koskevaa opetusta lukuun ottamatta)
- SGEI:lle voi antaa tutkimuksellisesti karkean kehyksen, mutta sen määrittelyn on perustuttava arvoihin ja edellyttää kansallista poliittista kannanottoa ja päätöksiä
- hankintalainsäädäntö ja SGEI ovat työläitä ja monimutkaisia tapoja hoitaa asioita. Jos kyseiset palvelut voi rajata ei-taloudellisiksi, se on syytä tehdä
- nykyisessä tilanteessa maaseudun kunnissa ei ole resursseja panostaa SGEI-menettelyn mukaisten tarjouskilpailujen toteutukseen siten, että laatu, kokonaistaloudellisuus ja yhteiskunnan kokonaisyöty voitaisiin taata
- erityisesti maaseudun sosiaalipalvelut tulisi Suomessa rajata ei-taloudellisiksi ja täten valtiontukisäätelyn ulkopuolelle
- maaseudun peruspalvelujen paikallinen järjestäminen edellyttää ja on jo synnyttänyt sosiaalisia innovaatioita
- yksityisellä ja kolmannen sektorin toimijoilla sekä yhteisötalouden yrityksillä on valmiuksia tuottaa yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluja tehokkaasti, kokonaistaloudellisesti ja hyvinvointia tuottaen. Näitä käytäntöjä tulee mahdollistaa ja levittää.

Avainsanat:

SGEI, maaseudun yhteiskunnallisesti tärkeät taloudelliset yleishyödylliset palvelut, maaseutupolitiikka, EU-kilpailupolitiikka, de minimis, yhteisötalous

Services in rural areas – SGEI and the functioning of the markets

Vihinen, Hilikka¹⁾, Moilanen, Hanna²⁾ (eds.)

¹⁾ MTT Economic Research, Latokartanonkaari 9, FI-00790 Helsinki, hilikka.vihinen@mtt.fi

²⁾ Ruralia Institute, University of Helsinki, Lönnrotinkatu 7, FI-50100 Mikkeli, hanna.moilanen@gmail.com

Abstract

This study analyses those social and economic arguments that can be used when determining the availability of services of general economic interest (SGEI) in rural Finland. For the first, the report valorizes different interpretations of SGEI in selected EU-countries. For the second, an approach to rural markets which can pay attention also to the social dimension is searched for. Moreover, the study charts what are those rural services which will not be provided at the market in rural Finland. Finally, an overview is made on the experiences that have been gathered of examples, when services of general interest have been provided by social economy, on its hindrances and requirements as well as of its development needs.

The study is based on interviews made with rural experts, service developers, service providers, municipal civil servants and with those using services in villages. In addition, we have utilized activity reports, official EU documents and statements on SGEI made by national and regional actors. During the project, we organized a policy dialogue event, which results have also functioned as research material.

SGEI are connected to EU's competition policy regulations, which require member state and regional interpretation. For this reason SGEI cannot be detached from organizing services of social interest as a whole. From this totality of organizing services of social interest, our study highlights the following most crucial findings, which are also of special importance when the society has to consider concrete actions

- the most critical issue as to services of general interest is not that competition would be under the threat of distortion. Actually, the most critical point is, whether the society is able to provide these services for rural residents or not
- it is not possible to provide these services in rural areas totally without public support
- such rural areas are to be found all over Finland
- all basic social services should be included in SGEI (except for basic education)
- research can provide a rough framework for defining social services, but decisions as to them has to be taken by national politicians on the basis of values
- the legislation on public procurement and SGEI are laborious and complicated ways of organizing social services. If it is possible to define basic services non-economic, it should be done.
- in the current economic situation there are not resources in rural municipalities to invest in the implementation of the SGEI procedure in such a way that quality, economic aspects as a whole and the aggregate utility for the society could be guaranteed
- social services in rural areas, in particular, should be defined as non-economic and consequently left out of the implementation of the regulation of state subsidy
- organizing basic services locally requires and has already brought about social innovations in rural areas
- the private and third sector as well as social enterprises are willing and able to provide services of social interest in ways which are both efficient, have a long term approach to economic aspects and simultaneously safeguard welfare. These practices should be facilitated and spread.

Keywords:

SGEI, services of general economic interest in rural areas, rural policy, EU competition policy, de minimis, social economy

Alkusanat

Käsillä oleva julkaisu on tulosta 2010–2012 toteutetusta tutkimusprojektista 'Maaseudun SGEI-palvelut – taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen tuloksellisuuden ulottuvuudet'. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten ja millaisten palvelujen osalta Suomen maaseudulla on tässä tarkoitettua markkinoiden toimimattomuutta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, miten Suomen argumentit maaseudun SGEI-palveluista asettuvat EU-maiden SGEI-tulkintojen kokonaisuuteen. Tutkimuksella haluttiin myös tietoa siitä, mitkä ovat maaseudun palvelujen kohdalla ne poliittiset ja yhteiskunnalliset perusteet, joilla jonkin palvelun tarjoamista voidaan pitää yhteiskunnallisesti tärkeänä. Edelleen, tutkimuksessa oli määrä selvittää yhteisötalouden organisaatioiden toimintamalleja ja roolia SGEI-palvelujen tuottajina Euroopassa, sekä kartoittaa suomalaisen yhteisötalouden piirissä saatua kokemusta yleishyödyllisen SGEI-palvelutuotannon soveltuvuudesta eri tehtäväläoille.

Raportti pyrkii tarjoamaan kokonaiskuvan tähän yhteiskunnallisesti ajankohtaiseen ja tärkeään kysymykseen. Raportin lisäksi tutkimuksessa on syntynyt yksi pro gradu -tutkielma (HY/Taloustieteen laitos).

Hanke on toteutettu MTT Taloustutkimuksen ja Helsingin Ruralia-instituutin yhteistyönä. Hanke on ollut osa MTT:n Mahdollisuuksien maaseutu -tutkimusohjelmaa ja Vihreän talouden mahdollisuudet -tutkimus- aluetta.

Hanketta johti maaseutupolitiikan professori Hilikka Vihinen (MTT Taloustutkimus). Yhteistyönä syntyneessä tutkimuksessa olivat mukana hänen lisäksi tutkimusjohtaja, professori Tapani Köppä (HY/Ruralia), vanhempi tutkija, KTT Eliisa Troberg (HY/Ruralia), tutkija, YTM Hanna Moilanen (HY/Ruralia), erikoistutkija, HTT Olli Wuori (MTT Taloustutkimus), erikoistutkija, VTT Michael Kull (MTT Taloustutkimus), erikoistutkija, HTT Laura Kittinen (MTT Taloustutkimus), sekä mm yo/MMM Marika Kettunen (HY/Taloustieteen laitos).

Kiitämme tutkimuksen rahoittanutta Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää (YTR).

Hankkeen ohjausryhmässä olivat Ritva Pihlaja (YTR/kansalaisjärjestöteemaryhmä), Auli Valli-Lintu (VM), Sari Aalto-Matturi (OM/KANE), Eeva Vahtera (TEM), Pentti Kananen (STM), Aimo Strömberg/Eeva Kuuskoski (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry) ja OTT Marjo Ojala. Kiitämme heitä kommenteista ja keskusteluavusta. Erityiskiitokset osoitamme Ritva Pihlajalle, joka antoi arvokasta ajattelua kaikissa tutkimuksen vaiheissa osallistumalla aktiivisesti myös tutkijatiimin kokouksiin, sekä Eeva Vahteralle siitä, että hän piti tutkijatiimiä ajan tasalla mm. EU- ja kansallisen valmisteluaineiston osalta.

Tekstin taitosta parhaimmat kiitokset Jaana Ahlstedtille.

Erityisen lämmin kiitos kuuluu kaikille tutkimukseemme aikaa ja vaivaa uhranneille kansainvälisille, kansallisille, alueellisille ja paikallisille toimijoille.

Helsingissä ja Pieksämäellä joulukuussa 2012

Toimittajat

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	8
1.1	SGEI – kun palvelujen markkinat eivät toimi	10
1.2	Julkiset hankinnat ja sosiaalinen tuloksellisuus	11
1.3	Tutkimuskysymykset ja raportin eteneminen.....	12
2	Services of General Economic Interest in the European Union–Definitions, Terminology and Sub-regional Perspectives.....	15
2.1	Introduction	15
2.2	Conclusions	33
3	Palvelujen saavutettavuus: pääseekö maaseudulla markkinoille?	39
3.1	Taustaa.....	39
3.2	Hyvinvointi ja tarpeet.....	40
3.3	Toimintojen sijoittumisen periaatteet	43
3.4	Alueiden saavutettavuus Suomessa.....	50
3.5	Kysyntään aluetasolla vaikuttavat tekijät	53
3.6	Palvelujen tarjonta ja saatavuus Suomessa.....	60
3.7	Johtopäätöksiä: aukot palvelujen saatavuudessa	64
4	Maaseudun SGEI-palveluiden perustelut ja tarve kansalaisnäkökulmasta.....	67
4.1	Johdanto.....	67
4.2	Tutkimuksen kohteena olevat alueet ja palvelut.....	67
4.2.1	Tutkimuksen kohteena olevat alueet ja niiden sosioekonominen tilanne	67
4.2.2	Tutkimuksen kohteena olevat palvelut	72
4.2.3	Palvelut maaseudulla	73
4.3	Aineisto- ja menetelmät.....	74
4.4	Aineiston analyysi ja tutkimustulokset.....	75
4.4.1	Palvelujen tarve.....	75
4.4.2	Palvelujen tärkeys	78
4.4.3	Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus.....	81
4.4.4	Palvelujen tuottaminen ja rahoitus.....	83
4.5	Yhteenveto.....	86
5	Yhteisötalouden organisaatiot ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) maaseudulla	90
5.1	Johdanto.....	90
5.2	Yhteisötalous ja yhteiskunnallinen yrittäminen	91
5.3	Yhteiskunnallisten yritysten toiminnan vaikuttavuuden arviointi.....	96
5.4	Vaikuttavuuden arviointimenetelmät.....	98
5.5	Yhteenveto ja johtopäätöksiä	100
6	Maaseudun kekseliäät palvelupaketit	103
6.1	Kun markkinalähtöinen tarjonta ja ihmisten tarpeet eivät kohtaa	103
6.1.1	Rautavaaralaisten oma laajakaista	103
6.1.2	Vuoskosken kyläpalvelut loppuivat rahoituksen eväämiseen.....	104
6.1.3	Sisäänrakennettu jännite	106

6.2	Yhteisöllisesti paras ratkaisu?	107
6.2.1	Peruspalvelut saman katon alta Velkuan Kummelista ¹⁰¹	107
6.2.2	Laaja-alaisuudesta hyvinvointisynergiaa	109
6.2.3	Pudasjärvellä etsitään kokonaisvaltaisempaa otetta kilpailutukseen	110
6.2.4	Pluraalin talouden opetukset	111
6.3	Vastakkainasettelusta uuteen kumppanuuteen.....	113
6.3.1	Kattojärjestö tuottaa liikuntapalvelut Somerolla	113
6.3.2	Asukkaiden omistama lämpöosuuskunta lämmitteää Rautavaaran taajaman	115
6.3.3	Ykspihlajassa pysäytettiin syrjäytymisen kierre	116
6.4	Yhteenveto.....	118
7	Johtopäätökset.....	121
8	Keskustelunavauksia tutkimuksen jälkeen	125
	Liitteet	134

1 Johdanto

Hanna Moilanen, Laura Kittinen ja Hilikka Vihinen

Voiko samanlainen palvelujen järjestämisen tapa toimia sekä tiheästi- että harvaanasutuilla alueilla? Tämä yksinkertainen, mutta samalla poliittisesti herkkä kysymys on kulkenut mukana tutkimusmatkallamme SGEI-palvelujen eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen maailmassa. SGEI-keskustelussa on kysymys siitä, milloin ja millä ehdoilla voidaan tehdä perusteltu poikkeus Euroopan unionin kilpailunormistoon. Mitkä palvelut määritellään niin tärkeiksi, että niiden saatavuus on turvattava tarvittaessa julkisen palvelun velvoitteella silloin kun palvelun saatavuus ei toteudu markkinoilla?

Lähestymme SGEI-palveluja tässä raportissa maaseudun palvelujen, taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen tuloksellisuuden näkökulmista. Koska SGEI-palvelut on teemana vaikeaselkoinen ja jännitteinen myös EU:n tasolla tarkasteltuna, hahmottelemme johdannossa sitä laajempaa kontekstia keskusteluineen ja kehityskulkuineen, jonka osaksi kysymys SGEI-palveluista asettuu. Varsinaiset tutkimuskysymykset, hyödyntämämme aineistot sekä eri kirjoittajien artikkelit esitellään tarkemmin johdantoluvun lopussa.

Muutos ja murros ovat niin toisteltuja sanoja, että niistä on vaikeaa puhua sortumatta kliseisiin. Toisaalta laajojen kehityskulkujen kuvaaminen lyhyesti johtaa väistämättä yleistyksiin ja jopa liialliseen asioiden yksinkertaistamiseen. Suomalaisella maaseudulla on todistettu viimeisten vuosikymmenten aikana erilaisia, keskenään osittain ristiriitaisia kehityskulkuja. Maatalouden voimakas rakennemuutos on muovannut maaseudun elinkeinorakennetta. Muuttoliikkeen seurauksena asukasrakenne painottuu monissa maaseudun kunnissa ikäihmisiin, ja huoltosuhteen kehitys asettaa haasteita palvelujen tuottamiselle. Toisaalta Suomi on asutumpi kuin koskaan vapaa-ajan asuntojen rakentamisen, elintason ja elämäntapojen muuttumisen seurauksena. Osa asuu käytännössä useammalla paikkakunnalla samanaikaisesti. Maaseudun palveluja on jo karsittu väestön vähenemisen ja tuottavuuden tehostamispaineiden myötä. Toisaalta maaseudulla on kehitetty kekseliäitä, omaa paikallishistoriaa ja -tuntemusta hyödyntäviä palvelumalleja.

Maaseudun palvelujen kokonaisuus rakentuu julkisista ja yksityisistä palveluista. Yhteistä näille keskenään hyvinkin erilaisille palveluille on viime vuosina ollut keskittymiskehitys. Valtion paikallishallinnon viranomaisten toimialueet ovat laajentuneet merkittävästi 2000-luvun aikana. Yksikköjen määrä väheni vuoteen 2009 mennessä 626:sta 253:een. Samalla myös sivutoimipaikkojen ja palvelupisteiden määrä on vähentynyt huomattavasti. (Valtiovarainministeriö 2010) Myös Kelan toimipisteiden määrä on vähentynyt. Yhteispaikalliset palvelupisteet eivät ole pystyneet korvaamaan poistuneiden viranomaisten palveluja odotetulla tavalla (Kainu 2010). Kuntaliitosten myötä kyläliikenne on lakkautettu kustannusten karsimispaineisiin vedoten. Sama koskee myös valtion järjestämiä postipalveluja ja yksityisiä pankkipalveluja.

Myös päivittäistavarakaupan myymälöiden lukumäärä maaseudulla on vähentynyt. Varsinkin pienet kaupat ovat sulkeneet oviaan, vaikka toisaalta suurten kauppojen määrä on kasvanut. Samoin maanteiden varrelle asettuvat liikennemyymälät ovat lisääntyneet, ja ne ovat ainakin omalla autolla suhteellisen helposti saavutettavissa. (Ponnikas ym. 2011) Joukko- ja asiointiliikenteen varassa olevia maaseudun asukkaita liikennemyymälät ja kaupunkien reuna-alueille rakennettavat kauppakeskukset eivät kuitenkaan itsestään selvästi palvele.

Kuntarakenteen uudistaminen, siirtyminen kohti laajempia kuntakokonaisuuksia ja seutuhallinnon malleja on osaltaan nostanut esiin kysymyksen palvelujen järjestämisestä. Kysymys kuntien ja valtion työnjaosta kärjistyy terveys- ja työllisyydenhoidonpalvelujen kohdalla. Kuka palvelujen järjestämisestä vastaa ja kuka sen maksaa? Miten voidaan käytännössä ohjata sektoroituneita järjestelmiä, joiden useampaan lähteeseen perustuva rahoitusmalli kannustaa enemmänkin osaoptimointiin kuin kokonaisuuden jäsentämiseen ja hallintaan?

Sosiaali- ja terveyspalvelut lohkaisevat leijonanosan kuntien budjetista. Monissa kunnissa on siirretty poliittisen arvovalinnan seurauksena monituottajamalleihin. Kunta kantaa palvelujen järjestämisvastuun ja voi tuottaa osan palveluista itse; osa palveluista ostetaan yksityisen ja kolmannen sektorin palvelujen tuottajilta. Palvelujen ostamista säätelee julkisiin hankintoihin liittyvä lainsäädäntö¹, jossa määritellään kilpailuttamisen yleiset pelisäännöt. Kilpailunormistolla pyritään turvaamaan tavaroiden ja palvelujen vapaa

liikkuvuus EU:n alueella. Kuntanäkökulmasta kyse on siitä, miten rajallisilla resursseilla voidaan tuottaa parasta mahdollista laatua sellaisilla toimintatavoilla, jotka ovat mahdollisimman avoimia ja syrjimättömiä. Todellisuus on toki tässäkin kohtaa monivivahteisempi. Miten pitäisi toimia tilanteissa, joissa ei synny kunnollista kilpailua? Entä mikä olisi järkevää silloin, kun jonkin kilpailutuksen lopputulos yhtäällä uhkaa nostaa kuluja kunnan toisella tulosalueella?

Kysymys maaseudun palvelujen järjestämisestä on merkittävä, koska reilu kolmannes Suomen väestöstä asuu maaseudulla. Kilpailutuksen toimivuus ei myöskään ole itsestään selvää pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen maaseutualueilla. Vuoden 2010 kansalaiskyselyn tuloksien perusteella, palvelujen määrää ja saavutettavuutta maaseutukunnissa voidaan kokonaisuudessaan pitää kohtuullisena. Saman kyselyn mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus herättää kuitenkin myös huolta maaseudun asukkaiden keskuudessa. Esimerkiksi poliisin ja verohallinnon palveluja kaivattiin. Huoli terveyskeskus- ja lääkäripalveluista nosti päätään. Myös huoli maaseudun infrastruktuurin tilasta oli kasvussa. Vain noin viidennes vastaajista oli tyytyväinen julkiseen liikenteeseen. Lähes 40 prosenttia vastaajista oli tyytymätön teiden huonoon kuntoon. Myös tyytymättömyys tietoliikennepalveluihin korostui haja-asutusalueella. (Pönnikas ym. 2011) Samankaltaisia huolenaiheita nousi esiin myös hankkeemme tutkijan Marika Kettusen tekemissä haastattelussa suomalaisella maaseudulla.

Maaseutumaisille kunnille vuoden 2010 lopussa Helsingin yliopistossa tehdyn kyselyn mukaan vastaajista 30 prosenttia sanoo, että haaste maaseudun palvelujen turvaamiselle on palveluja tarjoavien yritysten vähäinen määrä. Lisäksi 34 prosenttia vastaajista näkee ongelmana asukkaiden heikon maksukyvyyn. Myös suhde julkisten hankintojen kilpailutukseen on ristiriitainen. Hyvien kokemusten rinnalla on kosolti huonoja ja epäonnistuneita kokemuksia. (Moilanen 2012) Yleisellä tasolla kunnissa kaivataan kumppanuutta kilpailutuksen sijaan julkisten palvelujen hankintoihin (Lundström 2011).

Näyttää siltä, että valtioneuvoston säädökset, EU:n kilpailulainsäädäntö ja myös oma kansallinen lainsäädäntömme on pitkälti rakennettu kaupunkien ja asutuskeskusten olosuhteisiin sillä lähtökohdalla, että markkinat ja kilpailu toimivat. Maaseudulla ja varsinkin maaseudun harvaan asutuilla alueilla lähtöajatus ei kuitenkaan välttämättä toteudu. Maaseutukuntien kokemuksen valossa kilpailu ei näytä toimivan ainakaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla. Maaseutumaisien kuntien johtajista tai sosiaalijohtajista peräti 93 prosenttia kokee, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnassa ole toimivaa kilpailua useimmissa maaseutukunnissa. Tutkimuksen mukaan kokemus myös vaihtelee kuntakoon mukaan. Mitä pienempi kunta on kyseessä, sitä selvemmin koetaan, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnassa ole toimivaa kilpailua. (Pihlaja 2010, s. 52–53)

Kilpailutukseen liittyvien jännitteiden ymmärtäminen edellyttää lyhyttä matkaa ajassa taaksepäin Euroopan yhdentymisen alkumetreille. Havaittu jännite kilpailutuksen ja kumppanuuden välillä ei ole uusi eikä pelkästään suomalainen ilmiö. Kun EU:n talousyhteistyötä lähdettiin aktiivisesti tiivistämään 1990-luvulla, se rakentui edellisen vuosikymmenen aikana läpi Euroopan vakiintuneen uusliberalistisen talouspolitiikan perustalle (Antola 2003). 1980-luvulla käynnistynyt sisämarkkinahanke kokonaisuudessaan tarkoitti markkinoiden eristämistä politiikasta. Poliitiikan keskeiseksi ohjenuoraksi nostettiin käsitys markkinoiden voimasta ja kyvystä huolehtia itse tarpeellisista korjaavista toimenpiteistä. Julkisen vallan merkityksen väheneminen ja toisaalta markkinoiden merkityksen kasvu johtivat säätelyn ja julkisen omistuksen purkamiseen (Oliver 1997, ks. Antola 2003).

Sittemmin uusliberalismin haastajiksi ovat nousseet erilaiset ajatukset kolmannelta tiestä (Giddens 1998), yhteisötaloudesta², sosiaalisesta kumppanuudesta ja isosta yhteiskunnasta (Haavisto 2011), jossa julkisen sektorin ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan roolia painotetaan markkinoiden rinnalla. Kansalaisten perusoikeuksien näkökulmaa on alettu painottaa perustamissopimusten turvaaman talouden vapauden rinnalla (ks. esim. Euroopan unionin perusoikeuskirja). Julkiset palvelut eroavat historiallisista syistä hyvinkin paljon jäsenvaltiosta toiseen. Ylikansallisen talouspolitiikan ja kansallisen sosiaalipolitiikan yhdistäminen ei ole onnistunut ongelmitta. Talousyhteistyö on osaltaan vaikuttanut niihin reunaehtoihin, joiden puitteissa kansallista yhteiskuntapolitiikkaa voidaan harjoittaa. Erilaiset näkökulmat ovat johtaneet pitkiin keskusteluihin palvelujen yleishyödyllisyydestä, toimintojen taloudellisesta luonteesta ja yhteisötaloudesta (Vihreä

¹ Laki julkisista hankinnoista (348/2007), erityisalojen hankintalaki (349/2007), hankinta-asetus (614/2007) ja laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2010)

² Yhteisötalouden käsitteellä viitataan yhdistysten, osuuskuntien, keskinäisten yhtiöiden ja säätiöiden toimintaan, jossa toimijoiden pääasiallinen tarkoitus ei ole pääoman tuotto vaan nimettyjen yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen.

kirja 2003, Valkoinen kirja 2004, Euroopan parlamentin päätöslauselma yhteisötaloudesta). Vahva yksimielisyys näyttää olevan siitä, että markkinamekanismin ja julkisen palvelun tehtävien välille tulisi löytyä harmonia. Keskustelu SGEI-palveluista on yksi lenkki ketjussa, jolla yritetään saada sisämarkkinat kohtaan paremmin unionin kansalaisten tarpeet.

1.1 SGEI – kun palvelujen markkinat eivät toimi

SGEI-palveluiksi (Services of General Economic Interest, suomeksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut) luokitellaan sellaiset taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät yleishyödylliset palvelut, joita ei saada hankittua toimivilta markkinoilta normaalia hankintamenettelyä käyttäen. Toisin sanoen markkinat eivät toimi ja sen vuoksi kilpailuttaminen ei syystä tai toisesta onnistu. SGEI-palvelut eroavat muista palveluista siten, että viranomaisten on turvattava niiden tarjonta kaikissa olosuhteissa (TEM 2009). Mitä tällainen palvelu käytännössä on, riippuu ajasta ja alueesta.

Yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvat voittoa tavoittelemattomat palvelut (esim. oppivelvollisuuden mukainen koulutus ja sosiaaliturva), yhteiskunnan määrätehtävät (esim. turvallisuus ja oikeus) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Yleishyödyllisyydelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta yleensä toiminta mielletään yleishyödylliseksi, jos se ei hyödytä siihen osallistuvia tahoja taloudellisesti. Yleishyödyllisten palveluiden tuotanto voidaan toteuttaa joko viranomaisten omana työnä tai ostopalveluina hankintalainsäädännön kilpailuttamismenettelyn mukaisesti. Termi ”voittoa tavoittelematon palvelu” on ongelmallinen; voittoa tavoittelemattomuus viittaa toimintatapaan. Olisikin osuvampaa ja konkreettisempaa puhua peruspalveluista, jotka on lakisääteisesti tuotettava yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille.

EU-jäsenmaana Suomea velvoittavat kilpailupolitiikan säädökset, joiden mukaan kilpailua ei saa häiritä julkisella tuella. EU:n kilpailupolitiikan lähtökohtana on oletus markkinoiden toimivuudesta ja niiden kautta paranevasta talouden tehokkuudesta. Tämä lähtökohta oletus on aiheuttanut tarkoittamattomia seurauksia maaseutualueilla, sillä harvaan asutuilla seuduilla markkinamekanismi ei aina toimi (ks. Moilasen artikkeli tässä julkaisussa). Keskeinen kysymys on, toteutuvatko palvelut kansalaisten näkökulmasta markkinakilpailun kautta vai tarvitaanko joissain tilanteissa yhteiskunnan asettama julkisen palveluntuotannon velvoite, joka mahdollistaa julkisen tuen maksamisen palvelun tuottajalle.

Todellisuudessa markkinat ovat usein ainakin jossain määrin epätäydelliset, ja välillä markkinat ovat hyvinkin ohuet. Markkinoiden epäonnistumisen (market failure) teoria selittää sen, miksi markkinat eivät toteudu tai toimi kunnolla tietyn tyyppisissä palveluissa tai alueilla. Palvelu voi olla luonteeltaan sellainen, että sille ei synny markkinoita (julkishyödykkeet) ja toisaalta harva asutus ja pitkät etäisyydet eivät mahdollista tehokkaan kilpailun syntymistä, jolloin markkinat eivät toteudu tietyillä alueilla (esim. syrjäiset tai harvaan asutut maaseutualueet). Varsinkin palvelujen tarjoamisesta tulee kallista, jos etäisyydet ovat pitkiä ja käyntien tiheys on suuri (Kaipainen 2011).

Tilanteessa, jossa palvelun tuottamiseen ei ole syystä tai toisesta riittävän toimivia markkinoita (esimerkiksi palveluntuottajia on rajoitettu määrä tai vain yksi), palvelu voidaan määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi eli SGEI-palveluksi ja antaa julkisen palvelun velvoite palvelun saatavuuden turvaamiseksi. Vastineena palvelun tuottamisesta voidaan maksaa korvaus julkisista varoista.

SGEI-palveluissa on kyse yhteiskunnallisesti tärkeistä palveluista. Yhteiskunnallisesti tärkeälle palvelulle ei ole yksiselitteistä määritelmää, vaan kyse on poliittisesta arvovalinnasta. Mitkä palvelut määritellään niin tärkeiksi, että niiden saatavuus voidaan turvata tarvittaessa julkisen palvelun velvoitteella? Toistaiseksi Suomessa on mielletty SGEI-palveluiksi esimerkiksi sosiaaliseen asuntotuotantoon tarkoitettut asuntopoliittiset tuet, saariston yhteysalusliikenteen osto ja kehittäminen sekä joidenkin sisämaan lentoreittien tukeminen (TEM 2008). Joissakin muissa EU-maissa SGEI-palveluiksi on määriteltäviä esimerkiksi aikuiskoulutus, vesihuolto, terveyspalvelut, postipalvelut, julkinen liikenne, jätehuolto ja sosiaalipalvelut (Kull tässä raportissa).

SGEI-käsitteen dynaamisuus sallii sen sisällön vaihtelun ajan ja paikan mukaan. Van de Walle (2008) osoittaa, että palveluiden yleishyödyllisyys vaihtelee käytettävissä olevan teknologian ja yhteiskunnan kehitystason mukaan. Enää ei vaadita hevosten kengittäjälle palveluvelvoitetta matkamiestä kohtaan tai operaattorien ylläpitämiä puhelinkoppeja jokaiselle asuinalueelle. EU on laatinut listan hyväksyttävistä SGEI-palveluista (CEC 2003). On huomattava, että listan kaikki palvelut eivät suinkaan ole kaikissa EU-maissa ja kaikkina aikoina määriteltävissä SGEI-palveluiksi. Ne voivat vaihdella merkittävästi maantie-

teellisen sijainnin sekä sosiaalisten ja kulttuuristen erojen perusteella (CEC 2010). Näin ollen kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten vastuulla ja harkintavallassa on päättää palveluiden luonteesta ja ulottuvuudesta. Eri maiden erilaiset olosuhteet luovat kehysten, jonka sisällä SGEI-palveluja paikallisesti määritellään. Keskeinen osa suomalaista kehystä on Euroopan mittakaavassa laaja ja harvaan asuttu maaseutu, jossa markkinoiden ei voi olettaa toimivan samalla tavalla kuin tiheimmin asutuilla alueilla.

SGEI-palvelujen hahmottaminen on hankalaa senkin takia, että Suomessa markkinoilla ei perinteisesti ole ollut keskeistä roolia peruspalvelujen järjestämisessä vaan julkisen sektorin vastuu on ollut laaja sekä palvelujen järjestämisessä että niiden tuottamisessa. Lisävivahteen kokonaisuuteen antaa samojen sanojen eri yhteyksissä saamat erilaiset merkitykset. Hyvä esimerkki tästä on rajanveto taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä. Euroopan unionin tasolla käytetyssä määrittelyssä kaikki tavaroiden ja palvelujen tuottaminen on taloudellista toimintaa toiminnan luonteesta ja tarkoituksesta riippumatta. Suomalaisessa keskustelussa rajaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välille on etsitty esimerkiksi palvelujen tuottajatasolta. Pääasiallisesti julkisen sektorin tuottamaan peruskoulupalveluun viitataan ei-taloudellisena palveluna. Toisaalta monissa kunnissa päivähoitoon ja varhaiskasvatuksen palvelut on avattu monituottajamallien periaatetta seuraten kilpailutukselle. Onko tässä astuttu näkymättömän rajan yli taloudellisen toiminnan puolelle?

1.2 Julkiset hankinnat ja sosiaalinen tuloksellisuus

Kataisen hallituksen ohjelmassa viitataan SGEI-palveluihin Elinkeino, työllisyys ja innovaatiopolitiikan osiossa. Väliotsikon ”Kilpailua kuluttajan eduksi” alla todetaan tarve selkeyttää palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä. Hallitusohjelman pohjalta on tarkoitus arvioida EU:ssa valmisteltavan SGEI-normiston vaikutukset kansalliseen kilpailulainsäädäntöön ja säätää puitelaki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista. SGEI-palvelut mielletään hallitusohjelmassa yhdeksi tavaksi, jolla voidaan selkeyttää kolmannen sektorin asemaa palvelujen tuottajana ja lisäksi pohditaan Raha-automaattiyhdistyksen mahdollisuuksia rahoittaa SGEI-palveluja. Saman otsikon alla puhutaan myös hankintalain uudistamisesta ja kuntien suorahankintamahdollisuuksien lisäämisestä.

Julkisten hankintojen säätelyn tarkoitus on kunnan näkökulmasta katsottuna varmistaa, että rajallisilla resursseilla saadaan tuotettua mahdollisimman laadukkaita palveluja kuntalaisille (Lundström 2011). Palveluntuottajien näkökulmasta säätely turvaa avoimet ja syrjimättömät pelisäännöt. Fredriksson ja Martikainen (2006) määrittelevät kilpailutuksen prosessiksi, jossa palvelun järjestäjä (kunta) pyytää palvelujen tuottajilta tarjouksia määrältään ja laadultaan mahdollisimman tarkasti yksilöidyistä toiminnoista ja ilmoittaa ne kriteerit, joiden perusteella tuottaja valitaan. Hankintalaki mahdollistaa mm. hinta-, laatu-, ympäristö- ja sosiaalisten kriteerien käytön julkisissa hankinnoissa.

Ojala ja Siipponen (2008) ovat mallintaneet hankintalain ja SGEI-palvelujen rajapintaa seuraavasti.

- 1) Toimivien markkinoiden olosuhteissa hankinta voidaan kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti. Oletuksena on, että kunta saa palvelun tällä tavoin suhteessa mahdollisimman edullisesti.
- 2) Puutteellisesti toimivien markkinoiden tapauksessa hankinta voidaan kilpailuttaa, mutta markkinamekanismi ei välttämättä toimi. Syynä tähän voi olla luonnollinen monopoli (esim. sähköjakelu) tai muusta syystä toimimattomat markkinat. Tarkasteltavaksi tulee tilanne, jossa palveluntarjoajia on rajoitettu määrä tai vain yksi. Näissä tapauksissa SGEI-määrittely voi olla julkisen rahankäytön näkökulmasta toimivampi ratkaisu kuin kilpailuttaminen.
- 3) Tilanteessa, jossa ei ole lainkaan kilpailua eikä markkinaehtoista toimintaa, hankintamenettelyä ei voida käyttää, vaan palvelu annetaan tarjoajalle ilman kilpailutusta.

Selkeiden tapausten väliin jäävä, puutteellisesti toimivien markkinoiden alue vaatii eniten pohdintaa hankintasäädösten soveltamisesta. Käytännössä on huomattu, että kilpailutus teknisenä toimenpiteenä voi onnistua. Esimerkiksi Pudasjärvellä saatiin useampi tarjous kilpailutettaessa koulujen ruokahankintoja. Pohjois-Karjalassa Kesälähdellä eteläsuomalainen suurehko yritys haastoi paikalliset tuottajat kotipalvelujen kilpailutuksessa ja voitti tarjouskilpailun. Kuntatalouden näkökulmasta katsottuna nämä eivät kuitenkaan itsestään selvästi olleet optimaalisia ratkaisuja. Esimerkiksi Pudasjärven tapauksessa kunta säästi

vähän rahaa ruokapalvelujen tulosalueella. Samanaikaisesti kulut kuitenkin kasvoivat toisella sektorilla, kun koulujen ruokatilaukset aiemmin toimittanut kyläkauppa lopetti toimintansa ja vastuu kyseisen kylän ikäihmisten ruokahuollon järjestämisestä jäi kunnan harteille. Kunnan näkökulmasta katsottuna yhteistyö paikallisen toimijan kanssa ei olisi ollut itsetarkoituksellista vaan se olisi edesauttanut kunnan kokonaistalouden hallintaa ja palvelujen laajempaa saatavuutta kunnan asukkaiden näkökulmasta katsottuna.

Lähemmin tarkasteltuna myöskään Kesälahden tapaus ei ole yksioikoinen. Paikkakunnan ikäihmiset varmasti saavat edelleen laadukkaan hoidon ja myös paikalliset työntekijät saavat jatkaa tehtävässään uuden palvelujen tuottajan palkatessa heidät vanhoina työntekijöinä. Oleellinen ero on kuitenkin kahden palveluntuottajan erilaisessa toimintatavassa. Palvelun aiemmin tuottanut Hummovaaran kyläyhdistys käytti saamansa pienen voiton kyläyhteisön kehittämiseen, koululaisten iltapäiväkerhojen, ikäihmisen virike-toiminnan, nuorten kesätöiden sekä erilaisten hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä vahvistavien tapahtumien järjestämiseen. Uudella, paikkakunnan ulkopuolisella tuottajalla ei voi olettaa olevan vastaavaa intressiä. Paikallista kehitystä on vaikeaa ennustaa. Hiipuuko yhdistyksen toiminta vai onnistuuko se löytämään uusia voimavaroja toiminnan jatkamiseen? Turvaako kunta yhdistyksen hyvinvointia ylläpitävän toiminnan esimerkiksi maksamalla yhdistysavustusta aiemmin voitto-osuuden verran? Mikä tässä tapauksessa on kunnan näkökulmasta katsottuna kilpailutuksesta saatava selkeä hyöty?

Kunnan toiminnan kokonaisvaltaisen ymmärryksen puutteellisuus ja hallinnon sektoroituminen on nähty merkittäväksi haasteeksi palvelujen kokonaistaloudellisesti edulliselle järjestämiselle (Politiikkadiologi 2011). Hankintalaki mahdollistaa laatuksiteerien sekä mm. sosiaalisten ja ympäristökriteerien asettamisen hankinnan ehdoksi. Keskustelua julkisten hankintojen vaikuttavuudesta, sosiaalisesta tuloksellisuudesta sekä vaikutuksesta kunnan kokonaistalouteen ei kuitenkaan ole vielä riittävästi käyty. Palvelujen tasapuolinen turvaaminen kansalaisille on nykyjärjestelmässä tiukassa kytköksessä tasapainoisen kuntatalouden kanssa. Kuntatalouden näkökulmasta puolestaan ei ole merkityksentöntä, millaisilla toimintatavoilla kunnan yhteistyökumppaneiksi valikoituneet palveluntuottajat toimivat. Mitä enemmän tulovirrat suuntautuvat ulos paikallistalouden piiristä yritysvoittojen, maksettujen palkkojen, osinkojen sekä yksityisen tai julkisen kuluksen muodossa, sitä heikommaksi paikallistalouden suorituskyky muodostuu. Jos palveluntuottaja pystyy tuottamaan toiminnallaan myönteisiä ulkoisvaikutuksia, se hyödyttää kuntaa. Esimerkiksi Hummovaaran kyläyhdistys suuntasi kotipalveluiden tuottamisesta saamansa voiton paikallisyhteisön hyvinvoinnin lisäämiseen. Tämä on esimerkki yhteisötalouden toimintaperiaatteesta.

Keskustelu yhteisötaloudesta on vahvistunut Euroopassa 1980-luvulta alkaen. Tutkimuksellisesti yhteisötalouden nousu on kytketty yhteiskunnan muutokseen ja tarpeeseen ratkaista hyvinvointivalttioiden ylikuormittumisen, työelämän rakenteellisen muutoksen ja ekologisen kriisin nostamia yhteiskunnallisia ongelmia. Osuuskuntien ja yhdistysten on nähty nousevat erityisesti siellä, missä perinteiset markkinatoimijat tai perinteinen julkinen sektori eivät ole löytäneet ratkaisua palvelujen puuttumiseen. Spearin (2001) mukaan yhteisötalouden ensisijainen tarkoitus ei ole pääoman tuotto vaan yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen. Taloudellinen toiminta ja yhteiskunnallinen hyödyllisyys liitetään yhteen. Yhteisötalouden organisaatioiden ja päätöksenteon rakenteet on luotu edistämään jäsenten osallistumista ja jäsenet osallistuvat päätöksentekoon. Eliisa Troberg kuvaa artikkelissaan tarkemmin, miten taloudellisen toiminnan myönteisiä ulkoisvaikutuksia voidaan osoittaa erilaisilla yhteiskunnallisen tilinpidon menetelmillä.

1.3 Tutkimuskysymykset ja raportin eteneminen

Tämä raportti on tulos Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin ja MTT Taloustutkimuksen eri aloja edustavien tutkijoiden yhteistyöstä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän rahoittama tutkimuksemme selvittää, mitkä ovat ne yhteiskunnalliset ja taloudelliset tekijät, joiden avulla yhteiskunnallisesti tärkeiden yleishyödyllisten palvelujen saatavuus suomalaisella maaseudulla voidaan perustella. Raportissa selvitetään EU-maiden SGEI-tulkintojen kokonaisuutta. Lisäksi etsitään yhteiskunnalliset näkökohdat huomioon ottavaa lähestymistapaa maaseutualueiden markkinoihin ja kartoitetaan, millaisten palvelujen osalta maaseudun markkinat eivät toimi. Raportin loppupuolella pureudutaan yhteisötalouden piirissä saatuihin kokemuksiin yleishyödyllisen palvelutuotannon toteuttamisesta, esteistä ja edellytyksistä sekä kehittämistarpeista.

Raporttimme koostuu johdantoluvun lisäksi viidestä itsenäisestä artikkelista ja johtopäätöksistä. Ritva Pihlajan ja Tapani Köpän kirjoittama julkaisun päätösteksti kommentoi raportin tuloksia ja ohjaa keskustelua tutkimuksen ja politiikan rajapinnalle. Tutkimuksemme aineistona on mm. maaseudun asiantuntijoiden, palvelujen kehittäjien, niiden tuottajien, kuntatason viranhaltijoiden ja palveluja käyttävien kyläläisten

haastattelut. Lisäksi olemme hyödyntäneet toimintakertomuksia, haastateltujen luovuttamia yhteenvedoja, EU:n virallisia dokumentteja sekä kansallisten ja alueellisten toimijoiden lausuntoja SGEI-palveluista. Hankkeen kuluessa järjestimme myös politiikkadialogin, jossa noin parikymmentä maaseudun, julkisten hankintojen, yhteisötalouden ja SGEI-keskustelun asiantuntijaa (ks. liite 1) pohti yhdessä tutkimushankkeemme tematiikkaa. Keskustelussa haettiin yhteistä näkemystä siitä, millä erityisellä tavalla markkinoiden toimimattomuus ilmenee maaseudulla, millaisia palveluratkaisuja näissä tilanteissa on kehitetty ja miten maaseudun palvelujen saatavuutta voitaisiin käytännössä edistää. Politiikkadialogin tuloksia on myös hyödynnetty raportin aineistona (liite 2).

Michael Kull käy englanninkielisessä artikkelissaan läpi Euroopan unionissa käytävää SGEI-keskustelua ja määrittelee samalla raportin keskeiset käsitteet. Artikkelissa kuvataan SGEI-palvelujen määrittelyä eri EU-maissa ja SGEI:n piiriin luettujen palvelujen monimuotoisuutta. Yksityiskohtaisempi tarkastelu kohdistuu Saksassa ja Itävallassa käytyyn SGEI-keskusteluun. Artikkelin aineisto koostuu EU:n virallisista dokumenteista, kansallisten ja alueellisten toimijoiden lausunnoista sekä yhdestä strukturoimattomasta haastattelusta.

Olli Wuori lähestyy artikkelissaan markkinoiden käsitettä elinkaariajattelun, palvelujen tarvitsijan ja aluetutkimuksen näkökulmasta. Kyse ei ole vain pelkästään markkinoiden olemassaolosta vaan niille pääsemisestä ja eri väestöryhmien mahdollisuudesta saavuttaa markkinat. Tietty palvelu voi olla omalla autolla liikkuvan, hyvätuloisen henkilön saavutettavissa, vaikka kyseinen palvelu jää samalla alueella asuvien julkisen liikenteen varassa olevien pienituloisten asukkaiden ulottumattomiin. Markkinoiden aukkoja paikattaessa on huomattava, että etäisyyden kitka on erilainen erilaisille palveluille ja erilaiset resurssit omaaville ihmisille.

Marika Kettunen kuvaa artikkelissaan maaseudun paikallistason asiantuntijahaastattelujen pohjalta välttämättömien palvelujen tarvetta, tärkeyttä, saatavuutta ja saavutettavuutta sekä rahoitusta ja palvelujen tuottamistavan merkitystä. Yhteenvedon mukaan suurin osa artikkelissa luetuista välttämättömiksi nimetyistä palveluista voidaan määrittellä SGEI-palveluiksi jos yhteiskunnallisen tärkeyden ja markkinoiden toimimattomuuden kriteerit täyttyvät.

Eliisa Troberg esittelee artikkelissaan yhteisötalouden organisaatioita yleishyödyllisten palvelujen tuottajina ja pohtii palvelujen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen merkitystä. Artikkelin nostaa yhteiskunnallisen yrittäjyyden yhdeksi mahdolliseksi ratkaisuksi maaseudun palvelujen turvaamisen haasteisiin.

Hanna Moilasen tekemät tapaustutkimukset kuvaavat maaseutua, joka ei ole vain heikkenevien kehityskulkujen kurjistamaa reuna-aluetta. Artikkelisiin kootut yhteisötalouden tapausesimerkit kertovat aktiivisten ihmisten maaseudusta, jossa etsitään yhdessä ratkaisuja polttaviksi koettuihin ongelmiin. Tapaustutkimukset kuvaavat konkreettisella tavalla myös markkinoiden toimivuuden ja julkisten hankintojen haasteita maaseutualueilla.

Hankkeen vastuullisena tutkijana on toiminut Hilka Vihinen, jonka kädenjälki näkyy ennen kaikkea raportin johdanto- ja johtopäätösluvuissa.

Liitteisiin on koottu maaseutu-SGEI:n jäsentämisen kannalta hyödyllisiä karttoja, tilastoja, indikaattori-kuvaajia ja dokumenttien tiivistelmiä. Ne taustoittavat työtämme, mutta ovat uskoaksemme avuksi myös kaikille niille, jotka haluavat muodostaa perustellun käsityksen tästä aihepiiristä.

Lähteet

Antola, E. 2003. Raha ilman valtiota, Turku: Kirja-Aurora (Turun yliopisto).

CEC 2010. Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin. SEC(2010) 1545 final. 7.12.2010.

CEC 2011. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus. KOM(2011) 146 final. 23.3.2011.

Euroopan parlamentin päätöslauselma yhteisötaloudesta, EP: non-legislative resolution 19/02/2009 Social Economy.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. (toim.). 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1, Kunnallisalan kehittämssäätiö. Helsinki.

Hallitusohjelma, Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Saatavissa internetistä: <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf>

Kainu, M. 2010. Yhteispalvelututkimus 2010. Yhteispalvelu asiakkaiden, palveluneuvojien ja viranomaispäättäjien näkökulmasta, Kelan tutkimusosasto, nettityöpapereita 13/2010.

Kaipainen, J. 2011. Järjestöjen kilpailukyky maaseudun palvelutuotannossa. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Acta nro 222. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kähkönen, L. 2007. Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita Nro 98. Helsinki.

Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros - Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Matthies, A-L, Kattilakoski, M. & Rantamäki, N. 2011. Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 9/2011.

Moilanen, H. 2012 Palvelujen tuotannon haasteet maaseutumaisen Suomen kuntien näkökulmasta, julkaisematon käsikirjoitus.

Ojala, M. & Sipponen, R. 2008. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Kilpailukyky 9/2008.

Pihlaja, R. 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Julkaisu 19.

Politiikkadialogi 2011

Ponnikas, J., Korhonen, S., Kuhmonen, H-M., Leinamo, K., Lundström, N., Rehunen, A. & Siirilä, H. 2011. Maaseutukatsaus 2011, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/2011.

Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11, Kunnallisalan kehittämssäätiö. Helsinki.

Salokorpi, H. 2010. Pelieuroillako sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut kuntoon? Saatavissa internetistä: <http://www.sosteryty.fi/filebank/449-kolmas-sektori-salokorpi-12-4.pdf>

Spear, R., Defourny, J., Favreau, L. & Laville, J.-L. (toim.). 2001. Tackling social exclusion in Europe. The contribution of the social economy. Ashgate, Great Britain.

TEM 2011. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI). Saatavissa internetistä: http://www.tem.fi/files/24133/110809_SGEIinWebVers.pdf. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM (2004)

Valtiovarainministeriö 2010. Selvitys valtion paikallishallinnosta.

Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM (2003)

Van de Walle, S. 2008. What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of "services of general interest". International Public Management Journal, 11(3): 256-274.

2 Services of General Economic Interest in the European Union—Definitions, Terminology and Sub-regional Perspectives

Michael Kull

2.1 Introduction

Local-level actors and academics frequently point at the impacts and effects which European integration has had on local and rural areas. Those impacts are rather ambivalent as a consequence. Despite some positive effects, for instance, of the LEADER³ programme and the implementation of related policies, the European Union's (EU) actions leading towards market liberalisation have earned much criticism from local authorities and representatives of the social economy as well. Some scholars have criticised the EU for its 'communal blindness' in general and its 'social and ecological blindness' in particular.⁴ The emergence and implementation of some regulations and related policy instruments, such as on services of general interest (SGI) and services of general economic interests (SGEI)—the topic of this chapter—have had impacts on the Member States' (MS) traditional provision of public utilities. In Germany, a country at which I will look more specifically in this chapter, the term *Daseinsvorsorge* is frequently used when discussing SGEI. The term *Daseinsvorsorge* is used by Ernst Forsthoff and is meant to highlight the social importance of the administrative law of services and the necessity of individual participation. The government is to provide essential economic, cultural and social goods and services for its population. *Daseinsvorsorge* is close to 'services of general interest' in English,⁵ and also to '*service public*' in French. Some translations for *Daseinsvorsorge* are 'provision of subsistence' or 'provision of existence.'⁶

Throughout the process of European integration, municipalities and other sub-regional actors have demanded higher legal security when it comes to the implementation of EU law.

They have also feared that the high quality of public services and the structures for providing them, structures which had been built over decades in the MS, are being endangered by the European Commission's (EC) approach of market liberalisation.⁷ In this context and when reading this chapter, it is useful to consider what the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has said in terms of service delivery. In the view of the authors of a recent OECD study,

“when confronted with the question of ‘what services to provide?’ consideration must be given to the ‘basic services’ that individuals in each country are entitled to receive, irrespective of their economic and social status, and location. This set of basic services will differ by country, as there is no universally established or defined set of basic or statutory public services. In

³ LEADER stands for “*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*”, which means “Links between the rural economy and development actions.” LEADER+ is a Community initiative sponsored by the EU's structural funds and is financed by the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). During the current programming period, LEADER is one of the four axes of the rural development pillar (Pillar II) of the EU's Common Agricultural Policy.

⁴ See A. Ryyänen (2003a), pp. 12 ff. and H. Wollmann (2002c), p. 20.

⁵ The German version of the Communication from the Commission (2001/C 17/04) on *Services of general interest in Europe* is translated *Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*. Joos, however, reminded us that German speaking scholars criticise the use of *Daseinsvorsorge* in the context of *Services of general interest*, since the former is based on a different conception. See M. Joos, 2010, p. 15.

⁶ *Daseinsvorsorge* is, however, not easy to translate into English. It involves the delivery of common goods and public services. For a discussion, see H. Wollmann (2002a), p. 28 and (2002c), p. 7 (with references).

⁷ See Der Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa (hrsg.) (2006), p. 9.

some countries these are established constitutionally, in others in laws and acts, and often through a combination of such means. However, among most OECD members, services that are statutory entitlements show fewer delivery gaps, even in rural areas.”⁸

This chapter is structured in the following way. In Section I, after looking and reflecting on legislation for and the definitions of SGEI, related terminology will be listed, such as **general-interest services**, universal service and the principle of subsidiarity. Section II provides a comprehensive list of examples of SGEI. I will also discuss how SGEI have been implemented in two EU MS, namely Austria and Germany. Section III will highlight positions which sub-regional actors from different EU MS have expressed on implementing SGEI. The focus here is on Germany, Scotland and the United Kingdom.

The data used for this chapter stems from both primary and secondary sources. In addition to official documents published by different EU institutions, I have made use of position papers written by national and sub-regional actors. At the very beginning of my research, I also conducted one exploratory, unstructured interview with a German civil servant representing a municipality in rural Sachsen-Anhalt. Earlier research conducted on SGEI and on the impacts of European integration and market liberalisation on sub-regional actors were further sources of inspiration.

Within this publication, this chapter sets the ground for more specific analyses of SGEI in Finnish rural areas. My aim and motivation is to provide a broad overview on terminology and related concepts which became partially under threat by SGEI, such as the German all-encompassing *Daseinsvorsorge* provided by the public sector.

Terminology, concepts and their use (Sections I and II) are to assist the reader in understanding the politico-legalistic dimensions and origins of SGEI. The positions and experiences which sub-regional actors had when implementing SGEI (Section III) are to show that experiences and perceived problems vary in EU MS and to make them available for comparison with the findings in sub-sequent chapters of this book on Finnish experiences. One conclusion which I draw is that some of the shortcomings in relation to SGEI are due to deficits in the steering and information provision in the EU and national multi-level governance setting.⁹ Information provided by EU and national institutions does not necessarily travel easily to regional and sub-regional levels where legislation is finally implemented. Municipalities, villages and social undertakings engaged in the implementation of SGEI and SGI activities need more information and guidance but also open doors at decision-making centres¹⁰ which take their concerns and needs seriously. In that sense, this publication can serve as a tool to raise awareness of both policy- and decision-makers.

I. On Legislation and Definitions

This section provides first a short introduction to the legal regime in relation to SGEI. This is followed by presenting terminology which is of relevance and used in the context of SGEI, particularly if applied in local contexts and rural areas.

I.1. On legislation

For regulations of state aid for public services, Articles 87 and 88 of the Treaty establishing the European Community (TEC) are highly important. The case-law of the European Court of Justice (ECJ) deserves attention as well. The *Altmark judgement* (C-280/00, 24.3.03) stands out.

The ECJ had to decide on whether compensation for public service provisions paid by transportation companies owned by municipalities amounted to state aid or not, and whether or not such activities had to be notified to the European Commission. The ECJ laid down that those activities did not amount to state aid and were not subject to prior notification and approval by the European Commission. The same goes for other services of general economic interest if four criteria are met. The so-called four Altmark criteria are a clearly defined public service mission, objectively and transparently established parameters for calculating compensation payments. Compensations may include a reasonable benefit but must not exceed the costs

⁸ See OECD 2011, p. 52.

⁹ This has been also observed in an earlier study on rural policy in Finland and Germany. See M. Kull 2008.

¹⁰ See N. Kauppi 2002, p. 19.

incurred, and the costs may not exceed the costs of a well-run undertaking for the beneficiary chosen in a public tender. Some observers and scholars argued that, in this judgement, the ECJ recognised the responsibility of MS and their regions in this field.

However, the judgement and the implementation of state aid after the *Altmark* judgement have been criticised for several reasons as well. While the European Commission argued that it is “primarily the Court (ECJ) alone which is competent to give definitive interpretations of the criteria,”¹¹ informants from the Estonian Ministry of Transportation with whom I discussed the matter, painted a slightly different picture of how civil servants from the European Commission’s Directorate General for Competition cooperate with Estonian civil servants in the field of public transportation. While, for reasons of source protection, I am not able to go into further detail, one point is very clear, namely the difficulty in defining ‘reasonable benefit’ in areas such as public transportation or postal services. There are cases where no market has been established, a situation which makes it rather difficult to find objective criteria for comparison and benchmarking.

After the *Altmark* decision, the European Commission considered that it might not always prove easy to meet the four cumulative criteria. In 2005 in order to also come to terms with potential shortcomings arising from this, the European Commission published a set of rules which became known as the ‘Monti package’. Named after the then Commissioner heading the Directorate General for Competition, Mario Monti, the package defines both the criteria for classification of State aid, as well as the compatibility of aid with compensation rules. Importantly, the Monti package can also be seen as an obligation on the Member States to bring national systems for compensation and support of SGEI services in line with the regulations formulated by the European Commission.

The *Monti package* consists of the following documents:

1. Commission Decision 2005/842/EC on the application of Article 86(2) of the EC Treaty—now Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)—to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest;
2. Community framework for State aid in the form of public service compensation (2005/C 297/04);
3. Commission Directive 2005/81/EC amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings.

The Commission’s decision came into force on 19 December 2005. Public services had to be implemented accordingly. In essence, the decision has not changed the legal status of public services as such. The decision determines only the conditions and relations of the compensation paid for public service obligations and the obligation of their notification in accordance with Article 108(3) TFEU. If the measures specified in decision are met, there is no obligation to notify the Commission in advance.

The Commission’s decision laid down that each Member State shall provide the Commission with a report on the implementation of the decision every three years, including detailed descriptions of the application in the areas of social housing and hospitals. The first report was supposed to be submitted on 19 December 2008. As seen in Table 2 and Table 3 (Appendix), those reports differ both in size and substance. In fact, and as also stated by the European Commission in its summary of this exercise, some MS had difficulties in gathering detailed statistics as to the application and provision of SGEI and thus in sharing their practical experiences. One considerable problem was also that the “rules contained in the Package are often applied on a regional or even local level with little national coordination, which makes data collection a difficult task.”¹²

In a position paper on the White Paper on Services of General Interest, the EU’s Committee of the Regions (CoR), criticised that “service undertakings and providers are still left with a high level of uncertainty and insecurity.” This is in relation to the *legal nature* of such services, especially regarding the hierarchy of

¹¹ See European Commission (2005): “State aid: Commission provides greater legal certainty for financing services of general economic interest - frequently asked questions (MEMO/05/258)”, p. 4.

¹² European Commission, 2011b.

legislation and its interpretation and application. As regards the *economic nature* of services of general interest, the absence of a reliable framework which might guarantee long-term funding for investments and compensation for SGI obligations, causes, according to the CoR, problems for local authorities to provide such services. Service provision boils down to questions of compliance with the principle of subsidiarity and, consequently, with the powers and responsibilities of all tiers of authority (local, regional and national).

On the conflict of EC law and national law, Wollmann noted that the

“EC has pushed for establishing the principle of competition, by way of competitive tendering, between and within all members countries for services, whereby competition is also to include what, in EC terminology, are called “economic services of general interest” (which, by and large, is an equivalent to the German *Daseinsvorsorge*). While, on the one hand, determinedly pursuing the competition strategy, the EC was ready, in the face of opposition and objections on the part of member country governments, to settle with a compromise in which such all-out competition principle should take account and be moderated by specific national or local traditions in member states. The course of conflicts shows that Germany’s local government tradition in the provision of public services (*Daseinsvorsorge*) loomed large in the controversy. The contention and compromise surfaces in the articles 16 and 86 section 2 of the EC Treaty which were inserted as part of the Amsterdam Treaty package of May 1999. While in the latter it is made clear that the general principle of competition should also apply to the “operation of services of general economic interest”, some allowance and reservation is made (albeit in vague rather than precise terminology) that the application of competition should “not obstruct the performance, in law or in fact, of the particular task assigned to them”. In subsequent EC documents (particularly in the “information” published by the EU Commission on September 20, 2000, in the EC Green Paper of 2002 and the EC White Paper of 2004) the European Commission made it clear that its long-term goal was to make “competitive tendering” in “economic services of general interest” prevail without exception, but that it was ready, for the time being, to accept national and local peculiarities (and deviations).”¹³

The reason the European Commission gave for letting public authorities in each MS decide on what, in their specific context, constitutes an SGEI, is owed to the insight that the scope and organisation of SGEI “vary significantly according to histories and cultures of state intervention.”¹⁴ The European Commission continues to reason that services of general interest

“can be defined as the services, both economic and non-economic, which the public authorities classify as being of general interest and subject to specific public service obligations. This means that it is essentially the responsibility of public authorities, at the relevant level, to decide on the nature and scope of a service of general interest.

Public authorities can decide to carry out the services themselves or they can decide to entrust them to other entities, which can be public or private, and which can act either for-profit or not. At the same time, providers of these services must respect the rules laid down in the EC Treaty and in secondary EU law where these are applicable.”¹⁵

More specifically on SGEI, the European Commission reminds us on the special conditions applying for SGEI. Due to their

“EU dimension, a number of network industries which perform services of general economic interest are now subject to sector-specific EU directives. In partnership with national, regional and local authorities, the EU therefore has a role to play in framing the principles and conditions for the operation of a wide range of services. This shared responsibility is reflected in the Treaty and will be underlined in the Protocol on services of general interest to be annexed to the Treaty of Lisbon.”¹⁶

¹³ See Wollmann, H. 2007. p. 6.

¹⁴ See **European Commission 2007b**.

¹⁵ See **COM:2007:0725:FIN:EN:HTML**.

¹⁶ See **COM:2007:0725:FIN:EN:HTML**.

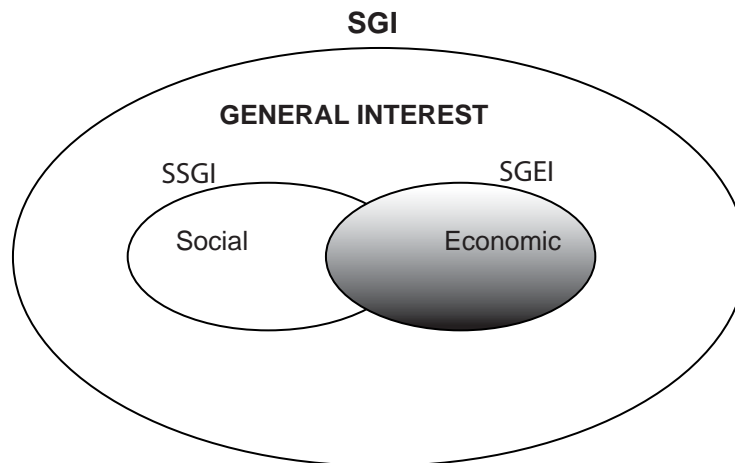


Figure 2.1. SGEI in relation to general interest services (European Commission SEC(2011) 1581 final).

In summary, due to different traditions and cultures in public administration and public law as well as regards the institutional organisation of the provision of SGEI and SGI, the meanings and the content of SGEI differ in EU MS.¹⁷

The European Commission made the following attempt to visualise the embeddedness of SGEI in the realm of services of general interest (SGI) and their relation to social services of general interest (SSGI). As can be seen from the diagram, SGEI are partially overlapping with SSGI.

To conclude this sub-section, the following pieces of legislation affecting SGEI should be mentioned:

- Community framework for State aid in the form of public service compensation (2005/C 297/04) (also referred to as the Monti/Community Framework)
- COMMISSION DECISION of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (also referred to as the Monti / Commission Decision) (notified under document number C(2005) 2673) (2005/842/EC)

In a Finnish context, the following laws are relevant for the provision of SGEI:

- Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003)
- Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta (300/2001)
- Valtioneuvoston asetus valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä (89/2011)

¹⁷ The appendix 3 (liite 3) contains a list of examples how national constitutions deal with the provision of economic and social activities which are of relevance in the context of providing SGEI.

I.2. Definitions

Services of general economic interest (SGEI)

Before discussing related terminology and more specific elements and ideas behind the concept of SGEI, I consider the following definition by the European Commission worth looking at:

“SGEIs are services that may not be provided by the market alone, or may be provided on terms considered to be unsatisfactory from a social point of view. The intervention from the State may become necessary either through regulation or subsidies or both.”¹⁸

In relation to this definition, SGEI are therefore different from ordinary services. Public authorities, irrespective of the level of activity at which they are operating, hold that the provision of such services is a necessity if not an obligation. Yet, the market is neither interested in their provision nor convinced of the profitability of the supply of such services. In that sense, the concept of SGEI is to be seen in connection with the “concern to ensure that a quality service is provided at an affordable price everywhere for everyone.”¹⁹

It is to the discretion of each MS to define services which it deems to be vital and which are not provided by the open market. One obvious example is social housing.

However, as frequently criticised, it is not fully clear as to how far the freedom of MS to define SGEI goes.²⁰ Furthermore, it is also rather unclear as to what those services are which MS’ authorities deem different from ordinary services and which should be provided even when the market fails to provide them.²¹ There is no doubt, however, that it is not relevant whether the undertakings which provide SGEI and get some or all of their costs compensated by the State for providing services are from the public or private sector.²²

The Protocol on Services of General Interest annexed to the Treaty of Lisbon, for the first time, introduced the notion of services of general interest in primary EU law, whereas previous treaties only referred to services of general economic interest.²³ A useful and easy comprehensive distinction of *Services of general economic interest* and *Non-economic services* is made on the EU’s EUR-Lex pages²⁴.

¹⁸ See European Commission, 2011f.

¹⁹ See the “Summaries of EU Legislation” pages at http://europa.eu/legislation_summaries/other/126087_en.htm. Note that there is no consistent reference to SGEI throughout the paragraph as the European Commission also uses the term “services of general interests” when defining SGEI.

²⁰ This point was raised by the Danish scholar Ulla Neergaard at the CLEEN Workshop organised by the Centre for Competition Policy of the University of East Anglia, 11–13 June 2007. The presentation is available online at http://www.slidefinder.net/C/Concessions_Competition_SGEI_The_Changing/9251794/p2.

²¹ Ibid.

²² See Draft Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

²³ *The protocol contains two articles:*

Article 1 – The shared values of the Union in respect of services of general economic interest within the meaning of Article 16 of the Treaty on the Functioning of the European Union include in particular:

- the essential role and the wide discretion of national, regional and local authorities in providing, commissioning and organising services of general economic interest as closely as possible to the needs of the users;
- the diversity between various services of general economic interest and the differences in the needs and preferences of users that may result from different geographical, social or cultural situations;
- a high level of quality, safety and affordability, equal treatment and the promotion of universal access and of user rights.

Article 2 – The provisions of the Treaties do not affect in any way the competence of Member States to provide, commission and organise non-economic services of general interest.

²⁴ EUR-Lex is a service providing access to legal texts maintained by the European Union.

As regards *Services of general economic interest*, it has been noted that

“the provision and organisation of these services are subject to internal market and competition rules of the EC Treaty since their activities are economic in nature. In the case of large network industries having a clear European-wide dimension, such as telecommunications, electricity, gas, transport and postal services, the services are regulated by a specific EU legislative framework. (...)”²⁵

The services which this book discusses in subsequent chapters—services provided in rural Finland—will not fall into this category. However, other services of general economic interest,

“such as those in the area of waste management, water supply or waste water treatment, are not subject to a self-standing regulatory regime at EU level. However, specific Community rules such as public procurement, environmental and consumer protection legislation apply to certain aspects of the service.

In addition, a number of services of general economic interest are also subject to the regulatory framework established by the Services Directive.”²⁶

Non-economic services, by contrast to *Services of general economic interest*, are services

“for instance traditional state prerogatives such as police, justice and statutory social security schemes [which] are not subject to specific EU legislation, nor are they covered by the internal market and competition rules of the Treaty. Some aspects of the organisation of these services may be subject to other rules of the Treaty, such as the principle of non-discrimination.”²⁷

While this distinction is very useful, one term, which frequently appears in the context of service provision and bringing both concepts together again, is ‘general-interest services’. As an umbrella term, those services include both non-market services and SGEI.

General-interest services (Yleishyödylliset palvelut)

The EUR-Lex pages define general-interest services being

“in the general interest by the public authorities and accordingly subjected to specific public-service obligations. They include non-market services (e.g. compulsory education, social protection), obligations of the State (e.g. security and justice) and services of general economic interest (e.g. energy and communications).”²⁸

²⁵ This citation stems from the EUR-Lex internet pages and is available online at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:HTML>.

²⁶ This citation stems from the EUR-Lex internet pages and is available online at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:HTML>.

²⁷ Ibid.

²⁸ See http://europa.eu/scadplus/glossary/general_interest_services_en.htm. The Finnish translation, available online at http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/general_interest_services_fi.htm, is the following: “Yleishyödylliset palvelut ovat voittoa tavoittelevia tai tavoittelemattomia palveluja, joita viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille on sen vuoksi asetettu erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Niihin kuuluvat voittoa tavoittelemattomat palvelut (esim. oppivelvollisuuden mukainen koulutus ja sosiaaliturva), yhteiskunnan määrätehtävät (esim. turvallisuus ja oikeus) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (esim. energia ja viestintä). (...) Euroopan komissio julkaisi toukokuussa 2003 vihreän kirjan yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa. Tällä asiakirjalla aloitettiin keskustelu Euroopan unionin roolista yleishyödyllisten palvelujen tarjonnan edistämiseksi ja näiden palvelujen yleishyödyllisten tavoitteiden määrittelyssä sekä palvelujen organisointi-, rahoitus- ja arviointitavasta. Tämän keskustelun jatkoksi komissio antoi toukokuussa 2004 valkoisen kirjan, jossa se esittelee Euroopan unionin omaksumaa toimintamallia laadukkaiden yleishyödyllisten palvelujen kehittämisen edistämiseksi. Asiakirjassa esitellään pääpiirteittäin strategia, jonka avulla pyritään varmistamaan kaikkien unionin kansalaisten ja yritysten mahdollisuus saada laadukkaita yleishyödyllisiä palveluja kohtuuhintaan. (...)”

The Green Paper on services of general interest in Europe adopted by the European Commission in May 2003 shifted the focus on the status of the European Union in this field, particularly in its role as a promoter of the supply of general-interest services, as well as regarding the definition, organisation, financing and evaluation of general-interest objectives. The debate was deepened in a White Paper on services of general interest published by the European Commission in May 2004.

This White Paper further defined the approach taken by the EU in the development of quality general-interest services and, according to the EU “presents the elements of a strategy to ensure that all citizens and firms in the Union have access to quality general-interest services at affordable prices.”²⁹

Two other concepts which are of relevance when looking at SGEI are universal service and the principle of subsidiarity. The former stands for accessibility to affordable services and has the user in focus. The latter relates to the delivery of services and particularly the impact of legislation on the delivery and the provider of the service.

Universal service (Yleispalvelut)

“Universal service is a concept developed by the Community institutions. It refers to the set of general interest demands to which services such as telecommunications and the mail should be subject throughout the Community. The aim is to ensure that all users have access to quality services at an affordable price.”³⁰

The principle of subsidiarity (Toissijaisuus)

“The principle of subsidiarity is defined in Article 5 of the Treaty establishing the European Community. It is intended to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizen and that constant checks are made as to whether action at Community level is justified in the light of the possibilities available at national, regional or local level. Specifically, it is the principle whereby the Union does not take action (except in the areas which fall within its exclusive competence) unless it is more effective than action taken at national, regional or local level. It is closely bound up with the principles of proportionality and necessity, which require that any action by the Union should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.”³¹

For a summary of what all the definitions discussed in this section could mean when they are practised on the ground, it is worth looking at the internet pages of the *Scottish Government State Aid Unit*.

These provide us with definitions and summaries of a number of important common characteristics of SGEI which are useful also in the context of rural Finland:

²⁹ See http://europa.eu/scadplus/glossary/general_interest_services_en.htm.

³⁰ See http://europa.eu/scadplus/glossary/universal_service_en.htm. The Finnish translation, available online at http://europa.eu/scadplus/glossary/universal_service_fi.htm, is the following: “Yleispalvelujen käsite on EU:n toimielimien kehittämä. Se liittyy yleistä etua koskeviin vaatimuksiin, jotka muun muassa viestintä- ja postipalvelujen on täytettävä koko yhteisössä. Tavoitteena on varmistaa, että laadultaan tyydyttäviä vähimmäispalveluja voidaan saada kaikkialla kohtuuhintaan.”

³¹ See http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm. The Finnish translation, available online at http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_fi.htm, is the following: “Toissijaisuusperiaate määritellään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklassa. Periaatteen tarkoituksena on varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Sen mukaan on tarkistettava, onko aiheellista toimia yhteisön tasolla, kun otetaan huomioon jäsenvaltio-, alue- ja paikallistason suomat mahdollisuudet. Käytännössä toissijaisuus merkitsee, että unioni ryhtyy toimiin aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa, että se on tehokkaampaa kuin kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toiminta. Toissijaisuusperiaate liittyy läheisesti suhteellisuuden ja välttämättömyyden periaatteisiin. Niiden mukaan unionin toiminnassa ei tule ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.”

“• **Economic Services** – State aid rules only apply to “undertakings” (this is any entity engaged in economic activity, regardless of its legal status or the way in which it is financed) engaged in an economic activity (consists of offering goods and/or services on a given market, even if the motive is social, charitable or not-for-profit. Examples of economic activity are the public funding of social housing, airports and transport.

• **Non-economic activities** – do not come within the remit of SGEI – They consist of core services provided by the national or local government e.g. the public funding of a police force, army, and State education. There is not an open market in these areas.

• **General Interest** – the service must be for the good of the general populous and not restricted to certain individuals. In the case of activities funded by a Local Authority a service open to everyone within that specific area would suffice.

• **Market failure** – if a service is already being provided on the open market, generally there would not therefore be justification for an SGEI, for example a MS may have to step in to provide a vital transport service which otherwise would cease due to a lack of profitability. This is the case with several maritime transport links to Scottish Islands.

• **Generally**, if a service is procured by a public authority via an open and competitive tender there is no State aid. The authority is simply paying for a service and the provider has been chosen in an open manner. There should be no element of subsidy involved. However Commission case law has shown that even when a service has been procured there can still be an element of subsidy, each case has to be looked at on an individual basis.”³²

After referring to terminology which is relevant in the context of SGEI, the next section is to exemplify what SGEI are and how they have been implemented.

II. Examples of SGEI³³

As I have demonstrated above, the definition and scope of SGEI and related concepts are rather complex. In order to further open up what the SGEI are, this section intends to give some concrete examples of SGEI as implemented throughout the EU and partially also confirmed by decisions of the European Court of Justice (ECJ).³⁴ After providing examples of SGEI (subsection II.1.), I will zoom in on two EU MS–Austria and Germany. By doing this, I will show that the issue of SGEI becoming part of service provision is not only complex but also not free from tension (Subsection II.2.).

II. 1. Examples of SGEI in the EU

In a recent document,³⁵ the European Commission reminds us that it is not possible to create an exhaustive list of all those activities which would a priori never be economic. This is mainly due to political and economic specificities in all the MS, who determine whether services are economic or non-economic. Nonetheless, the following table contains a non-exhaustive list of services which are and were treated as SGEI.

³² This list is available online at <http://www.stateaidscotland.gov.uk> (3.8.2010).

³³ On the applicability of state aid rules to SGEI and especially to social services of general economic interests (SSGI) for examples which are considered ‘economic’ in judgements of the ECJ, see COM SEC(2007) 1516 final.

³⁴ The appendix contains a list of relevant case law in the context of SGEI and SGI.

³⁵ See European Commission, 2011c, p. 4.

Table 2.1. Examples of SGEI in the EU.

Social and Health Care	Transport and Infrastructure	Cultural SGEI	Other
Emergency service	Electricity	Cultural institutions	Optional insurance schemes operating according to the principle of capitalisation, even in the case they are managed by non-profit organisations ³⁶
Emergency and patient transport services ³⁷	Gas and water supply	Tourism	Technology and economic promotion
Medical services provided either in a hospital environment or outside such an environment ³⁸	Lifeline ferry services	Trade fairs	
Provision of funds to municipalities and voluntary housing bodies for housing at cheaper rents	Lifeline air travel to remote islands	Adult education	
Provision of general mortgage funds, affordable housing schemes aiming at providing low-cost housing, rental subsidy schemes and grant schemes for elderly and disabled persons, as well as socially disadvantaged households ³⁹	Management of transport infrastructure ⁴⁰		
Public employment procurement exercised by public agencies ⁴¹	Postal services		
Social housing	Provision of infrastructure ancillary to social dwellings, such as roads, shops, playgrounds, places of recreation, parks, allotments, open spaces, sites for places of worship, factories, schools, offices and other buildings or land and such other works and services, which is needed to ensure a good environment for social housing ⁴²		
	Public transportation		
	Sewage removal		
	Waste disposal		

³⁶ Cases C-244/94, FFSA, [1995], ECR I-4013, paragraphs 17–22 , C-67/96, Albany, [1999], ECR I-5751, paragraphs 80–87.

³⁷ Case C-475/99, Glöckner, 2001 ECR I-8089, paragraph 20.

³⁸ Cases C-157/99, Smits, 2001, ECR I-5473, paragraph 53, 286/82 and 26/83 Luisi and Carbone, 1984, ECR 377 paragraph 16; C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, 1999, ECR I-4685, paragraph 18, C-368/98 Abdon Vanbraekel, 2001, ECR I-5363, paragraph 43, T-167/04, Asklepios Kliniken GmbH, [2007], paragraphs 49–55.

³⁹ Commission Decision in case N 89/2004 - Ireland - Guarantee in favour of the Housing Financing Agency, Social housing schemes funded by the HFA, OJ C 131 of 28.05.2005, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n089-04.pdf.

⁴⁰ Case C-82/01 P Aéroports de Paris v. Commission [2002] ECR I-9297.

⁴¹ Case C-41/90, Höffner and Elser, 1991, ECR I-197, paragraph 21.

⁴² Commission decision in case N 395/05 - Ireland – Loan guarantees for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency (HFA), OJ C 77 of 05.04.2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf.

As regards the organisation and functioning of SGEI, the EU MS have a wide margin of discretion to do so. The European Commission argued that

“Public authorities can allocate a subsidy or a tax benefit, but they can also award an exclusive or special right to the service provider, in order to ensure the performance of the SGEI/SSGI provision, as long as this right does not exceed what is necessary to ensure the performance of the SGEI/SSGI under economically acceptable conditions.”⁴³

II.2. Examples from Austria and Germany

To exemplify some positions from Austria, I looked at how the city of Vienna organises some sectors relevant for a discussion of SGEI. Those are water, public transportation, social and health services, and waste management. Due to the resistance of some MS and an internal study by the European Commission, the city of Vienna refrained from liberalising its water sector.

The city also refers to numerous negative examples from other countries on the effects of opening the market in this sensitive area, such as the deterioration of water quality due to lack of investment, rising prices, the loss of water due to lack of maintenance of pipe systems, or poor environmental protection. Considering all this, Vienna continues to oppose the liberalisation of the water sector.⁴⁴

Due to the possible negative impact on *public transportation*, such as price increases, disintegration of the network or crumbling infrastructure, the city of Vienna is against liberalising this sector.

This position was also confirmed by the EU since, after years of debate and negotiations, the EU decided in 2007 that local authorities should continue to have a freedom of choice as to whether they provide public transport themselves or open it up for competition.⁴⁵

Opening the market to such a sensitive area as *social and health services* would, according to the city of Vienna, rather stand for profit-oriented policy instead of considering individual needs. Gains in this sector, so the position of the city, can only be obtained through savings on the expense of the people, such as savings in personnel and support facilities, reduction of services, use of outdated equipment and not least the reduction of research activity. All in all, the city of Vienna is thus against the liberalisation of such services.⁴⁶ At least if it comes to the notification of compensation, the Commission has pointed to their specific characteristics and meaning and thus argued for an exemption from notification.⁴⁷

*The city of Vienna took also the position which a well-functioning waste management system included also environmental education for children and adults, the formulation of strategies for prevention, the systematic waste collection and other services, such as waste consultation. Liberalisation potentially leads to poorer environmental protection or quality losses.*⁴⁸

In *Germany*, the provision of public services (*Daseinsvorsorge*) includes both services of economic and non-economic nature. A distinction is not easy to make. The underlying principles of service provision are that German citizens have equal and non-discriminatory access to services. Furthermore, services should be reliable and stable as well as inclusive and comprehensive. They should be provided at reasonable prices and underlie the democratic control and responsibility of the public sector. Services are implemented by municipalities or they might be assigned to cooperatives or the private sector.

There is broad agreement among representatives of German municipalities that services of social character and provided under the principle of local self-government should be exempted from competition.

⁴³ See COM SEC (2007) with reference to case law to confirm this position (Cases C-320/91, Corbeau [1993], ECR p. I-2533, paragraphs 14–16, C-67/96, Albany, [1999], ECR I-5751, paragraph 107).

⁴⁴ See <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/wasser.html>.

⁴⁵ See <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/verkehr.html>.

⁴⁶ See <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/soziale-dl.html>

⁴⁷ See “Accordingly, provided that...” See **European Commission 2011e, p. 3.**

⁴⁸ See <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/abfall.html>.

One interviewee⁴⁹ highlighted that one should consider and reflect on regional economic development plans in this context in general and on the definitions of the general economic interest in different areas, in particular as well. In other words, looking at the specificities and needs of different areas makes, according to the interviewee, very much sense.

On the situation and implementation of SGEI in Germany, Eichhorn observed that

“in addition to the rendering of services determined by local policy in the main areas of electricity, gas and water supply, as well as public transportation, there are also a number of other local public service sectors that private competitors are currently entering which are now being guided from the demand side of the economy. Examples include: sewage removal, waste disposal, housing, trade fairs, tourism, technology and economic promotion, health care, social services, cultural institutions and credit management.”⁵⁰

III. SGEI in the EU and in different EU Member States–Sub-regional perceptions

As has been argued in a study on local government in the EU,

“municipalities in Europe are concerned with the basic question of how the internal market and the provision of public utilities can be combined. The intersections but also the frictions between EU and municipal level are huge.”⁵¹

In this work, concern was particularly voiced over public procurement law and the future of inter-municipal co-operation. Such argument was made

“that local government offices and municipal actors are very concerned that the Commission, covered up by the ECJ [European Court of Justice], constrains opportunities for inter-municipal cooperation to an increasing degree. Certain “forms of inter-municipal cooperation that have existed for several years and even decades, for example municipal special purpose associations are suddenly subject to public procurement law. This caused at our level a high degree of legal uncertainty.”⁵²

The European Commission’s proposals in its Green Paper on Services of General Interest, published in May 2003, were heavily criticised.

In the subsequent consultations, associations representing municipal interests criticised the legal insecurity of municipalities in providing Services of General Interest against the background of the proposed new framework directive.⁵³ In a joint declaration, the German *Länder* and the Federal Government also argued that responsibility for defining, organising and financing services of general interest should be with the MS and not the EU.⁵⁴

As a summary of positions and practices in selected EU MS outlined on the following pages will show, they are not uniform. In 2010, the European Commission invited public service providers and their associations, public service users and their associations, stakeholders, citizens and other interested parties to express their views on the application of SGEI. The following is meant to give an overview of the results of these public consultations on State aid rules on services of general economic interest.

The period of consultation was from 10 June 2010 to 10 September 2010. Analysing and discussing positions expressed by different stakeholders gives us a good overview on how SGEI have made it to the day-

⁴⁹ The interview was conducted 26.10.09. The interview was unstructured and had an exploratory purpose. The interviewee was a municipal manager from Eastern Germany.

⁵⁰ See Eichhorn 2007.

⁵¹ See Kettunen and Kull 2009, p. 134.

⁵² See Kettunen and Kull 2009, p. 135.

⁵³ See “2.Jahresbericht des Europabüros des Deutschen Städtetages 2003/2004”, p. 9.

⁵⁴ See Der Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa (hrsg.) 2006, p. 9.

to-day practice and administrative reality at the EU's sub-regional levels. The questions and positions with which this final part of Section III will deal are the following:

- Is it clear which activities may be considered an SGEI?
- Were difficulties encountered in applying the conditions of Article 107(1) of the TFEU?⁵⁵
- Were difficulties encountered in applying the Altmark conditions?
- Were difficulties encountered in the entrustment of local SGEI, in particular those of a social character?
- Are principles on which the Altmark decision and the Framework⁵⁶ are based on appropriate to preserve an equal footing between SGEI providers and commercial providers and to avoid distortions of competition and intra-Community trade?
- The provision of public services does not affect at all, or in any significant way, intra-Community trade
- Has guidance been provided to public service providers in order to allow for a proper allocation of costs and revenues and to avoid cross-subsidisation between SGEI and non-SGEI activities/funds?
- The concept and identification of a 'reasonable profit'
- Have the Altmark decision and the SGEI framework been correctly implemented and knowledge on both been provided?

Is it clear which activities may be considered an SGEI? Are services, which have been qualified as SGEI by public authorities, known?

According to the Scottish Government, it seems only to be partially clear to SGEI providers, which activities may be considered an SGEI. According to the respondent to the public consultation, it is

“difficult to assess, apart from the areas which are specified in the SGEI decision and the guidance note on public sector broadcasting. Case law can be helpful e.g. Commission decisions send out a clear message that there must be a clear ‘social objective’. This is apparent in the case relating to the Dutch Housing Associations (NN 93/02, E 2/2005 and N/642/2009)). Paragraph 39 (NN 93/02), states “the Commission feels that letting homes to households that are not socially deprived cannot be regarded as a public service.”⁵⁷

To improve knowledge and awareness of SGEI, the Scottish State Aid Unit organises training courses throughout the country.

The United Kingdom responded that the “SGEI Decision may be under utilised in the UK, due to a lack of understanding of the concept of SGEI.”⁵⁸

A respondent from the German city of Leipzig argued that, as far as both Leipzig and other units of public administration in the Land of Sachsen are concerned, the experiences with SGEI are minimal. As a result, it seems to be only partially clear which activities may be considered an SGEI, despite the fact the respondent was knowledgeable about services qualified as SGEI.

⁵⁵ Article 107 TFEU is on “Notion of State Aid and Derogations.” Paragraph 1 reads as follows: Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.”

⁵⁶ The Community framework for State aid in the form of public service compensation is further explained in the Official Journal C 297 of 29.11.2005, p. 4.

⁵⁷ See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 2.

⁵⁸ See the Contribution of the United Kingdom to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 2.

A respondent from the German city of Glauchau in Sachsen confirmed this position in that he stated that activities to be considered an SGEI seem only partially clear to him. What is more, both the respondents from the city of Glauchau and the city of Thalheim in Sachsen did not know of any services which public authorities qualified as SGEI.⁵⁹ The positions of the respondent from the German county of Höxter in North Rhine-Westphalia and the city of Landshut in Bavaria were different. Both respondents answered these two questions in the affirmative.

In summary, there are different perceptions in Germany on what constitutes an SGEI. However, many actors, similar to the position expressed by the Scottish government and by the United Kingdom, seem to lack a clear picture of which activities may be considered an SGEI.

Difficulties in applying the conditions of Article 107(1) of the TFEU

Whilst the Scottish Government did not encounter any specific difficulties in applying the conditions of Article 107(1), it made a number of relevant remarks as to its application under specific conditions which show that the application of this article may cause ambivalent if not problematic results on the ground. One such condition is economic activity, the other local trade. According to the Scottish government and as regards economic activities,

“if there is no market for a product/service, then it cannot still be argued to be ‘economic’, e.g. air links and maritime links to remote islands. Most of these routes are either small scale and/or not economically viable. Some of the boats/aircraft have to be custom made and therefore it is not feasible for many different operators to put a bid in for the operation of the routes. The market has ‘failed’, so why are such services still deemed to be economic? Protocol 26 of TFEU may provide the basis upon which to determine this.”⁶⁰

As regards local trade, the Scottish government reminds us that

“this can be difficult to measure and the Scottish government always errs on the side of caution when we are asked for advice. The Commission interpretation of what constitutes local trade has recently seemed quite restrictive e.g. N 293/2008 states that public libraries in Hungary are in competition with bookshops because they are operating as undertakings. We believe that this should be considered a duty of the MS to provide such a general service to the population. A significant degree of confusion has been created by apparently differing case law.”

In summary, the Scottish government was arguing in favour of more clarity over what constitutes ‘local trade.’⁶¹

Most of the German respondents faced some difficulties in applying Article 107(1) TFEU. The respondent from the city of Leipzig said that in such areas as economic activities and advantages, the effect on trade and transfer of State resources are specifically concerned. Asked to further elaborate on these points, the respondent added that they concern, for instance, the transfer of goods and land into the assets of the city’s subsidiary companies or “impacts on intra-Community trade through cultural events.”⁶²

⁵⁹ See the contributions of the City of Glauchau and the City of Thalheim to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, pp 2–3.

⁶⁰ See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 3.

⁶¹ Ibid. In this context, the Scottish respondent refers to two examples of case law. In the case *Bataviawerf – Reconstruction of a vessel from the 17th century* (N377/2007) the interpretation was that “Bataviawerf addresses a very local demand and it is not aimed at attracting international visitors. Bataviawerf is visited by the inhabitants of the town and the surrounding area. The scientific and cultural activities of Bataviawerf are dedicated to the local and national Dutch maritime history. The other case was *Hungarian libraries and museums* (N 293/2008) where “the Commission deemed some of the activities to be aid under Article 107 3 (d) and some not to constitute aid within the meaning of Article 107,” although one might have expected the scope and scale being rather local as in the case of Bataviawerf. See pp. 3–4.

⁶² See the Contribution of the City of Leipzig to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 3.

The respondent from Landshut encountered some difficulties in relation to Article 107(1) TFEU as well. He mentioned kindergartens or subsidising building activities of associations are concerned. The respondent from the county of Höxter added that it proves often difficult to make a distinction between ‘economic activity and non-economic activity’, a problem which is exacerbated by differences in EU and national law.⁶³ Another problem observed is the demarcation and definition of activities relating to the single market and local trade. According to the respondent “activities of relevance for the single market should only be those services which reach beyond the (local) spheres of activities of municipalities and beyond the provision of services for citizens.”⁶⁴

In a recently published communication, the European Commission, referring to the European Court of Justice, demonstrated that it might prove to be difficult to clarify the issue of inter-community trade.

On the one hand, there is not a “threshold or percentage below which trade between Member States can be regarded as not having been affected” nor does “the relatively small amount of aid or the relatively small size of the recipient undertaking (...) a *priori* mean that trade between Member States may not be affected.”⁶⁵ On the other hand, there are cases where the European Commission concluded that activities were purely local in character, such as swimming pools, local hospitals, local museums, and local cultural events.⁶⁶

At least as regards the *de minimis* rules applied to SGEL, the European Commission has stated that

“the ceiling below which advantages granted to such undertakings may be deemed not to affect trade between Member States and/or not to distort or threaten to distort competition can in some cases differ from the general *de minimis* ceiling established under Regulation 1998/2006.”⁶⁷

The wording “can in some cases” again leaves room for interpretation.

Difficulties in applying the Altmark conditions

Many respondents to the public consultation faced difficulties in applying the Altmark conditions. For the Scottish government, particularly the fourth criterion⁶⁸ of Altmark

“is very difficult to meet. Often there is no ‘typical undertaking’ with which to compare. Perhaps further guidance could be issued on the application of Altmark or it may be clearer to no longer incorporate Altmark in the SGEL package. The recent BUPA case has added to confusion over Altmark as it appears to have undermined all of the 4 criteria in Altmark.”⁶⁹

⁶³ See the Contribution of the county of Höxter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 3.

⁶⁴ See the Contribution of the county of Höxter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 3.

⁶⁵ See Draft Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules granted for the provision of services of general economic interest, p. 10.

⁶⁶ See Draft Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules granted for the provision of services of general economic interest, p. 10.

⁶⁷ See European Commission, 2011a, p. 2. Emphasis was added by the author of this text.

⁶⁸ The fourth criterion which followed the Altmark decision of the European Court of Justice is one of the four cumulative conditions under which public service compensation does not constitute State Aid. The criterion defines which “where the undertaking which is to discharge public service obligations is not chosen pursuant to a public procurement procedure which would allow for the selection of the tenderer capable of providing those services at the least cost to the community, the level of compensation needed must be determined on the basis of an analysis of the costs which a typical undertaking, well run and able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those obligations.” This citation stems from the internet pages of the Finnish Ministry of Employment and the Economy.

⁶⁹ See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 5.

The United Kingdom took a very similar position arguing that

“the Altmark criteria are both opaque, and difficult to meet under any interpretation. In particular, the fourth criterion of Altmark is very difficult to meet. In many cases, there is no ‘typical undertaking’ with which to compare.”⁷⁰

The position of the city of Leipzig was very similar to the ones of the UK and the Scottish government, whilst some of the German respondents said they faced difficulties only partially (e.g. city of Landshut) or did not answer to this question. The European Commission made an attempt to further clarify a ‘typical, well-run undertaking.’ In the absence of any “official definition, the Member States should apply objective criteria which are economically recognised as being representative of satisfactory management. The Commission considers that simply generating a profit is not a sufficient criterion for deeming an undertaking to be ‘well run’.”⁷¹

Difficulties in the entrustment of local SGEI, in particular those of a social character

The Scottish government did not face specific difficulties in this context. In the Scottish case, both air and maritime routes are localised in nature and limited to certain individuals being residents of specifically designated areas. Thus, this particular entrustment did not cause problems.⁷² This was also the case in the German cities of Glauchau and Landshut, in the Municipality of Rackwitz as well as in the county of Hörter.

One explanation for this rather positive assessment is that power of entrustment is decentralised. As the European Commission has once more stressed, it is Member States which entrust undertakings with the responsibility of operating SGEI and that the term ‘Member State’ in this context covers also regional and local authorities in addition to central ones.⁷³

In the draft *Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, the European Commission made an attempt to further clarify the special status of health care and social services if it comes to notification.

“Accordingly, provided the activities of the undertakings in question are essentially limited to the provision of health care and social services, they should also benefit from the exemption from notification provided for in this Decision, even if the amount of compensation they receive exceeds the general compensation threshold laid down in this Decision.”⁷⁴

Provision of guidance to public service providers in order to allow for a proper allocation of costs and revenues and to avoid cross-subsidisation between SGEI and non-SGEI activities/funds

The Scottish government does and did provide guidance to public service providers. The German cities of Landshut and Leipzig as well as the municipality of Rackwitz answered that there is no such guidance provided. For the cities of Glauchau and Thalheim and the county of Hörter this question was not applicable.

⁷⁰ See the Contribution of the United Kingdom to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 3.

⁷¹ See European Commission, 2011d, p. 16.

⁷² The respondent further explicates on the specific arrangements operating as an “Aid of a Social Character”: “The Air Discount Scheme (ADS) aims to tackle the problem of high air fares for the remotest communities in the Highlands and Islands by providing a discount of 40% on the core air fare on eligible routes. The scheme is only open to individual resident on one of the designated areas: Western Isles, Orkney Isles, Shetland Isles, Islay, Jura, Caithness and North-West Sutherland.” See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 7.

⁷³ See European Commission, 2011c, p. 4.

⁷⁴ See Draft Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, p. 3.

Concept and identification of a ‘reasonable profit’

The answers to this question were quite different when comparing Scotland and Germany. The Scottish government mentioned serious difficulties in terms of comparing companies which undertake similar services, when there are no such companies with which to compare. Furthermore and according to the respondent, there have been difficulties “in measuring a “reasonable profit” when a subsidised company providing an SGEI has no other business or revenue but is there purely to run an SGEI.”⁷⁵

The perceptions in Germany were the following. Whilst the city of Landshut had no difficulties in identifying and conceptualising ‘reasonable’ benefit, the cities of Glauchau, Leipzig and Thalheim, the county of Höxter as well as the municipality of Rackwitz stated that this question was not applicable to them.

In the Commission Decision on the application of Article 106(2) of the TFEU, the Commission took this point up and, in a rather technical manner, further explained what it understands by a reasonable profit.⁷⁶ In technical terms and for experts dealing with this subject on a daily basis, this definition might lead to further clarity. I have doubts, however, that this definition will easily open up to all members of the social economy and even to practitioners from the public sector.

Public service compensations below certain thresholds

Public service compensations below certain thresholds are exempted from notifications. One such exemption is less than €30 million granted per year to undertakings with a turnover of less than €100 million. One question is whether public authorities and service providers faced difficulties with classification of the compensations in this category.

The Scottish government did face difficulties in this context. Asked for its position on the ceilings provided by the Altmark decision and whether those allow for simplification by ensuring correct application, the respondent made the argument that neither is the purpose of these ceilings fully clear nor how these figures have been calculated. Those figures appeared somewhat artificial. What is more,

“there are discrepancies between the SGEI decision, the maritime cabotage rules and Regulation 1008/2008, the latter providing common rules for the provision of air services. For example, the maritime cabotage rules state that when a Member State imposes public service obligations, it shall do so on a non-discriminatory basis. This indicates that regardless of passenger numbers ferry services should be procured. This leads to the question: What is the purpose of the 300,000 passenger cap in the SGEI decision? Regulation 1008/2008, also seems to contradict the SGEI package to an extent. It states that an appropriate aviation provider must be tendered for unless passenger numbers are less than 10,000. This is inconsistent with the cap of 300,000 for air and maritime passengers in the SGEI decision.”⁷⁷

For some of the German respondents, this question was not applicable. However, when asked whether the ceilings provided for by the Altmark decision allow simplification while ensuring correct application, the respondent from the county of Höxter argued that “own de-minimis ceilings for SGEI (min. 500,000€) would be desirable and potentially led to a simplification of state aid law.”⁷⁸ In its draft regulation, the

⁷⁵ See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 9.

⁷⁶ **The European Commission, defines a reasonable profit in the following way: “Reasonable profit should be determined as a rate of return on capital that takes into account the degree of risk, or absence of risk, incurred. Profit not exceeding the relevant swap rate plus 100 basis points should not be regarded as unreasonable. In this context, the relevant swap rate is viewed as an appropriate rate of return for a risk free investment. The premium of 100 basis points serves, inter alia, to compensate for liquidity risk related to the fact that an SGEI provider that invests capital in an SGEI contract commits this capital for the duration of the entrustment act and will be unable to sell its stake as rapidly and cheaply as is the case with a widely-held and liquidity risk-free asset.” See European Commission, 2011e, p. 4.**

⁷⁷ See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 12. As a reminder, Regulation 1008/2008 was on common rules for the operation of air services in the Community.

⁷⁸ See the Contribution of the county of Höxter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 11.

European Commission stressed that it will reflect both size and locality of those to provide SGEI in its consideration of *de minimis* rules. According to the European Commission,

“many activities qualifying as provision of services of general economic interest, particularly when organised by small local authorities, are local in nature. It therefore appears appropriate to introduce, alongside Regulation 1998/2006, a Regulation containing specific *de minimis* rules for undertakings providing services of general economic interest.”⁷⁹

Whether the ceilings formulated in the regulation meet the expectations of providers of SGEI and the reality in rural areas of Europe is doubtful. According to the European Commission, and, in light of its ‘experience,’ SGEI

“should be deemed not to affect trade between Member States and/or not to distort or threaten to distort competition provided that it is granted by a local authority representing a population of less than 10,000 inhabitants, that it benefits an undertaking with an annual turnover of less than EUR 5 million during the two preceding financial years and provided that the total amount of compensation for services of general economic interest received by the beneficiary undertaking does not exceed EUR 150,000 per fiscal year.”⁸⁰

Are the principles on which the Altmark Decision and the Framework are based appropriate to preserve an equal footing between SGEI providers and commercial providers and to avoid distortions of competition and intra-Community trade?

The answers to this question were also not uniform. Whilst the Scottish government was of the opinion that the principles on which the Altmark decision and the Framework are appropriate to preserve an equal footing between SGEI providers and commercial providers and help avoiding distortions of competition and intra-Community trade, the county of Hörter in Germany only agreed partially. Whilst, in principle, the respondent shared the position of the Scottish government, he also raised the objection that the specific application of the principles, that means if put into practice, seems very complicated. Thus, according to the respondent “clearer and simpler rules are desirable.”⁸¹ The city of Landshut argued that those principles are not appropriate since there is “no uniform act of entrustment.”⁸² The other German respondents did not answer this question.

Referring to entrustment in its decision on the application of Article 106(2) TFEU, the European Commission further outlined what elements an act of entrustment shall contain.⁸³

At the same time, it gave broad space to the Member States to determine the form of the official acts which entrust undertakings when giving responsibility for operating services of general economic interest.

⁷⁹ See European Commission, 2011a, p. 3. Regulation 1998/2006 is on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* aid and available online at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:379:0005:0010:en:PDF>.

⁸⁰ See European Commission, 2011a, p. 3.

⁸¹ See the Contribution of the county of Hörter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 13.

⁸² See the Contribution of the city of Landshut to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 13.

⁸³ According European Commission, the entrustment act shall include:

- (a) the content and duration of the public service obligations;
- (b) the undertaking and, where applicable, the territory concerned;
- (c) the nature of any exclusive or special rights assigned to the undertaking by the granting authority;
- (d) the parameters for calculating, controlling and reviewing the compensation;
- (e) the arrangements for avoiding and recovering any overcompensation; and
- (f) a reference to this Decision.

See European Commission, 2011e, p. 8.

The United Kingdom considers the principles being appropriate but also argued in favour of registering measures as the respondent perceived the current praxis difficult to “ascertain whether there is distortion across Member States in respect of the Decision.”⁸⁴

The provision of public services does not affect at all, or in any significant way, intra-Community trade

Both the Scottish government and all German respondents were of the opinion that the provision of public services does not affect at all, or in any significant way, intra-Community trade. The city of Landshut explained that “most undertakings are only focussed on the local level.”⁸⁵

The county of Höxter argued that in addition to the local focus, “there is no competition, such as in the case of rescue services or waste management.”⁸⁶

The correct implementation of the Altmark decision and the SGEI framework and the provision of knowledge on both

The Scottish government, in spite of some the shortcomings outlined above, considers that the Altmark decision and the SGEI framework are sufficiently known and correctly implemented. This is the result of “extensive scoping work and awareness raising throughout Scotland”, which led to an increased “profile and understanding of the concept of SGEI and how it can be utilised to best advantage in the provision of many of our core services e.g. maritime transport, air transport and the provision of social housing.”⁸⁷ The State Aid Unit is to continue to provide training events across the public sector in Scotland.

The position of the UK was similar to that of Scotland, whilst the county of Höxter in Germany pinpointed at a very relevant point which explains many of the different perceptions which are also found when reading and analysing all other answers to the public consultation outlined above.

According to the respondent, there is “hardly any discussion at the municipal level” on this subject, the theme is perceived as “not very topical.”⁸⁸ Both the county of Höxter and the city of Landshut could thus only partially agree that the Altmark decision and the SGEI framework are sufficiently known and correctly implemented.

2.2 Conclusions

The implementation and organisation of SGEI in the EU take place in fairly diverse environments. Different models of public administration in the EU and EU legislation applied in distinctive national settings have been exemplarily outlined in this chapter. The renowned German political scientist Fritz Scharpf put this more elegantly arguing that

“‘integration through law’ does have a liberalizing and deregulatory impact on the socio-economic regimes of European Union member states. This effect is generally compatible with the status quo in liberal market economies, but it tends to undermine the institutions and policy legacies of Continental and Scandinavian social market economies.”⁸⁹

⁸⁴ See the Contribution of the United Kingdom to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 15.

⁸⁵ See the Contribution of the city of Landshut to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 13.

⁸⁶ See the Contribution of the county of Höxter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 13.

⁸⁷ See the Contribution of the Scottish Government to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 15.

⁸⁸ See the Contribution of the county of Höxter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 13.

⁸⁹ See F. Scharpf, 2009, p. 211.

The local level had and has to cope with interference in its responsibilities. The EU's impact on local self-government, including service provision, remains ambivalent. There is an interference—most prominently concerning local level administrations' sovereignty in planning and organisation. Whilst the Lisbon Treaty led to empowerment of local authorities in delivering SGI—they even speak of a 'new role'⁹⁰ of municipalities within EU policy due to strengthened rules of subsidiarity⁹¹—many problems in relation to SGEI are unsolved. Recent draft decisions by the European Commission are, arguably, not sufficient to improve the situation in rural areas. In this chapter, I have discussed some difficulties in this respect, such as the need for a clear definition of what is the meaning and range of a 'local market' and when do activities stretch beyond the local, which means they have an impact on intra-Community trade and the Single Market. The call for own *de minimis* ceilings for SGEI was among the solutions envisaged by service providers and organisers.

The European Commission proposed reforms targeting *de minimis* rules, which are probably not suitable for the reality of Finnish remote areas, where some of the municipalities are larger than the proposed upper limit of 10,000 inhabitants but located in sparsely populated areas with the neighbouring municipality far away. Another problem which was frequently discussed by practitioners is that of information and transforming information into practice.

This is a multi-level governance problem. Information does not easily travel from the EU institutions via the national and regional level to those locations where the rules are implemented. There is still a need for more information and guidance at sub-regional level, which are municipalities, villages and social undertakings engaged in the implementation of SGEI and SGI activities.

Searching for ways and means enabling people to cope with decreasing availability of services in rural areas, there are a number of good examples which show how Europe's rural populations succeeded in filling empty gaps left by the public sector and by companies which decided that their undertakings are not profitable enough. Rural dwellers organise services themselves to make their life more liveable. Examples include renovation of kindergartens operated by volunteers or several-generation houses. Other interesting examples are service stocks or service vouchers. Under this form of self-organisation, people might offer nursing services for children in exchange for getting support in doing groceries or being given a ride to the medical centre.

There are many interesting forms of self-organisation serving to counterbalance the market's impotence to provide services in more remote parts of the EU. Yet, they should not be considered a replacement, giving the public sector a change to withdraw from its obligations.

Coming back to SGEI, I would like to approach this topic once more as seen through the eyes of people involved in providing services for people in rural Germany. When asked to explicate on his experience with the Altmark decision and the SGEI Framework and whether both succeeded in striking the appropriate balance between the accomplishment of the public service mission and a level playing field between businesses and across MS on the Single Market, the respondent from the county of Höxter gave an answer worth considering. According to him,

“The complexity of the topic and various interpretations result in different assessments if put into practice. A simplification of the rules would lead to, and significantly promote, framework conditions for all organisations that are part of the social economy, in all Member States.”⁹²

The European Commission reacted to the observed shortcomings as it did after observing problems with Altmark and the publication of the Monti package. In order to further clarify the subject, the Commission

⁹⁰ A joint publication of the Austrian and German associations of towns, municipalities and counties (*Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Österreichischer Gemeindebund and Österreichischer Städtebund*) speaks of a new role of municipalities after the Lisbon Treaty entering into force (*neue Rolle der Kommunen nach dem Vertrag von Lissabon*).

⁹¹ On subsidiarity, see section I above

⁹² See the Contribution of the county of Höxter to the public consultation “State aid rules on services of general economic interest”, p. 15. The translation was made by the author.

has published a number of new draft communications,⁹³ decisions,⁹⁴ regulations⁹⁵ and frameworks in 2011, referred to also in this chapter. Whether the proposed reforms are realised and whether they contribute to improve some of the problems discussed in this chapter—for both service providers and the population—equally throughout the EU and also in its remote regions—remains to be seen.

The first fresh answers which we will receive on this are going to be provided in the new country reports to be published in 2012. They will contribute to a more comprehensive picture as to the state of SGEI in the EU.

References

de Burca, G. 2005. *EU Law and the Welfare State in Search of Solidarity*, Oxford: Oxford University Press.

Deutscher Städtetag. 2004. 2. Jahresbericht des Europabüros des Deutschen Städtetages 2003/2004.

Eichhorn, P. 2007. New Rules for Key German Non-Profits: The Services of General Economic Interest, in *The Public Sector Innovation Journal*, Volume 12(3), 2007, Article 7. Available on Internet: <http://www.innovation.cc/peer-reviewed/eichorn7final2draft.pdf>.

European Commission. 2011a. Commission Regulation on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid granted to undertakings providing Services of General Economic Interest (draft). Available on Internet: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_deminimis_en.pdf (1.11.2011).

European Commission. 2011b. Commission Staff Working Paper - The Application of EU State Aid rules on Services of General Economic Interest since 2005 and the Outcome of the Public Consultation. SEC(2011) 397.

European Commission. 2011c. Communication from the Commission - EU framework for State aid in the form of public service compensation (draft). Available on Internet: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_framework_en.pdf (1.11.2011).

European Commission. 2011d. Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules granted for the provision of services of general economic interest (draft). Available on Internet: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_communication_en.pdf (1.11.2011).

European Commission. 2011e. Draft Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (draft). Available on Internet: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms_docs/sgei_draft_decision_en.pdf (1.11.2011).

European Commission. 2011f. Staff working document - Reform of the EU rules applicable to State aid in the form of public service compensation SEC(2011) 1581 final.

⁹³ See Draft Communication from the Commission EU framework for State aid in the form of public service compensation. See also Draft Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules granted for the provision of services of general economic interest. As stated on page 12 of the former document, this framework is subject of review after 5 years in force.

⁹⁴ See Draft Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union. What is more, the COM asks all Member States to submit reports on the implementation of this decision and collects information on whether problems in that respect occurred. See Draft Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, p. 10.

⁹⁵ See European Commission, 2011a.

European Commission. 2007a. Commission Staff Working Document - Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation, COM SEC (2007) 1516 final.

European Commission. 2007b. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions accompanying the Communication on "A single market for 21st century Europe" - Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, COM/2007/0725 final. Available on Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:HTML>.

European Commission. 2005. "State aid: Commission provides greater legal certainty for financing services of general economic interest - frequently asked questions (MEMO/05/258).

Forsthoff, E. 1938. Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart Kohlhammer.

Forsthoff, E. 1958. Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Stuttgart Kohlhammer.

Joos, M. 2010. Zum Verhältnis von Markt- und Gemeinwohlorientierung: Die Auswirkungen der EU-Liberalisierungsinitiativen auf die Sektoren Elektrizität und Eisenbahn in Österreich, Institut fuer europäische Integrationsforschung, Working paper no. 04/2010.

Kauppi, N. 2002. "Elements for a Structural Constructivist Theory of Politics and of European Integration", Center for European Studies Working Paper Series #104, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University. Available on Internet: <http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/publications/docs/pdfs/Kauppi104.pdf>.

Krajewski, M., van den Gronden, J. & Neergaard, U. (eds.) 2009. The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe, ATMC Asser Press.

Kull, M. 2008. EU Multi-Level Governance in the Making: The Community Initiative Leader+ in Finland and Germany, Department of Political Science: University of Helsinki.

Kull, M. & Kettunen, P. 2009. Governing Europe: The Status and Networking Strategies of Finnish, Estonian and German Subnational Offices in Brussels, in Regional and Federal Studies Volume 19, Issue 1 March 2009, pp.117–142.

Mangenot, M. (dir.). 2005. Public Administrations and Services General Interest: What Kind of Europeanisation? Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).

Nergaard, U. 2007. Concessions, Competition and SGEI – The Changing Legal Framework, presentation delivered at the CLEEN Workshop organised by the Centre for Competition Policy of the University of East Anglia, 11–13 June 2007. The presentation is available on Internet: http://www.slidefinder.net/C/Concessions_Compensation_SGEI_The_Changing/9251794/p2.

OECD. 2011. Estonia Towards a Single Government Approach. Available on Internet: http://valitsus.ee/User-Files/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf (24.3.2011).

Prosser, T. 2005. The Limits of Competition Law, Markets and Public Services, Oxford: Oxford University Press.

Ryynänen, A. 2003a. Euroopan Unioni ja itsehallinto – Onko EU "kuntasokea"?, Helsinki: Kansallinen Sivistysliitto.

Scharpf, F. 2010. The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy', in Socio-Economic Review Vol. 8 No. 2, pp. 211–250.

Wollmann, H. 2007. The impact of EU deregulation and marketisation policies on local government in EU member States: German local government and the provision of energy as a case in point, Discussion paper presented to the International Symposium held on October 7–9, 2007 at the Research Centre of European Law at China University of Political Science and Law, Beijing. Available on Internet: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2007-Impact-of-EU-Regulation.pdf>.

Wollmann, H. 2002a. Recent Democratic and Administrative Reforms in German Local Government: Persistence and change". In: Caulfield, J.L. & Larsen, H.O. (eds.). "Local Government at the Millenium", Opladen: Leske + Budrich.

Wollmann, H. 2002c. Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?, in Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jahrgang, 2000/1.

Internet Sources

The City of Vienna. Available on Internet: <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/wasser.html>.

The City of Vienna. Available on Internet <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/verkehr.html>.

The City of Vienna. Available on Internet: <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/soziale-dl.html>

The City of Vienna. Available on Internet: <http://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/sektoren/abfall.html>.

The Finnish Ministry of Employment and the Economy, "Services of General Economic Interest (SGEI)". Available on Internet: <http://www.tem.fi/?l=en&s=2017>

http://europa.eu/scadplus/glossary/general_interest_services_en.htm.

http://europa.eu/scadplus/glossary/universal_service_en.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm

Other primary sources

Contribution of the Scottish Government to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the city of Leipzig / Germany to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the city of Glauchau / Germany to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the city of Thalheim / Germany to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the city of Landshut / Germany to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the municipality of Rackwitz / Germany to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the county of Höxter / Germany to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Contribution of the United Kingdom to the public consultation "State aid rules on services of general economic interest". Available on Internet: <http://www.publicservices-europa.eu/>

Consolidated version of the treaty on the functioning of the European union. Available on Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>

Member States' reports on the application of the SGEI package. Available on Internet: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/reports.html (15.2.2012)

Unstructured, exploratory interview with a municipal manager from Eastern Germany, conducted 26.10.09.

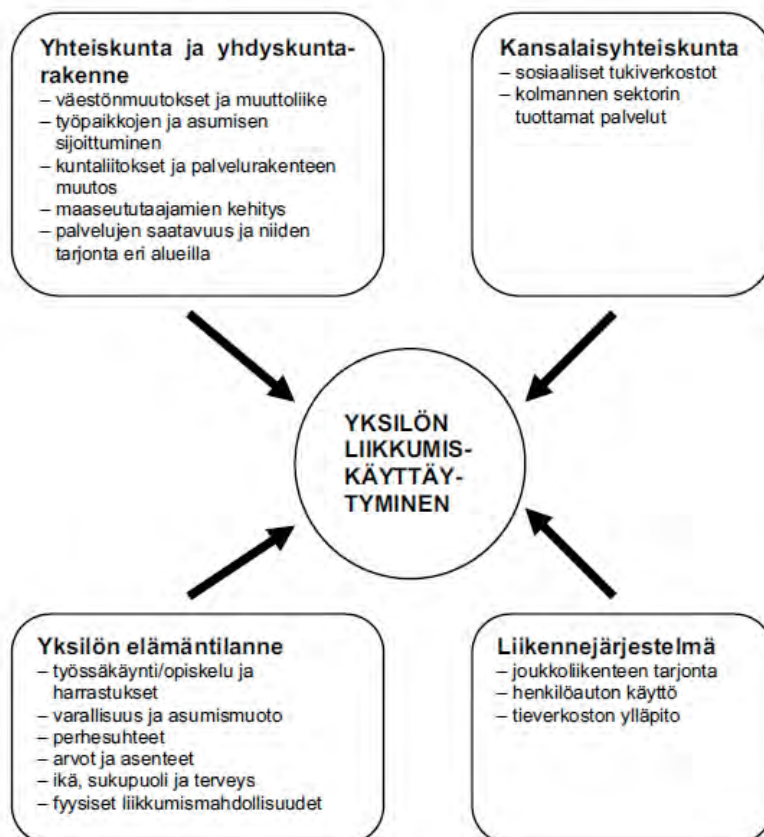
3 Palvelujen saavutettavuus: pääseekö maaseudulla markkinoille?

Olli Wuori

3.1 Taustaa

Kilpailulainsäädännön kokonaisuudesta nousevan SGEI-määrittelyn toinen keskeinen kriteeri koskee sitä, mikä on yhteiskunnallisesti tärkeä palvelu, ja toinen sitä, onko tätä palvelua koskien olemassa toimivia markkinoita vai ei. Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, miten jälkimmäistä – toimivien markkinoiden kriteeriä – on Suomen maaseudulla mahdollista lähestyä, ja mitä siitä voidaan alueellisesti karkeasti ottaen sanoa. Maaseudun oloissa merkityksellistä on tehdä ero palvelun saatavuuden ja saavutettavuuden välillä. Jos yhteiskunnallisesti tärkeä palvelu on tarjolla toimivilla markkinoilla, mutta kansalaisen ulottumattomissa, tosiasiallisesti tätä palvelua ei kansalaiselle ole.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa 2007–2013 (2010, s. 210) todetaan toimenpide 321:den yhteydessä, että: ”Hyvät ja toimivat palvelut ovat edellytys sille, että maaseutu säilyy asuttuna ja kehittyä”. Palvelut ovat kehittämisohjelman mukaan paitsi valtion ja kuntien tuottamia lakisääteisiä peruspalveluja, myös erilaisia kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja. Palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta voidaan tarkastella hyvin monesta lähtökohdasta käsin. Lehtola (2008, s. 21) esittää liikkumiskäyttämiseen maaseudulla vaikuttavan yksilöstä itsestään ja yhteiskunnasta lähteviä tekijöitä (kuva 3.1). Erilaiset olosuhteet ja



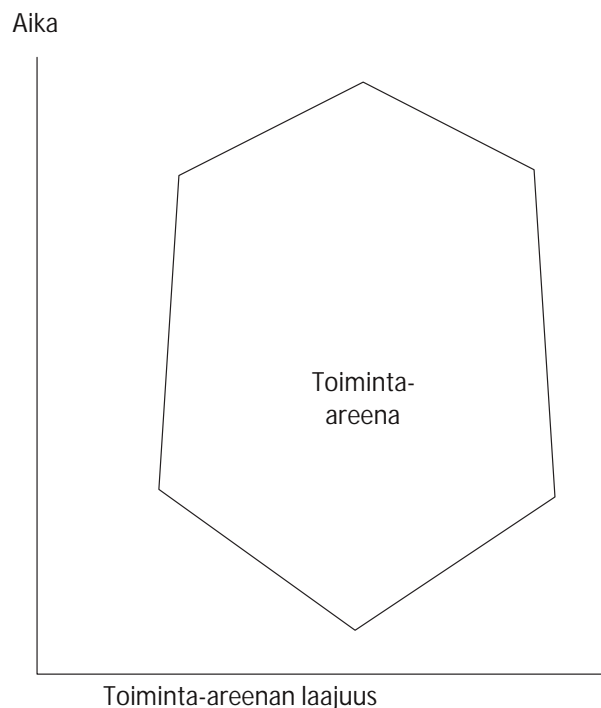
Kuva 3.1. Yksilön liikkumiskäyttämiseen vaikuttavia tekijöitä maaseudulla (Lehtola 2008, s. 21).

tekijät vaikuttavat ihmisen tapaan hankkia tarvitsemiaan palveluja ja ylipäättään siihen, mitä palveluja on mahdollista hankkia. Palvelujen laatu ja sijainti ovat näistä tekijöistä riippuvia. Aika ja tila sitovat ihmisen elin- tai toimintaympäristöönsä, jonka ehdoilla hän joutuu toimimaan. Liikkumiskäyttäytyminen näyttäytyy asetelmassa kohteena. Liikkuminen on usein välineellistä, ja sen avulla pyritään jonkin olemassa olevan tarpeen tyydyttämiseen. Tarpeet voivat puolestaan jakautua ilman liikkumista tyydytettäviin tarpeisiin ja liikkumista edellyttäviin tarpeisiin.

3.2 Hyvinvointi ja tarpeet

Hyvinvointi

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa (2010, s. 62) asetetaan toimintalinjan 3 ensisijaiseksi tavoitteeksi maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen ja maaseutuasukkaiden elämänlaadun parantaminen. Elämänlaatu liittyy sosiologi Erik Allardtin (1976, s. 36) ajattelussa sellaiseen tarpeentyydytykseen, joka ei ole määritelty aineellisten ja persoonattomien resurssien perusteella. Hyvinvointi puolestaan voidaan määritellä tilaksi, jossa ihmisellä on mahdollisuus saada keskeiset tarpeensa tyydytetyksi (ks. Allardt 1976, s. 21), tai hyvinvoinnin aste määräytyy tarpeentyydytyksen asteesta (Allardt 1976, s. 32). Allardtin käsitys hyvinvoinnista vastaa lähinnä kehittämisohjelman mielikuvaa elämänlaadusta. Joudutaan lähestymään tarpeen käsitettä ja pohtimaan sitä. Allardt (1976, s. 65–67) viittaa Stein Ringenin kehittelemään toiminta-areenan (life arena) käsitteeseen, joka on luonteeltaan hyvin yleinen. Toiminta-areenan käsitteessä ajatellaan, että yksilöllä on käytössään aina jotkut tietyt resurssit, joiden varassa hän joutuu toimimaan. Vaikka yksilöllä olisi tietoa ja taitoa toimia jollakin tapaa, niin toiminta voi olla mahdotonta toiminta-areenan puutteista johtuen. Esimerkiksi laboratorion puute haittaa fyysikon ydinfysiikan tutkimusta, tai sähköverkon puute haittaa teollisen toiminnan harjoittamista ja vaikuttaa väestön ammatinvalintaan. Yksilötasolla voitaneen ajatella, että syntymän jälkeen ihmisen toiminta-areena laajenee, kunnes vanhuudessa se alkaa tulla jälleen pienemmäksi (kuva 3.2). Osittain kyseessä on myös liikkumisen tulemien esteellisemmäksi, mikä vähentää tarjolla olevia mahdollisuuksia. Kuva on yleistävä, sillä kehitys ei ole lineaarista ja elämässä on usein erilaisia pullonkaulatilanteita, joissa toiminta-areena supistuu. Periaatteessa ihmisen hallussa oleva toiminta-areena liittyy sekä olemassa oleviin resursseihin että kykyyn käyttää resursseja.



Kuva 3.2. Toiminta-areenan laajuus ihmisen elinkaaren aikana, yleistetty kuva.

Yhteiskunnallinen asema, terveys ja ihmisen kehittyminen elinkaaren vaiheissa tekevät toiminta-areenoista ja niiden vaihtelusta yksilöllisesti erilaisia. Lisäksi sijaintitekijät vaikuttavat toiminta-areenoiden suomiin mahdollisuuksiin.

Areena voidaan ymmärtää tässä tutkimuksessa jäsentäväksi kehykseksi, jonka sisällä yksilöt, yhteisöt ja instituutiot havaitsevat, mieltävät ja toteuttavat tarpeitaan tavalla, johon arvot vaikuttavat kulloistenkin resurssiensa rajoissa.

Elämänkaari

Ihmisen elämänkaaren vaikutus ilmenee Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa (2010, 210) siten, että elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluja tarkasteltaessa todetaan: ”Toimenpiteessä toteutetaan hankkeita, joilla aktivoidaan, suunnitellaan, selvitetään tai kehitetään maaseudun palveluita huomioiden eri väestö- ja toimijaryhmät, esimerkiksi yritykset, järjestöt, kylät asukkaineen sekä eri ikäryhmät”. Kuntaliiton julkaisussa (Rousu 2007, s. 2) katsotaan, että: ”Elämäkaari-ajattelun mukaan palvelut organisoidaan:

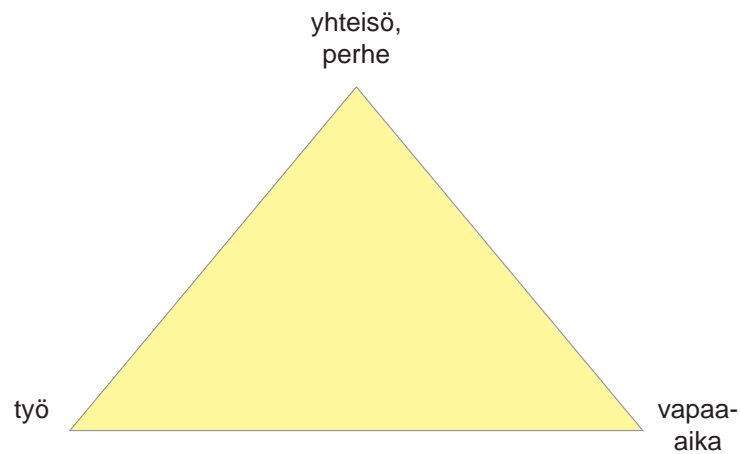
- 1.) lasten, nuorten ja lapsiperheiden,
- 2.) aikuisten työikäisten ja
- 3.) ikääntyvien/vanhusten palvelukokonaisuuksiksi.”

Rousun (2007, s. 1) mukaan: ”Elämäkaarimallilla tavoitellaan entistä kuntalais- ja asiakaslähtoisempää palvelutoimintaa. Tämä on elämäkaari-ajattelun keskeisin tavoite. Saman väestöryhmän palvelut kootaan ehyemmiksi kokonaisuuksiksi niin, että kuntalaisen on helpompi käyttää väestöryhmälle tarkoitettuja palveluja.”

Ihmisen elämäkaarta on tutkimuksissa tarkasteltu psykologian tutkimuksesta käsin. Miten erilaiset elämäkaaren vaiheet vaikuttavat ihmisen kehitykseen ja käyttäytymiseen? Tällaisia tunnettuja teorioita ovat olleet mm. Erikssonin, Havighurstin ja Levinsonin elämäkaarta koskevat teorat. Havighurstin mukaan ihmisellä on elämäkaaren eri vaiheissa kehitystehtäviä, joilla tarkoitetaan niitä sosiaalisia odotuksia, normeja, rooleja ja mahdollisuuksia, joita yhteiskunta, sen eri instituutiot ja kulttuuri kohdistavat tietynikäiseen yksilöön. Kehitys on sopeutumista tiettyihin vaatimuksiin ja odotuksiin. Eriksson tutki yksilön ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Ihmiseen vaikuttavat kehityksen eri vaiheissa yhteiskunnalliset järjestelmät, kuten perhe, koulut ja työpaikat. Yksilön ja yhteiskunnan vuorovaikutus perustuu Erikssonin mukaan ensisijaisesti, varsinkin aikuisuudessa, yksilön omiin valintoihin ja päätöksiin. (Dunderfelt 1997, s. 213–214; Kuusinen 1995, s. 117–121.) Kehitykseen vaikuttavat biologiset tekijät, ympäristö ja kulttuuri sekä ihmisen yksilöllisyys.

Levinsonin elämäkaariteoriassa ihmisen elämässä on ensin lapsuus ja nuoruus. Sitten seuraa varhaisaikuisuuteen siirtyminen iässä 17–22 vuotta (Levinson 1979, s. 109). Tällöin minä muuntuu erkaantuen lapsuuden perheestä ja valmistautuu kohtaamaan aikuisuuden vaatimuksia, Nuori aikuinen siirtyy aikuisten maailmaan ja tutkii omia mahdollisuuksiaan, lähinnä ikävuosien 22–28 välisenä aikana. Tähän vaiheeseen ajoittuu mm. omien lapsien saaminen ja vanhemmuuteen siirtyminen. Noin 30 vuoden iässä elämä kriisiytyy uudelleenvalintojen edessä, jotka ovat aiempaa lopullisemman tuntuisia. Noin 40–45 vuoden iässä tapahtuu muutoksia biologisissa ja psykologisissa toiminnoissa. 45–60 ikävuoden välissä ihmisellä on dominanssin kausi, jolloin hän pystyy voimakkaasti vaikuttamaan yhteiskunnassa. Noin 60 vuoden iässä fyysinen toimintakyky alkaa rappeutua. Ihminen saavuttaa uuden tasapainon itsensä ja yhteiskunnan välillä. Elämä voi olla yhtä rikasta kuin aikaisemmissa vaiheissa (Levinson 1979, s. 47). Viimeinen aikuisikä alkaa noin 80 vuoden iässä. Tällöin yleensä voimat alkavat heikentyä ja useimmilla on jokin krooninen sairaus. Tietoisuus kuolemasta on olemassa (emt., s. 49).

Edellä esitetyt psykologiasta lähtevät teorat ovat kytkettävissä ihmisen tarpeisiin ja kykyihin toteuttaa tarpeitaan. Elinkaarianalyysit lähtevät siitä, miten ihminen vastaa eri vaiheissa ulkoapäin tuleviin haasteisiin. Erilaisten kriisien myötä ihminen voi kehittyä ja pystyä vastaamaan haasteisiin. Toisaalta ihminen voi myös kriisin myötä juuttua jonkin kehitysvaiheen tuottamaan henkisesti epätydyttävään tilaan, mikä ohjaa hänen käytöstään. Samalla tarpeet muuttuvat ja muuntuvat. Analyyseissä painottuu aikuisiän mahdollisuus tehdä valintoja. Elämäkaaren eri vaiheissa myös käytettävissä oleva toiminta-areena muuttuu. Tämä vaikuttaa tapaan, jolla tarpeet on mahdollista toteuttaa ja hyvinvointi saavuttaa.



Kuva 3.3. Yksinkertaistettu kuvio ihmisen ajankäytöstä ja toimintaa ohjaavista ankkureista (Kiveri ym. 2006, s. 20).

Myös liikennetutkimuksessa on tarkasteltu matkojen syntymistä ja tarvetta elämänvaiheiden pohjalta (Kiveri ym. 2006, s. 19–21), jolloin ajatuksena on ollut liikkumisen tarpeiden erilaisuus erilaisissa elämäntilanteissa. Koti, työ ja vapaa-aika toimivat yksilön toimintaa ohjaavina ankkureina (kuva 3.3), jotka rajoittavat ja ryhmittävät ihmisen elämää. Voidaan ajatella, että kuvan 3.3 mukaisella kuviolla on yhteys kuvan 3.2 mukaisen toiminta-areenan laajuuteen, kun ankkureiden merkitys iän ja perhevaiheen myötä muuttuu. Ajatuksena on, että aika rytmittää ihmisen eri paikkoihin ja jatkoajatuksena, että eripaikkoihin pääsy edellyttää toimivaa yhteysverkkoa. Tarpeiden muuttuessa myös yksilön ankkurit muuttuvat. Kuva 3.3 voitaisiin yhdistää myös Torsten Hägerstrandin aikoinaan luomaan aikamaantieteeseen, jossa tarkastellaan ihmisen elinpiiriä ajan suhteen spatiaalisessa tilassa.

Tarpeet

Maslowin tarvehierarkia 1940-luvulta on tunnettu esimerkki tarpeiden järjestämisestä niiden tärkeyden perusteella (ks. Allardt 1976, s. 41–43). Maslowin mukaan ihmisen tarpeiden hierarkkinen järjestys on: fysiologiset tarpeet, turvallisuuden tarpeet, yhteenkuuluvuuden ja rakkauden tarpeet, arvonannon tarpeet sekä itsensä toteuttamisen tarpeet.

Alimmalla tasolla ovat perustarpeet, kuten ravinto ja suoja säätä vastaan. Vasta kun alemman tason perustarpeet on tyydytetty, voidaan toteuttaa ylemmän tason tarpeita. Yleensä ollaan oltu yksimielisempiä alemman tason tarpeiden järjestämisestä hierarkiaan, mutta ongelmaksi on kohdattu ylemmän tason tarpeiden järjestäminen. Voidaan myös katsoa, että ihmisillä on subjektiivisia tarpeita ja objektiivisia tarpeita. Ihmiset tunnustavat subjektiiviset tarpeet itse. Objektiiviset tarpeet ovat sellaisia, joiden olemassaolon muutkin havaitsevat. On myös käyty keskustelua aiheesta, onko tarve aito tarve vai luotu tarve. Ilmeisesti luoduista tarpeista tulee ajan myötä jossakin määrin aitoja tarpeita, kun toimintaympäristö muuttuu. Toisaalta on myös arvioitu, että luodut tarpeet ovat kuplia, joita voi syntyä kun tarvehierarkian perustarpeet on tyydytetty.

Tarpeen ja puutteen välillä on yhteys, sillä puute on tarpeiden täyttämättä jäänyt osa. Perustarpeiden kohdalla voidaan puhua nälänhädästä tai köyhyydestä. Korkeammalla tasolla puutteen havaitseminen ei ole yhtä selkeätä, sillä nämä tarpeet ovat luonteeltaan aineettomia ja hankalammin havaittavia. Ongelmaksi tulee aiemmin mainittujen luotujen tai keinotekoisien tarpeiden tyydyttämättömyys. Voitaneen todeta, että keinotekoiset tarpeet vaihtelevat ihmisyksilöiden kesken enemmän kuin perustarpeet. Voidaan toki keskustella asiasta, onko vaikkapa muodin seuraaminen itsensä toteuttamista vai luotujen tarpeiden tyydyttämistä.

Tarpeisiin ja niiden tyydyttämiseen liittyy myös yksilön ja yhteiskunnan suhde. Mitkä tarpeet ihmisen tulee itse pystyä tyydyttämään ja mitkä tarpeet ovat yhteiskunnan vastuulla? Kysymys konkretituu pohdittaessa palvelujen tuottamista niitä tarvitseville. Jollakin tavalla ihmisen pitää pystyä toteuttamaan perustarpeitaan ja korkeampia tarpeitaan. Käytännössä tämä edellyttää erilaisten palvelujen hyödyntämistä ja resursseja nämä palvelujen saavuttamiseksi.

3.3 Toimintojen sijoittumisen periaatteet

Tuotanto

Aiemmin esitetyn pohjalta voidaan päätellä, että elinkaaren myötä ihmisen tarpeet muuntuvat ja muuttuvat. Ne ovat jossain määrin erilaisia erilaisissa alueellisissa ja sosiaalisissa ympäristöissä eläville ihmisille asuinpaikasta riippumatta. Perustarpeiden tyydyttäminen on yhtä tärkeää kaikille ihmisille. Korkeammissa tarpeissa on enemmän yksilökohtaista vaihtelua, ja mm. motivaatio voi selittää korkeamman asteen tarpeiden tyydyttämiseen johtavaa päätöstä. Tällaiset erot voivat selittää samankaltaisissa tilanteissa elävien ihmisten välisiä eroja heidän käyttäytymisessään. Toisaalta, alueelliset erot vaikuttavat mahdollisuuksiin tyydyttää tarpeita, henkilökohtaisten erojen lisäksi, mahdollisen motivaation määrästä huolimatta. Tietyissä määrin areenat voivat korvata toisiaan, mutta kyseessä on kuitenkin kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen ongelma, jota voidaan pohtia alueelliselta näkökannalta käsin.

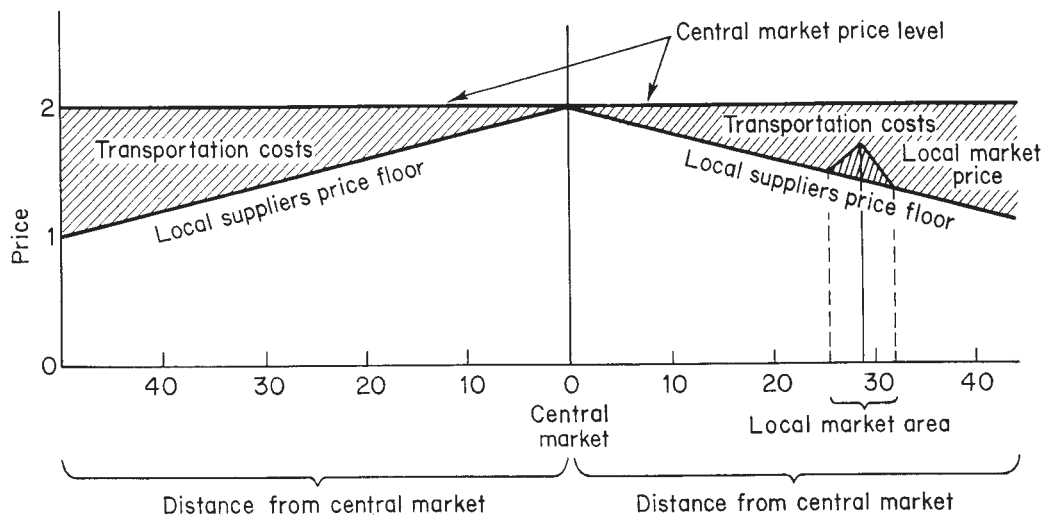
Tuotannon sijoittumismekanismi

Perinteisesti on katsottu, että perussektorin työpaikkojen sijainti määrittää ensisijaisesti väestön sijoittumista ja väestön sijoittuminen palvelujen sijoittumista. Käytännössä perus- ja palvelusektorin erottaminen toisistaan voi joissakin tapauksissa olla ongelmallista.

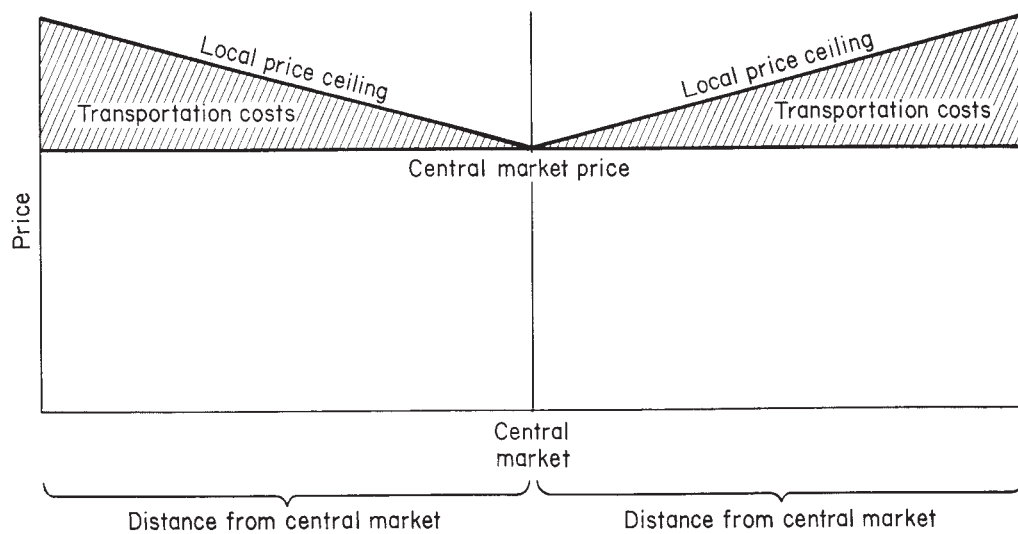
Teollisuus on perinteisesti sijoittunut joko lähelle tuotannon tarvitsemia raaka-aineita, energialähteitä tai markkinoita. Mikä näistä on ollut määräävä tekijä, on riippunut talouden ja liikenneyhteyksien kehitysvaiheesta. Palvelut ovat pyrkineet sijoittumaan paikkoihin, joissa niiden markkinat ovat olleet riittävän suuret. Tämä on tarkoittanut riittävää väestöpohjaa, jotta palvelu voidaan kannattavasti toteuttaa. Erilaiset palvelut vaativat erisuuruisia väestömääriä toimiakseen.

Toiminnan sijoittumista voidaan tarkastella käyttäen lähtökohtana tuottajan voittoa ja kuluttajan maksukykyä suhteessa markkinan keskukseen. Kuljetuskustannukset lisäävät tuotteen hintaa siirryttäessä keskuksesta kauemmaksi. Jos hinta määräytyy keskuksessa, niin kaukana sijaitseva tuottajan on voitava tuottaa kuljetuskustannusten verran halvemmalla. Jos toisaalta on olemassa edellytys paikallisille markkinoille eli paikallista kysyntää, niin vaihtoehtona voi olla myydä korkeammalla hinnalla lähelle kuin hintatason määrittävään keskukseen (kuva 3.4a, oikea puoli). Toisaalta kuluttajat eivät ole halukkaita maksamaan tuotteesta enempää kuin tuotteen hinta keskuksessa lisättynä kuljetuskustannuksilla, josta muodostuu paikallinen hintakatto (3.4b). Tuotetta tai palvelua on siten mahdollista tuottaa kannattavasti vain, jos sen tuottaminen ei ole liian kallista suhteessa keskuksen hintatasoon.

Haggett (1979) on havainnollistanut asiaa kuvan 3.5 esimerkillä. Kun kuljetuskustannukset alueella ovat kiinteät, niin tuottajan on mahdollista tehdä voittoa vain tietyllä etäisyydellä keskuksesta A. Tähän voiton mahdollistavaan sijaintiin vaikuttavat paikalliset olosuhteet, jolloin vaikkapa työvoiman hinta paikallistaloudella saattaa tehdä toiminnasta kannattavaa tai tappiota tuottavaa. Haggett ottaa mukaan kuvioon paikallisten verojen vaikutuksen, joka saattaa tehdä toiminnasta kannattamatonta vaikkapa keskuksessa ja sen lähialueilla. Tällaisia veroja voivat olla esimerkiksi haittaverot. Haggettin esimerkissä ei ole mukana mahdollisten tukien vaikutusta, joka voi tehdä sijainnista tuotannolle kannattavaa, vaikka kuljetuskustannukset muuten tekisivät tuloksen tappiolliseksi. Tällainen paikallinen halpa alue saattaa syntyä vaikkapa suoran palkkatuen tai paikallisesti alennetun valtionveron avulla.

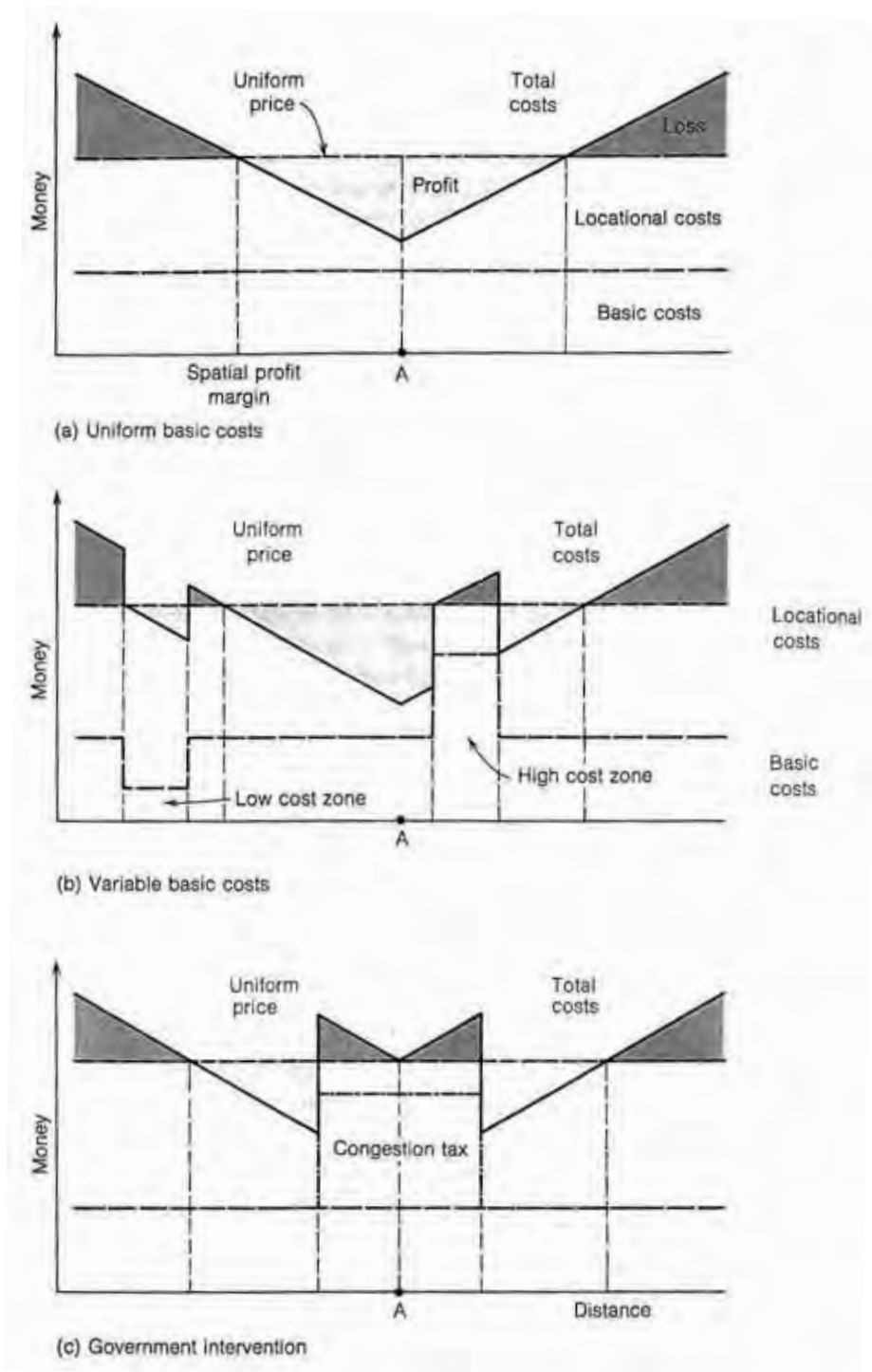


a)



b)

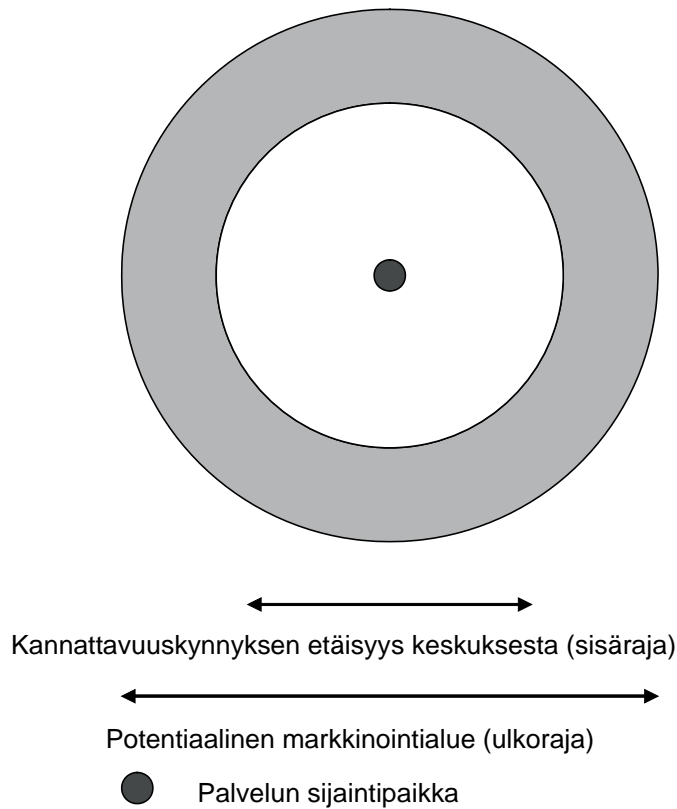
Kuva 3.4. Paikallisen tuottajan hintojen lattia (a) ja kuluttajan hintojen katto (b), suhteessa etäisyyteen markkinoista (Berry ym. 1976, s. 99).



Kuva 3.5. Kuljetuskustannusten vaikutus tuotantoon (Haggett 1979).

Palvelut ja niiden saatavuus

Palvelujen sijoittuminen poikkeaa teollisuuden sijaintiedellytyksistä siten, että palvelut edellyttävät syntyäkseen riittävää väestöpohjaa. Economic base -teorian mukaisessa tarkastelutavassa katsotaan peruselinkeinojen elättävän tiettyä väestömäärää, jonka kysynnän tyydyttäminen vaatii palvelutyöpaikkoja. Näiden palvelutyöpaikkojen työvoima elättää puolestaan väestöä, joka myös itse tarvitsee palveluja. Kerrannaisvaikutukset kasvattavat perussektorin työpaikoista riippuvaa väestöä ja palvelujen määrää. Toki on tunnus-tettava, että myös palvelujen tuotannon kustannuksiin vaikuttavat monet Haggetin esittämät tekijät. Esi-merkiksi subventointi tai verottaminen vaikuttaa palvelun tuottamisen hintaan kuljetuskustannusten lisäksi.



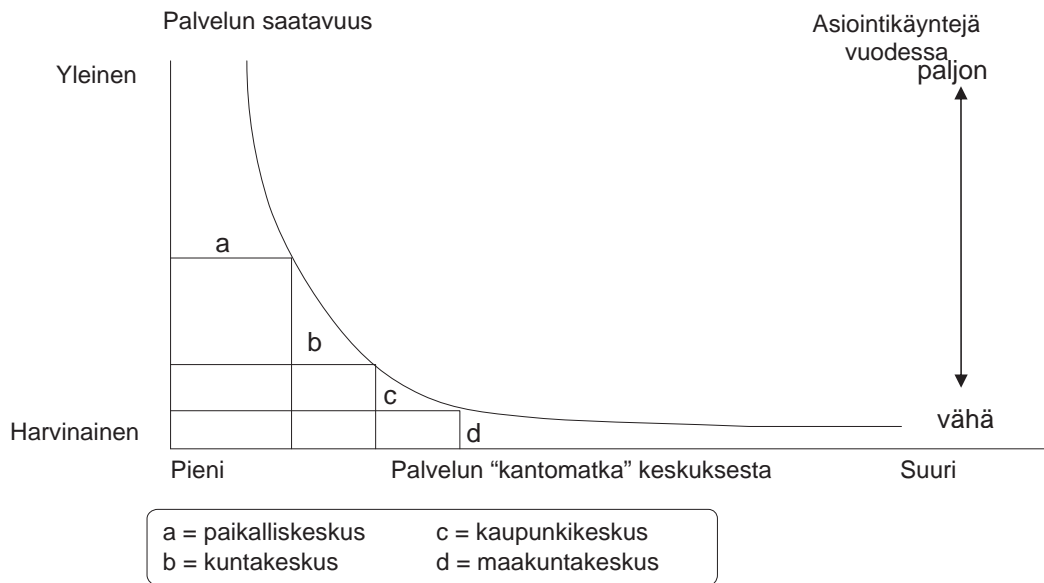
Kuva 3.6. Palvelun kantomata ja palvelun tuottamiseen tarvittava väestöpohja.

Suomessa Auer (1936) tarkasteli ennen sotia vaikutusalueiden muodostumista, ja hänen jälkeensä tehtiin paljon aihepiiriin liittyvää tieteellistä tutkimusta. Myöhemmin erityisesti seutukaavaliitot tekivät ja teetättivät keskushierarkia- ja vaikutusalueanalyysijä palvelujen saavutettavuudesta. Suomen Gallup on tehnyt valtakunnallisia vaikutusalue tutkimuksia vuosina 1986, 1992, 1995, 1999, 2003 ja 2006 (Pohjois-Savon liitto). Vaasan yliopistossa entisen Vaasan läänin kattavia vaikutusalue tutkimuksia on tehty noin 10 vuoden välein 1970-luvulta alkaen. Näissä on tarkasteltu myös erilaisten hyödykkeiden ostamista alueelliselta näkökannalta ja palvelujen vaikutusalueita.

Maantieteellinen lähestymistapa korostaa etäisyyden merkitystä palvelun tarjoajaa valittaessa. Vastaavasti puhutaan palvelun kantamasta eli kuinka pitkälle sijaintipaikastaan palvelu on kilpailukykyinen (kuva 3.6). Sisempi raja määrää etäisyyden, jonka sisällä oleva väestö tarvitaan kysyntätekijänä, jotta palvelu olisi mahdollista tuottaa. Ulompi raja määrää etäisyyden, jonka sisällä asuvan väestön on vielä mahdollista hakea palvelua keskukselta. Mitä pitempi on palvelun hakumatka, sitä harvemmin palvelua lähdetään hakemaan. Ns. etäisyyden kitka on erilainen eri tuotteille ja palveluille.

Perusongelma on kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen aluetasolla. Teoriassa on katsottu ja empiriassa havaittu, että useimmiten esiintyviä tavanomaisia tuotteita tai palveluja haetaan läheltä ja harvemmin tarvittavia ollaan valmiita hakemaan kauempaa eli peruselintarvikkeet haetaan yleensä läheltä, mutta harvoin tarvittavia kalliita tuotteita voidaan noutaa kaukaa. Kun tarkastellaan koko keskuksen tarjoamaa palveluvarustusta, niin vähäisempi määrä palveluja merkitsee keskimäärin pienempää vaikutusaluetta ja suhteessa suuremman palveluvarustuksen omaavaan keskukseseen pienempää vaikutusaluetta.

Tätä ongelmaa on maantieteellisesti lähestytty aikoinaan erilaisten keskushierarkioiden kautta. Keskus- ja vaikutusalue teorioiden mukaan suurimpien keskuksien vaikutusalueet ovat laajimmat ja niiden keskusten palveluvarustukset monipuolisemmat. Suurempien keskusten palveluvarustukset sisältävät myös alemman tason keskusten palvelut (kuva 3.7). Koska suuri keskus toimii samalla myös alemman tason palvelujen tuottajana, niin lähialueilta sinne tehdään paljon ostosmatkoja, mutta keskimääräinen ostos on pieni. Vaikutusalueista tulee alueellisesti suurempia harvempaan asutuilla alueilla, koska palvelu edellyttää tiettyä väestöpohjaa.



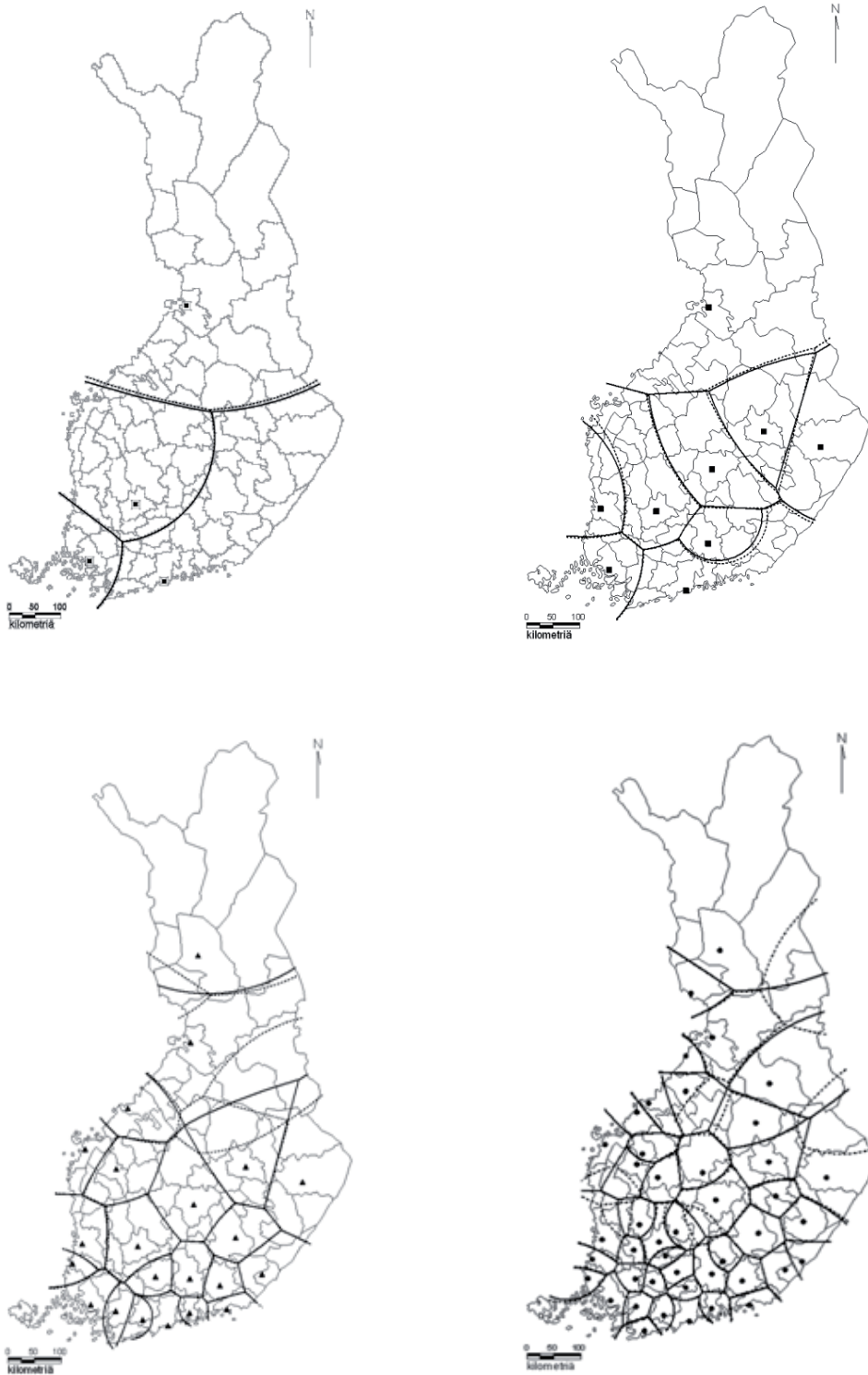
Kuva 3.7. Keskuksen vaikutusalueen laajuus ja asiointikäyntien tiheys sekä palvelujen tarjonta.

Suomessa vaikutusalueet suurenevat siirryttäessä etelästä pohjoiseen ja lännestä itään, kuten myös kuntien pinta-alat. Perinteinen tapa tarkastella keskuksia ja niiden vaikutusalueita nojaa olettamukseen, että palvelun hakijalla on mahdollisuus hankkia palveluja. Jos asutus on harvaa, niin keskuksen vaikutusalueen laajuus vain suurenee. Teoreettinen palvelujen tarjonta kattaa koko maan, sillä palvelut ovat saatavissa, vaikkapa ehkä kaukana ja ponnisteluja vaativien.

Keskus- ja vaikutusalueeteoriat ovat yleistyksiä, joissa oletetaan asioinnin keskuksissa olevan mahdollista. Käytännön tulokset ovat osoittaneet mm. liikenneyhteyksien vaikuttavan vaikutusalueiden muotoihin. Toisaalta tiedetään, että etäisyyden kitka on erilainen erilaisille ikäryhmille ja sosiaaliryhmille. Myös auton omistus tai käyttömahdollisuus on vaikuttanut etäisyyden kitkan aiheuttamaan hankaluuteen liikkua eri paikkojen välillä. Vaikutusalueiden teoreettisia rajoja ovat arvioineet Wuori ja Mikkonen (2007) palvelujen volyyymiä kuvaavien muuttujien avulla. Tässä tutkimuksessa Helsingin vaikutusalue kaartuu tasolla II (valtakunnanosa⁹⁶) Tampereen vastaista rajaa myöten kauas Ylä-Savoon, jossa tulee vastaan Oulun seutukunnan raja. Oulun vaikutusalue kattaakin sitten koko pohjoisen Suomen. Tasolla III (maakuntakeskus) Helsingin vaikutusalue osittain ympäröi Lahden aluetta. Alemmalle keskustasolle mentäessä alueiden määrä lisääntyy ja mm. Helsinki kaupunkikeskuksena palvelee huomattavasti pienempää maantieteellistä aluetta kuin valtakunnanosakeskuksena (kuva 3.8).

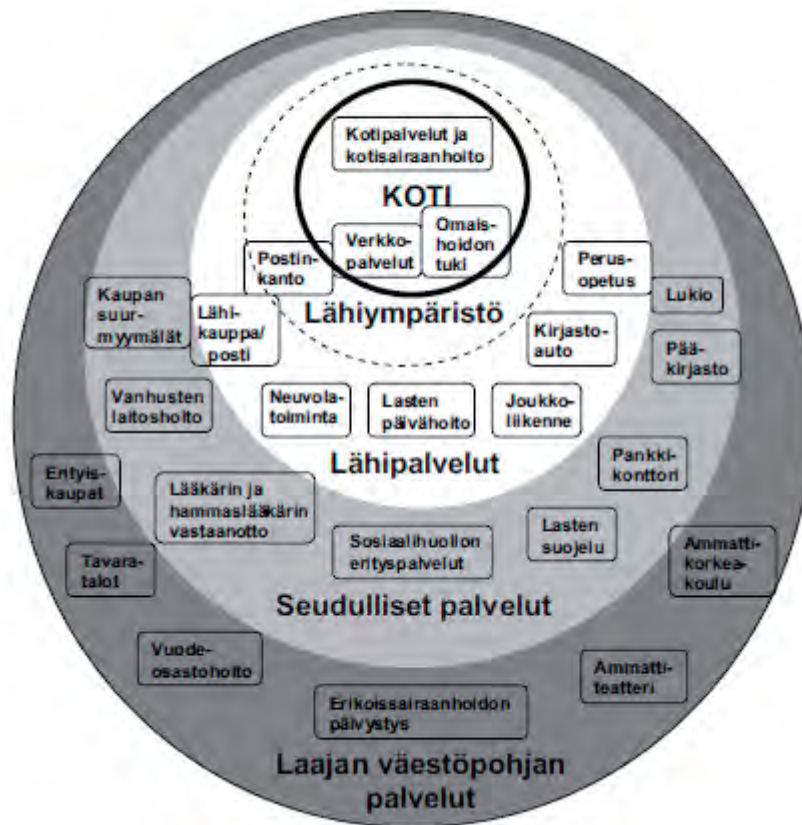
Maaseudulla palvelujen kantomatkaa voidaan havainnollistaa palvelujen saatavuuden avulla (kuva 3.9), jossa asiaa tarkastellaan palvelujen käyttäjän näkökulmasta. Palveluiden tavoitettavuuden vaatimus vähenee siirryttäessä kodin piiristä kauemmaksi, sillä kauempaa haettavia palveluja ei pääsääntöisesti tarvita niin usein. Lehtola (2008, s. 26) analysoi tilannetta seuraavasti: ”Lähipalvelut eivät aina löydy kävelyetäisyydeltä kotoa. Palvelujen saavutettavuus paranee, jos alueella on hyvät joukkoliikennepalvelut tai asukkailla on käytössä auto. Maaseudulla autoistuminen ja työikäisen väestön väheneminen ovat vähentäneet joukkoliikenteen käyttöä ja heikentäneet sen kannattavuutta. Erilaisissa elämäntilanteissa lähipalvelujen saavutettavuus voi vaihdella. Niillä, joilla on hyvät mahdollisuudet liikkua, lähipalvelut voivat sijaita myös etäämmällä, koska ne ovat helposti tavoitettavissa esimerkiksi omalla autolla. Saavutettavuus määrittelee pitkälti sen, mitkä palvelut voidaan laskea lähipalveluihin. Vastaavasti liikkumisvaikeudet voivat etäännyttää monet fyysisesti lähellä olevat lähipalvelut käyttömahdollisuuksien ulottumattomiin, jollei liikkumiseen ole mahdollista saada apua.”

⁹⁶ Aikoinaan keskushierarkioita ja vaikutusalueita sovellettiin seutukaavoituksessa hyvin hierarkkisenä järjestelmänä, vaikka se ei aina täysin sopinut tapahtuneeseen keskuksien kehittymiseen (ks. Virtanen 2008, s. 60–61).



Kuva 3.8. Vaikutusalueet tasoilla II (valtakunnanosakeskukset, III (maakuntakeskukset), IV (seutukuntakeskus) ja V (kaupunkikeskus) vuosina 2005 / katkoviiva) ja 2040 (ehjä viiva) palvelutoimipaikkojen määrällä mitattuna (Wuori & Mikkonen 2007)⁹⁷.

⁹⁷ Keskushierarkian mukaista selkeää luokittelua ei nyt ole käytössä, ja hierarkian käyttöä on kritisoitu. Nimitystä seutukuntakeskus voidaan pitää nyt työnimenä.

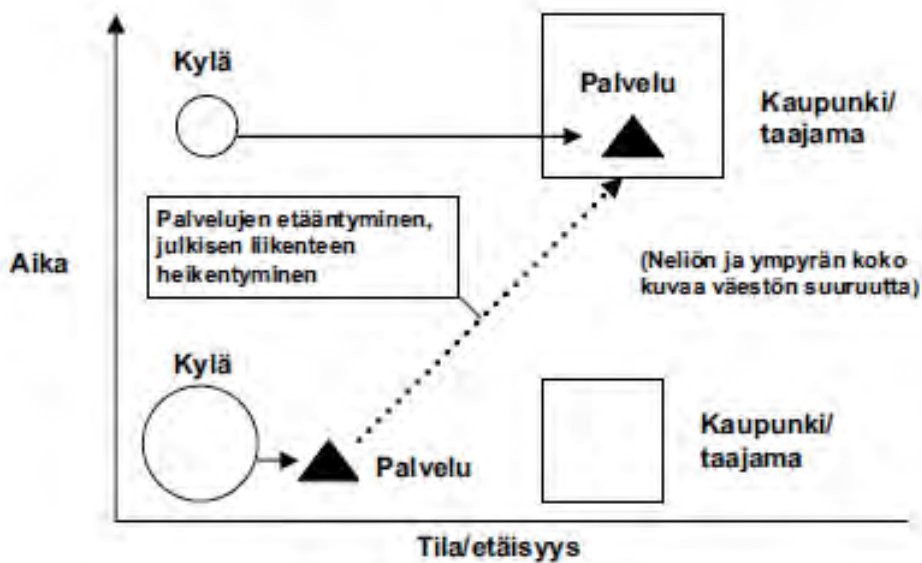


Kuva 3.9. Maaseudulla tai pienessä kylässä asuvan palvelujen saatavuuden ympyrämalli. (Lehtola 2008, s. 24).

Markkinalähtöisesti tarkastellen tuotteet ja palvelut ovat aina saatavissa. Jos kysyntä on heikkoa, niin palvelut vain joudutaan hankkimaan kaukaa ja vaikutusalueista tulee suuria. Yksilöiden kannalta tarkasteltuna näkymä on erilainen. Erilaisten palvelujen käyttäytyjä voi syrjäytyä markkinoilta omasta sijainnistaan johtuen, jolloin huonot tai puuttuvat julkiset liikenneyhteydet pakottavat käyttämään omia kulkuvälineitä (kuva 3.10). Tällöin ihmisen ikä, terveys ja varallisuus vaikuttavat siihen, voidaanko omaa autoa käyttää palvelujen hankintamatkoilla.

Palvelutarjonnan loppuminen lähellä yhdistyneenä huonoihin julkisiin liikenneyhteyksiin tai kykyyn käyttää julkisia yhteyksiä, voi käytännössä estää ihmistä pääsemästä ”markkinoille”. Mahdollisuudet ja rajoitteet ovat ihmisen elämänsäareen ja toiminta-areenaan liittyviä asioita, jotka luovat tarpeita ja edellytyksiä tarpeiden tyydyttämiselle – tai estävät näiden tarpeiden tyydyttämistä. Näin ollen ei voida olettaa, että sijainti sinänsä olisi ehdoton este palvelujen hankinnalle ja tarpeiden tyydyttämiselle. Eikä sijainti hyvän saavutettavuuden omaavassa paikassa auta tarpeiden tyydyttämisessä, jos elämänsäareen on vaiheessa, jossa oma liikkuminen on hyvin rajallista. Kyseessä on pikemminkin todennäköisyyden muutos, että samoilla toimintaedellytyksillä varustettu ihminen ajautuu tilanteeseen, jossa hän ei pysty saapumaan markkinoille eli hankkimaan itsenäisesti palvelua kotinsa ulkopuolelta, kun siirrytään kaupunkimaisilta alueilta harvaan asutulle maaseudulle toimivan julkisen liikenteen verkon ulkopuolelle. Tällaisilla alueilla palvelut on haettava kaukaa ja tukiverkko asukkaan ympärillä on myös harva. Ollaan tilanteessa, jossa markkinat eivät asukkaan kannalta toimi, vaikka hyvät resurssit omaavalle ihmiselle samaiset markkinat ovat saavutettavissa.

Johtopäätöksensä voidaan esittää, että ihmisen hyvinvointi edellyttää hänen tarpeidensa tyydyttämistä (Allardt 1976). Tarpeiden tyydyttäminen edellyttää palvelujen tarjontaa ja myös palvelujen saavutettavuutta. Palvelujen tarjoaminen kaupallisena toimintana edellyttää riittävää väestöpohjasta kumpuavaa kysyntää, ja liikkuminen palvelun luokse edellyttää olemassa olevaa toiminta-areenaa (Ringin). Harva asutus tuottaa kaupalliselle toiminnalle kooltaan suuria vaikutusalueita, joissa etäisyyden kitka asettaa esteitä palvelujen hankinnalle, tarpeiden tyydyttämiselle ja yksilöiden hyvinvoinnille.



Kuva 3.10. Muutos palvelujen saatavuudessa (Lehtola 2008, s. 28). - Toiminnon siirtyminen yhdessä kuluyhteysien huononemisen kanssa kohtelee asukkaista valikoivasti.

Etäisyyden kitka on suurin ihmisille, joiden ikä, terveys tai varallisuus estää liikkumista. Heidän näkökulmastaan markkinat eivät toimi kun ne eivät ole tavoitettavissa. Jollekin toiselle samalla alueella asuvalle markkinat saattavat olla tavoitettavissa, koska hänen toiminta-areenansa on erilainen.

Nyt on tärkeää pohtia, millaisilla alueilla elää suhteellisen paljon ihmisiä, joille markkinat eivät toimi, tai joille markkinoille pääsy on esteellistä. Palvelujen käyttäjän kannalta palvelujen äärelle on joko hakeuttava tai palvelut voidaan tuoda tarvitsijan lähelle. Kummassakin ratkaisutavassa joudutaan pohtimaan kysymystä palvelun käyttäjän maksukyvyistä suhteessa palvelun tuotantokustannuksiin.

3.4 Alueiden saavutettavuus Suomessa

Saavutettavuus ja aluetyypit

Tiehallinnon (Kivari ym. 2007) tekemässä tutkimuksessa on Suomi jaettu kolmeen luokkaan: suuret kaupungit, kaupungit ja taajamat sekä haja-asutusalueet, jotka edelleen jakautuvat alaryhmiin. Tarkastelu pohjautui asuttuihin karttaruutuihin, lukuun ottamatta Helsinkiä ja suurten kaupunkien aluetta. Kaupunkien ja taajamien alaryhmät jaettiin viiteen luokkaan sen perusteella, mikä on keskustaajaman väestö ja työpaikkatiheys, muiden taajamien osalla palvelujen tarjonta ja joukkoliikenteen palvelukyky. Haja-asutusalueilla jako perustui päätieverkon läheisyyteen ja joukkoliikenteen tarjontaan. Yleispiirteinä on ns. hyvien ruutujen keskittyminen eteläiseen Suomeen ja länsirannikolle sekä maakuntakeskusten läheisyyteen.

Kivari ym. (2007, s. 25) summasivat analyysiin saavutettavuuden kuntatarkkuudella, ja esittivät tuloksen karttamuodossa. Kuva muistuttaa hyvin saavutettavien asuttujen ruutujen sijoittumista. Visuaalinen yhdennäköisyys on suuri vaikkapa lasten ja nuorten suhteellista osuutta Suomessa kuvaaviin karttoihin. Saavutettavuudeltaan epäedullisia alueita tutkijat (taulukko 3.1) kuvaavat maa- ja metsätalous-Suomeksi. Erittäin heikon joukkoliikenteen varassa eli 6,5 prosenttia väestöstä vuonna 2005 (taulukko 3.2). Välttävän joukkoliikenteen taajamissa eli puolestaan 19,7 prosenttia väestöstä. Tietyllä tavalla tarkempi kuva saadaan, kun tutkijat tarkastelevat kysymystä aluerakenneluokittain, analyysiin otetaan mukaan keskusten saavutettavuus ja toistensa lähellä sijaitsevien keskustan väliset kehityskäytävät.

Taulukko 3.1. Saavutettavuusluokan sekä alueluokan kuvaukset kuvaus (Kivari ym. 2007, s. 26 ja 32).

Saavutettavuusluokka	
1	Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialue. "Helsingin metropolialue".
2	Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen ulkopuolinen Etelä-Suomi, jossa sijaitsee useita suuria ja keskisuuria kaupunkeja ja josta on hyvät yhteydet pääkaupunkiseuduille. "Ruuhka-Suomi".
3	Eteläisen Suomen ulkopuoliset hyvien raideliikenneyhteyksien varrella ja solmupisteissä sijaitsevat kaupungit ja kaupunkiseudut. "Maakuntakeskukset ja muut vahvat keskukset".
4	Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomen alueet, jotka sijaitsevat kaukana pääliikenneyhteyksistä ja maakuntakeskuksista. "Maa- ja metsätalous-Suomi".
Aluerakenneluokka	
Pääkaupunkiseutu (PKS)	Pääkaupunkiseudun kunnat: Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen on käsitelty omana ryhmänä, koska alue muodostaa Suomen oloissa ainutlaatuisen luerakenteellisen kokonaisuuden.
1	Vahva maakunta- tai aluekeskus, josta löytyy monipuolinen laajempaa aluetta palveleva palvelutarjonta, käsittää myös pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen.
2	Pieni aluekeskus tai vahvan maakunta- tai aluekeskuksen välitön työssäkäyntivyöhyke, josta käydään sekä töissä että asioimassa lähellä olevassa aluekeskuksessa.
3	"Omavaraiset" alueet, jotka sijaitsevat maakunta tai aluekeskusten välittömän vaikutuspiirin ulkopuolella laajat alueet, joissa väestötiheys ei riitä monipuolisten palvelukeskittymien syntymiseen.

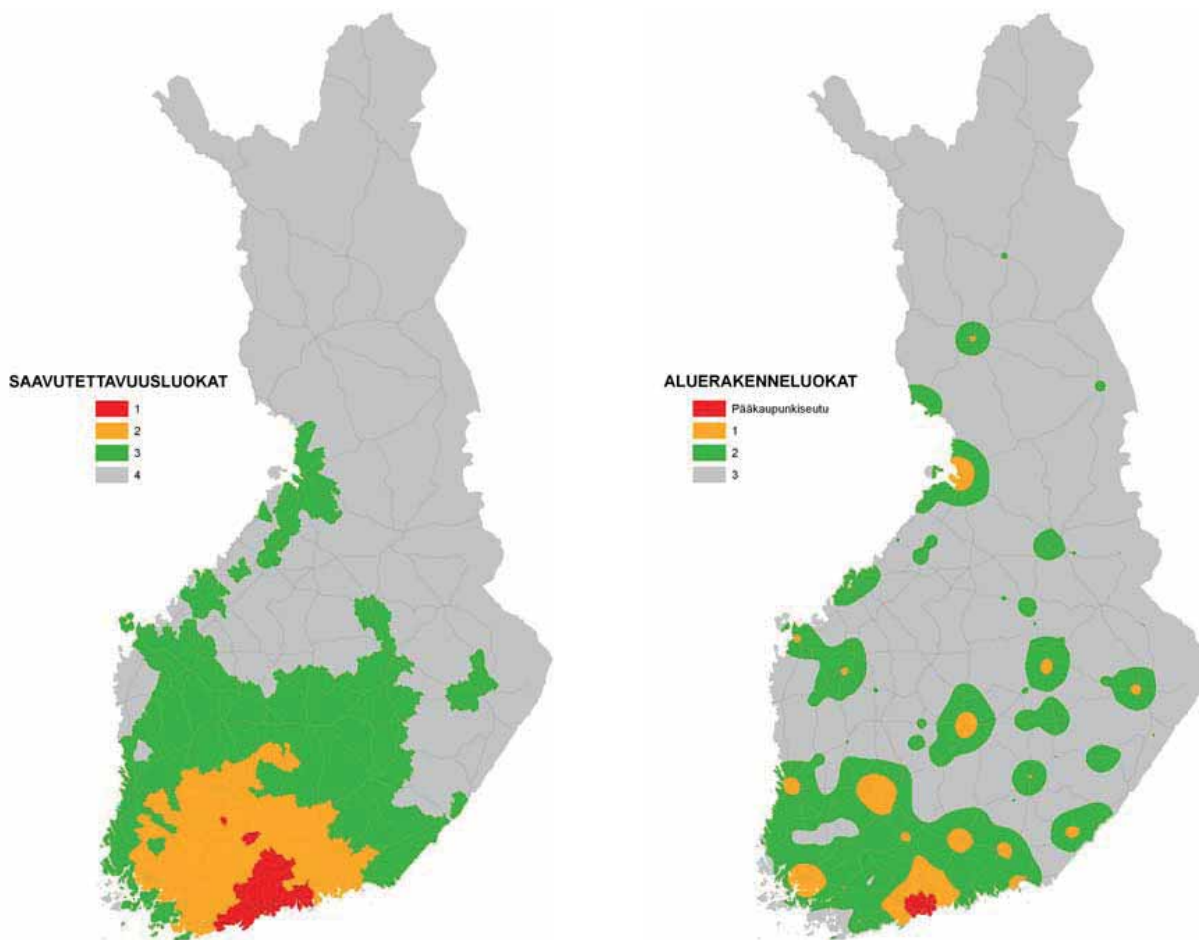
Analyysin yhteydessä aluerakenneluokkaan 3 kuuluvia alueita kuvataan omavaraisiksi alueiksi, jotka ovat maakunta- tai aluekeskusten ulkopuolella tai muuten laajoja alueita, joiden väestötiheys ei riitä monipuolisten palvelukeskittymien syntymiseen (Kivari ym. 2007, s. 32). Ei ole yllätys, että huonoimmin saavutettavat alueet ovat useimmiten samoja, jotka aluerakenneluokituksessa sijoittuvat keskusten ulkopuolelle (ks.

Taulukko 3.2. Alueluokkien asukas- ja työpaikkatiheydet, perustuen Kivari ym. 2007, s. 21.

Alueluokka1	RHR 2005 asukkaita	Osuus maan väestöstä, %	asuttuja ruutuja (kpl)	keskim. astih (as/km ²)	keskim. tptih (tp/km ²)
A1. Helsinki	565 414	11,1	237	2 386	1378
A2. EKVT2	770 019	15,1	823	936	395
B1. Kesk.palv.	697 273	13,7	359	1 942	1096
B2. Taajama	431 131	8,5	524	823	237
B3. Taajama	534 688	10,5	1 133	472	175
B4. Taajama	343 121	6,7	1 319	260	55
B5. Taajama	1 002 653	19,7	11 479	87	29
C1. Haja-asutus	232 514	4,6	19 700	12	5
C2. Haja-asutus	194 717	3,8	16 437	12	5
C3. Haja-asutus	330 343	6,5	48974	7	3
Koko maa	5 101 873	100,0	100 985	51	31

¹ A1. Helsinki
A2. Espoo, Kauniainen, Vantaa, Tampere, Turku
B1. Keskustapalvelualue
B2. Palvelutaajama, hyvä joukkoliikenne
B3. Palvelutaajama, tyydyttävä joukkoliikenne

B4. Asutustaajama, tyydyttävä joukkoliikenne
B5. Asutustaajama, välttävä joukkoliikenne
C1. Haja-asutus, pääteiden varsilla
C2. Haja-asutus muiden teiden varsilla, heikko joukkoliikenne
C3. Haja-asutus muiden teiden varsilla, erittäin heikko joukkoliikenne



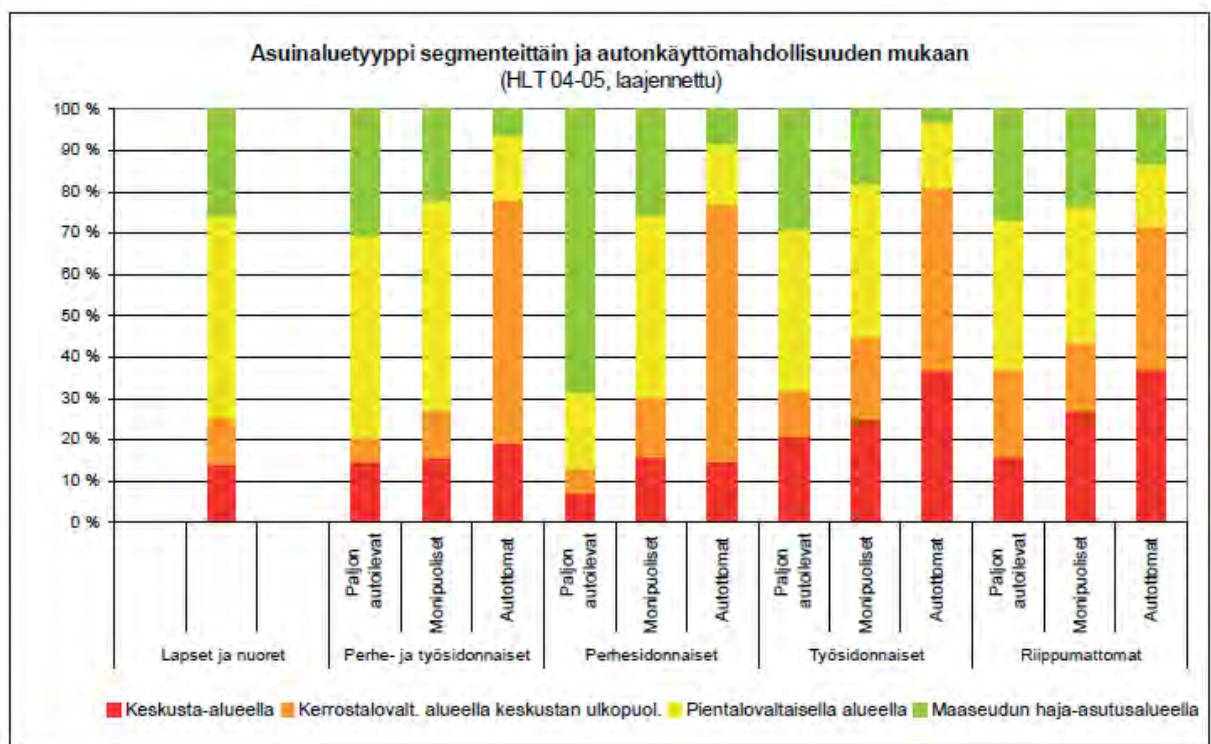
Kuva 3.11. Alueiden saavutettavuusluokat ja aluerakenneluokat (Kivari ym. 2007, s. 25 ja 31). Selitykset ks. taulukko 2.

kuva 3.11). Aluerakennetarkastelu alkaa muistuttaa vaikutusalueanalyysiä, jossa vaikutusalueet lasketaan teoreettisten tunnuslukujen perusteella, kuten esimerkiksi Wuori ja Mikkonen tekivät (kuva 3.8).

Saavutettavuus on heikompi alueilla, joilla vaikutusalueet ovat pinta-alaltaan suuria, siis Etelä-Suomen ulkopuolisilla alueilla. Puhdas matkoihin rajoittuva tarkastelu paljastaa kokonaiskuvan, mutta jättää vastamatta kysymykseen, mitä palveluja on saatavilla ja ketkä niitä käyttävät.

Liikkuminen aluetyypeittäin

Saavutettavuus on erilainen erilaisilla asuinalueiden tyypeillä, ja tämä heijastuu henkilöauton käyttötarpeena (kuva 3.12). Kivarin ym. (2006, s. 63) mukaan: ”Lapset ja nuoret, perhesidonnaiset ja perhe- ja työsidonnaiset asuvat muita useammin kaupunkien ulkopuolella pientalovaltaisilla alueilla. Vastaavasti työsidonnaiset ja riippumattomat asuvat selvästi muita ryhmiä yleisemmin keskusta-alueilla ja kerrostalovaltaisissa ympäristöissä.” Selkeästi on myös nähtävissä, että paljon autoa käyttävien perhesidonnaisten osuus on erityisen suuri maaseudun haja- asustusalueilla. Myös muissa ryhmissä asuminen maaseudulla lisää auton käyttöä. Kyseessä on ainakin osin myös sijainnista johtuva pakkotilanne, kun julkinen liikenne ei todellisuudessa ole vaihtoehto.



Kuva 3.12. Asuinalueityyppi pääryhmien ja auton käyttömahdollisuuden mukaan (Kivari ym. 2006, s. 63).

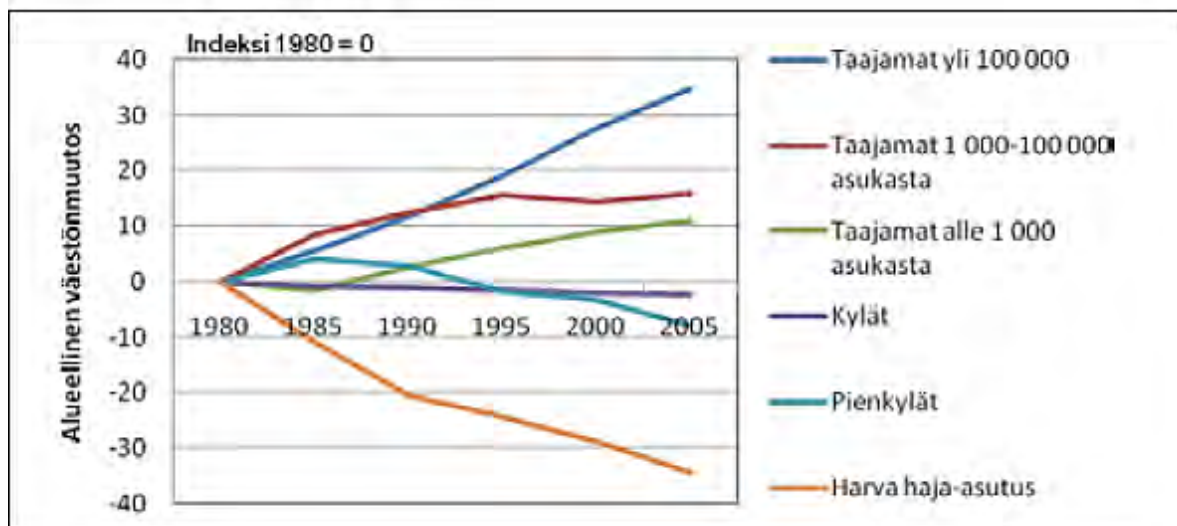
3.5 Kysyntään aluetasolla vaikuttavat tekijät

Väestön sijoittuminen ja ikä

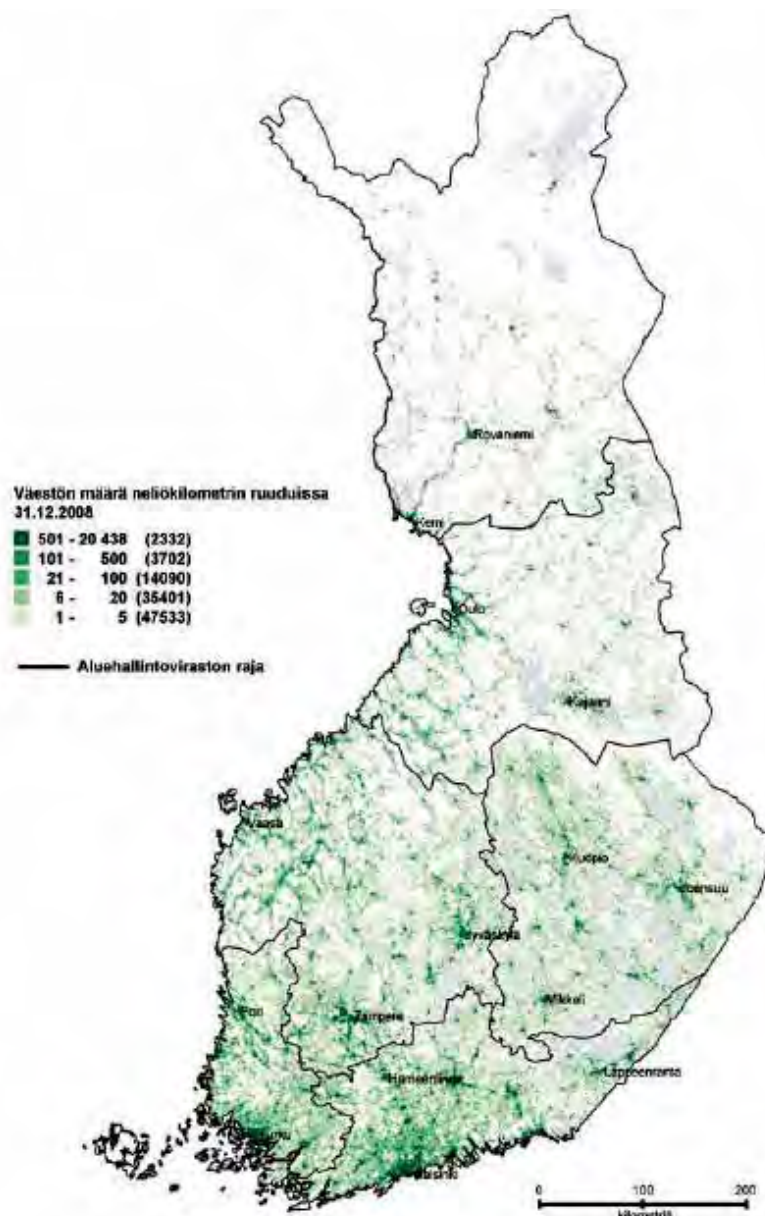
Viime vuosikymmeninä väestön virallinen asuinpaikka on keskittynyt asutuskeskuksiin ja eteläiseen Suomeen sekä maakuntakeskuksiin tai niiden lähialueille. Kuntien sisällä on ensiksi tapahtunut siirtymistä haja-asutusalueilta kyliin ja sittemmin kirkonkyliin. Voimakkaimmin ovat kasvaneet yli 100 000 asukkaan taajamat ja seuraavaksi eniten 1 000–100 000 asukkaan taajamat. Kasvunopeus on ollut suuri myös alle 1 000 asukkaan taajamissa, mikä kuvaa väestön keskittymistä kuntien sisällä kuntakeskuksiin (kuva 3.13). Erityisesti harvaan asutut alueet ovat olleet väestöään menettäviä.

Väestön pääasiallinen sijoittuminen suhteellisen harvoihin alueruutuihin näkyy kuvassa 3.14. Väestöstä 85 prosenttia asuu 2,4 prosentin alalla Suomen pinta-alasta. Olettamuksena on, että kaupungistuminen jatkuu. Maamme kaupungistumisasteen arvioidaan saavuttavan pohjoiseurooppalaisen ja länsimaisen tason 10–15 vuoden kuluessa (Valtiovarainministeriö 2010, s. 19). On huomattava, että näissä luvuissa on koko ajan kyse ihmisten virallisista asuinpaikoista. Ne eivät avaa monipaikkaisen asumisen kehitystä, jolla myös on vaikutuksensa palvelujen tarpeeseen.

Asutuksen keskittymisen lisäksi väestön ikärakenne on epätasapainossa. Väestön ikärakenne on muuttunut ja muuttumassa epäedullisemmaksi (kuva 3.15). Nuorimpia ikäluokkia on suhteellisesti eniten pääkaupunkiseudulla ja maakuntakeskuksissa sekä Pohjanmaalla (kuva 3.16). Nuorten suuri osuus Pohjanmaalla perustuu syntyvyyteen, ja alueellisena ilmiönä tämä liittyy uskonnollisten liikkeiden esiintymiseen. Yli 65-vuotiaiden suhteellisen osuuden kohdalla tilanne on päinvastainen. Koko Suomessa vanhusväestön suhteellinen osuus on kasvamassa, mutta kuten aikoinaan muuttoliikkeen kehityksessä, niin tämäkin ilmiö hiipii syrjäseuduilta kohti keskuksia, jos kehitys perustuu pelkkään oman väestön uusiutumiseen. Tilastokeskuksen väestöennusteiden mukaan väestökasvu pysyy positiivisena lähinnä maakuntakeskuksissa ja niiden ympäristöissä sekä negatiivisena syrjäalueilla. Väestömäärien kehitys aiheuttaa kysynnän määrällistä keskittymistä eteläiseen ja läntiseen Suomeen sekä maakuntakeskuksiin ja niiden lähialueille. Ikärakenne puolestaan vaikuttaa kysynnän laatuun ja määrään.

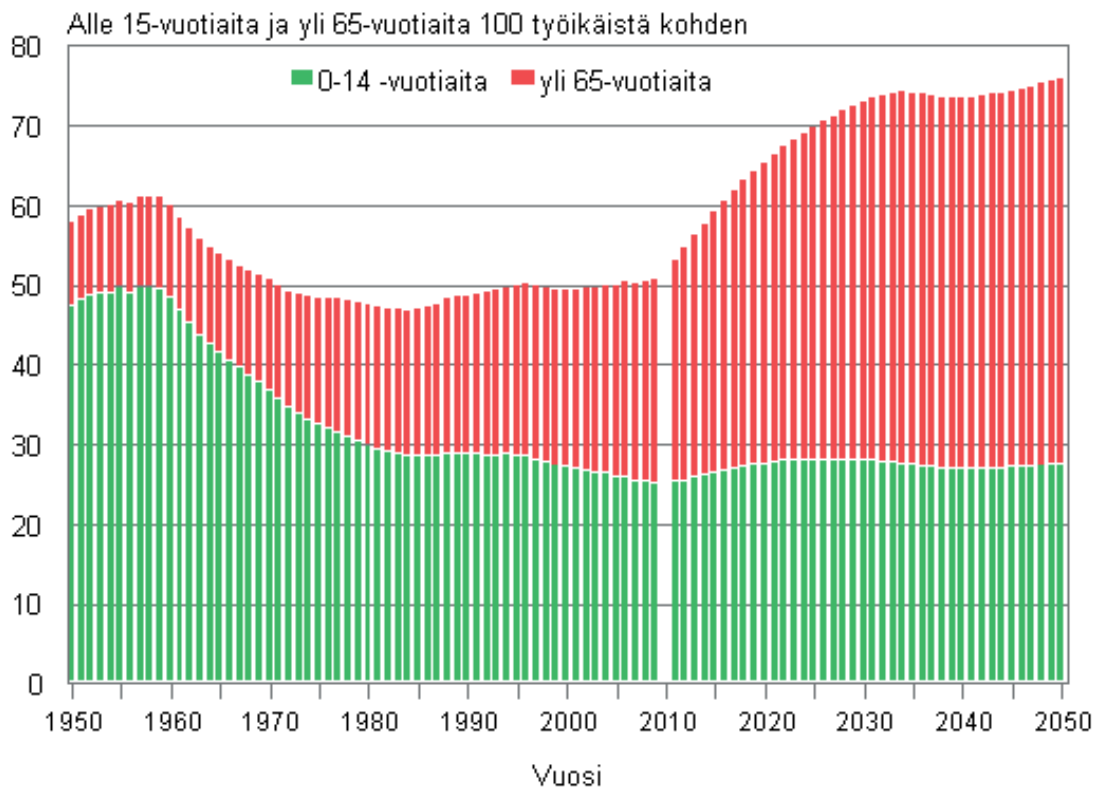


Kuva 3.13. Alueellinen väestönmuutos 1980–2005 (SYKE/YTR 2009, s. 47).

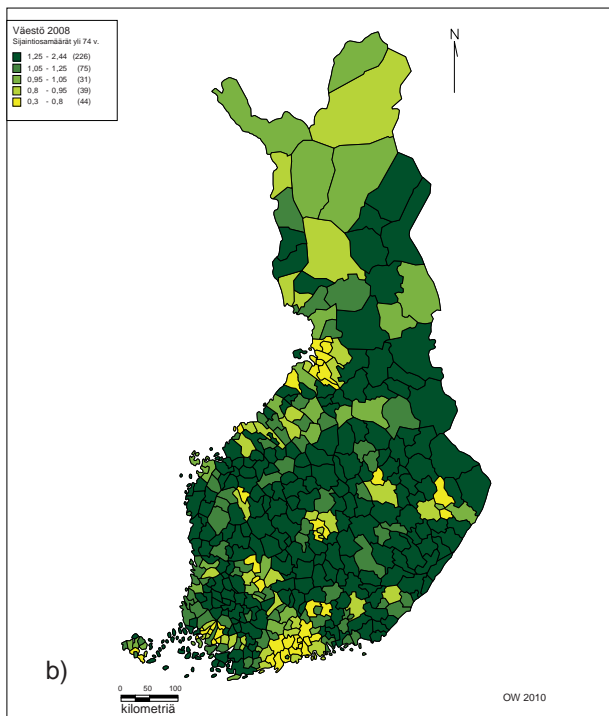
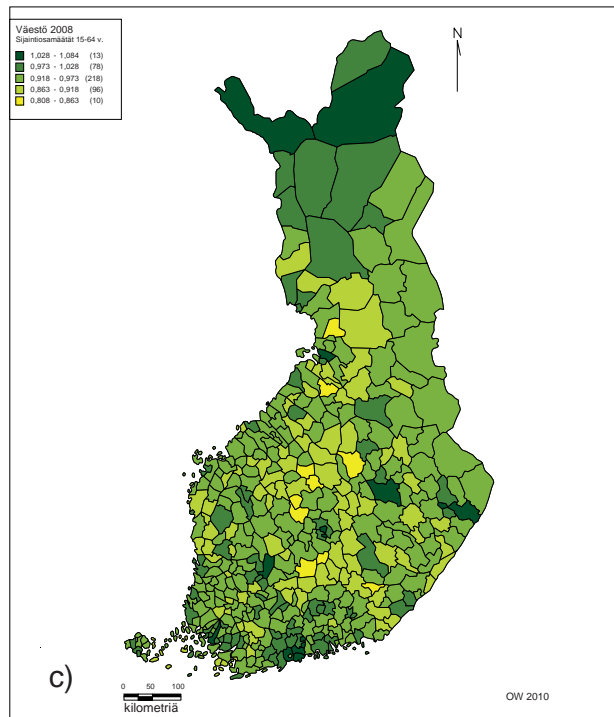
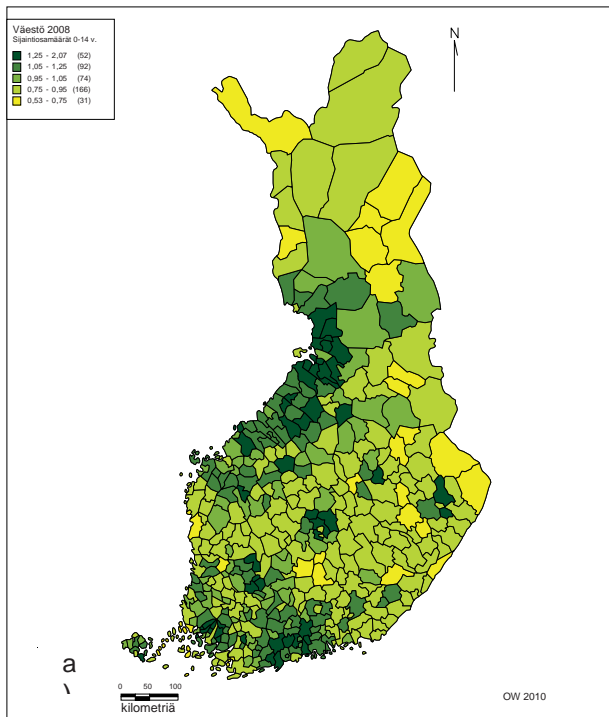


Kuva 3.14. Suomen väestö neliökilometrin ruuduissa 31.12.2008 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 20).

Väestöllinen huoltosuhde 1950-2009 ja ennuste 2010-2050



Kuva 3.15. Väestöllinen huoltosuhde (Tilastokeskus 2010a).

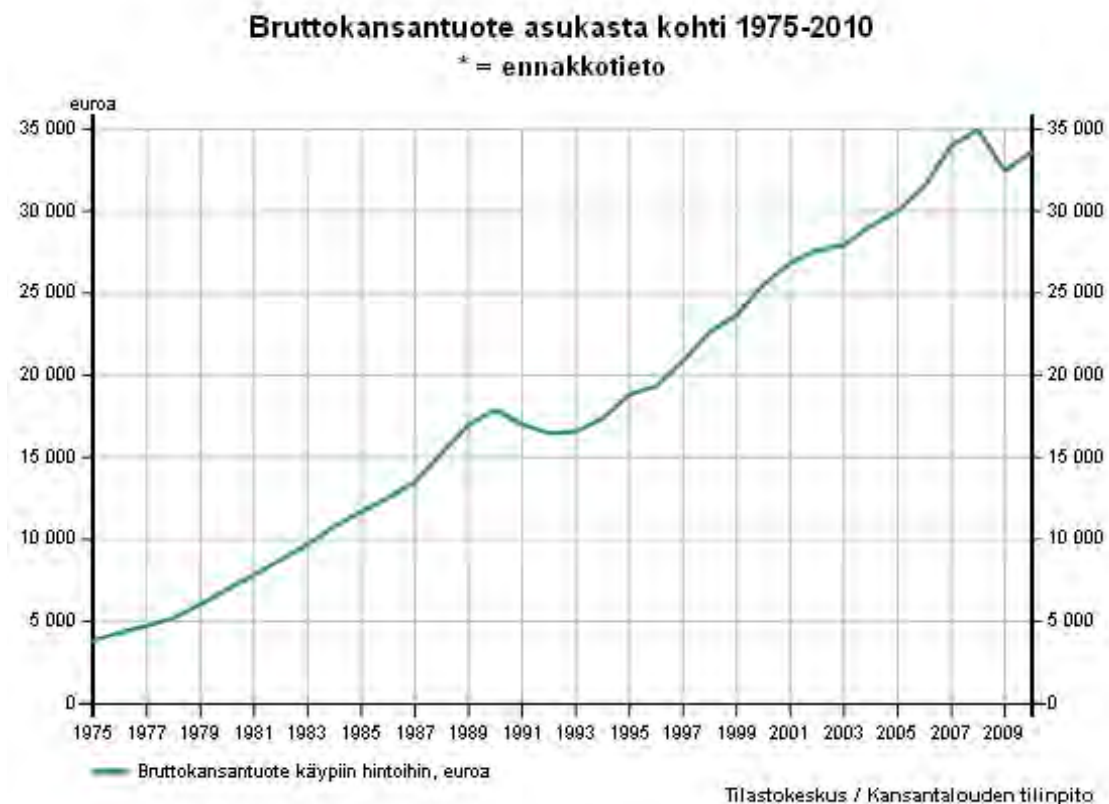


Kuva 3.16. Väestön suhteellinen sijoittuminen ikäryhmittäin vuonna 2008, sijaintiosamäärällä mitattuna, a) 0–14 v, b) yli 75 v. ja c) 16–64 v. Tummempi sävy merkitsee suhteellisesti suurempaa osuutta verrattuna maan keskiarvoon. (Luvut, Tilastokeskus, Staffin tietokanta)

Ostovoima

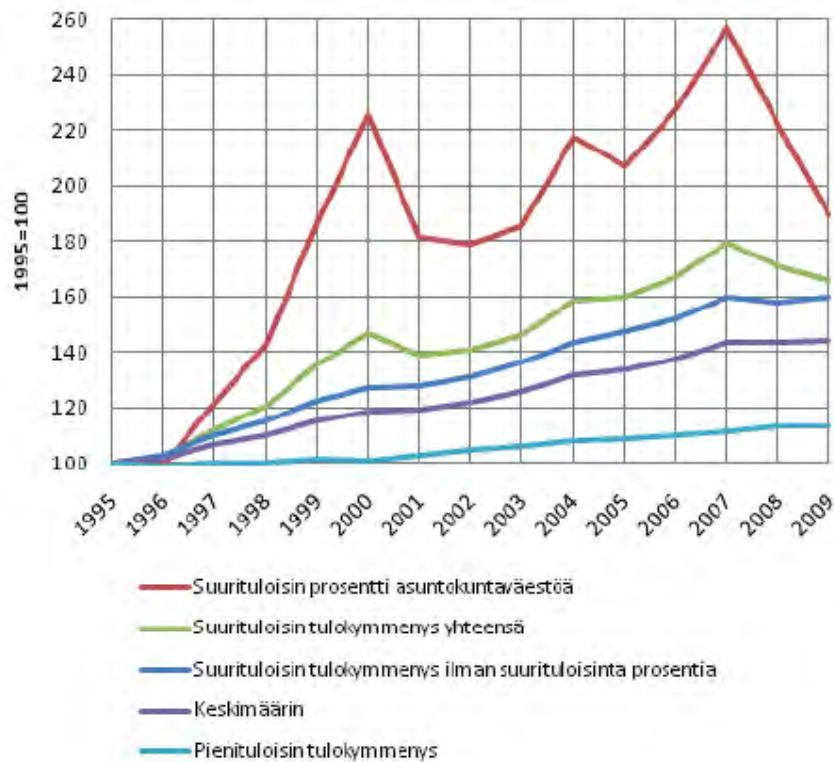
Palveluiden määrään ja laatuun vaikuttaa väestön määrän lisäksi vaikutusalueen väestön ostovoima, joka luo edellytykset palvelujen toiminnalle ja sijoittumiselle. Maantieteellisessä tutkimuksessa on perinteisesti havaittu vaikutusalueiden olevan kooltaan pienempiä tiheästi asutuilla alueilla kuin harvaan asutuilla. Kuten aiemmin on jo todettu, laajan väestöpohjan vaatimien palvelujen tuottamiseen riittää tällöin pienempi maantieteellinen pinta-ala. Voidaan ajatella, että suuri keskimääräinen tulotaso luo ostovoimaa ja riittää vastaavasti tuottamaan monipuolisemman palvelurakenteen.⁹⁸ Vastapoolina vähäinen ostovoima vähentää kaupallista palvelujen tarjontaa, ja palvelut keskimäärin joutuvat sijoittumaan harvemmaksi kuin vastaavan asukastiheyden omaavalla suuremman ostovoiman alueella.

Bruttokansantuotetta käytetään taloudellisen toiminnan kuvaajana. Pääsääntöisesti BKT on kasvanut, ja poikkeuksia ovat 1990-luvun alun lama sekä vuonna 2008 alkanut talouden taantuma (kuva 3.17). Ostovoima on pitkään kasvanut erityisesti ylimmässä desiilissä (kuva 3.18), joskin 2008 jälkeen suhteellinen osuus on supistunut, kun osinkotulot ja myyntivoitot vähenivät. BKT:llä on työssäkäynnin kautta tapahtuvan tulo muodostuksen kautta yhteys alueen ostovoimaan, sillä työpaikat elättävät väestöä, joka luo kysyntää. Ostovoima vaihtelee alueittain. Kunta- ja seutukuntatasolla tarkasteltuna alueen ostovoima saattaa pendelöinnin myötä perustua toisen alueen BKT:n. Karkeasti yleistäen ostovoima on hyvä pääkaupunkiseudun ja Tampereen yhdistävällä käytävällä ja Pohjanmaan rannikolla. Lisäksi ostovoimaa on runsaammin maakuntakeskuksissa ja niiden ympäristöissä sijaitsevilla kunnissa. Erityisesti Itä-Suomi ja osa keskisestä Suomesta näyttävät vähäisen ostovoiman alueina (kuva 3.19).

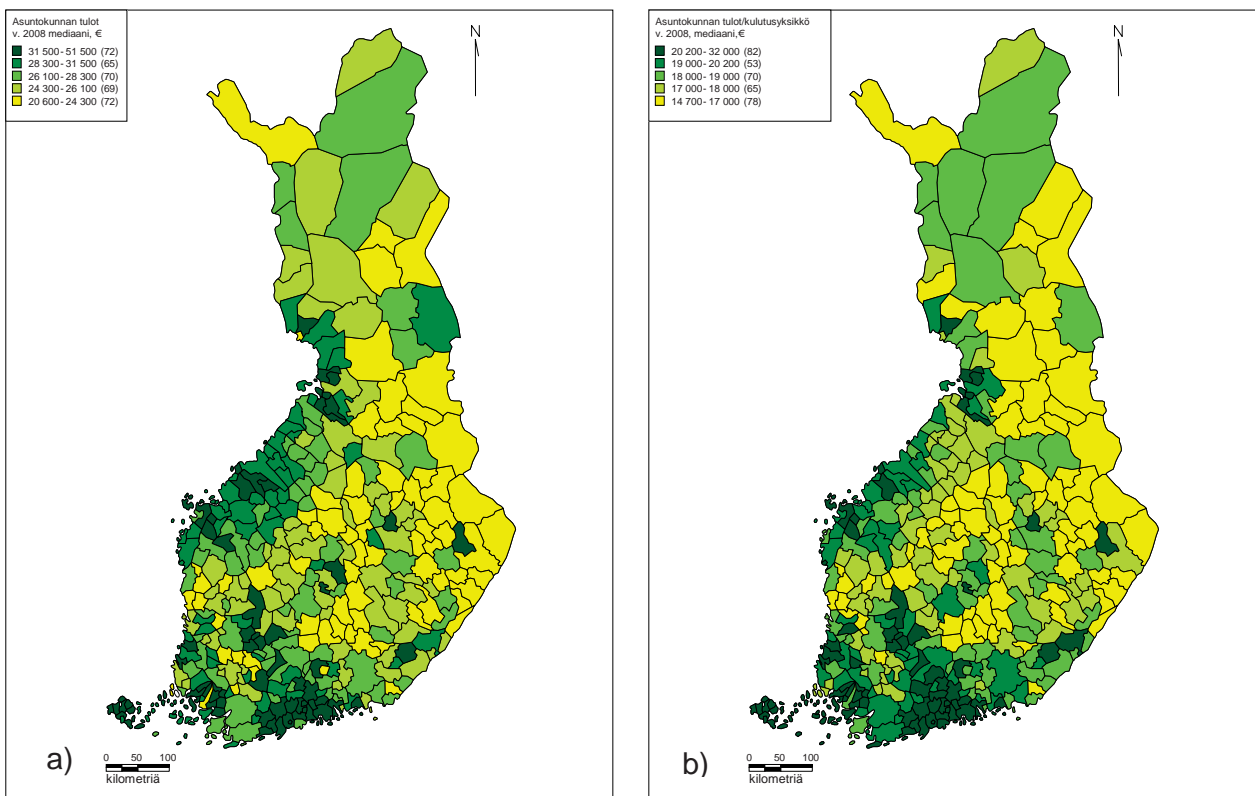


Kuva 3.17. Suomen BKT asukasta kohden vuosina 1975–2010 (Findikaattori 2011).

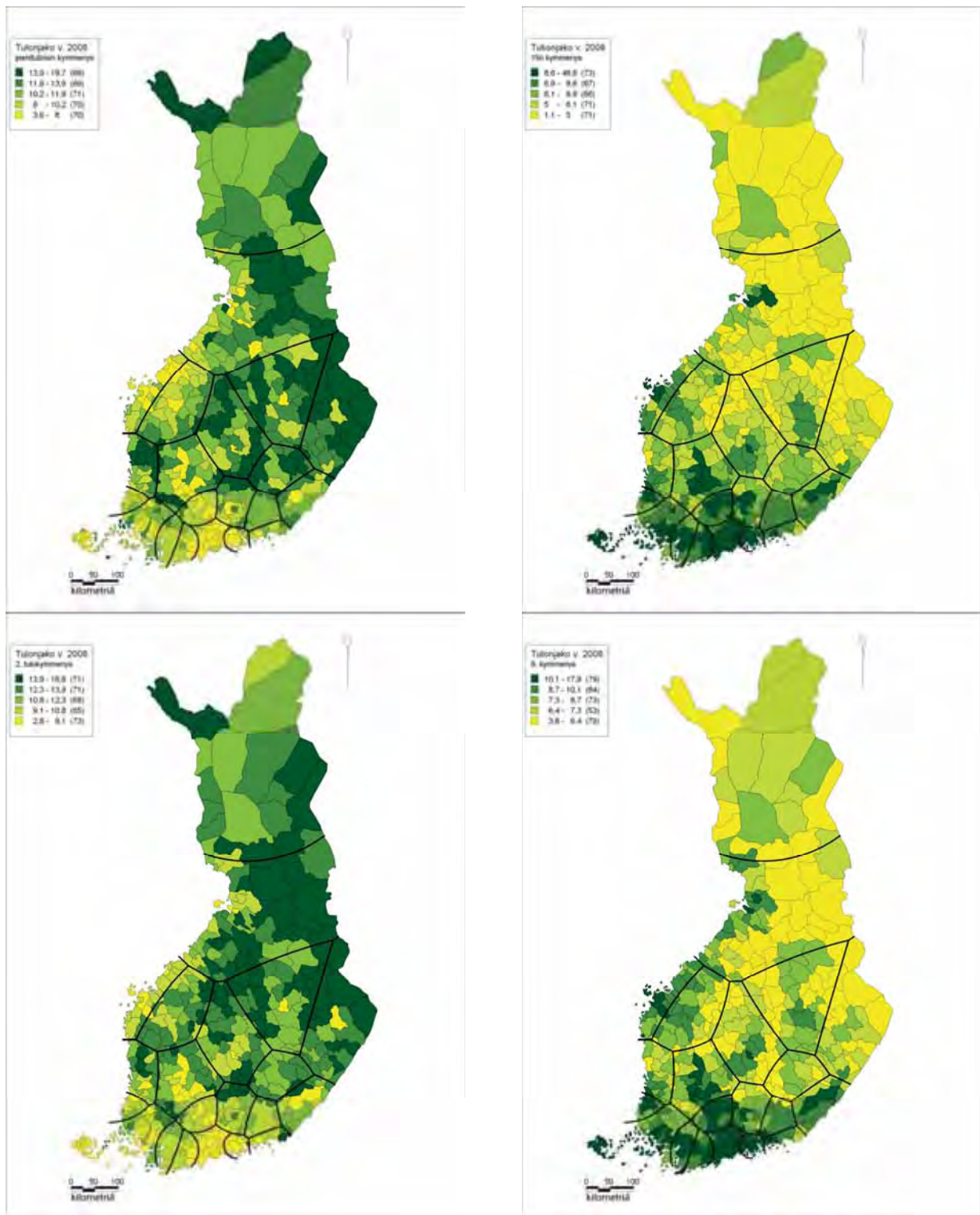
⁹⁸ Esimerkiksi turistikohteissa palveluvarustus on suurempi kuin pelkästään asiakaspohja edellyttäisi. Asiakaspohjan säännöllinen vaihtuminen luo edellytykset suuremmalle kysynnälle ja suurelle asiointikäyntien määrälle.



Kuva 3.18. Asuntokuntien keskimääräisten reaalitulojen kehitys 1995–2009 (Tilastokeskus 2010b).



Kuva 3.19. Asuntokuntien mediaanitulot kunnittain vuonna 2008 a) asuntokuntaa kohden ja b) asuntokunnan kulutusyksikköä kohden (Lähde: Luvut tilastokeskuksen tietokanta).



Kuva 3.20. Pieni ja suurituloisimpien jakautuminen kuntiin sijaintiosamäärällä mitattuna vuonna 2008 sekä vuoden 2040 laskennallinen kaupunkikeskustason vaikutusalue.

Tulotasot jakautuvat maassa selkeästi erilailta. Kuntatason analyysissä neljä pienituloisinta desiiliä korreloivat positiivisesti keskenään ja neljä suurituloisinta desiiliä myös positiivisesti keskenään. Tulojakauman ääripäiden välinen negatiivinen korrelaatio ei ole kaikkein suurin, joten suurin rikkaus ja köyhyys jakautuvat tasaisemmin kuin muu pieni- tai suurituloisuus. Suurituloisinta kymmenystä sijoittuu erityisesti Helsingin ja Vaasan seudut yhdistävälle vyöhykkeelle. Alimman kymmenykseen kuuluvia oli pääosin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Pieni- ja suurituloisimpien jakautuminen sijaintiosamäärällä mitattuna (kuva 20) toistaa pääosin asuntokuntien keskituloilla mitattua tulosta (kuva 3.19). Tilastokeskuksen (2010b, s. 13) tietojen mukaan alueiden väliset erot ovat kasvaneet 1990-luvun puolivälistä. Heikoimmin ovat menestyneet Itä- ja Pohjois-Suomen seutukunnat. Tilastokeskus (2010b, s. 15) toteaa, että: ”Harvinaisinta suurituloisimpaan tulokymmenykseen kuulumisen oli keski-suomalaisessa Kivijärven kunnassa, jonka asuntokuntaväestöstä vajaat kaksi prosenttia sijoittui suurituloisimpaan tulokymmenykseen vuonna 2009. Tämän lisäksi alle kolmen prosentin osuuteen jäivät myös kainuulaisen Hyrynsalmen, keski-suomalaisen Kannonkosken, pohjois-pohjanmaalaisten Taivalkosken ja Merijärven sekä lappilaisen Sallan kunnat.” Silmämääräisesti analysoiden voidaan todeta, että tulotasoltaan ja väestörakenteeltaan heikot, heikosti saavutettavat alueet pyrkivät sijoittumaan tason IV (seutukuntatason keskuksat, eri asia kuin seutukunnan keskus) vaikutusalueiden rajoille ja muuten kaukana maakuntakeskuksista sijaitseviin kuntiin (kuva 3.20).

3.6 Palvelujen tarjonta ja saatavuus Suomessa

Palveluiden saatavuus on olennainen osa myös maaseudulla elämisen ja yrittämisen edellytyksiä. Suomessa peruspalveluiden tarjonta on erityisesti kuntien vastuulla. Väestön vähentyminen ja samanaikainen kuntien talouden heikkeneminen on johtanut tai johtamassa siihen, että kuntien palvelurakenteita joudutaan lähivuosina uudistamaan. Uudenlaisia ratkaisuja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi on kehitetty mm. rakentamalla monipalvelukeskuksia tai käyttämällä hyväksi tietotekniikkaa järjestämällä liikkuvia ja kiertäviä palveluja sekä telemaattisia palveluja. (Manner-Suomen maaseutuohjelma 2010, s. 13).

Erikseen on pyritty määrittämään ns. lähipalveluja, joiden tulisi sijaita asukkaalle helposti saavutettavana. Zitting ja Ilmarinen (2010, s. 52) tekevät yhteenvedon käsittelemistään tutkimuksista. Heidän mukaansa lähipalvelut voisivat olla kaupunkilaisten mielestä 2–4 kilometrin, taajamissa ja kirkonkylissä 3–5 kilometrin ja maaseudulla 5–9 kilometrin etäisyydellä kodista. Maaseudulla palveluiden hyväksytään olevan kauempana, mutta niiden tulisi silti olla saavutettavissa.

Palvelujen sijoittuminen

Kaupalliset palvelut

Vähittäiskaupan liikevaihto on suurin Etelä-Suomessa ja suurimmissa kaupungeissa Vähäisen väestöpohjan omaavissa kunnissa myös vähittäiskaupan liikevaihto on pieni. Suurin poikkeus tästä yleistyksestä on pienessä Tuurin kunnassa sijaitseva Keskinen kyläkauppa, joka toimii lähinnä valtakunnallisella tasolla. Liikevaihdon merkitys näkyy sekä lopettaneiden päivittäistavarakauppojen määrässä ja sijainnissa että päivittäistavarakaupan nettomuutoksena (kuva 21) haja-asutusalueella. Sinänsä on luonnollista, että ns. keskusseuduilla myymälät ovat vähentyneet erityisesti taajamissa ja maaseudulla haja-asutusalueella, kun kauppa on keskittynyt. Silmämääräisesti arvioiden haja-asutusalueilla myymälät ovat vähentyneet erityisesti keskuksien vaikutusalueiden rajoilla, mutta tätä päätelmää tulisi tutkia tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin.

Kestävän kehityksen periaatteiden mukaan: ”Päivittäistavaroiden saatavuus pyritään turvaamaan kaupunkien ja maaseudun eri alueilla siten, että samalla pyritään vähentämään autoriippuvuutta” (Ympäristöministeriö 2009, s. 50). Tunnetusti myymäläverkko on vuosikymmenien myötä keskittynyt suurempiin yksiköihin ja samalla pienet vähittäismyymälät, ns. kivijalkakaupat ovat hävinneet kaupungeista. Samaan aikaan pienet vähittäiskaupat ovat lopettaneet haja-asutusalueilla toimintaansa.

Yksilön kannalta tarkasteltuna etäisyys johonkin kohteeseen merkitsee erilaisia asioita, riippuen ihmisen käytettävissä olevasta toiminta-areenasta. Ikä, sukupuoli, tulotaso ja mahdollisuus käyttää erilaisia liikennevälineitä vaikuttavat etäisyyden kitkan kokemiseen (Wuori 1987). Riittävä varallisuus ja hyvä terveys ovat oman auton käytön edellytyksiä. Tällöin henkilö on periaatteessa vapaa valitsemaan asuinpaikan, joka voi sijaita kaukanakin palveluista ja vailla julkisia liikenneyhteyksiä. Ilman omaa autoa palvelujen hankinta lähiympäristön ulkopuolelta perustuu julkisten liikennevälineiden käyttöön, jolloin eteen saattaa tulla Leh-

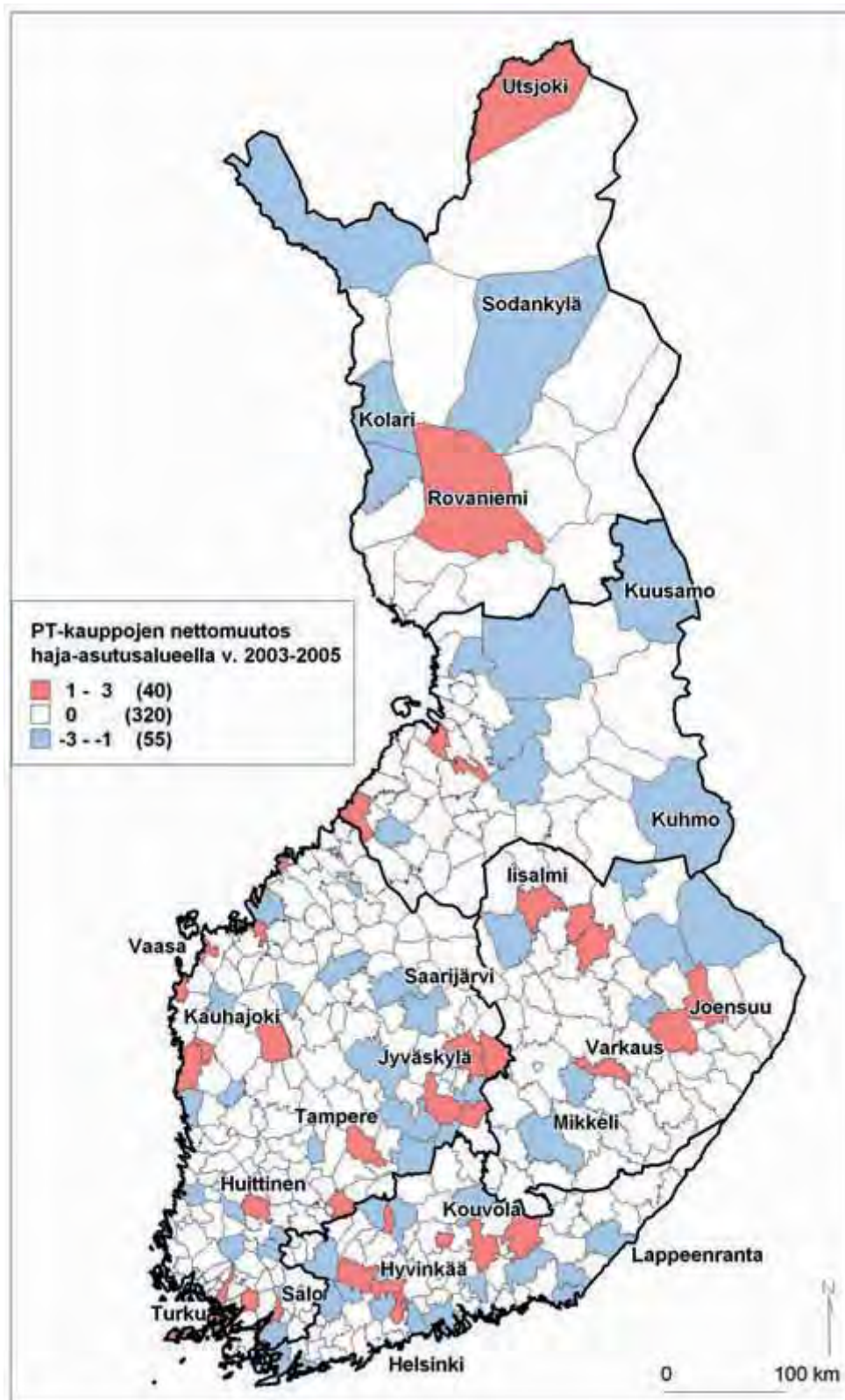
Taulukko 3.4. Kotitalouksien etäisyys päivittäistavarakaupasta taajama-asteen mukaan vuonna 2006, prosenttia (Melkas & Ylitalo 2010).

	Pääkaupunki- seutu %	Suuret kaupungit %	Kaupunki- mais kunnat %	Taajaan asutut kunnat %	Maaseutu- mais kunnat %	Kaikki kotitaloudet %
Alle 0,5 km	72	60	49	28	22	47
0,5–1,5 km	25	34	35	36	26	31
1,5–5 km	3	5	13	23	25	14
Yli 5 km	3	13	27	8
Kaikki kotitaloudet	100	100	100	100	100	100

.. = Havaintojen määrä vähäinen

tolan (2008) kuvaama tilanne (kuva 3.10), jossa palvelut etääntyvät käyttäjän saavuttamattomiin, tai ainakin saavuttamattomaksi osalle käyttäjistä. Tällaisessa tilanteessa voidaan katsoa, että markkinamekanismi ei toimi käyttäjän kannalta. Samaan aikaan on totta, että tuottajan kannalta markkinamekanismi toimii, koska hän sijoittuu sinne, missä voi tuottaa palveluja kannattavasti sijaintipaikan saavuttavalle asiakunnalle, tai asiakaskunnalle, jolle palvelu voidaan muulla tavoin toimittaa.

Kotitalouden etäisyys kaupallisesta palvelusta on pienin pääkaupunkiseudulla (taulukko 3.4). Siellä 72 prosenttia kotitalouksista asuu alle puolen kilometrin etäisyydellä palvelusta. Vastaavasti ainoastaan 22 prosenttia maaseutumaisien kuntien asukkaista asuu näin lähellä kaupallista palvelua. Taulukossa harvaan asutun maaseudun tilanne peittyy ainakin osittain, sillä siellä palvelut sijaitsevat keskimäärin kauempana kuin vaikkapa kaupunkien läheisellä maaseudulla. Väestön harvetessa keskimääräinen etäisyys palvelusta kasvaa, mikä toisaalta on aivan aluetieteellisten teorioiden mukaista ja nähtävissä vaikutusalueiden pinta-alan laajenemisena siirryttäessä etelästä pohjoiseen ja lännestä itään (ks. kuva 3.8). Vastaavasti käyttäytyvät väentiheys, epäedullinen ikärakenne ja vähäinen ostovoima.



Kuva 3.21. Päivittäistavarakauppojen nettomuutos haja-asutusalueilla vuosina 2003–2005 (Kytö & Väliniemi 2007, s. 28).

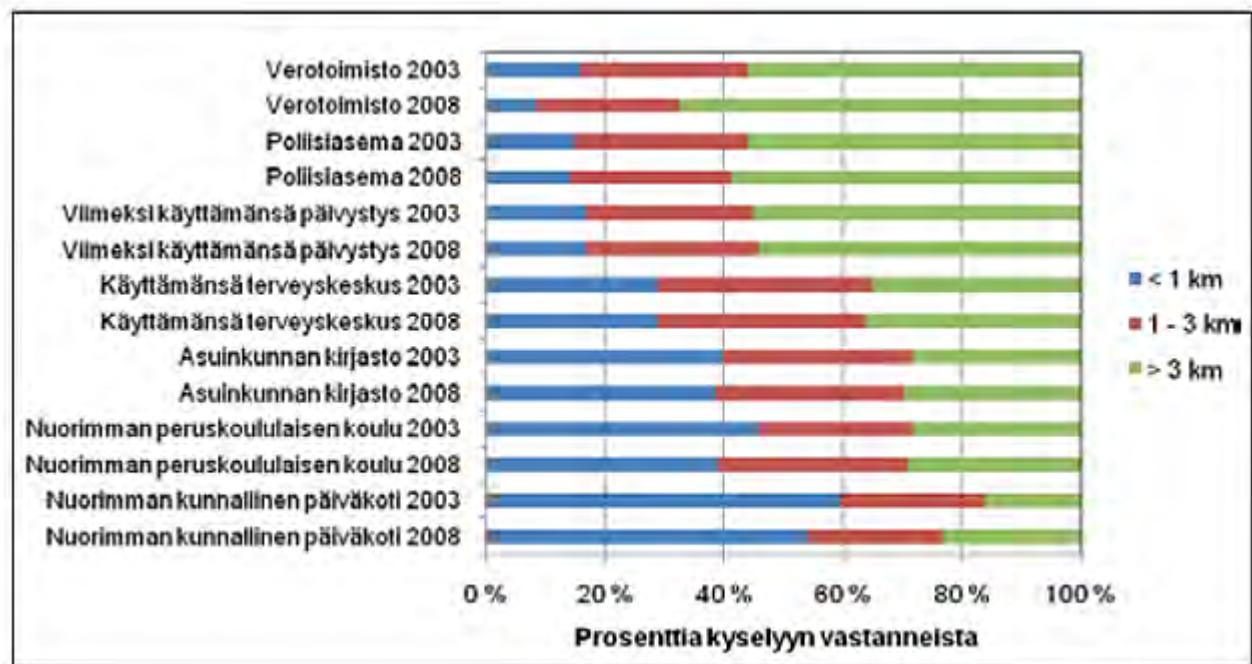
Julkiset palvelut

Julkisten palvelujen saavutettavuus ei liity taloudellisiin sijaintitekijöihin samalla tavalla kuin kaupallisten palvelujen. Ne ovat luonteeltaan lähinnä yleishyödyllisiä palveluja. Niiden sijoittuminen luo kuitenkin edellytyksiä taloudellisten palvelujen kehittymiselle ja säilymiselle, sillä ne kokoavat asiakasvirtoja ja niiden työpaikat elättävät väestöä, aikaansaaden kulutuskysyntää.

Etäisyys julkisiin palveluihin on kasvanut ja sitä myötä niiden saavutettavuus on huonontunut 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä (kuva 3.22). Etäisyydet palveluihin ovat kasvaneet, mutta pelkkä indikaattoritieto ei riitä kuvaamaan palvelujen sijoittumisen vaikutuksia erilaisille ihmisryhmille (Ympäristöministeriö 2009, s. 49). Esimerkiksi koulutuksessa saavutettavuus on heikointa Pohjois- ja Itä-Suomessa. Myös kuntakohtaiset erot ovat suuria alueyksikköjen sisällä. Peruskuva on sama tarkasteltaessa lukio-opetuksen tai toisen asteen ammatillisen opetuksen saavutettavuutta. Saavutettavuus on heikointa haja-asutusalueilla asuvilla (Valtiovarainministeriö 2009, s. 119–132).

Muut palvelut

Yksityisen ja julkisen sektorin väliin tulee ns. kolmannen sektorin voittoa tavoittelematon toiminta. Esimerkiksi yhdistykset hoitavat osaa palveluista, joita voittoa tavoitteleva yksityinen sektori ei voi tuottaa kannattavasti markkinoiden ohuuden vuoksi tai julkinen sektori jostakin syystä toteuta.



Kuva 3.22. Etäisyys julkisiin palveluihin vuonna 2003 ja 2008 (Kestävän kehityksen indikaattorit 2009, s. 22).

3.7 Johtopäätöksiä: aukot palvelujen saatavuudessa

Taloudellisten tutkimusten olettamuksena on markkinoiden toimivuus, jossa markkinat voivat epäonnistua vain poikkeustapauksissa, joita ovat markkinoiden epäoptimaalinen rakenne sekä haittojen ja hyötyjen sisäistämättä jättäminen. Aluetaloudellisena oletuksena on, että tuotteelle tai palvelulle syntyy kysyntään pohjautuva vaikutusalue, jonka sisältämä potentiaali riittää tuottamaan tuotteen tai palvelun. Köyhillä ja harvaanasutuilla alueilla vaikutusalueiden pinta-aloista tulee suuria, jotta tuottajan kannattavuus säilyisi ja palvelun tarvitsijan keskimääräinen etäisyys tuotantopaikkaan tulee suuremmaksi kuin väkirikkailla ja vaurailta alueilla. Tuottajan kannalta markkinat siten toimivat ja keskinäinen kilpailu vaikuttaa asiakaspotentiaalin lisäksi kunkin menestymismahdollisuuksiin.

Asiantila ei ole yksioikoinen tai mustavalkoinen. Kuten taloudellisia resursseja kuvaava tarkastelu osoittaa, taloudellinen hyvinvointi ja köyhyys jakautuvat alueellisesti epätasaisesti, mutta tästä jakaumasta riippumatta varallisuusjakoja on myös kuntien sisällä. Samoin vaihtelevat ikäryhmät ja terveystilat kuntien sisällä, joten markkinat voivat yksilön kannalta olla toimimattomat vaikkapa suuren maakuntakeskuksen reuna-alueilla, josta palvelut ovat karanneet keskukseen ja julkinen liikenne puuttuu. Toki tällainen alue löytyy vielä varmemmin syrjäiseltä maaseudulta, jossa etäisyys säilyneisiin palveluihin on vielä suurempi. Yksilön pienet taloudelliset resurssit voivat estävät kaupallisten palvelujen käytön sielläkin missä niitä olisi tarjolla, mutta kauempana keskuksista ongelmat tulevat vielä suuremmiksi.

Palveluiden saavutettavuutta ja aukkoja tarjonnassa yksilön kannalta tarkasteltaessa on tärkeätä huomata seuraavaa. Aukko voi syntyä yksilön ominaisuuksista johtuen, jolloin jopa fyysisesti pienen etäisyyden päässä oleva palvelu on omin voimin mahdotonta saavuttaa. Aukko voi syntyä sen vuoksi, että palvelut ja sen potentiaalisen käyttäjän välinen etäisyyden kulkuvastus on liian suuri huonojen liikenneyhteyksien takia. Aukko voi syntyä myös sen vuoksi, että edellä olevien seikkojen aiheuttama pieni kysyntä tai harva asutus tekee palvelujen tuottajalle palvelun tarjoamisesta taloudellisesti kannattamatonta. Palvelun tarjoajan kannalta tiheästi asuttu seutu mahdollistaa harvinaisten ja kalliiden palvelujen tarjoamisen, koska kysyntää todennäköisesti on. Haja-asutusalueilla tällainen taloudellisen toiminnan mahdollistava kysyntä on poikkeuksellinen ilmiö, joten kaupallista palvelua ei ongelmaryhmille synny.

Kaupallisten palvelujen tarjonnan alueellisia aukkojen voidaan olettaa syntyvän ensiksi kauaksi keskuksista, joissa palvelun teoreettinen vetovoima on heikko. Palvelun tarvitsijan kannalta tällainen aukko saattaa syntyä lähempänäkin palvelun sijaintipaikkaa asuvalle, jos kyky aktiivisesti hankkia palvelua on syystä tai toisesta rajoittunut. Ongelmallisin tilanne on kaukana palvelun sijoittumispaikasta asuvalle, jolla on rajoittunut kyky itse hankkia tarvitsemiaan palveluja. Tyypillinen esimerkki voisi olla syrjäisellä maaseudulla elävä vanhus, jonka asuinseudulla ei ole kaupaa eikä toimivaa linja-autoyhteyttä keskukseen. Kyseessä on tilanne, jossa kauaksi siirtyneitä palveluja ei ihmisen omien resurssien varassa enää pysty saavuttamaan, jolloin yhteiskunta saattaa joutua turvaamaan palveluja näillä alueilla. Yksilön kannalta kyseessä on tarve joka jää tyydyttämättä, siis puute. Esiin nousee kysymys, miten ihmisen toiminta-areena mahdollistaa tarpeiden tyydyttämisen? Lisäksi on kysyttävä, miten rakenne pystyy turvaamaan mahdollisuudet perustarpeiden ja korkeampien tarpeiden tyydyttämiseen?

Kuvatun kaltaisia aukkoja on todennäköisimmin löydettävissä maakunta- ja kaupunkikeskusten vaikutusalueiden rajaseuduilla, joissa etäisyydet ovat pisimmillään ja julkinen liikenneverkko heikoimmillaan. Näyttää siltä, että samoilla syrjäseuduilla väestön tulotaso on keskimääräistä heikompaa ja väestö on ikääntynyt, osin muuttoliikkeen seurauksena. Tämän seurauksena niistä on etsittävä todennäköisimpiä paikkoja, joissa markkinat eivät tuottajan kannalta heikon kysynnän vuoksi toimi kannattavasti. Tällaisen tilanteen asiakas kokee syrjäytymisenä markkinoiden ulkopuolelle.

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella aukkoja voidaan arvioida olevan eniten Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä etelämpänä erilaisten kaupunkitasoisten keskusten vaihtumisvyöhykkeillä. Koska Tilastokeskuksen kuntakohtaiset tilastot vaihtelevat nykyään aihealueittain sen mukaan, minkä vuoden kuntajaotusta on käytetty, yksityiskohtaisen kehitysindeksin laskeminen on hyvin vaikeata. Laskemista haittaavat myös viime vuosina tapahtuneet kuntaliitokset, joissa maakuntakeskuksen ympärillä on kymmenkunta kuntaa yhdistynyt. Tällöin havaittava vaihtelu häviää ja maakuntakeskus peittää ilmiötä näkymästä alueellisessa tarkastelussa. Indeksejä olisi laskettava ruutupohjaisen materiaalin perusteella, kuten esimerkiksi saavutettavuutta mitattaessa on tehty.

Aukkoja paikattaessa on huomattava, että etäisyyden kitka on erilainen erilaisille palveluille ja erilaiset resurssit omaaville ihmisille. Hyvä terveys ja riittävä varallisuus yhdistyneenä oman auton käyttömahdollisuuteen vapauttavat ihmistä etäisyyden muodostamasta rajoitteesta ja sallivat valinnan palvelujen hankinnassa. Jos henkilön toiminta-areena on jostain syystä rajoittunut, niin pääsy markkinoille estyy tai on hankalampi. Ongelma voi olla aluetason ominaisuuksista johtuva, yksilön ominaisuuksista johtuva tai näiden yhdistelmä. Siten myös ongelman onnistuneet ratkaisut tulevat olemaan erilaisia.

Lähteet

Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu 26/2010. ISBN 978-952-251-091-4 (PDF). Saatavissa internetistä: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100615Alueha/Aluehallintovirastojen_keskeiset_arviot_peruspalvelujen_tilasta_2009_netti.pdf,

Allardt, E. 1976. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. WSOY, Porvoo.

Auer, V. 1936. Suomen asustuskeskusten talousalueista, Terra 44:3, 162–172.

Berry, B.J.L., Conkling, E.C. & Ray, D.M. 1976. The Geographic if Economic Systems. Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 529 p.

Levinson, D.J. 1979. Mannens åldrar. Liber lärömedel. Kristianstad.

Dunderfelt, T. 1997. Elämänkaaripsykologia. Porvoo.

Findikaattori. 2011. BKT asukasta kohden. Saatavissa internetistä: <http://www.findikaattori.fi/2/>. Viitattu 28.11.2011.

Haggett, P. 1979. Geography. A Modern Synthesis. Third edition. Harper & Row Publishers, New York. 627 s.

Kestävän kehityksen indikaattorit 2009. Suomen kestävän kehityksen strategian avainindikaattorien päivitysraportti 2009. 10.12.2009, s. 20) Saatavissa internetistä: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=113399&lan=fi>. Viitattu 29.10.2010.

Kivari, M., Kiiskilä, K., Heltimo, J. & Rönkä, K. 2006. Ihmisten liikkumistarpeet. Tiehallinnon selvityksiä 49/2006. Helsinki. Saatavissa internetistä: <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/3201025-v-ilta-raportti.pdf>. Viitattu 7.1.2011.

Kivari, M., Voltti, V., Heltimo, J. & Moilanen, P. 2007. Asuinalueen tyypin ja sijainnin vaikutus ihmisten liikkumiseen. Tiehallinto, selvityksiä, 29.2.

Kuusinen, J. (toim.). 1995. Kasvatuspsykologia. Juva.

Kytö, H. & Väliniemi, J. 2007. Kauas kauppa karkaa – vai karkaako? Päivittäistavarakaupan rakennemuutos Suomessa vuosina 2003–2005. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 3/2007, Helsinki. Saatavissa internetistä: http://www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/files/5015/2007_03_julkaisu_ptkauppa.pdf. Viitattu 8.12.2010.

Lehtola, I. 2008. Matka maalta markettiin. Liikkuminen ja palvelujen muutos itäsuomalaisella maaseudulla. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Saatavissa internetistä: http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf2/3201104-v-matka_maalta_markettiin.pdf. Viitattu 21.10.2010.

Lyytinen, P., Korkiakangas, M. & Lyytinen, H. (toim.). 1995. Näkökulmia kehityspsykologiaan – kehitys kontekstissaan. Juva.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007-2013 (2010). Hyväksytty 10.8.2007. Muutettu 14.4.2008, 23.1.2009, 18.6.2009, 24.11.2009, 7.6.2010. MMM.fi. Saatavissa internetistä: <http://www.maa->

seutu.fi/attachments/maaseutu/maaseudunkehittamisohjelmat/ohjelmatkaudelle20072013/5o8EMV39Y/Manner-Suomen_maaseudun_kehittamisohjelma_070610_FL.pdf. Viitattu 21.10.2010.

Melkas, P. & Ylitalo, M. 2010. Matka lähikauppaan kertoo kotitalouden ekotehokkuudesta. Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsaus 4/2008. Tilastokeskus. Saatavissa internetistä: http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-12-15_001.html. Viitattu 21.10.2010. Viitattu 8.12.2010.

Pohjois-Savon liitto. (ei vuosilukua). TNS Gallup Oy:n aineistosta: SUURI VAIKUTUSALUETUTKIMUS 2006 Pohjois-Savon liitossa koottuja yhteenvetotietoja. Saatavissa internetistä: <http://www.pohjois-savo.fi/psl/liitetiedostot/tilastot/KOONTI.pdf>. Viitattu 18.10.2010.

Rousu, S. 2007. Kunta- ja palvelurakennemuutos ja elämänkaarimallit. Nettiartikkeli 7.3.200, Kuntaliitto. Saatavissa internetistä: <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;118453;119015&field=FileAttachment&version=1>. Viitattu 21.10.2010.

SYKE/YKR 2009. Kansallinen kestävä kehityksen kokonaisarviointi, Ympäristöministeriö. Saatavissa internetistä: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=119227&lan=fi>. Viitattu 19.10.2010. Helsinki.

Tiehallinnon selvityksiä 49/2006. Tiehallinto. Helsinki. Saatavissa internetistä: <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/3201025-v-ilta-raportti.pdf>. Viitattu 11.2.2010.

Tilastokeskus 2010a. Väestörakenne (2009). Tilastokeskus. Saatavissa internetistä: http://www.stat.fi/til/vaerak/2009/01/vaerak_2009_01_2010-09-30_kuv_002_fi.html. Viitattu 8.12.2010.

Tilastokeskus 2010b. Tulonjaon kokonaistilasto 2009. SVT, Tulot ja kulutus 2010. Saatavissa internetistä: http://stat.fi/til/tjkt/2009/tjkt_2009_2010-12-17_fi.pdf. Viitattu 29.11.2011.

Valtiovarainministeriö 2010. Aluehallintovirastojen keskeiset arviot tilasta 2009. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Saatavissa internetistä: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100615Alueha/Aluehallintovirastojen_keskeiset_arviot_peruspalvelujen_tilasta_2009_netti.pdf. Viitattu 18.1.2011.

Virtanen, P.V. 2008. Maassa kiinni – Ammatillisia ajatuksia, kokemuksia ja muistikuvia. Maanmittaus, 83. vuosikerta, n:o 1, 2008. Maanmittaustieteiden Seura ry. Saatavissa internetistä: <http://mts.fgi.fi/maanmittaus/>. Viitattu 23.11.2011.

Wuori, O. & Mikkonen, K. 2007. Suomen aluerakenne vuonna 2040. Palvelututkimuksia 1/2007. Vaasan yliopisto, Levon-instituutti, Vaasa. Saatavissa internetistä: <http://www.uwasa.fi/levon/julkaisut/palvelututkimukset2001>.

Wuori, O. 1987. Tampere asiointikäyntien kokoajana. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos, tutkimuksia B44/1987. 70 s.

Ympäristöministeriö 2009. Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla. Tilanneraportti 2009. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 20/2009.

Zitting, J. & Ilmarinen, K. 2010. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 43/2010. 72 s. Helsinki 2010. Saatavissa internetistä: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/1445/lahipalvelu_selvitys.pdf. Viitattu 29.11.2011.

4 Maaseudun SGEI-palveluiden perustelut ja tarve kansalaisnäkökulmasta

Marika Kettunen

4.1 Johdanto

Maaseudulla pitkät etäisyydet, harva-asutus, kuntien kiristynyt talous ja asukkaiden alhainen maksukyky aiheuttavat suuria haasteita palvelujen järjestämiselle. Suomessa on jo nyt alueita ja palveluja, joissa julkiset palvelut eivät riitä ja yritysmäiselle palvelutuotannolle ei ole edellytyksiä (Pihlaja 2010a, 89). Palvelujen tarve ja tarjonta eivät kohtaa. Markkinaehtoinen tuotanto edellyttää toimivaa kilpailua, mikä puolestaan edellyttää monia toimijoita, palveluja tarjoavia yrityksiä ja yhteisöjä. Maaseudulle, erityisesti harvaan asutulle ja ydinmaaseudulle, on ominaista palveluntuottajien vähyys, jolloin palvelujen ulkoistaminen kilpailuttamalla ei välttämättä tuota toivottua tulosta. Tällöin tulisi miettiä muita, maaseudun olosuhteisiin paremmin sopivia ratkaisuja. SGEI-palvelumäärittely voisi olla yksi tällainen ratkaisu.

Pihlajan (2010b) mukaan yleishyödyllisiä palveluja voidaan järjestää neljällä tavalla. Julkinen sektori voi tuottaa palvelun itse tai se voi myöntää palveluntuottajalle yksin- tai erityisoikeuden palvelun tuottamiseen. Yleishyödyllisten palvelujen tuotanto voidaan myös toteuttaa markkinaehtoisesti tai siten, että palveluntuottajalle annetaan julkisen palvelun velvoite, jolloin julkisista varoista maksetaan korvausta yleishyödyllisen palvelun tuottajalle. Viimeksi mainittu tapa on tilanne, jossa puhutaan palvelun järjestämisestä SGEI-palveluna. Se on vaihtoehto markkinaehtoiselle tuotannolle silloin kun kyseessä olevan palvelun markkinat eivät toimi. Ojala & Sipposen (2008, s. 138) mukaan palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa on vain yksi potentiaalinen tarjoaja tai palvelun tuottaminen on kannattamatonta.

SGEI-palvelun määrittelykriteerinä on markkinoiden toimimattomuuden lisäksi palvelun yhteiskunnallinen tärkeys. Näiden kriteereiden täyttymisen selvittäminen oli tämän osatutkimuksen tavoite; tutkimuksella pyrittiin selvittämään jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiin palveluihin liittyvää markkinoiden toimimattomuutta sekä palvelujen paikallista ja yhteiskunnallista tärkeyttä maaseudulla. Tarkoituksena oli löytää niitä yhteiskunnallisia ja taloudellisia lähtökohtia ja perusteluja, joiden perusteella jokin palvelu voitaisiin määritellä SGEI-palveluksi.

4.2 Tutkimuksen kohteena olevat alueet ja palvelut

4.2.1 Tutkimuksen kohteena olevat alueet ja niiden sosioekonominen tilanne

Tarkastelun alueellisina kohteina ovat Lappi, Kainuu, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa sekä Varsinais-Suomi, mukaan lukien saaristo. Tutkimuksen kohteena on näiden alueiden maaseutu sekä yleisemmin Suomen maaseutu, koska tutkimukseen valitut alueet edustavat kattavasti maamme erilaisia maaseutualueita. Tarkastelukehikkona on maaseudun kolmijako, jossa maaseutu on jaettu kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun. Maaseutualueiden erityispiirteet ja kehitys ovat erilaisia kuten alla olevat määritelmät kertovat.

Kaupunkien läheinen maaseutu. Näillä alueilla on parhaat kehittymisedellytykset. Aasukkailla on mahdollisuus käydä työssä lähikaupungeissa. Maatalous- ja muilla yrittäjillä on monipuoliset lähimarkkinat. Monet kaupunkien läheisen maaseudun kunnista saavat muuttovoittoa ja etenkin lapsiperheet suosivat näitä alueita. Muuttovoiton ansiosta monet kaupunkien läheisen maaseudun kunnat, joukossa myös pieniä kaupunkeja, pystyvät monipuolistamaan palvelujaan ja tekemään investointeja, mutta säilyttävät silti taloudellisen liikkumavaransa. Hyvinvointi on maan parasta tasoa kaupunkien läheisellä maaseudulla. Ympäristönäkökulmasta kaupunkien läheinen maaseutu on kaikista haasteellisin, sillä siellä yhdyskuntarakenteeseen ja sujuvan joukkoliikenteen järjestämiseen on kiinnitettävä huomiota liikenteen päästöjen hillitsemiseksi

Ydinmaaseutu. Alue on vahvaa alkutuotantoaluetta. Paikka paikoin on maaseudulla sijaitsevia teollisuuden toimialakeskittymiä. Ydinmaaseudulla on myös erikoistuneen alkutuotannon keskittymiä: sikataloutta, turkistarhausta, lasinalusviljelyä ja siipikarjataloutta. Maatalouden rakennemuutos vaikuttaa voimakkaimmin ydinmaaseudun kuntien elinkeinorakenteeseen. Ydinmaaseudun läheisyydessä on useita keskisuuria keskuksia. Alueen kuntakeskukset ovat toiminnoiltaan monipuolisia, ja useimmat kylät ovat elinvoimaisia. Ydinmaaseudun kunnat sijoittuvat pääosin Etelä- ja Länsi-Suomeen.

Harvaan asuttu maaseutu. Tämän alueen uhkana on huonon kehityksen kierre: nuoret muuttavat pois, palvelut kaikkoon, maatalous vähenee, uudet työpaikat eivät riitä korvaamaan perinteisten työpaikkojen poistumaa, vanhusväestön määrä lisääntyy, ja kuntien taloudellinen kantokyky on kovilla. Kasvukauden lyhyys ja luonnon asettamat muut reunaehdot salpaavat alkutuotannon kehittymisedellytyksiä. Harvaan asutulla maaseudulla on kuitenkin myös kilpailukykyisiä teollisia ja kaupallisia yrityksiä ja voimistuvia matkailu- ja kaivospaikkakuntia sekä elinvoimaisia kyliä. Valtaosa harvaan asutun maaseudun kunnista sijaitsee Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Lähde: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009, s. 17.

Seuraavassa on kuvattu tutkimusalueiden ja eri maaseututyypin sosioekonomista tilannetta muutaman keskeisen indikaattorin avulla.

Väestö ja sen jakautuminen maaseututyypeittäin

Vuonna 2009 reilu kolmannes Suomen väestöstä asui maaseudulla. Maaseututyypeittäin väestö jakautui siten, että suhteellisesti eniten väestöä asui kaupunkien läheisellä (13,8 %) ja ydinmaaseudulla (13 %) ja vähiten harvaan asutulla maaseudulla (9,2 %). Maaseutualueista ainoastaan kaupunkien läheisen maaseudun väestö kasvoi vuosina 1999–2009. Suhteellisen osuuden muutos oli noin 12 %. Sen sijaan harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla väestö väheni samana ajanjaksona. Harvaan asutulla maaseudulla väestö väheni suhteellisesti eniten (-12 %) kun taas ydinmaaseudulla vähennys oli verrattain pieni (-2,7 %) (Ponnikas ym. 2011, s. 16.)

Tutkimusmaakunnissa väestön jakautuminen maaseututyypeittäin poikkeaa huomattavasti koko maan luvuista, kuten taulukosta 4.1 nähdään. Ensinnäkin kolmessa maakunnassa, Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Pohjanmaalla, yli puolet väestöstä asui maaseudulla vuonna 2009. Kainuun maaseudun erityispiirre on se, että se on kokonaan harvaan asuttua. Tämä on myös Lapille tyypillinen piirre, mutta Lapista löytyy myös kaupunkien läheistä maaseutua. Suhteellisesti suurin osa maaseudun väestöstä asui harvaan asutulla maaseudulla Lapissa (38,4 %), Kainuussa (54 %), Pohjois-Karjalassa (36,3 %), Etelä-Savossa (27,8 %) sekä Keski-Suomessa (17,3 %). Ydinmaaseudulla taas asui suhteellisesti eniten ihmisiä Etelä-pohjanmaalla (60 %) ja Varsinais-Suomessa (19,5 %). Kaupunkien läheisen maaseudun väestöosuudet ovat suurimmat Varsinais-Suomessa (9,5 %) ja Pohjois-Karjalassa (8,2 %). Osuudet ovat kuitenkin selvästi koko maan keskiarvoa pienemmät.

Taulukko 4.1. Väkiluku ja väestön jakautuminen aluetyypeittäin tutkimusmaakunnissa vuonna 2009. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit)

Maakunta	Lappi	Kainuu	Pohjois-Karjala	Etelä-Savo	Keski-Suomi	Etelä-Pohjanmaa	Varsinais-Suomi
Väkiluku 2009	183856	82897	166046	156100	272266	193518	462046
Aluetyyppi							
Kaupungit	56,9	46,0	43,7	61,9	63,2	29,3	69,2
Kaupunkien läheinen maaseutu	4,7		8,2	3,6	4,8	6,1	9,5
Ydinmaaseutu			11,8	6,7	14,7	60,0	19,5
Harvaan asuttu maaseutu	38,4	54,0	36,3	27,8	17,3	4,7	1,8
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ikärakenne ja demografinen huoltosuhde

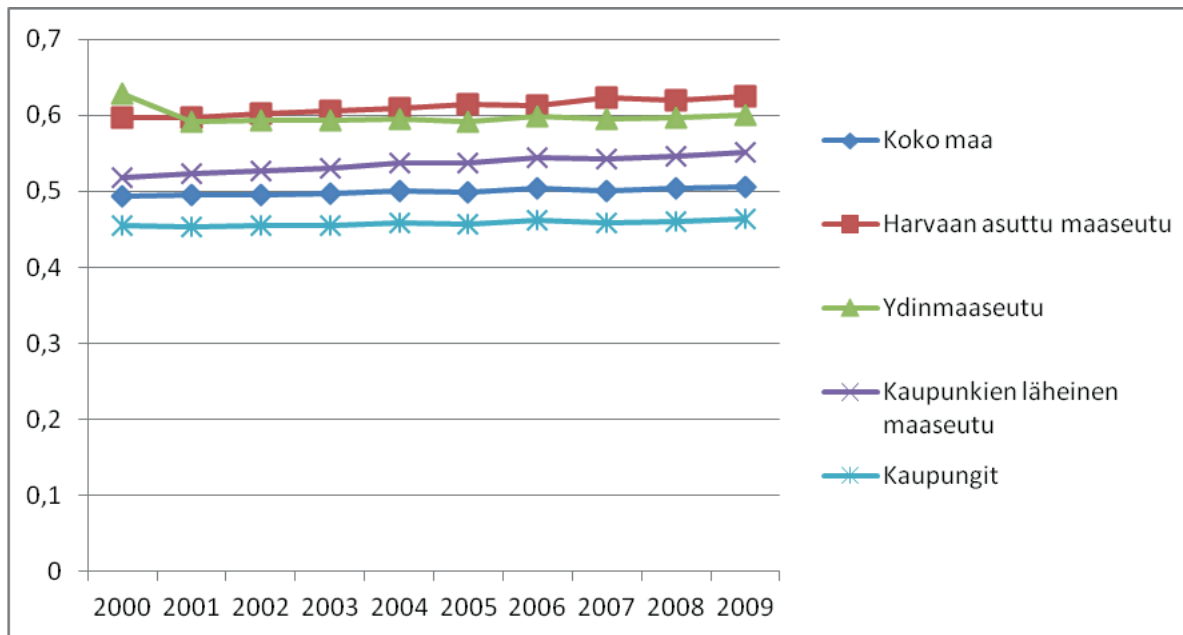
Ikärakenne ja demografinen huoltosuhde maaseudulla vaihtelevat maaseututyypin mukaan (taulukko 4.2). Vuonna 2009 kaupunkien läheisellä maaseudulla lasten osuus (21 %) oli huomattavasti vanhusten osuutta (14,6 %) suurempi. Sen sijaan ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla vanhusväestön osuus oli selvästi lasten osuutta suurempi. Erityisesti tilanne korostuu harvaan asutulla maaseudulla, jossa lasten osuus oli 14,1 % vanhusten osuuden ollessa 24,4 %.

Väestön ikärakenteen kehityksellä on merkittäviä vaikutuksia sekä asumiseen että palvelujen järjestämiseen (Ponnikas ym. 2011, s. 19). Ikääntyminen kasvattaa erityisesti sosiaali- ja terveystoimen tarvetta (YTR 2009, s. 23). Väestön ikääntyminen koskettaa koko maata, mutta se aiheuttaa suurimmat haasteet nimenomaan harvaan asutulla maaseudulla.

Demografinen huoltosuhde kuvaa, kuinka monta alle 15-vuotiasta ja 65 vuotta täyttänyttä on sataa 15–64-vuotiasta eli työikäistä kohti (YTR 2009, s. 21). Kuvasta 4.1 nähdään, miten demografinen huoltosuhde on kehittynyt eri aluetyypeillä ja koko maassa vuosina 2000–2009. Kaikilla maaseututyypeillä kehitys on ollut 2000-luvulla koko maan keskiarvon yläpuolella, mutta harvaan asutulla maaseudulla se on ollut korkein vuodesta 2001 lähtien.

Taulukko 4.2. Ikärakenne ja demografinen huoltosuhde vuonna 2009 aluetyypeittäin. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit)

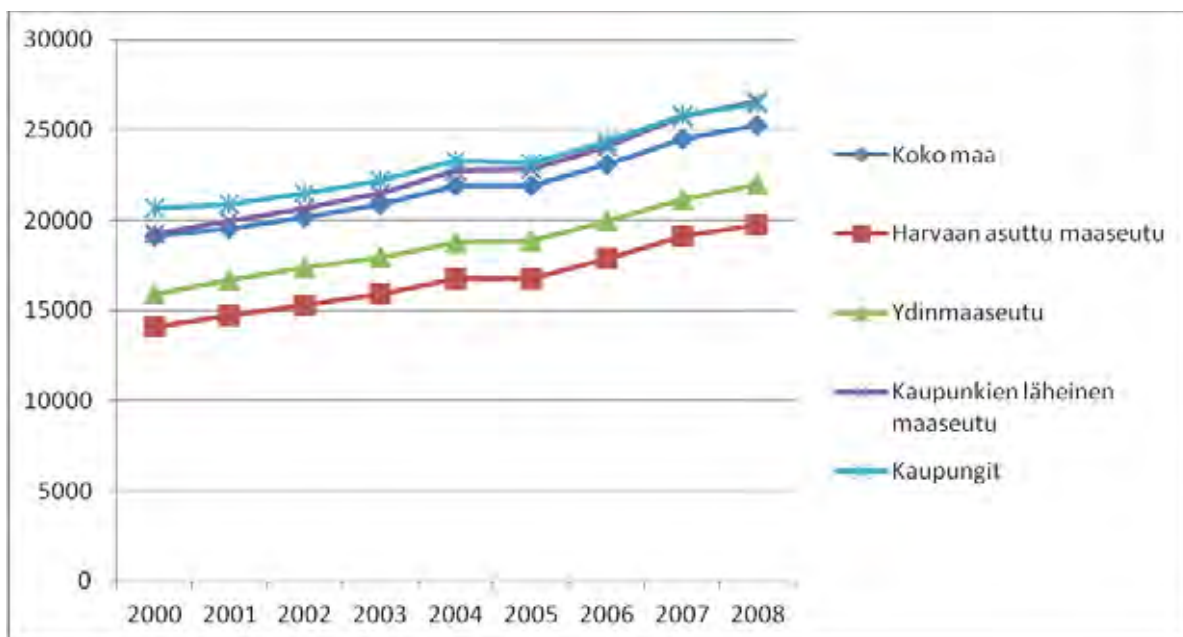
Aluetyyppi	0–14-vuotiaiden osuus koko väestöstä	Yli 65-vuotiaiden osuus koko väestöstä	Demografinen huoltosuhde
Kaupungit	15,9	15,8	46,4
Kaupunkien läheinen maaseutu	21	14,6	55,1
Ydinmaaseutu	17,3	20,2	60
Harvaan asuttu maaseutu	14,1	24,4	62,8
Koko maa	16,6	17	50,6



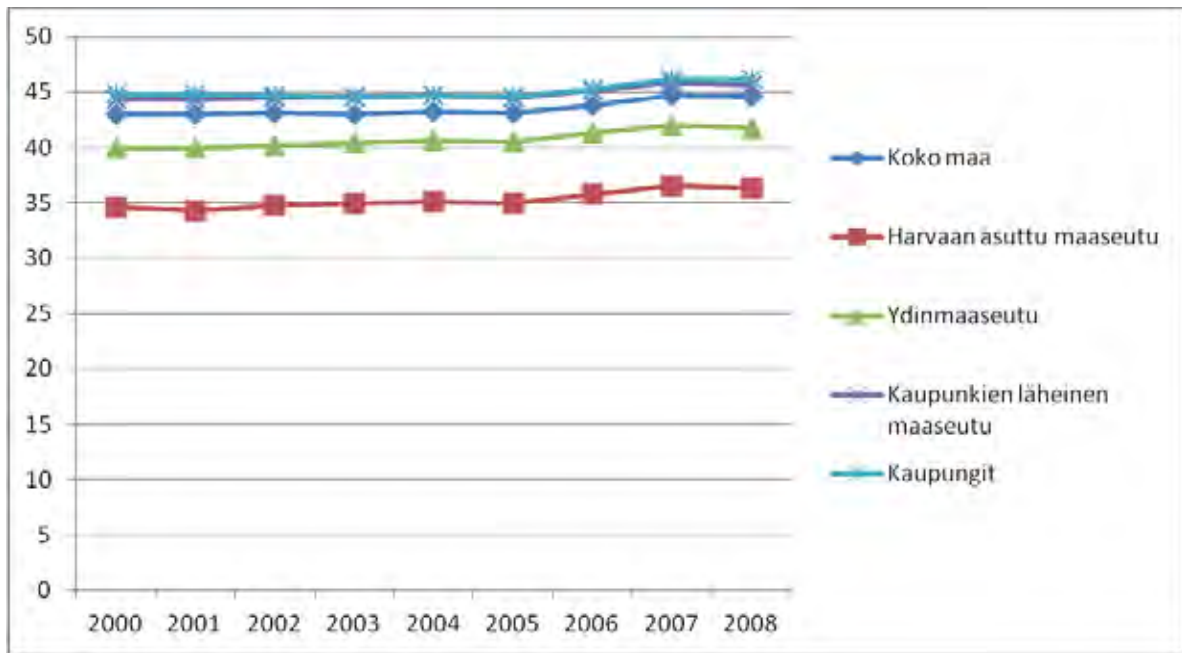
Kuva 4.1. Demografisen huoltosuhteen kehitys aluetyypeittäin vuosina 2000–2009. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit)

Tulotaso, työllisyys ja työttömyys

Asukkaiden alhainen maksukyky on yksi tekijä, joka rajoittaa palvelujen markkinaehtoista tuotantoa maaseudulla. Kuvassa 4.2 on esitetty asukkaiden keskimääräinen tulotaso aluetyypeittäin. Vaikka tulotaso on noussut kaikilla aluetyypeillä koko 2000-luvun, niin aikasarjasta nähdään, että tulotason kehitys on ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla ollut muuta maata heikompaa. Sen sijaan kaupunkien läheisellä maaseudulla kehitys on ollut koko maan tasoa parempaa.



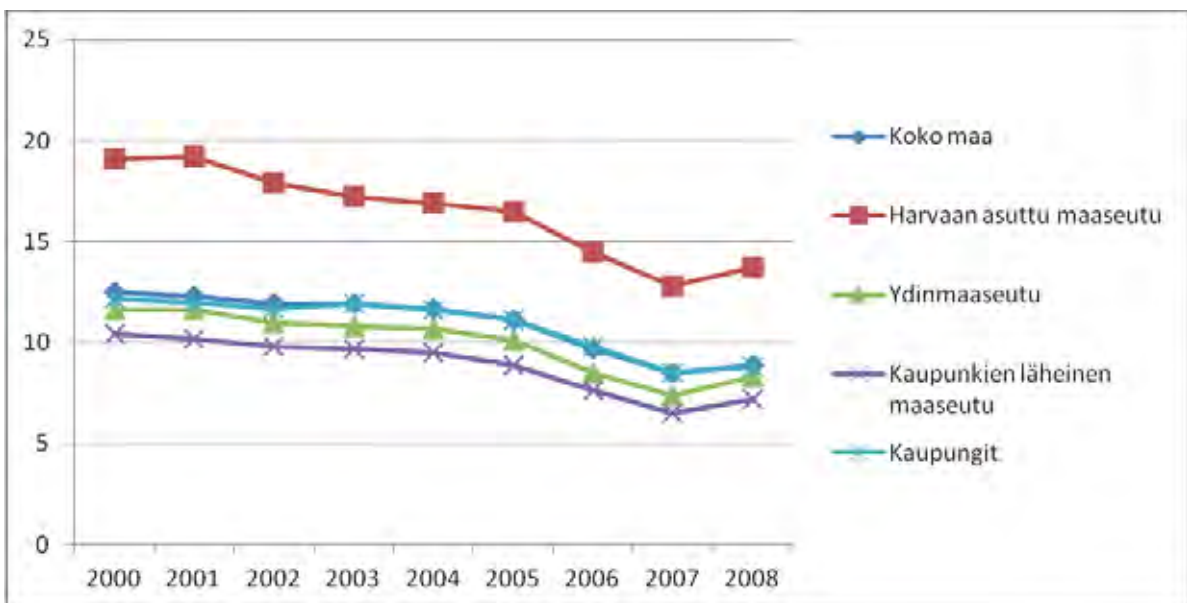
Kuva 4.2. Valtionveronalaiset tulot keskimäärin tulonsaajaa kohti (euroa) aluetyypeittäin vuosina 2000–2008. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit)



Kuva 4.3. Työllisyysaste aluetyypeittäin vuosina 2000–2008. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit)

Tulotason lisäksi työllisyyden kehitys on ollut ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla muuta maata heikom-
paa (kuva 4.3). Kaupunkien läheisellä maaseudulla se on ollut keskimääräistä parempaa.

Taloudellisen tilanteen parantuessa työttömyys on laskenut 2000-luvulla koko maassa ja kaikilla maaseutu-
tyypeillä lukuun ottamatta vuotta 2008, jolloin se nousi hieman (kuva 4.4). Ydin- ja kaupunkien läheisellä
maaseudulla työttömyysaste on ollut kaupunkeja ja koko maan keskiarvoa alhaisempi vuosina 2000–2008.
Sen sijaan harvaan asutulla maaseudulla työttömyysaste on samana ajanjaksona pysytellyt muita alueita
selvästi korkeampana.



Kuva 4.4. Työttömyysaste aluetyypeittäin vuosina 2000–2008. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit)

4.2.2 Tutkimuksen kohteena olevat palvelut

Tarkastelu kohdistuu seuraaviin, jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiin palveluihin:

- sosiaalipalvelut
- terveystalvelut
- koulutuspalvelut
- kulttuuripalvelut
- nuorisopalvelut
- liikuntapalvelut
- asuminen
- vesihuolto
- energihuolto
- jätehuolto
- liikennepalvelut
- tiestö
- postipalvelut
- televiestintä- ja tietoliikennepalvelut
- päivittäistavarakauppa
- apteekkipalvelut

Näiden palvelujen olennainen yhteinen piirre on se, että ne ovat elämän kannalta perustavaa laatua olevia palveluja, joita tarvitaan jokapäiväisessä elämässä. Huomattava osa tarkasteltavista palveluista on julkisia palveluja eli julkisen sektorin kansalaisille tarjoamia, pääasiassa verovaroin rahoitettavia palveluja. Joukossa on kuitenkin myös yksityisen sektorin tarjoamia palveluja kuten päivittäistavarakauppa- ja apteekkipalvelut. Palveluita ei ole tässä rajattu sen mukaan, ovatko ne julkisen, yksityisen vai kolmannen sektorin tarjoamia vaan lähtökohtana on ollut palvelun luonne, sen tärkeys tai välttämättömyys elämän kannalta.

Julkiset palvelut ovat keskeinen osa suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Suomi kuuluu niin sanottuun pohjoismaiseen hyvinvointivaltiotyyppiin. Pohjoismaista mallia luonnehtivat laajat julkisen sektorin rahoittamat ja tuottamat hyvinvointipalvelut, jotka ovat luonteeltaan universaaleja (Kiander & Lönnqvist 2002, s. 37). Pohjoismaisen hyvinvointimallin taustalla vaikuttaa sosiaalidemokraattinen tasa-arvo ihanne ja keskeisenä tavoitteena on perinteisesti ollut tulonjaon tasoittaminen (Kiander & Lönnqvist 2002, s. 31).

Suomalaisen hyvinvointivaltion syntymisen ja kehittymisen taustalla on monenlaisia taloudellisia, sosiaalisia, poliittisia ja ideologisia prosesseja. Hyvinvointivaltion rakentaminen tapahtui Suomessa 1960–80-luvuilla. Sen ekspansivisin vaihe ajoittui 1960-luvulle ja 1970-luvun alkuun, jolloin luotiin keskeiset hyvinvointivaltion instituutiot kuten peruskoulu- ja aluekorkeakouluverkostot sekä sosiaalisen turvallisuuden järjestelmät (eläkejärjestelmä, sairausvakuutukset ja työttömyysturva). (Puuronen 2004, s. 18–20.) Myös nykyinen päivähoitojärjestelmä ja terveydenhuoltojärjestelmä kehitettiin tuolloin (STM 2011).

Kansainvälisissä vertailuissa hyvinvointivaltion laajuutta tarkastellaan useimmiten julkisten menojen bruttokansantuoteosuuden avulla. Julkiset menot muodostavat teollisuusmaissa merkittävän osan bruttokansantuotteesta (Kiander & Lönnqvist 2002, s. 41–43). Suomessa niiden osuus on ollut 1980-luvun puolivälin jälkeen yli 40 % BKT:stä. Vuonna 2006 osuus oli lähes 50 %. Suurin julkisten menojen erä muodostuu julkisista kulutusmenoista, jotka syntyvät hyödykkeiden tuottamisesta. Vuonna 2004 suurimmat menot syntyivät terveydenhuollosta ja koulutuksesta. (Tuomala 2009, s. 23–34.)

Hyvinvointivaltion toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti 1990-luvun alusta lähtien. Kansainvälisiä muutoksia ovat talouden globalisaatio ja EU:n integraatio. 1990-luvulla julkisen sektorin toimialaa ja toimintatapoja on ryhdytty uudistamaan monissa maissa (ks. Tanzi & Schuknecht 1997). Taustalla on vaikuttanut kritiikki hyvinvointivaltiota kohtaan sekä liberalistisen talouspolitiikan suosion kasvu. (Kiander & Lönnqvist 2002.)

Suomessa ostopalveluiden käyttö on lisääntynyt kunnissa vuodesta 1993, jolloin valtionosuusuudistus antoi kunnille mahdollisuuden tuottaa palveluja yhdessä muiden kuntien kanssa tai antaa palvelut tuotettaviksi joko kuntayhtymissä tai yksityisillä palveluntuottajilla. Myös 1990-luvun laman katsotaan vaikuttaneen ostopalveluiden käytön lisääntymiseen; lama paitsi aiheutti julkisten palvelujen karsimista, myös vahvisti ajattelutapaa, jonka mukaan palveluja pitää tehostaa ja kansalaisten hyvinvointivastuuta lisätä. (Ylikännö 2009, s. 4. ref. Raunio 2008, s. 5.)

4.2.3 Palvelut maaseudulla

Maaseudun palvelujen megatrendi näyttäisi tutkimusten (mm. Anttila 1997, Kiuru 1994, Laitinen & Pohjola 2001, Lehtola 2008, Ponnikas ym. 2011) perusteella olevan palveluverkoston harventuminen ja palvelujen etääntyminen asukkaiden näkökulmasta. Taustalla on yhteiskunnassa pitkään jatkunut rakennemuutos ja sen aiheuttama muuttoliike maalta taajamiin ja kaupunkeihin. Osittain tästä, mutta myös muista yhteiskunnassa ja ihmisten elintavoissa tapahtuneista muutoksista johtuen palveluja on jo pitkään leimannut voimakas keskittäminen. Palvelut ovat etääntyneet kylistä ja keskittyneet kunta- ja aluekeskuksiin.

Palvelut ovat ihmisille yksi tärkeä elämisenehto niin maaseudulla kuin kaupungeissakin. Palvelujen järjestäminen on maaseudulla kuitenkin haasteellista siitä syystä, että niiden tarvitsijat asuvat hajallaan ja etäisyydet ovat pitkiä (Kiuru 1993). Lisäksi demografinen kehitys, kiristynyt kuntatalous sekä kunta- ja palvelurakenteen uudistukset ovat tämän ajan merkittäviä haasteita maaseudun palvelujen turvaamisen kannalta.

Kunta- ja palvelurakennemuutos käynnistettiin vuonna 2005. Sillä tavoitellaan vahvempaa kuntarakennetta ja pyritään turvaamaan laadukkaiden julkisten palvelujen saatavuus koko maassa (VM 2011). Uudistusta on tähän mennessä toteutettu muun muassa kuntaliitoksilla ja lisäämällä kuntien välistä yhteistyötä palvelujen järjestämisessä. Lehtolan (2008, s. 40) mielestä rakennemuutoksen keskeinen kysymys maaseudun kannalta on se, mitä vaikutuksia uudistuksella on esimerkiksi palvelutuotannon alueelliselle rakenteelle tai palvelujen saavutettavuudelle eri väestöryhmissä.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömien palvelujen verkostot ovat harventuneet merkittävästi 1980-luvulta lähtien. Palveluverkoston harveneminen on koskenut sekä yksityisiä että julkisia palveluja. Yksityisellä puolella tämä on näkynyt ehkä dramaattisimmin päivittäistavarakaupassa. Anttilan (1997, s. 11) mukaan päivittäistavaramyymälöiden määrä vähentyi yli 60 % vuosina 1980–95. Kiurun (1993, s. 8) mukaan päivittäistavarakaupan supistuminen on ollut selvästi nopeampaa kuin haja-asutusalueiden väestön määrän väheneminen.

2000-luvulla päivittäistavarakaupan myymälöiden lukumäärä vähentyi maaseudulla edelleen melko nopeasti. Vuosina 2000–2008 myymälämäärä laski harvaan asutulla maaseudulla 24 %, ydinmaaseudulla noin 17 % ja kaupunkien läheisellä maaseudulla 11 %. Vähentyminen johtui pääasiassa haja-asutusalueiden kauppojen toiminnan lopettamisesta. (Ponnikas ym. 2011, s. 28.)

Myymäläautoilla on ollut tärkeä rooli kaupan palvelujen saavutettavuuden turvaamisessa maaseudulla. Vuonna 1970 Suomessa toimi yli tuhat myymäläautoa, mutta nykyisin niitä on enää muutama kymmeniä. Myymäläautoilla on kuitenkin edelleen merkitystä sellaisilla maaseutualueilla, missä kaupan palvelut sijaitsevat kaukana ja julkiset liikenneyhteydet ovat heikot. (Lehtola 2008, s. 48 ref. Oulun lääninhallitus, peruspalvelujen arviointiryhmä 2006.)

Päivittäistavarakaupan lisäksi myös posti- ja pankkipalvelujen verkosto on harventunut merkittävästi maaseudulla (Anttila 1997, s. 14; Kiuru 1994, s. 12). Esimerkiksi postikonttoreiden määrä väheni reilusta 2200:sta noin 730:een vuosina 1990–96 (Anttila 1997, s. 14). Postikonttoreiden poistumaa on kuitenkin jossain määrin pystytty korvaamaan asiamiespostitoiminnalla (Anttila 1997, s. 14).

Postipalvelujen kehitys on jatkunut samankaltaisena 2000-luvulla eli posti on jatkanut omien toimipaikkojen vähentämistä ja pyrkinyt lisäämään yrittäjäpostien määrää (Lehtola 2008, s. 50, ref. Oulun lääninhallitus, peruspalvelujen arviointiryhmä 2006). Viimeisin muutos on vuoden 2011 alusta voimaan astunut postidirektiivi, joka avaa postipalvelut kokonaan kilpailulle.

Pankkipalvelut ovat muuttuneet voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Pankkikonttoreiden määrä on vähentynyt merkittävästi ja palvelut ovat siirtyneet yhä enemmän sähköisiksi ajasta ja paikasta riippumattomiksi palveluiksi. Osassa kuntia on nykyään vain yksi pankkikonttori. Myös käteisautomaattien määrä on vähen-

tynyt, ja haja-asutusalueilla tilanne on usein niiden osalta korkeintaan tyydyttävä. (Lehtola 2008, s. 48–49, ref. Oulun lääninhallitus, peruspalvelujen arviointiryhmä 2006.)

Julkisista palveluista etenkin koulu- ja kirjastopalveluverkostot ovat supistuneet maaseudulla. Peruskoulujen määrä väheni noin 480:llä eli 10 % lukuvuosina 1990/91–1996/97. Kouluverkon supistukset ovat koskeneet erityisesti peruskoulun ala-asteen kouluja. (Anttila 1997, s. 15.) Kirjastojen määrä taas väheni 166:lla eli 14 % vuosina 1990–95. Myös kirjastoautojen määrä väheni 7 %. (Anttila 1997, s. 18.)

Koulupalvelut ovat supistuneet myös 2000-luvulla, eniten ovat vähentyneet peruskoulun ala-asteet. Vuosina 2000–2009 niiden määrä vähentyi viidenneksellä (3165:sta 2524:een). Suhteellisesti eniten ala-asteiden lukumäärä on vähentynyt harvaan asutulla (40 %) ja ydinmaaseudulla (25 %). Kaupunkien läheisellä maaseudulla ala-asteiden määrä on vähentynyt 9 %. (Ponnikas ym. 2011, s. 27.) Koulujen lakkauttamisesta on seurannut, että koulumatkat ovat osalla maaseudun koululaisista pidentyneet (Lehtola 2008, s. 46).

Terveystuotopalvelut ovat sijoittuneet kunnissa lähinnä keskustaajamiin (Kiuru 1994, s. 18). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on 2000-luvulla käynnistetty useita alueellisia prosesseja, joissa palvelujen tuotantoa ja järjestämisvastuuta on ryhdytty kokoamaan suurempiin yksiköihin. Näin on erityisesti erikoissairaanhoidossa. (Lehtola 2008, s. 45.)

Julkisen liikenteen palvelut ovat supistuneet maaseudulla voimakkaasti. Tästä on seurannut se, että henkilöautolle ei ole juuri vaihtoehtoja enenkään syrjäisemmillä alueilla. Julkinen liikenne palvelee maaseutualueilla etupäässä ikäihmisiä ja koululaisia. (Lehtola 2008, s. 147.) Kunnan sisäiset työmatka- ja asiointiyhteydet puuttuvat monissa maaseutukunnissa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2002, s. 52). Maaseudun joukkoliikenne muodostuu lipputuloperusteisesta linjaliikenteestä ja sitä täydentävästä lääninhallitusten ja kuntien hankkimasta ostoliikenteestä niiden peruspalvelujen osalta, joita ei pystytä ylläpitämään asiakastuloin. Merkille pantavaa on, että joukkoliikenteen tarjonta on vähentynyt, vaikka sen rahoitus on samaan aikaan kasvanut. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2005, s. 38–39.)

Infrastruktuuri maaseudulla vaihtelee alueellisesti (MMM 2007). Haja-asutusalueilla infrastruktuuripalvelut ovat usein heikommalla tasolla kuin taajamissa ja kuntakeskuksissa. Esimerkiksi tiestön ylläpidossa ovat korostuneet kaupunkiseutujen ja vilkasliikenteisten väylien tarpeet kun taas maaseudun tiestö on jäänyt vähemmälle huomiolle. Ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla on runsaasti tieinfrastruktuuria, mutta sen käyttöaste on melko alhainen. Vähäisemmästä käytöstä huolimatta tiestön kunnossapidon tarve ei ole vähentynyt; tiestö on tärkeä sekä asukkaiden liikkumisen että elinkeinoelämän kuten maa- ja metsätalouden kannalta. (Lehtola 2007b, s. 51–58.)

Tietoliikennepalvelujen osalta Suomessa käynnissä Laajakaista kaikille -hanke. Sen tavoitteena on, että vuoteen 2015 mennessä lähes kaikki (99 % väestöstä) vakinaiset asunnot sekä yritysten ja julkishallinnon organisaatioiden toimipaikat ovat enintään kahden kilometrin etäisyydellä 100 Mbit/s nopeudella toimivan yhteyden mahdollistavasta valokuitu- ja kaapeliverkosta. Tarkoituksena on, että teleoperaattorit rakentavat nopeat yhteydet taajamiin markkinaehtoisesti, jolloin saadaan 95 % väestöpeitto. Loput 4 % käsittää 130 000 haja-asutusalueen kotitaloutta, joihin yhteydet rakennetaan osaksi julkisella tuella. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011.) Laajakaista-hanke ei kuitenkaan ole edennyt toivotulla tavalla tähän mennessä. Monissa maakunnissa arvioidaan, että valtakunnallista tavoitetta ei saavuteta vuoteen 2015 mennessä. (Kuntalehti 2011.)

4.3 Aineisto- ja menetelmät

Aineisto koostuu 16 maaseudun paikallistason asiantuntijan haastattelusta. Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Tutkimusta varten haastateltiin kahdeksaa kyläasiamiestä sekä heidän nimeämäänsä kahdeksaa kunnan viranhaltijaa tai vastaavaa asiantuntijaa. Haastateltavat edustivat seuraavia alueita: Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Varsinais-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Rannikko/Saaristo (Varsinais-Suomi), Kainuu ja Lappi. Alueet valittiin sillä perusteella, että ne ovat maaseutuvaltaisia, ja että ne edustavat kattavasti maamme eri osien keskenään erilaisia maaseutualueita.

Haastattelut rakentuivat viiden teeman ympärille, jotka olivat palvelujen tarve, palvelujen tärkeys, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus, palvelujen tuottaminen ja rahoitus sekä yhteiskunnalliset yritykset palvelujen tuottajina sekä niiden sosiaalinen tuloksellisuus. Tässä luvussa on analysoitu ja esitetty tutkimustulokset

neljän ensimmäisen teeman osalta. Eliisa Trobergin artikkelissa on käyty läpi viidenteen teemaan liittyvää aineistoa.

Kaikkien haastateltavien kanssa käytiin läpi teemarungon viisi teemaa. Teemojen alla olevat kysymykset oli tarkoitettu ohjaamaan haastattelujen kulkua siten, että tutkimuksen kannalta oleelliset asiat tulisivat käytyä läpi. Kysymykset olivat luonteeltaan suuntaa antavia eikä niitä kaikkia välttämättä kysyty jokaisessa haastattelussa. Tärkeintä oli, että kaikissa haastatteluissa käytiin läpi samat teemat ja haastateltavilla oli halutessaan mahdollisuus kertoa näkemyksistään vapaamuotoisesti.

Haastattelut toteutettiin tammi-huhtikuussa 2011. Ne äänitettiin, jotta kaikki oleellinen informaatio saataisiin talteen. Äänitettyä aineistoa kertyi yhteensä reilut 18 tuntia. Haastattelujen kesto vaihteli 38 minuutista kahteen ja puoleen tuntiin. Haastattelujen jälkeen aineisto purettiin kirjalliseen muotoon. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 265 liuskaa.

Aineiston analyysimenetelmänä tutkimuksessa käytettiin teemoittelua. Teemoittelu perustuu teemahaastattelurunkoon. Haastattelurungon neljä teemaa ovat tutkimuksen keskeisimmät asiakokonaisuudet ja ne muodostavat sen punaisen langan. Tämän jäsentelyn katsottiin vastaavan parhaiten tutkimuksen tavoitteisiin ja tarkoitukseen.

4.4 Aineiston analyysi ja tutkimustulokset

4.4.1 Palvelujen tarve

Maaseudun palvelutarpeet on tärkeä kysymys, sillä reilu kolmannes Suomen väestöstä asuu maaseudulla. Vuonna 2009 maaseudulla asuva väestö jakautui maaseututyypeittäin siten, että 9,2 % väestöstä asui harvaan asutulla maaseudulla, 13 % ydinmaaseudulla ja 13,8 % kaupunkien läheisellä maaseudulla. (Ponnikas ym. 2011, s. 16.) Tässä tutkittavat alueet edustavat ennen kaikkea ydin- ja harvaan asutua maaseutua (ks. luku 2).

Tutkimuksen aineiston perusteella palvelujen tarpeesta voidaan aluksi yleisesti todeta, että eri alueiden palvelutarpeissa on paljon yhtäläisyyksiä, mutta eri olosuhteista johtuen myös erilaisia painotuksia. Lähes kaikissa haastatteluissa tuli esille, että suurimmat tarpeet liittyvät sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä koulutuspalveluihin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta keskeinen yhtäläinen palvelutarve maaseudulla on ikääntymisestä johtuva vanhusten palvelutarpeiden kasvu. Yhä suurempi osa lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta menee tulevaisuudessa vanhusten palvelujen järjestämiseen. Jos vanhusten mahdollisimman pitkään kotona asuminen halutaan turvata, tarvitaan kotona asumista tukevia palveluja kuten kotipalveluja ja kotitalkkaripalveluja yhä enemmän.

” – Että kuitenkin tavoite on, valtakunnallinen tavoite, et ihmiset olisivat kotona, ja sen takia pitäis kyllä olla semmosia palveluja, että nämä vanhuksset voi asua syrjäkylillä niin kauan kuin mahdollista. Ja se vaatii kyllä tämmöstä kylätalkkaritoimintaa, että joku auttaa polttopuiden teossa ja elintarvikkeiden hankinnassa ja täntapasta.”

Lasten vähenemisen myötä kouluverkko on supistunut voimakkaasti maaseudulla ja uhkaa harveta edelleen. Monet haastateltavat pitivät tätä ei-toivottavana kehityksenä. He näkivät, että erityisesti pienimpien lasten koulupalvelut tulisi tarjota riittävän lähellä:

”Kyl mä jotenkin aattelin ite, et ne, mitkä pitäis olla lähellä, on ne, mitä pienet lapset tarvitsee eli että esimerkiksi koulu on sen verran lähellä, ettei tarvii monta tuntia päivässä istua koulubusseissa ja takseissa.”

Harvaan asutulla maaseudulla korostuvat asiointitarpeet kyliltä taajamiin, koska palvelut ovat keskittyneet taajamiin ja kuntakeskuksiin. Asiointitarpeet liittyvät oleellisesti liikennepalvelujen tarpeeseen. Haastatteluissa nousi selvästi esiin, että liikennepalveluja kuten joukkoliikennettä ja asiointikyytipalveluja tarvitaan kovasti kaikilla alueilla. Liikenne- ja kuljetuspalvelujen tarve korostuu syrjäseuduilla. Saaristossa tarvittu julkisen liikenteen muoto on yhteysalusliikenne.

Kainuussa, jossa työttömyysaste on muuta maata selvästi korkeampi ja jossa syrjäytyminen on ongelma, mainittiin syrjäytymisen ehkäisy yhtenä tärkeänä palvelutarpeena. Myös Etelä-Pohjanmaalla työttömyyden ehkäisyyn liittyvät palvelutarpeet nähdään keskeisinä.

Palvelutarpeisiin ei useimpien tässä tutkimuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan pystytä vastaamaan riittävästi. Monista palveluista on asukkaiden kannalta pulaa. Pohjois-Suomessa tilanne nähdään kriittisempänä kuin etelämpänä. Aineiston perusteella alueelliset erot palvelujen tarpeessa tulevat ennen kaikkea esiin siinä, miten asukkaiden tarpeisiin tällä hetkellä vastataan ja mistä palveluista koetaan olevan pulaa.

Pohjois-Suomessa, Lapissa ja Kainuussa, turvallisuuspalvelujen osalta on muuta maata heikompi tilanne. Viranomaisten reagointiajat ovat tarpeisiin nähden liian pitkät. Esimerkiksi pelastushelikopteri on alueella tarpeellinen palvelu, mutta sen epävarma ja riittämätön rahoitus on johtanut siihen, että palvelun tarjonta on liian vähäistä. Haastateltavien mukaan turvallisuuspalvelujen puutteet aiheuttavat ihmisille tällä hetkellä vakavia vaaratilanteita.

” – Meillä esimerkiksi viranomaisten reagointiajat, jos ajatellaan niinku näihin turvakysymyksiin, palo-, pelastus-, järjestyspuoli, niin saattaa olla pahimmillaan yli tunti, toista tuntia. Siinä ehtii talo palaa ja ihminen kuolla ja niin edelleen.”

Pohjois-Suomen maaseudulla on myös pulaa vanhusten kotona asumista tukevista palveluista sekä päivittäistavarakaupan palveluista. Myös apteekkipalveluista on pitkien etäisyyksien päässä asuvilla pulaa. Tämä liittyy siihen, että kyläkauppojen vähentyessä, niiden yhteydessä ollutta lääkekaappipalvelua ei ole enää saatavissa. Lapissa nähdään myös, että nuorisopalveluja on liian vähän tarjolla syrjäisemmillä alueilla. Lisäksi on pulaa liikennepalveluista ja tiestön kunto on paikoin huono. Lapissa kritisoitiin tiestön osalta sitä, että vain tärkeimpiä pääväyliä pidetään kunnossa kun taas syrjäisempiä kyläteitä ei hoideta juuri ollenkaan. Kainuussa kritiikkiä herätti tiehallinnon yksityistämismuutos; onko se oikein ja kohtuullista ja onko yksityisillä tarpeeksi resursseja pitää tiet riittävän hyvässä kunnossa. Sekä Kainuussa että Lapissa tuotiin myös esille, että postipalvelut ovat viime aikoina heikentyneet. Lappia koskettaa myös pula toimivista tietoliikenneyhteyksistä.

”Sehän meil on iso ongelma se, tämä tietoliikenneyhteydet, että ku ei verkko toimi. Meil on semmosia katvealueita, josta ei tahdo saada kännykälläkään yhteyttä. – Laajakaistahan meillä ei kans toimi.”

Pohjois-Karjalassa koetaan olevan pulaa ennen kaikkea infrastruktuuriin liittyvistä palveluista. Ihmiset ovat maaseudulla tyytymättömiä infrastruktuuripalveluiden tasoon kuten laajakaista-palveluihin sekä jätevesihuollon palveluihin. Myös päivittäistavarakaupan palvelujen koetaan olevan liian kaukana tällä hetkellä.

” – Meil on hyvin vähän niinkun kyläkauppoja tai lähimyymälöitä enää missään, et suurin osa on tätä market-kauppaa. Ja se nyt tarkoittaa Pohjois-Karjalassa keskimäärin sitä, että ihmiset ajaa semmosen 20 kilometriä päivittäin tai silloin kun ne tarttee näitä palveluita.”

Etelä-Savossa ei koeta olevan kovin akuuttia pulaa palveluista tällä hetkellä, mutta vaikuttaa siltä, että palveluja ollaan siirtämässä etämmälle pikkuhiljaa. Esimerkiksi yöpäävystyksiä on siirretty pois kirkonkyliltä, joten lääkäripäävystyksistä on alkanut olla pulaa.

” – Tällä tavalla niinku se niinku, hivutetaan vähän näitä. Et se menee askel askeleelta, että ensin yöpäävystykset ja sitten menee viikonloppupäävystykset myös ja lyhennetään. Et kyllähän sellanen suunta ihan selvästi on meneillään.”

Myös kyläkauppojen määrä on Etelä-Savossa vähentynyt huomattavasti. Joillakin kylillä on pulaa kokoon-tumistiloista, kun lakkautettuja kyläkouluja on myyty pois. Lisäksi asukkaat ovat tiestön kuntoon paikoin tyytymättömiä ja joukkoliikennepalveluista on pulaa.

” – Se mikä on tämän päivän kehityksessä, on musta niinkun yksi suurimmista järkytyksistä, niin on se, että joukkoliikennepalveluja ollaan, niitä on karsittu ja karsitaan jatkuvasti valtion rahapulaan vedoten.”

Keski-Suomessa palvelutarpeisiin pystytään vastamaan suhteellisen hyvin lähellä isoja keskuksia, mutta harvaan asutulla maaseudulla monista palveluista on pulaa. Lähikaupan palveluista, kyläkoulupalveluista sekä lasten päivähoitopalveluista on tällä hetkellä pulaa syrjäisemmillä alueilla. Myöskään joukkoliikennettä ei koeta olevan tarpeeksi tarpeisiin nähden. Tietoliikennepalvelujen osalta näyttää siltä, että niistä voi tulla pulaa tulevaisuudessa niillä alueilla, jonne laajakaistan saaminen viivästyy.

” – Iso kysymys, joka on järjestämättä, on tulevaisuudessa nämä tietoliikennepalvelut. Elikkä on uhka, että tämä niin sanottu kupariverkko puretaan pois ja tilalle voi jäädä pelkästään siten nää langattomat yhteydet, jotka eivät niinkun ole tällä hetkellä vielä sellasella teknisellä tasolla, että ne riittäisi niinkun tämän päivän, nykyajan vaatimuksiin sekä yksityistaloudessa että yrityksissä – – .”

Etelä-Pohjanmaalla tilanne on ollut monien välttämättömien palvelujen osalta suhteellisen hyvä tähän asti. Lähipalvelut ovat kuitenkin alkaneet siirtyä kauemmaksi. Haastateltava kuvasi kehitystä näin:

”Et tota jotenki niinku kauheen surullista huomata mun mielestä se, että sitä ei kuitenkaan oo huomattu, et mitä se tarkoittaa, kun ne palvelut lähtee, että mitä vaikutusta sillä on kaikkeen. Et miten se elinvoima sit niinku tipahtaa sen myötä eikä takaisin tuu.”

Haastattelujen perusteella Etelä-Pohjanmaalla on tällä hetkellä eniten pulaa julkisen liikenteen palveluista ja vanhusten kotona asumista tukevista palveluista. Alueella on myös lakkautettu kouluja viime aikoina. Myös lääkäripalveluista on paikoin puutetta lääkäripulan takia syrjäisellä maaseudulla. Samoin päivittäistavarakauppan palveluista on syrjäseuduilla pulaa. Lähipalvelujen puute ajaa etenkin iäkkäämpiä asukkaita muuttamaan kuntakeskuksiin.

” – Oikeestaan nyt on tapahtunu jo paljon sitä, että vanhukset ei pysty olemaan siellä kotonaan, vaikka mielellään ovat loppuun asti. Ne ei mielellään lähtis sieltä. Että paljon on muuttanu niinkun sieltä vanhuksia keskuksiin.”

Varsinais-Suomessa on viime vuosina tehty paljon kuntaliitoksia. Aikaisemmin alueella oli paljon pieniä kuntia, jotka ovat pystyneet tarjoamaan palveluita melko hyvin. Nyt eletään eräänlaista ”murroskautta”, mihin liittyen kunnissa käydään keskustelua palvelujen sijainnista. Toisen haastateltavan mielestä painetta palvelujen keskittämiseen on alkanut ilmetä. Tästä kertoo esimerkiksi se, että monia kyläkouluja on lakkautettu viime vuosina. Asukkaat ovat myös tyytymättömiä tiestön kuntoon ja jätevesiasioihin. Varsinais-Suomesta löytyy jopa kyläalueita ilman kunnallista viemärintiä.

”Siis se on niinku ihan selvyys, et niitä alueita tulee jäämään, missä niinku ne [viemärit] täytyy kiinteistökohtaisesti ratkaista, et on sen verran hajallaan. Mut et mun mielestä esimerkiks tommosii alueita, mis on ihan selkeitä kyläalueita ja mis ois asukkaitaki aika paljonki ja ois järkevää vetää, niin kyl niitäki yllättävästi vielä on.”

Myös julkisen liikenteen palvelut koetaan Varsinais-Suomessa liian vähäisiksi. Lisäksi kauppapalveluista ja nuorisopalveluista on paikoin pulaa kylillä. Varsinais-Suomen rannikolla ja saaristossa tilanne välttämättömien palvelujen osalta nähdään yleisesti ottaen aika hyvänä tällä hetkellä. Alueella on toteutettu iso kuntaliitos ja nyt eletään murroskautta kuten monilla muillakin alueilla maakunnassa. Asumispalveluista, kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista, nähdään saaristossa olevan kovasti pulaa. Samoin nuorisopalveluista on pulaa. Terveystarpeiden palvelut kauempana saaristossa ovat jo paikoin heikkoja ja ne uhkaavat heikentyä entisestään.

”Et suurin riski on tässä terveydenhuollossa, et ihmiset kokee, et jos ei oo lääkäriä paikkakunnalla tai että joudutaan menemään kahden lossin yli lääkärin luokse, niin se on ihmisten mielestä huonoa. Ja se on kyllä nyt hyvin lähellä, että siihen suuntaan ollaan menossa, koska asukkaat, niitä on kuitenkin niin paljon vähemmän ja se vähenee koko ajan.”

Palvelujen tarpeeseen vaikuttavia keskeisiä muutoksia tulevaisuudessa ovat väestön ikääntyminen ja tietoyhteiskunnan tuomat muutokset. Nämä kaksi muutosta nousivat esille lähes kaikissa haastatteluissa.

Väestön ikääntyminen vaikuttaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin että koulutuspalveluihin. Vanhusten tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalvelujen suhteellinen osuus tulee kasvamaan monilla maaseutualueilla tulevaisuudessa. Maaseudun kouluverkon osalta näyttää nykykehityksen valossa siltä, että se tulee harventumaan edelleen lasten vähenemisen myötä.

Palveluissa tapahtuva suuri muutos on se, että ne siirtyvät yhä enemmän sähköiseen muotoon. Tällöin tarvitaan paitsi toimivia tietoliikenneyhteyksiä myös palvelujen käyttöönoton tukea sekä maksuttomia tietoliikennepalveluja.

”Palvelujen tarvehan tietysti tän tietoyhteiskunnan muutoksen myötä tulee, elikkä tulee sähköisiä palveluja. Sehän tulee muuttumaan. Perinteisiä palveluja menee verkkoihin ja niiden käyttöönottoon tarvitaan tukea. Mutta myöskin me tarvitaan selvästi tällaisia nettikioskeja. Eli kaikilla ei oo varaa tietokoneisiin. Eihän me voida niinku lähteä siitä liikkeelle, että kansalaisvelvot on omistaa tietokone, jos ei oo varallisuutta”

Perusongelmana maaseudulla on tällä hetkellä nopeiden ja tehokkaiden tietoliikenneyhteyksien puute. Ongelma korostuu syrjäisillä maaseutualueilla, jonne suuret operaattorit eivät lähde heikon kannattavuuden vuoksi valokuitua rakentamaan. Ongelma ei ole poistunut, vaikka laajakaistahankkeisiin myönnetään julkista tukea. Monet haastateltavista näkivät, että tietoliikennepalvelujen tarpeet uhkaavat tästä syystä jäädä lähitulevaisuudessakin monilla maaseutualueilla tyydyttämättä.

Palvelutarpeisiin tulevaisuudessa vaikuttavina tekijöinä mainittiin lisäksi yleinen kustannusten nousu, energian hinnan nousu sekä ihmisten arvojen muutos kuten lähiruuan arvostuksen lisääntyminen.

4.4.2 Palvelujen tärkeys

Haastattelujen perusteella sosiaali- ja terveyspalveluja sekä koulutuspalveluja pidetään yhteiskunnallisesti kaikkein tärkeimpinä palveluina. Myös liikenne- sekä infrastruktuuripalvelut luetaan kaikista tärkeimpien palvelujen joukkoon. Infrastruktuuripalveluista tärkeimpinä nousivat esiin tiestö, vesihuolto (ml. jätevesihuolto), jätehuolto sekä televiestintä- ja tietoliikennepalvelut. Julkinen sektori on Suomessa tarjonnut nämä palvelut perinteisesti tuottamalla ne itse. Taloustieteellisestä näkökulmasta julkinen tuotanto näissä palveluissa on ollut perusteltua markkinoiden epäonnistumisen takia. (esim. Kiander & Lönnqvist 2002; Tuomala 2009.) Lisäksi julkinen tuotanto on liittynyt hyvinvointivaltion rakentamiseen (esim. Puuronen 2004).

Kun haastateltavien kanssa keskusteltiin palveluista, jotka tulisi tarjota yhtäläisesti kaikille asukkaille, korostettiin ”lakisääteisiä palveluja”, ”perusasioita” sekä ”peruspalveluita”, jotka yleensä on katsottu kunnan järjestämistä vastuulla oleviksi.

” – – Kaikki nää, mitkä nyt kunnat yleensä, jos kunta jotain palveluja tuottaa, niin kyllähän se pitäis sitten olla kaikkien saatavilla tietysti ihan noin tasa-arvon kannalta. Et jos kovin palvellaan vaan niitä, jotka asuu kuntakeskuksissa tai kaupungeissa, niin eihän se oo oikein.”

Palvelusektoreita mainittiin tässä yhteydessä laaja kirjo: sosiaalipalvelut, terveydenhuollon palvelut, koulutuspalvelut, ihmisten sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvät palvelut, kirjasto- ja kulttuuripalvelut, julkisen liikenteen palvelut, tiestö, laajakaista, vesi-, jätevesi- ja energiahuolto, turvapalvelut ja postipalvelut.

Välttämättömien palvelujen tasapuoliseen turvaamiseen näyttäisi aineiston perusteella liittyvän se, että palvelut järjestetään lähipalveluina ja että ne todella ovat yhtäläisesti kaikkien ulottuvilla. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen sekä perusopetuksen palvelujen osalta nähdään, että ne tulisi tarjota riittävän lähellä asukkaita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiksi haastateltavat katsoivat muun muassa sairaanhoitajapalvelut, lähilääkäripalvelut, ennaltaehkäisevät palvelut sekä kontrollipalvelut. Asiantuntijoiden kertoman perusteella näyttää siltä, että nämä palvelut eivät ole tasapuolisesti kaikkien saatavilla Suomessa. Iäkkäämmän väestön kohdalla lähipalvelujen puute tarkoittaa sitä, että syrjäkylillä asuvat joutuvat muuttamaan pois kotoaan aikaisemmin kuin esimerkiksi kirkonkylissä asuvat.

” – – Se on tietysti helpompaa järjestää tämmösiä kotikäyntejä täällä keskustassa. Että se voi tietysti olla vaikeempi järjestää ulkosaarella, että siinä tulee tietysti tämä etäisyys taas

vastaan. Että niiden täytyy ehkä muuttaa vanhustenkotiin aikaisemmin kuin vaikka niinkun [kaupungin] keskustassa. – – ”

Terveydenhuollon palveluissa on lisäksi ongelmana lääkäripula, joka myös vaikuttaa palvelujen saantiin erityisesti syrjäisemmillä alueilla. Haastatteluissa tuli esille, että etenkin Etelä-Pohjanmaalla lääkäripula on paikoin noussut suureksi ongelmaksi: syrjemmälle on vaikea saada lääkäreitä ja tästä syystä asukkaiden asiointimatkat ovat kasvaneet.

Maaseudulla lähikoulupalveluja ovat perinteisesti tarjonneet pienet kyläkoulut. Haastatteluissa nousi esiin, että kyläkouluja on lakkautettu monilla alueilla ja jäljellä olevista käydään kiivasta keskustelua. Haastateltavista monet pitävät kyläkouluja tärkeinä palveluina. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, ettei pienten lasten tarvitsisi istua pitkiä aikoja busseissa ja takseissa. Lisäksi kyläkoulut nähdään merkittävänä alueiden elinvoimaa ja vetovoimaisuutta edistävänä tekijänä. Perheiden asuinpaikan valintaan vaikuttaa muun muassa se, miten lähellä kotia koulupalvelut ovat saatavissa.

”Näe kyläkoulut, mejän näkemyksen mukaan, on ihan keskeinen vaikuttaja siihen, miten lapsiperheet muuttaa maaseudulle. Että selkeästi on nähtävissä, että kauppapalvelutkaan ei oo niin tärkeitä lapsiperheille kuin koulupalvelut”

”Niinku sanotaan, kylä kuolee, jos sieltä koulukin kaatuu”

Myös päivähoitopalvelut ovat alueiden elinvoimaisuuden kannalta tärkeitä palveluita.

”Kunnan olemassaolon ja tulevaisuuden kannalta, niin kyllähän ne päivähoitopalvelut ja perusopetuksen palvelut, kyllähän ne on pidettävä sillä tavalla hyvässä kunnossa. Että nehän on se kruununjalokivi, jos meinataan saada uusia kuntalaisia.”

Infrastruktuuripalveluja pidetään elämän kannalta aivan välttämättöminä ja ensiarvoisen tärkeinä palveluina. Niiden osalta nähdään, että kansalaisten tasavertaisuus tulisi turvata asuinpaikasta riippumatta ja tarvittaessa julkisin varoin, kuten eräs haastateltava asian ilmaisi:

”Mä oon nyt sitä mieltä tietenkin, että tuota ihmisen asuinpaikka ei pidä missään nimessä ohjata, rajoittaa, että ihminen saa valita sen itse. Elikkä ihmiselle pitäis niinkun olla ensin näkin semmoset, mitkä on niinku tämmösen tasavertaisuuden näkökulmasta tärkeitä. Ni ne on varmaan just tää infraan liittyvät isot asiat niinkun tiestö, sitten laajakaista ja myöskin tässä vesihuollon, jätevesihuollon... tämmösiä niinkun ihan konkreettisen arjen toimeentuloon liittyviä asioita. Ne on niinku sellasia julkisia palveluita, et niissä pitää niinkun tulla niin paljon julkista rahaa mukaan, et se ei jää niinku markkinavoimien ehdoille.”

Tiestö on hyvin tärkeä infrastruktuuripalvelu ja sen merkitys on aivan keskeinen myös maaseudulla. Tiestö on oleellinen asia ihmisten asumisen ja liikkumisen sekä yritystoiminnan ja palvelujen saavutettavuuden kannalta. Tiestön ylläpito nähdään pikemminkin yhteiskunnan kuin yksityisten tehtävänä. Näkemys korostuu niillä alueilla, missä asutus on harvaa ja etäisyydet pitkiä. Tiestön yhteiskunnallinen merkitys tulisi ottaa huomioon nykyistä laajemmin.

” – – Et kyl se kuuluu niinku yhteiskunnan tehtäviin pitää tieverkostoa yllä. Minusta tää yksityistäminen tiestön ylläpidon osalta, niin se ei oo oikea suunta. – – Ja ei niinku suostuta ottaa sitä, että mikä tieverkon ylläpitäminen esimerkiksi on se, että me saadaan niinku metsätaloutta hoidettua tässä maassa.”

Nopeiden tietoliikenneyhteyksien tarve ja tärkeys on kiistaton asia nyky-yhteiskunnassa. Laajakaistapalveluiden riittämättömyys tai puuttuminen nähdään merkittävänä ihmisten ja yritysten toimintaa haittaavana tekijänä maaseudulla, koska yhä enemmän on siirrytty ja ollaan siirtymässä sähköiseen asiointiin ja sähköisiin palvelumuotoihin.

” – – Me kaikki tiedetään, että mikä on kylän tulevaisuus, jos tämmösiä nopeita verkkoyhteyksiä ei ole. – –, sinne on erittäin vaikea saada yrittäjiä, koska mikään yrittäjä ei oikeestaan pysty toimimaan enää, jos ei oo nopeita yhteyksiä jatkossa.”

Laajakaistapalveluista on merkittävästi pulaa etenkin Pohjois- ja Itä-Suomessa, Keski-Suomessa sekä rannikolla. Osa asiantuntijoista kritisoi valtion Laajakaista 2015-hanketta. Asiaa pidettiin periaatteessa hyvänä, mutta toimintamallia kuvailtiin muun muassa ”epäonnistuneeksi”. Valtion ja kuntien rahoitusosuuksista huolimatta on paljon kuntia, joihin ei ole saatu yhtään tarjousta operaattoreilta.

Liikennepalvelut nähdään maaseudulla tärkeinä palveluina. Niiden keskeinen merkitys on siinä, että muut palvelut voidaan saavuttaa. Julkisesta liikenteestä on kuitenkin kova pula maaseudulla. Haastattelujen perusteella pula joukkoliikenteestä koskettaa kaikkia tutkimuksessa mukana olleita alueita.

Jos palvelujen tärkeyttä tarkastellaan alueellisesti ja paikallisesti niin turvallisuuteen liittyvät palvelut nostettiin esiin tärkeinä palveluina erityisesti pohjoisessa ja saaristossa. Kuten palvelujen tarvetta käsittelevässä kohdassa todettiin, turvallisuus- ja pelastuspalvelut ovat tällä hetkellä pohjoisissa maakunnissa heikoissa kantimissa. Lappi ja Kainuu ovat tässä selkeästi eriarvoisessa asemassa muuhun maahan verrattuna; pelastushelikopteritoiminta on pitkien etäisyyksien vuoksi välttämätön palvelu, mutta sitä ei ole riittävästi tarjolla ja toiminta on jatkuvasti vaakalaudalla epävarman yksityisen rahoituspohjan vuoksi.

” – – *Esimerkiks tämä pelastushelikopteri, joka nyt on yksityisellä rahoituksella, sehän pitäis olla valtiollinen. Nyt on näin, et jos joku saa aivoverenvuodon syrjäkylässä tai [isommassa] kaupungissa, siis ne ovat ihan eri asemassa. Että se henkilö, joka täällä [syrjäkylässä] saa aivoverenvuodon todennäköisesti kuolee, koska se pitäis kahen tunnin sisällä saada tehokkaan hoitoon.*”

Myös postipalvelujen merkitys korostuu harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien maaseudulla, kuten eräs haastateltava kuvaa:

” – – *Maaseudulla postilla on suuri merkitys ja myöskin niillä ihmisillä, jotka kuljettaa postia. Että nehen on myöskin tämmönen, turvallisuuden luojia nekin, koska ne käy joka päivä. Ja voisivat ehkä myöskin hoitaa enemmän kuin mitä tällä hetkellä, koska hehän liikkuvat siellä kylissä – –.*”

Keskusteltaessa tekijöistä, jotka määrittävät palvelujen yhteiskunnallista tärkeyttä, asiantuntijat toivat esiin monia eri näkökulmia. Ensinnäkin nykykehityksessä nähdään piirteitä, jotka uhkaavat hyvinvointivaltion tulevaisuutta.

” – – *Tämmönen hyvinvointiyhteiskunta, mikä Suomikin on, ni mun mielestä sitä ei sais niinkun romuttaa täl nykyisellä kilpailu- ja tehostamiskeskustelulla. Et kun Suomi nyt on niinku mones erinäköses testis ja listaukses siel kärjessä, niin pitäis niinku mieltii, et millä eväillä siihen on päästy. – – Siinä on ollu mun mielestä niinku se, et tääl on ollu paljon niinku semmosii paikallissii ratkasuja ja tääl on ollu tilaa niinku suurille ja pienille yhteisöille – – ja erinäköisille tavoille tuottaa palveluita. – – Se keskittäminen ja tehostaminen ja pyrkimys johonkin yhteen konseptiin, mikä niinku välillä tuntuu olevan niinku semmonen hallitseva, niin se ei oo mikään ratkaisu näihin.*”

Välttämättömien palveluiden tärkeyden nähdään muodostuvan siitä, että ne todella ovat elämälle välttämättömiä; liittyvät ihmisten päivittäisiin tarpeisiin, hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Palvelujen tärkeyttä määrittäviä tekijöitä ovat edelleen alueellinen oikeudenmukaisuus ja yhteiskuntarauha sekä Suomen olosuhteet. Lisäksi nähdään, että palvelujen tärkeyden tulisi määrittyä kansalaisten näkökulmasta ja paikallisista tarpeista.

”*Siis kun minun mielestä pitää lähteä siitä kansalaisen näkökulmasta, siitä tarpeesta. Kun nythän tässä on tullu ongelmaks se, että viranhaltijat ja poliitikot niinku sanelee, mitä kansalaiselle on hyväksi. Kun pitäis lähteä toisinpäin liikkeelle siitä, et määritellä, miten kansalaiset sen haluaa. – – Täytyy muistaa kuitenkin, et hehän [kansalaiset] on se veronmaksaja. He maksaa veronsa sen takia, et he saa palveluja. – – Se [palvelujen tärkeys] lähtee täältä [paikallistasolta] ja siihen ei oo mitään yhtä konseptia olemassa, koska eri kunnissa ja seutukunnissa ne palvelutarpeet sen kuntalaisen näkökulmasta lähtee, ne on erilaisia.*”

Välttämättömien palvelujen nähdään olevan tärkeitä myös siksi, että ne liittyvät ihmisten väliseen tasaarvoon; tasavertaisiin mahdollisuuksiin elää ja toimia tässä yhteiskunnassa. Lisäksi nähdään, että yhteis-

kunnan tehtävä on järjestää tietyt palvelut, kuten infrastruktuuripalvelut, yksinkertaisesti siitä syystä, että yksityiset henkilöt eivät voi niitä järjestää. Eräs haastateltava toi myös esille yhteiskunnallisesti tärkeisiin palveluihin liittyvän taloudellisen näkökulman:

” – – Mun mielestä tämmösellä ennaltaehkäisevällä työllä on suuri merkitys, et kun katoetaan koko yhteiskuntaa, et miten se kehittyy ja miten saadaan asiat hoitumaan, niin jos tietyt palvelut puuttuvat, niin se tulee entistä kalliimmaksi toisessa päässä. Eli yhteiskunta joutuu maksamaan siitä jossain vaiheessa, että tärkeät palvelut puuttuvat, vaikka se ei ehkä näy juuri silloin.”

4.4.3 Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Edellisessä kohdassa todettiin, että asiantuntijoiden mielestä tietyt peruspalvelut tulisi turvata kansalaisille lähipalveluina. Tällaisina palveluina asiantuntijat pitävät erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluita sekä lasten koulupalveluja. Lähipalvelun käsite on siinä mielessä ongelmallinen, ettei sille ole olemassa yksiselitteistä määritelmää eikä yhtä tiettyä etäisyyttä. Se, mikä mielletään lähipalveluksi, voi vaihdella esimerkiksi palvelu- ja asiakaskohtaisesti (Zitting & Ilmarinen 2010, ref. Keravan kaupunki) Seuraava haastatteluista poimittu sitaatti kuvaa hyvin tätä:

” – – Vanhempi väki kokee, että lähipalvelu on sitä, että on terveydenhoitaja lähellä. Kun taas nuorempi sukupolvi eli nuoret ja lapsiperheet kokee, että lähipalvelu on sitä, että netin kautta löytää tarvitsemansa ja saa neuvoa ja sellasta apua, mitä on mahdollista saada netin kautta. – – ”

Zitting ja Ilmarisen (2010, s. 53) mukaan lähipalvelun käsitteeseen näyttäisi liittyvän keskeisesti seuraavat määritelmät: asiointikertojen tiheys, asiakaspoija, saavutettavuus sekä ihmisläheisyys. Konkreettisemmin ilmaistuna: lähipalvelu on arkipäiväistä ja koskettaa suuria joukkoja ihmisiä päivittäin, palvelulle löytyy tarpeeksi asiakkaita muutaman tuhannen ihmisen joukosta ja kynnys palvelun käyttöön on matala sekä matkustamisen että ihmisläheisyyden näkökulmasta.

Lehtolan (2008, s. 26) mielestä saavutettavuus on hyvin keskeinen lähipalvelua määrittävä tekijä. Saavutettavuus tuo esiin palvelun käyttäjän näkökulman, sillä se liittyy välimatkoihin ja liikkumismahdollisuuksiin eli siinä on kysymys ihmisten edellytyksistä päästä palvelujen luokse (Zitting & Ilmarinen 2010, s. 16). Lähipalveluna voidaan tällöin pitää ainakin sellaista palvelua, johon on helppo saapua kävellen tai pyörällä tai sitten joukkoliikenteen, palvelulinjan tai korvattavan taksikyydin avulla. Sen sijaan taajamassa sijaitseva palvelupiste, johon autottoman on vaikea päästä syrjäkylältä, ei tästä näkökulmasta täytä lähipalvelun kriteeriä. Sähköiset palvelut taas voidaan lukea lähipalveluiksi, jos asiakkaalla on mahdollisuus käyttää tietokonetta ja sähköisten palvelujen käyttö korvaa asiointitarpeen palvelupisteessä. (Zitting & Ilmarinen 2010, s. 54–55.)

Asukkaiden näkökulmasta kylissä olevat palvelut olisivat varmaankin parhaiten mielletävissä lähipalveluiksi. Kylissä ei kuitenkaan enää juurikaan ole palveluja vaan ne ovat nykyään saatavilla lähinnä kirkonkylissä ja kuntakeskuksissa. Lehtolan (2008, s. 149) mukaan maaseudun näkökulmasta voidaankin puhua yhä harvemmin lähipalveluista vaan pikemmin kuntakohtaisista palveluista.

Haastattelujen perusteella palveluiden saatavuus ei niinkään ole ongelma vaan niiden saavutettavuus. Kysymys on juuri palvelujen sijainnista ja ihmisten liikkumismahdollisuuksista maaseudulla. Palvelujen keskittyminen kirkonkyliin ja kuntakeskuksiin ja samanaikainen joukkoliikennepalvelujen karsiminen ovat johtaneet palvelujen heikkoon saavutettavuuteen monilla maaseutualueilla.

”Voi sanoa, että saatavuus on hyvä kunnan – – tasolla, mut saavutettavuus, siitä noin puolet meidän väestöstä, sanotaan nyt ainakin 40 % tippuu pois.”

Suomessa arvioidaan tällä hetkellä olevan yli 100 000 ihmistä, jotka asuvat kaukana palveluista (Zitting & Ilmarinen 2010, s. 58). Erään haastateltavan mielestä puhe saatavuudesta harhauttaa, kun samaan aikaan missään ei määritellä kuinka kaukana palvelu sijaitsee palveluntarvitsijasta.

Eteläisemmässä Suomessa; Varsinais-Suomessa (saaristoa lukuun ottamatta), Etelä-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla tilannetta palvelujen saavutettavuuden suhteen ei pidetty niin huonona kuin Lapissa, Kainuussa,

Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa ja saaristossa, missä vastaan tulevat pitkät välimatkat. Pohjoisessa ja saaristossa palvelujen saavutettavuuden ongelmat ja haasteet ovat pitkien välimatkojen takia aivan omaa luokkaansa.

”Että tämmöset niin sanotut peruspalvelut niin, joista valtaosa on myöskin lähipalveluja, niin alkaa olla kirkonkylissä. Ja jos se kirkonkylä on jo yli 100 kilometrin päässä, niin tuota se aiheuttaa niinku sen ongelman, että miten ne on saavutettavissa ajallisesti.”

Vaikka saavutettavuuden ongelmat korostuvat Keski-, Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä saaristossa, koskettavat ne kaikkia tutkimuksessa mukana olleita alueita, sillä haja-asutusta ja syrjäseutuja löytyy kaikista ko. maakunnista. Kaikilta alueilta löytyy katveita niin lähipalveluiden kuin tärkeiden infrastruktuuripalveluiden suhteen. Eräs eteläisemmän Suomen haastateltava kuvasi tilannetta internet-yhteyksien osalta näin:

”Vaik mekin ollaan niinku eteläisellä maaseudulla – –, mis niinku periaattees on aika hyvin asiat kuitenkin, ni on täälläkin alueita, mis on kerätty lankoja jo, ja oletetaan, et ihmiset siirtys sit tämmösiin langattomiin ratkaisuihin, mitkä sit taas ei toimi joka alueella.”

Palveluiden keskittäminen näyttäisi olevan yksi keskeinen tekijä palveluiden saavutettavuuden heikentymisessä. Monet tässä tutkimuksessa haastatellut asiantuntijat kritisoivat vallalla olevaa keskittämistrendiä. Sitä ei nähdä maaseudun palvelu-tilannetta parantavana asiana, vaan pikemminkin päinvastoin.

”Nyt kun tehdään näitä yhteiskunnallisia uudistuksia, niin nehän lähtee tästä keskittämisen näkökulmasta. Lähtien siitä ajatuksesta, että aina se suurempi yksikkö on, paremmat palvelut pystyy turvaamaan. Mutta eihän se näin ole, ei sitä näin voi yleistää sitä asiaa. Organisaation koko ei takaa sitä palvelujen hyvyttä vaan se toimintamalli.”

Alueilla, joilla on viime vuosina toteutettu kuntaliitoksia, ollaan huolestuneita niiden vaikutuksista palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Kehityskulukuksi arvellaan sitä, että palvelut etääntyvät siirtymällä ajan myötä uusiin kuntakeskuksiin. Huoli ei ole turha, sillä tutkimustenkin mukaan kuntaliitoksilla on havaittu olevan tällaisia vaikutuksia. Erityisesti palvelujen harventuminen on koskettanut kouluverkkoa, lasten päivähoitopalveluita sekä vapaa-ajan palveluita. (Leinamo 2004, ref. Lehtola 2007, 48.)

Keskittämisen sijaan asiantuntijat korostivat paikallisia lähtökohtia ja ratkaisuja lähipalvelujen saatavuuden parantamiseksi.

” – – Et etsittäis sellasia paikallisia ja ehkä halvempia ratkaisuja sitte yhteistyössä kyläyhdistysten, taikka tällaisten paikallisten osuuskuntien taikka pienten yritysten kanssa, niin mun mielestä siinä vois päästä niinku parempaan tulokseen, ku se että keskitetään ja ajatellaan, et sillä tavalla säästetään.”

Erästä haastateltavaa lainaten: ”maaseudulla keskustellaan paljon siitä liikkuvatko palvelut vai ihmiset”. Tämä kiteyttää hyvin kysymyksen siitä, kenen vastuulla palvelujen saavutettavuus on ja kuka sen maksaa, asukas vai yhteiskunta. Palvelujen keskittäminen yhä suurempiin ja harvempiin yksiköihin ja samanaikainen julkisen liikenteen karsiminen, vahvistavat käsitystä siitä, että asukas kantaa yhä suuremman vastuun palvelujen saavutettavuudesta.

”Koko ajan keskitetään ja siirretään niitä kustannuksia asukkaille. Ja samanaikaisesti nostetaan veroja ja käyttömaksuja. Että en mä tiä sitte, että missä se raja tulee vastaan. Että aina niinku pieni asukas ja ku aattelee eläkeläisiäkin, pienillä eläkkeillä suurin osa tulee toimeen, niin aina vaan heijän kustannuksella sitte.”

Kokonaan toinen asia on, onko tällainen vastuun ja kustannusten siirto oikeudenmukaista ja tasa-arvoista kehitystä. Perustuslain mukaan ihmisellä on kuitenkin oikeus asua siellä, missä hän haluaa, myös maaseudulla. Palveluja taas tarvitaan, jotta maaseudulla voidaan ylipäätään asua.

”Eihän me voida lähteä siitä liikkeelle, että kaikki palvelut on taajamissa ja kaikkien maaseudun ihmisten pitää liikkua vaan niinku niiden palvelujen perässä.”

Palvelujen saavutettavuuteen liittyen tuli haastatteluissa esille myös sellaisia näkökohtia, että kun ihminen on valinnut asuinpaikakseen maaseudun, niin hänellä on valmiutta hakea palveluja kauempaa ja hän hyväksyy sen, että kaikkia palveluja ei ole saatavilla. Eräs haastateltava oli sitä mieltä, että maaseudulla asumiseen kuuluu suurempi omavastuu liikkumisesta. Yleisempi näkemys kuitenkin oli, että tiettyjen perustavaa laatua olevien palvelujen saavutettavuus tulisi turvata myös maaseudulla:

” – Silloin kun me mennään peruspalveluihin, joissa puhutaan terveydestä ja hengestä ja turvallisuudesta ja liikkumisesta ja tällaisista niinku peruspalveluista, niin ne pitää olla niinkun pääosin lähipalveluina.”

Kun palvelut ovat keskittyneet pääasiassa taajamiin ja kuntakeskuksiin, niin se asettaa eri ihmisryhmät eriarvoiseen asemaan saavutettavuuden suhteen. Työikäiset, autolla liikkuvat henkilöt ovat parhaimmalla asemalla palvelujen saavutettavuuden suhteen. Sen sijaan heikoimmalla asemalla ovat muun muassa vanhuksset, lapset, nuoret ja autottomat.

Lehtolan (2007, s. 54) mukaan maaseudun julkinen liikenne palvelee etupäässä autottomia vanhuksia ja koululaisia. Nämä ryhmät tarvitsevat nykyisessä tilanteessa julkista liikennettä aivan ehdottomasti. Tämän tutkimuksen haastatteluissa tuli kuitenkin esille, että myös muilla maaseudun asukkailla olisi tarvetta ja halua käyttää julkista liikennettä nykyistä enemmän. Kyliltä voi kuitenkin olla vaikea päästä esimerkiksi vakiovuoroliikenteen linja-autopysäkille.

Aineiston perusteella palveluiden saatavuudessa ja ennen kaikkea saavutettavuudessa olisi paljon parantamisen varaa maaseudulla. Haastateltavat toivat esille monia konkreettisia esimerkkejä ratkaisuksista, joilla tilannetta voitaisiin parantaa. Liikkuvia palveluja sekä eri palveluja yhdistäviä palvelupisteitä pidetään maaseudulle hyvin soveltuvina palvelumuotoina. Monialaisten palvelujen kehittämisen osalta ajankohtainen esimerkki löytyy Kainuusta, jossa on perusteilla kolme kyläpalvelukeskusta eri puolille maakuntaa. Kyläpalvelukeskusten toimintaperiaatteena on tuottaa kyläasukkaille palveluja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön (sopimuksellisuuden) avulla.

Sähköisissä palveluissa nähdään myös paljon mahdollisuuksia palvelutarpeisiin vastaamiseksi maaseudulla. Eräs haastateltava totesi, että netin antamia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty vielä ollenkaan. Konkreettisine esimerkkeinä uusista sähköisistä palveluista haastateltavat mainitsivat muun muassa etälääkäripalvelut sekä etäkoulunkäynnin. Ne palvelisivat nimenomaan kaikista syrjäisimpien alueiden asukkaita, joilla on pitkä matka palveluiden pariin. Tämä edellyttää kuitenkin nopeita ja toimivia nettiyhteyksiä.

Haastateltavien mielestä julkisia liikennepalveluja tulisi parantaa maaseudulla. Osa kunnista järjestää julkista ”täsmäliikennettä” (asiointiliikenne ja kutsutaksit), mikä nähdään hyvänä käytäntönä parantaa asukkaiden liikkumismahdollisuuksia. Tämän lisäksi olisi tärkeää, että yleisen joukkoliikenteen supistuessa kyläasukkaille olisi mahdollisuus yhteiskuljetuksiin esimerkiksi koulukyytien yhteydessä.

Edellä mainittujen lisäksi erilaisten palvelutasomääritelmien tekeminen ja käyttöönotto sekä lähipalveluiden määrittely nähdään keskeisinä asioina, kun mietitään palvelujen saavutettavuuden parantamista.

4.4.4 Palvelujen tuottaminen ja rahoitus

Julkisten palvelujen ulkoistaminen on aihe, josta on keskusteltu viime vuosina paljon. Ulkoistamista ja siihen liittyvää kilpailuttamista perustellaan ennen kaikkea sen tuomilla tehokkuussyillä ja kustannussäästöillä (Rahkola 2011, s. 19–20). Kunnissa palveluiden ulkoistaminen nähdään kuitenkin ratkaisuna, joka lähinnä täydentää omaa palvelutuotantoa.

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella näyttää siltä, että maaseudulla julkinen sektori, eli lähinnä kunnat, tuottavat palveluja vielä melko pitkälle omana tuotantona. Tämä pätee erityisesti hyvinvointipalveluihin kuten koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin. Poikkeuksen muodostavat tekniseen puoleen ja liikenteeseen liittyvät palvelut. Näitä palveluja kunnat ovat ulkoistaneet yksityisille palveluntuottajille, lähinnä yrityksille, melko paljon myös maaseudulla. Haastatteluissa mainittiin yksityisten tuottamista palveluista esimerkiksi rakentaminen ja liikennepalvelut kuten koulukyydit ja asiointiliikennepalvelut.

Haastattelijien perusteella teknisen puolen palveluissa ja liikennepalveluissa kilpailun puute ei ole ollut ongelma. Näillä aloilla on maaseudulla ainakin jossain määrin kilpailua. Sen sijaan esimerkiksi sosiaali- ja

terveyspuolella on leimallista palveluntarjoajien vähyys ja tästä johtuva markkinoiden toimimattomuus. Haastateltavien mukaan palveluntarjoajia on yleisesti ottaen näillä aloilla melko vähän. Tämä vahvistaa Pihlajan (2010a, s. 53) tutkimuksen kyselyaineiston tulosta, jonka mukaan 93 % maaseutumaisten kuntien viranhaltijoista oli sitä mieltä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnassa ei useimmissa kunnissa ole toimivaa kilpailua.

Maaseudulta löytyy kuitenkin myös yksityisiä ja kolmannen sektorin sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia, vaikka ei useinkaan kilpailuksi asti. Sosiaalipuolella toimii esimerkiksi hoivapalveluja ja kotipalveluja tarjoavia yrityksiä ja yhteisöjä. Aineiston perusteella näyttää siltä, että kunnat hankkivat eniten ostopalveluina lasten päivähoitopalveluja sekä vanhusten hoivakotipalveluja. Esimerkiksi vanhusten hoivakotipalveluja tarjoavia yksityisiä ja kolmannen sektorin tuottajia on maaseudulla melko paljonkin ainakin Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa ja Keski-Suomessa. Yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamia päivähoitopalveluita mainittiin olevan Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja saaristossa.

Keskusteltaessa kilpailusta, sen nähtiin puuttuvan lähes kokonaan kylä- ja paikallistasolla. Sen sijaan seututasolla kilpailua nähtiin jo olevan. Kilpailun puutteen taustalla ovat maaseudulla alhaisesta väestöpohjasta, asukkaiden alhaisesta maksukyvyistä ja pitkistä etäisyyksistä johtuva kannattamattomuus.

” – – Tommonen haja-asutus rakenne on monta kertaa semmonen, että siellä voi jaan niinku tämmösellä vapaaehtoistoiminnalla, talkootyöllä ja kaikella muulla operoida, mut sit jos pitää pystyä niinku kaupallisesti toimimaan ni eipäs onnistukkaan.”

Väestörakenteella on vaikutusta yritystoimintaan ja palvelutuotantoon. Monilla maaseutualueilla väestörakenne ei ole kovin suotuista uusien palveluyritysten syntymisen kannalta ja kehitys näyttää edelleen vievän siihen suuntaan, että työkäinen ja työllinen väestö vähenevät samaan aikaan kun iäkkäiden määrä kasvaa. (Tilastokeskus 2007). Myös asiantuntijat tiedostivat tämän ongelman:

”Se on niinku se pelko nyt sitten, kun täällä keski-ikä nousee ja väki osassa kuntia vähenee, että onko niitä tekijöitä.”

Kuntien ostopalveluiden hankinta ja kilpailuttaminen ovat aineiston perusteella ristiriitainen asia. Joissakin kunnissa ostopalveluiden hankinnan ja kilpailuttamisen kuvailtiin sujuneen hyvin, mutta lähes kaikki haastateltavat kuitenkin pitivät kuntien ostopalveluiden hankintaa ja kilpailuttamista hyvin haasteellisena tai vaikeana asia. Tähän liittyy useita aspekteja. Ensinnäkin kilpailuttaminen itse prosessina nähdään haasteellisena, mikä johtuu ennen kaikkea kilpailu- ja hankintalainsäädännöstä sekä niihin liittyvistä valitusoikeusmenettelyistä.

”Tää niinku osoittaa, että pystytään tekee hankintoja, niin pitää juristit palkata töihin. – – Et ei voi ja enää hankintoja tehdä, ku ollaan kohta oikeudessa.”

Kilpailuttaminen kysyy myös paljon osaamista, mitä kunnissa ei aina koeta olevan. Kilpailutus voi tällöin johtaa ”vääriin ratkaisuihin” esimerkiksi laadun suhteen, kun otetaan varmuudella halvin tarjous.

”Vaatii suurta ammattitaitoa osata tehdä tarjouspyyntö siten, että sieltä saadaan valittua paras ilman valituksia”

Kilpailuttamisen soveltuvuutta välttämättömien palvelujen tuottamiseen ylipäättään myös kyseenalaistetaan.

”Siis jos halutaan kunnollisia palveluita, niin se ei kyllä näihin peruspalveluihin eikä moneen muuhunkaan sovi tää kilpailuttaminen kauheen hyvin.”

Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla palvelujen tarjoajien vähyys ja siitä johtuva kilpailun puute tulevat usein vastaan. Tällöin kilpailuttaminen ei ”oikein palvele tarkoitustaan”. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, etteikö palvelun tuotantoa voisi tai kannattaisi ulkoistaa yksityiselle toimijalle. Harvan asutuksen ja hankalien liikenneyhteyksien olosuhteissa palvelun järjestäminen paikallisesti yksityisen tuottamana voi olla hyvä ratkaisu sekä asukkaiden että julkisten varojen käytön näkökulmasta.

” – – Täällä ei niinku kannata kilpailuttaa esimerkiks siivousta koulussa, koska tuolla saaristossa varsinkin, niin siellä yritetään yhdistää, että sama ihminen siivoaisi, toimittaisi perunat

ja ehkä hoitaisi vielä vanhuksetkin. Et se ei niinku toimi sillä tavalla kuin kaupungeissa. – Et se kilpailuttaminen on mahdotonta tai vaikeeta, se ei tuota mitään. Ja silti voi olla ihan järkevää hoitaa se niin, että myöskin yksityiset tarjoaisivat palveluja. – ”

Kilpailuttamiseen liittyen monet haastateltavat pitivät erityisen ongelmallisena sitä, että kunnat kilpailuttavat palveluja ja hankintoja entistä isommissa erissä. Tämän katsotaan voivan johtaa lyhytjänteisiin ja kestäättömiin ratkaisuihin yksilön ja usein koko paikallisyhteisön kannalta. Kun isot yritykset tulevat markkinoille, paikalliset toimijat tippuvat usein pois. Esimerkiksi jos vanhusten asumispalvelut keskitetään isoon yksikköön kaupunkiin, niin monesti se tarkoittaa sitä, että pienet, paikalliset hoivakodit joutuvat lopettamaan toimintansa ja vanhukset joutuvat muuttamaan pois tutuista kotiympäristöistään. Tällaisia esimerkkejä löytyy muun muassa Kainuusta, Etelä-Savosta ja Pohjois-Karjalasta.

Kuten edellä todettiin, kilpailuttamisella pyritään ennen kaikkea kustannustehokkuuteen hankinnoissa ja palveluissa. Ongelmana on se, että sillä monesti haetaan välitöntä hyötyä eikä yhteiskunnallisia vaikutuksia tai hyötyä oteta huomioon. Asiantuntijoiden mielestä kilpailutuksissa tulisi arvioida ratkaisujen yhteiskunnallisia vaikutuksia nykyistä enemmän.

” – Pitäis niinku pystyä entistä enemmän tässä kilpailutuksessa laskemaan niinku yhteiskunnallinen hyöty eikä välitön hyöty. – Otetaan se peruna esimerkiksi. Niin se, että kun se peruna otetaan täällä, niin se ketju, kuinka montaa eri porrasta se hyödyttää, että se on paikallinen kuin se, että se tuodaan Puolasta. Niin onko se hinta vaan se vai onko se se, että paljonko se peruna jättää sitten niinku sitä verotuloa ja antaa työtä paikallisille? ”

Kilpailuttamisen sijaan asiantuntijat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyömalleja maaseudulle paremmin sopivina ratkaisuin. Myös toimijoiden paikallisuutta pidetään tärkeänä palvelutuotannossa, koska tällöin paikalliset tarpeet tulevat paremmin huomioituiksi ja tuottaja on sitoutuneempi pitkäjänteiseen toimintaan paikkakunnalla. Pienemmät, paikalliset toimijat saattavat erottua suuremmista myös siinä, että ne eivät tavoittele suurimpia mahdollisia voittoja vaan pyrkivät vastaamaan ihmisten palvelutarpeisiin mahdollisimman hyvin. Tällaisia esimerkkejä löytyy Kainuusta ja Varsinais-Suomesta laajakaistapalvelujen osalta.

” – On niinkun laajakaistaa saatu jonnekin maaseudun kylille, kun siinä on ollu joku tämmönen paikallinen operaattori eli ei oo ollu esimerkiks joku tämmönen valtakunnallinen toimija. Niin se on tuonu niinku heti semmosen vaihtoehdon. Et ne on niinku nähny, et nuokin ihmiset ovat asiakkaita ja siinä ei oo ehkä ihan niin maksimaalista voittoa haettu. ”

Julkinen tuki on haastattelujen perusteella hyvin ratkaisevaa välttämättömien palvelujen tuottamiselle. Tätä kuvaavat hyvin seuraavat kommentit:

”Iso osa noista [jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömistä palveluista] on sellasta, et jos ei ois julkista tukea, niin ei varmaan tapahdu. ”

”Tää seisois koko yhteiskunta ilman julkista tukea. ”

Tuen merkitys kuitenkin vaihtelee palvelualoittain. Erityisen ratkaisevana julkista tukea pidetään infrastruktuuriin liittyvissä palveluissa, sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä koulutuspalveluissa. Sen sijaan nuorisoi-, kulttuuri- ja liikuntapalvelujen osalta nähdään, että toimintaa voidaan ylläpitää pienemmälläkin tuella. Tosin esimerkiksi nuorisopalveluihin kaivataan nykyistä enemmän julkisen sektorin tukea:

” – Yleensäkin tää nuorten huomioiminen tässä niinku kylien elinvoimaisuudessa, niin se on erittäin iso kysymys ja siihen toki toivoisin niinkun julkisen sektorin panostusta, kolmas sektori on uupunu tossa kohtaa ”

Palvelujen turvaamiseksi haastateltavat peräänkuuluttivat julkista tukea, joka on riittävää ja kestäväällä pohjalla. Paikallisesti tuotetuissa palveluissa on monesti hyödynnetty erilaisia rahoituslähteitä kuten RAY:n rahoitusta ja hankerahoitusta. Tällaiset tuet ovat olleet monille paikallisesti tuotetuille palveluille elinehto, mutta niitä leimaa väliaikaisuuden tunne. Asiantuntijoiden mielestä olisikin tärkeää, että välttämättömille yleishyödyllisille palveluille olisi mahdollista saada kestäväällä pohjalla olevaa, pidemmän aikavälin rahoitusta.

4.5 Yhteenveto

Tämän osatutkimuksen tavoitteena oli selvittää maaseudun paikallistason asiantuntijoiden haastattelujen avulla jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiin palveluihin liittyvää markkinoiden toimimattomuutta sekä palvelujen paikallista ja yhteiskunnallista tärkeyttä maaseudulla. Palvelun yhteiskunnallinen tärkeys ja markkinoiden toimimattomuus ovat kriteereitä sille, että jokin palvelu voidaan määrittellä SGEI-palveluksi.

Yleishyödyllisten palveluiden määrittelyssä yksi keskeinen tehtävä on erottaa toisistaan taloudellinen ja ei-taloudellinen toiminta. Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ollut varsinaisesti näiden rajanvetojen tekeminen, mutta tässä vaiheessa voidaan todeta, että monet tutkimuksen kohteena olevista palveluista ovat luonteeltaan sekä yleishyödyllisiä että taloudellisia. Ei-taloudellisenä yleishyödyllisenä palveluna rajautuu pois ainoastaan oppivelvollisuuden mukainen perusopetus. Päivittäistavarakaupan ja apteekkipalvelujen osalta pohdittavaksi tulee mahdollisesti yleishyödyllisyys, sillä näiden palvelujen tarjonta on yksityisen sektorin vastuulla ja tapahtuu markkinaehtoisesti. Monet tämän tutkimuksen kohteena olevista palveluista voisivat kuitenkin olla SGEI-palveluita, mikäli edellä mainitut kriteerit täyttyvät.

Tutkimuksessa selvisi, että yhteiskunnallisesti tärkeimpinä palveluina maaseudulla pidetään sosiaali- ja terveyspalveluja, koulutuspalveluja, infrastruktuuripalveluja sekä liikennepalveluja. Haastateltavien mielestä nämä palvelut tulisi tarjota kaikille kansalaisille yhtäläisesti ja tasapuolisesti asuinpaikan rajoittamatta. Taloustieteellisestä näkökulmasta nämä palvelut ovat hyödykkeitä, joihin liittyy voimakkaita positiivisia ulkoisvaikutuksia (esim. Tuomala 2009). Lisäksi ne ovat palveluita, jotka liittyvät kansalaisten perusoikeuksiin, ennen kaikkea sosiaaliin ja taloudellisiin oikeuksiin sekä yhteiskunnalliseen solidaarisuuteen (Prosser 2005b, s. 543–545). Näiden palveluiden kohdalla markkina-allokaatiota ei ole yleensä pidetty yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta optimaalisena ratkaisuna. Suomessa julkinen sektori on perinteisesti tarjonnut yhteiskunnallisesti tärkeitä pidetyt palvelut tuottamalla ne itse. Palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja on kuitenkin uudistettu viime vuosikymmenten aikana koko EU:ssa muun muassa siten, että tarjontaa ja tuotantoa on irrotettu toisistaan; puhutaan julkisten palvelujen ulkoistamisesta.

Palvelujen tuottamiseen ja markkinoiden toimintaan liittyen tutkimuksessa saatiin selville, että kunnat tuottavat maaseudulla palveluja vielä melko pitkälle omana tuotantona eikä yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita ole useinkaan kilpailuksi asti. Ainoan poikkeuksen muodostavat kuntien teknisen puolen palvelut kuten tiestön hoito ja liikennepalvelut. Sen sijaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita on vielä melko vähän. Markkinat eivät siis näillä aloilla toimi kilpailun puutteen takia. Tilanne korostuu harvaan asutulla maaseudulla. Etenkään kylä- ja paikallistasolla kilpailua ei ole.

Paikallistasolla ilmenevä kilpailun puute ja tehokkuusajattelu ovat johtaneet monilla alueilla siihen, että kunnat kilpailuttavat palveluja ja hankintoja entistä isommissa erissä. Tällä katsotaan kuitenkin olevan monesti kielteisiä vaikutuksia sekä yksilöille että paikallisyhteisöille. Kilpailuttaminen isommissa erissä näyttäisi johtavan isoihin, keskitettyihin ratkaisuihin myös palvelujen tuotannossa, mikä tarkoittaa asukkaille heikentyvää saavutettavuutta ja pulaa lähipalveluista. Tällaisen palvelutuotannon ei katsota vastavan paikallisiin tarpeisiin. Asiantuntijat eivät siis yleisesti ottaen pidä palvelujen kilpailuttamista maaseudulle sopivana käytäntönä, koska sen ei katsota johtavan yleisen edun mukaisiin ratkaisuihin. Yleisen edun mukaisena nähdään monien jokapäiväiselle elämälle välttämättömien palvelujen kohdalla se, että palvelut turvataan tuottamalla ne paikallislähtöisesti, paikalliset tarpeet huomioiden. Tästä syystä asiantuntijat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin erilaisia yhteistyömalleja maaseudulle paremmin sopivina ratkaisuina.

Lähteet

Anttila, J. 1996. Miten maaseudun palvelut turvataan? Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/1996. Helsinki: Sisäasianministeriön monistamo.

Anttila, J. 1997. Maaseudun palvelut. Valtakunnallinen ja Mikkelin lääniä koskeva tarkastelu. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 6/1997. Helsinki: Sisäasianministeriön monistamo.

Eskola & Suoranta. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

- Euroopan komissio. 2010. Saatavissa internetistä: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_fi.html Viitattu 3.12.2010
- European Commission. 2003. Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista. Saatavissa internetistä: http://ec.europa.eu/services_general_interest/green_en.htm Viitattu 3.12.2010
- European Commission. 2004. Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista. Saatavissa internetistä: http://ec.europa.eu/services_general_interest/white_en.htm Viitattu 3.12.2010
- European Commission. 2007. Communication of General Interest. Saatavissa internetistä: http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm Viitattu 3.12.2010
- Haverinen, R. & Ilmarinen, K. (toim.) 2008. Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Löytyy maaseutupolitiikka.fi -sivuilta.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1998. Teemahaastattelu. Yliopistopaino. 144 s. Helsinki.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2004. Tutkimushaastattelu. Yliopistopaino. 213 s. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä Oy
- Kallio, M. 1993. Kokemuksia kyläavustajakokeilusta. monialapalvelut maaseudun palvelutyössä. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, sarja B:11.
- Kiander, J. & Lönnqvist, H. 2002. Hyvinvointivaltio ja talouskasvu. Porvoo, Helsinki: WSOY
- Kiuru, P. 1994. Haja-asutalueiden palvelutarjonnan turvaaminen. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos, sarja B 107. Helsinki.
- Kull, M. 2011. Services of General Economic Interest in the European Union – Definitions, Terminology and Sub-regional Perspectives. (SGEI-hanke/osatutkimus)
- Kuntalehti 4/2011. Laajakaista-hanke on lähtenyt käyntiin kangerellen. Saatavissa internetistä: <http://www.kuntalehti.fi/Kuntalehti/arkisto/2011/04/Sivut/2011-4-operaattorit.aspx> Viitattu 29.9.2011
- Laitinen, M. & Pohjola, A. 2001. "Ei tää niin syrjässä". Tutkimus elämisen mahdollisuuksista ja palveluista syrjäkylissä. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B37, tutkimusraportteja ja selvityksiä. Rovaniemi.
- Lehtola, I. 2007a. Maaseudun toimintaympäristön muutos ja liikkuminen. Tiehallinnon selvityksiä 18/2007.
- Lehtola, I. 2007b. Väestön väheneminen ei vähennä liikkumistarvetta maaseudulla. Verkkojulkaisu. Saatavissa internetistä: http://www.mua.profiili.fi/SIRA_Files/downloads/Arkisto/MUA_lehti/2007/3_07_Lehtola_analyysi.pdf Viitattu 29.9.2011
- Lehtola, I. 2008. Matka maalta markettiin – Liikkuminen ja palvelujen muutos itäsuomalaisella maaseudulla. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. 165 s. Saatavissa internetistä: www.tiehallinto.fi/julkaisut Viitattu 29.9.2011
- Liikenne- ja viestintäministeriö 2011. Laajakaista kaikille. Saatavissa internetistä: http://www.lvm.fi/laajakaista_kaikille. Viitattu 29.9.2011
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2002. JULKINEN LIIKENNE JA ALUEIDEN KEHITYS – ESISELVI-TYS: Joukkoliikenteen merkitys maaseudun kehittämisessä. Saatavissa internetistä: http://www.lvm.fi/files/32_2002.pdf viitattu 29.9.2011
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2005. Nousuja joukkoliikenteeseen – myös maaseudulla? Saatavissa internetistä: http://www.lvm.fi/files/32_2005.pdf Viitattu 29.9.2011

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 2009. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi – Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 5/2009. 206 s. Saatavissa internetistä: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/976/YTR5_2009_Maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma_2009_2013.pdf

Malinen, P., Kytölä, L., Keränen, H. & Keränen, R. 2006. Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2006.

Ojala, M. & Sipponen, R. 2008. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2008.

Ojala, M. 2010. Yleishyödylliset palvelut, valtionavustukset ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 41/2010.

Pihlaja, R. 2010a. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Julkaisuja 19.

Pihlaja, R. 2010b. Julkiset ja yleishyödylliset palvelut. 19.3.2010.

Ponnikas, J., Korhonen, S., Kuhmonen, H-M., Leinamo, K., Lundström, N., Rehunen, A. & Siirilä, H. 2011. Maaseutukatsaus 2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2011. Saatavissa internetistä: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/1657/Maaseutukatsaus_2011_www.pdf. Viitattu 3.8.2011.

Prosser, T. 2005a. The Limits of Competition Law – Markets and Public Services. Oxford Studies in European Law. Oxford: Oxford University Press.

Prosser, T. 2005b. Competition Law and Public Services: From Single Market to Citizenship Rights? European Public Law, Volume 11, 543–563.

Puuronen, V. 2004. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta tienhaarassa. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja 8/2004.

Rahkola, J. 2011. Tehoja vai kuluja markkinoilta? – Analyysi palvelujen tuotannosta. Kalevi Sorsa-säätiön julkaisuja 3/2011. Saatavissa internetistä: <http://www.sorsafoundation.fi/documents/key20110816111001/dokumentit/3-11%20Tehoja%20vai%20kuluja%20markkinoilta.pdf>

Sajavaara, P. 1997. Viittaustekniikka. Teoksessa: Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.

Sirkkala, R. 2005. Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Maa- ja metsätalousministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointiyhteiskuntaan. Saatavissa internetistä: <http://www.stm.fi/stm/historia> Viitattu 3.10.2011.

Tilastokeskus 2007. Kaskipelloilta palveluyhteiskuntaan – 90 vuotta elinkeinorakenteen muutosta. Saatavissa internetistä: <http://www.stat.fi/tup/suomi90/helmikuu.html> Viitattu 3.8.2011.

Tuomala, M. 2009. Julkistalous. Gaudeamus Helsinki University Press. Tampere.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2008. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut – Suomen kertomus komission päätöksen (842/2005) täytäntöönpanosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) -esite. Saatavissa internetistä: www.tem.fi

Ylikännö, M. 2009. Julkisten hyvinvointipalveluiden järjestäminen Suomessa. Kalevi Sorsa säätiö, KSS working papers, 2/2009. Saatavissa internetistä: <http://www.sorsafoundation.fi/documents/key20111103171000/dokumentit/KSS%20Ylik%20nn%20F6%20palveluiden%20j%20E4rjest%20E4minen.pdf> Viitattu 3.10.2011.

Zitting, J. & Ilmarinen, K. Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010. Saatavissa verkkojulkaisuna internetistä: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/1445/lahipalvelu_selvitys.pdf Viitattu 11.8.2011.

5 Yhteisötalouden organisaatiot ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) maaseudulla

Eliisa Troberg

5.1 Johdanto

Hyvinvoinnin tärkeimpiä kulmakiviä on kestävä kehitys sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti. Pelkkä taloudellinen kasvu ei riitä takaamaan hyvinvoinnin lisääntymistä (Pöyhönen ym. 2010). On löydettävä monimuotoisia ratkaisuja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi ja parantamiseksi. Eurooppalaisten yhteisötalouden tutkijoiden mukaan (Single Market Act 2011) tarvitaan yksityisiä yrityksiä, kansalaisjärjestöjä, voittoa tavoittelemattomia yrityksiä, yhdistyksiä, osuuskuntia sekä sosiaalisia ja yhteiskunnallisia yrityksiä vastaamaan nykyisiin ja tuleviin palvelutuotannon haasteisiin. Paikallistaloudet, joissa toimii erilaisia organisaatioita ovat innovatiivisempia kuin ne paikallistaloudet, joissa muutama suuri yritys hallitsee markkinoita (Lilja & Mankki 2010, Sgei-politiikkadialogi 2011).

Harvaan asuttujen alueiden paikallinen kehittäminen on yksi yhteisötalouden organisaatioiden päätoimiala EU-maissa. Yhteisötalouden organisaatioita on perustettu tarpeesta luoda palveluja ihmisille ja alueille, joilta palvelut ovat puuttuneet, tai luoda työtä ihmisille, joilla sitä ei ole ollut. Yhteisötalouden organisaatioilla on monessa maassa merkittävä rooli ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisessa (services of general economic interest, SGEI).

SGEI-palveluiden saatavuuden turvaaminen on yleisen edun mukaista alueilla, joissa markkinat eivät toimi. SGEI-palvelut katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeiksi, että viranomainen haluaa turvata niiden saatavuuden kaikissa olosuhteissa, vaikka palveluntarjoajia ei olisi riittävästi markkinoilla. Tällöin viranomainen asettaa SGEI-palvelun tuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Palvelun tuottava yritys tai järjestö tarjoaa tämän viranomaisten määrittelemän palvelun julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan (Pihlaja 2010). Yhteisötalouden organisaatiot voivat toimia yhteistyökumppaneina kunnille kehittäen palvelujen tuottamisen malleja, joissa kunta, alueen yhdistykset ja yksityiset yritykset muodostavat yhteisen yrityksen esimerkiksi osuuskunnan tuottamaan SGEI-palvelut.

Eurooppalaisten yhteisötalouden tutkijoiden mukaan (Single Market Act 2011) yhteisötalouden organisaatiot tuovat palvelutoimintaan asiakaslähtöisyyden ja osallistumisen. On huomionarvoista, että voitontavoittelun sijasta yhteisötalouden organisaatiot jakavat tulokset palvelujen käyttäjille ja hyödyttävät tällä tavoin koko yhteisöä. Kun palvelujen tuottamiseen etsitään ratkaisuja, joiden olisi täytettävä sekä sosiaalisen tehokkuuden että taloudellisen kestävyuden vaatimukset, hankintoja ohjaavat nykyiset säädökset ja niiden tulkintakäytännöt kaipaavat yhteisötalouden erityisluonteen ymmärtämiseksi uudelleenarviointia.

Hyvinvointipalvelujen yksityistämisen myötä on noussut esille epäily palveluiden laadun heikkenemisestä. Keskustelua on myös käyty siitä, että suurten yksityisten palvelutuottajien myötä verorahoja päätyy kansainvälisille pääomasijoittajille (Pöyhönen ym. 2010). Tähän keskusteluun on tuotu ”vastavoimaksi” yhteiskunnallinen yrittäminen, jossa pääosa voitosta investoidaan yhteiskunnallisen tavoitteen hyväksi ja voittoa ei jaeta yrityksen omistajille tai jäsenille. Yhteiskunnallisten yritysten roolia on selvitetty viime aikoina Suomessa palvelujen tuottajina sekä työmarkkinoille vaikeasti integroitavien työntekijöiden työllistäjinä.

On esitetty kysymys siitä, voiko julkinen sektori ulkoistaa palvelut sellaisille tahoille, joiden ensisijaisena tavoitteena on mahdollisimman suuren voiton tavoittelu. Suomen pienet markkinat monopolisoituvat helposti. Tällöin julkisen sektorin joutuminen harvojen palveluiden toimittajien armoille on todennäköistä. Yhteiskunnallisesti vastuullisesti toimivat yhteisötalouden organisaatiot muodostavat terveen vastavoiman tällaiselle kehitykselle. Tämän kehityksen tukeminen on merkittävä poliittinen päätös. Tällainen päätös on tehty jo monissa Euroopan maissa kuten Isossa-Britanniassa, Ranskassa, Belgiassa ja Italiassa (Pöyhönen ym. 2010).

Tässä artikkelissa tarkastellaan yhteisötalouden organisaatioiden ja niiden kohdalla erityisesti yhteiskunnallisten yritysten toimivuutta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisessa maaseudulla. Raportin perustana on aihealueen aikaisempaa ulkomaista ja suomalaista tutkimusta sekä vuonna 2011 tehtyjä maaseudun paikallistason asiantuntijoiden haastatteluja (Kettunen 2012). Näiden lisäksi raportissa on esimerkkejä kuudesta yhteiskunnallista yrittämistä valaisevasta keväällä 2011 tehdystä tapaustutkimuksesta (Moilanen 2012).

Artikkelin alussa käydään läpi yhteisötalouden organisaatioihin ja yhteiskunnalliseen yrittämiseen liittyvää käsittekeskustelua. Sitten tarkastellaan yhteisötalouden organisaatioiden sekä yhteiskunnallisen yrittämisen vahvuuksia ja haasteita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisessa maaseudulla. Artikkelin loppupuolella pohditaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen mittaamista. Artikkelissa esitellään lyhyesti kolme yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointimenetelmää.

5.2 Yhteisötalous ja yhteiskunnallinen yrittäminen

Yhteisötalous

Yhteisötalouden eurooppalaisen määritelmän mukaan yhteisötalouden kokonaisuuteen kuuluvat osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, yhdistykset sekä säätiöt. Määritelmään lisättiin vuoden 2004 aikana sosiaaliset yritykset. Euroopan unionissa alettiin kehittää yhteisötaloutta säännönmukaisesti vuodesta 1989 lähtien. Yhteisötaloudelle perustettiin oma osasto, jonka tavoitteena oli vahvistaa osuuskuntien, keskinäisten yhtiöiden, yhdistysten ja säätiöiden muodostamaa sektoria ja valmistella näihin liittyvää eurooppalaista lainsäädäntöä (Immonen 2006).

Spearin (2001) mukaan yhteisötalouteen kuuluu neljä keskeistä näkökulmaa. Yhteisötalouden toimijoiden toiminnan ensisijainen tarkoitus ei ole pääoman tuotto vaan yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen. Taloudelliseen toimintaan yhdistetään yhteiskunnallinen hyödyllisyys. Yhteisötalouden kohderyhmänä pidetään henkilöitä, joiden tavoitteena on luoda välineitä työelämässä pärjäämiseen tai muiden perustarpeiden täyttämiseen elämässä. Yhteisötalouden rakenteet ja päätöksenteko on luotu edistämään jäsenten osallistumista ja päätöksenteko tapahtuu yleensä jäsen/ääni periaatteella. Taloudellisen toiminnan harjoittamisen avulla turvataan itsenäisyys ja pyritään toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Yhteisötalouden voimistumisen taustalla on 1970-luvulta lähtenyt eurooppalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rapautuminen. Julkista vastuuta on siirretty yksityiselle sektorille ja kolmannelle sektorille. Keskiöön ovat nousseet itseapu, omaehtoinen aktiivisuus ja mahdollistavat toimenpiteet (Borgaza & Santuari 2003).

Euroopan komission mukaan yhteisötaloudella on ollut merkittävä rooli Euroopassa, koska se on edistänyt tehokasta kilpailua markkinoilla sekä tarjonnut uusia mahdollisuuksia työpaikkojen ja yritysten syntyyn. Se edistää myös kansalaisten osallistumista ja vapaaehtoistyötä, koska se rakentuu pääasiassa jäsenpohjaisen toiminnan varaan. Yhteisötalouden nähdään lisäävän myös solidaarisuutta ja vahvistavan yhteisöllisyyttä (Immonen 2006).

On huomioitava, että osa yhteisötalouden organisaatioista on yhteiskunnallisia yrityksiä, jotka pyrkivät tuottamaan yhteiskunnallista hyvää. Mutta suuri osa mm. osuuskunnista ja keskinäisistä yhtiöistä toimii kilpailuilla markkinoilla pyrkien tyydyttämään omistajajäsentensä tarpeet. Esimerkiksi kuluttajaosuustoiminta ei pyri mahdollisimman suuren voiton tavoitteluun, mutta sen päätavoitteena on etujen tuottaminen asiakasomistajille, ei suoranaisesti erityisen yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttaminen.

Yhteiskunnallisen yrittäminen

Yhteiskunnallisella yrittämisellä ei ole yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää EU-maissa. Näille yrityksille on yhteistä se, että ne pyrkivät yhteiskunnallisten tai yhteisöllisten tavoitteiden toteuttamiseen (Santos 2009). Ne eivät pyri voiton maksimointiin vaan tavoitteensa saavuttamiseen, yhteiskunnallisen hyvän toteuttamiseen. Ne käyttävät pääosan voitostaan yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen joko omaa toimintaansa edelleen kehittämällä tai muulla tavoin. Voittoa ei jaeta yrityksen omistajille tai jäsenille. Toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen osoittaminen on erittäin tärkeää (Birkhölzer 2009, Pöyhönen ym. 2010, Laiho ym. 2011).

Santoksen (2009) mukaan yhteiskunnallisen yrittämisen perusta tulee ymmärtää syvällisesti, koska se on ilmiönä niin erilainen verrattuna muuhun taloudelliseen toimintaan. Taloudelliset teoriat perustuvat käsitukseen itsekeskeisistä taloudellisista toimijoista kun taas yhteiskunnallisen yrittäjyyden tavoitteena on yhteiskunnalliseen hyvään pyrkiminen. Liiketaloudelliset strategisen johtamisen teoriat osoittavat yrityksille, miten ne saavuttavat kilpailuetua, mutta yhteiskunnallisen yrittäjyyden kohdalla on pikemminkin kyse yhteistoiminnasta kuin kilpailusta. Yhteiskunnalliset yritykset eivät hae kilpailuetua vaan kestäviä ratkaisuja taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Koska niiden tavoitteena on yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen, niiden toiminta on erityisen perusteltua niillä alueilla, mistä puuttuu palveluita ja mihin voittoa tavoittelevat yritykset eivät halua mennä, koska markkinat eivät toimi.

Yhteiskunnallisen yritystoiminnan päätoimialat EU-maissa ovat työttömien työelämään integrointi, koulutus ja kuntoutus, lastenhoitopalvelut, ikäihmisten palvelut, palvelut heikommassa asemassa oleville henkilöille ja heikommin menestyneiden alueiden paikallinen kehittäminen (esim. syrjäseuduilla toimivat yhteiskunnalliset yritykset, lähiöiden ja kaupunginosien kehittämistä ja sosiaalista koheesiota tukevat yhteiskunnalliset yritykset). Yhteiskunnalliset yritykset voivat tukea myös taantuvia alueita, kehittää paikallisyhteisöjä, suojella ympäristöä tai käydä vastuullista kauppaa kehitysmaiden kanssa. Sosiaalinen yritys on yksi muoto yhteiskunnallisen yrittämisen harjoittamisesta (Pöyhönen ym. 2010). Suomessa säädettiin vuonna 2003 laki sosiaalisista yrityksistä. Tässä laissa sosiaalisella yrityksellä tarkoitetaan hyödykkeitä liiketaloudellisin periaattein tuottavaa elinkeinonharjoittajaa, jonka työntekijöistä vähintään 30 % on vajaakuntoisia tai vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä (Immonen 2006).

Työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2011 tehdyn selvityksen perusteella lähes kaikki palvelut, joita kunnat tuottavat tai järjestävät Suomessa, voivat kuulua yhteiskunnallisen yritystoiminnan pariin, mikäli yhteiskunnallisen yrityksen määritelmä perustuu toiminta-ajatukseen yhteiskunnallisen hyvän tuottamisesta. Samoin osa valtion tuottamista palveluista sopii yhteiskunnallisen yrittämisen puitteisiin. Myös järjestöjen tuottamat erityispalvelut sopivat yhteiskunnallisten yritysten tuottamiksi (Laiho ym. 2011).

Yhteiskunnallisten yritysten yhtiömuodot EU-maissa ovat erittäin monipuolisia. Monissa maissa osuuskunta on yleisin yhteiskunnallisen ja erityisesti sosiaalisen yrityksen yhtiömuoto. Joissakin maissa taas osakeyhtiömuoto on eniten käytössä. Lisäksi mukana on paljon organisaatioita, jotka yleensä luetaan kolmanteen sektoriin, mm. yhdistykset ja säätiöt (Pöyhönen ym. 2010).

Joissakin maissa kuten Isossa-Britanniassa on kehitetty erityisiä yritysmuotoja yhteiskunnallista yrittämistä varten. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa yhteiskunnallisen yrittämisen nykyisillä yritysmuodoilla. Yritysmuodoista yhteiskunnallisen yrittämiseen soveltuvat erityisesti osakeyhtiö ja osuuskunta. Näissä yritysmuodoissa voidaan kirjata osakassopimukseen ja yhtiöjärjestykseen yhteiskunnallista tavoitetta ja voitontjakoa koskevat erityisehdot. Henkilöyhteisöt eivät sovellu niin hyvin yhteiskunnallisen yrittämiseen, koska yrittäjällä on vapaa yrityksen varojen käyttöoikeus, mikä saattaa olla ristiriidassa voitontjakoa koskevien vaatimusten kanssa (Laiho ym. 2011).

Osuuskunnan soveltuvuutta yhteiskunnallisen yrittäjyyden muodoksi puoltaa erityisesti se, että osuustoiminnan tavoite ja arvopohja osuvat hyvin yhteen yhteiskunnallisen yrittämisen kanssa. Osuustoiminnan tavoitteena ei ole mahdollisimman suuren tuoton tuottaminen ulkopuolisille omistajille. Kaikki osuustoiminnan perusarvot kuten omatoimisuus, omavastuisuus, demokratia, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus sekä eettiset arvot kuten rehellisyys, avoimuus, yhteiskunnallinen vastuu sekä muista ihmisistä välittäminen vahvistavat yhteiskunnallisen yrittämisen perustehtävää.

Köpän (2010) mukaan osuuskuntien merkitystä sosiaalisen pääoman ja luottamuksen rakentajina ilmentää osuuskauppojen ja pankkien jäsenmäärien ennätyksellinen kasvu viime vuosina. Myös monen eri alan pienosuuskunnat ja vesiosuuskunnat kuuluvat osuustoiminnallisen yrittäjyyden kasvualoihin. Jo yli 80 % suomalaisista kuuluu jäsenenä johonkin osuuskuntaan, ja Suomi onkin maailman osuustoiminnallisen maa, kun verrataan osuuskuntien määrää väestön määrään. Kettusen 2011 toteuttamissa maaseudun paikallistason asiantuntijoiden haastatteluissa tuotiin esille näkemys, että yhteiskunnallinen yrittäminen on ”sukulaissielu” suomalaiselle osuustoiminnalle.

Yhteiskunnallisten yritysten omistajat edustavat useita eri tahoja: mukana on mm. yksityishenkilöitä, yhdistyksiä ja järjestöjä, julkista sektoria sekä yrityksiä. Joissakin maissa yhteiskunnalliset yritykset ovat pääosin osuuskuntia ja siten jäsentensä omistamia. Yhdistysten ja järjestöjen osuus sektorilla on merkittävä; monissa maissa suurin osa yhteiskunnallisista yrityksistä ja niiden omistajaorganisaatioista on yleishyödyll-

lisiä, ei-voittoa-tavoittelevia (non-profit). Toisaalta viime aikoina on nousussa ollut suuntaus, joka painottaa yhteiskunnallisen yrittäjän henkilökohtaisia ominaisuuksia ja halua tarttua yhteiskunnallisiin haasteisiin yritystoiminnan keinoin (Pöyhönen ym. 2010).

Yhteisötalouden organisaatioiden ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden vahvuuksia SGEI-palvelujen tuottajana

Yhteisötalouden organisaatioiden keskeinen ominaispiirre on se, että ne eivät pyri maksimaaliseen voiton-tavoitteluun vaan niiden ensisijaisena tavoitteena on laadukkaiden palveluiden ja tuotteiden tuottaminen asiakkaille, asiakasomistajille ja jäsenilleen. Yhteiskunnallisten yritysten tavoitteena on erityisesti yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen. Erona puhtaasti voittoa tavoitteleviin yrityksiin, yhteiskunnalliset yritykset eivät pyri mahdollisimman hyvän kilpailuaseman saavuttamiseen eivätkä arvoketjun hallintaan (Santos 2009).

Santos (2009) näkee, että yhteiskunnallisten yritysten toiminnan perusajatus on yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen ja ne soveltuvat erityisesti toimimaan tilanteissa, joissa markkinat eivät toimi ja joissa ne kykenevät tuottamaan puuttuvia tuotteita tai palveluita. Voittoa tavoittelevat yritykset eivät toimi tällaisilla alueilla. Hanna Moilasan tutkimusosion tapaustutkimukset ovat hyviä esimerkkejä yhteiskunnallisista yrityksistä, jotka toimivat alueille, joissa markkinat eivät toimi.

Yhteiskunnalliset yritykset pitävät sisällään monia näkökulmia, joilla voidaan perustella niiden hyvää soveltuvuutta maaseudun palvelujen tuottamiseen. Ensinnäkin ne investoivat voitostaan vähintään yli puolet yhteiskunnallisten tavoitteiden hyväksi. Tämä luo pitkäjänteisyyttä palvelujen tuottamiseen ja turvaa tällä tavoin palvelujen pitkäkestoisen tuottamisen alueella (Lilja & Mankki 2010). Nimenomaan nämä yhteiskunnalliset vaikutukset ovat tekijä, joka erottaa ne yksinomaan voittoa tavoittelevista yrityksistä. Palvelujen kehittämisen näkökulmasta voiton kohdentaminen yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaisen toiminnan kehittämiseen nähdään olevan yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin yksi lupaavimmista ominaisuuksista (Laiho ym. 2011). Hanna Moilasan tutkimusosion esimerkki Kokkolan Ykspihlajan kaupungin osan moninaisesta kehittämishankkeesta on oivallinen esimerkki pitkäjänteisestä kehittämistyöstä, jolla on saatu katkaistua Ykspihlajan kaupungin osan syrjäytyminen ja rapistuminen ja käännettyä kehitys kohti myönteistä suuntaa. Toiminta on vaatinut paljon sinnikkyyttä, riskin ottamista ja sitoutumista kehittämis-työssä mukana olleilta ihmisiltä.

Yhteiskunnalliset yritykset ovat hyviä strategisia kumppaneita julkiselle sektorille. Tähän on kaksi keskeistä perustelua. Yhteiskunnallisten yritysten tavoitteet ovat yhtenevät julkisen sektorin tavoitteiden kanssa ja niiden toimintaa ei ohjaa voiton maksimointi omistajille vaan yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen alueelle. Hanna Moilasan tapausesimerkki Someron kunnasta valottaa sitä, miten kunnan ja yhdistysten kumppanuus voi toimia menestyksekkäästi molempia osapuolia hyödyntävällä tavalla. Someron kaupunki on ulkoistanut kaikki liikunta- ja kulttuuripalvelut paikallisten urheiluseurojen ja kulttuuriyhdistysten tuotettaviksi. Kunta maksaa kuukausittaisen avustuksen Someron Liikunta ry:lle ja Someron Kulttuuri ry:lle, muu rahoitus tulee vapaaehtoistyön ja yhdistysten omien hankkeiden kautta. Someron esimerkki osoittaa, että yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen järjestämiseen voidaan luoda monenlaisia, paikallisesti hyvin toimivia malleja.

Yhteisötalouden organisaatiot ja yhteiskunnalliset yritykset yhdistävät eri arvomaailmojen hyvät puolet ja edistävät paikallistaloutta monin eri tavoin. Yhteiskunnallinen yrittäjyys voi edistää palveluntuottajien verkostoitumista ja sitä kautta luoda tehokkuutta palvelujen tuottamiseen (Laiho ym. 2011). Hanna Moilasan tutkimusosion tapaustutkimuksista erityisesti Velkuan Kummeli on esimerkki siitä, miten moninaisesti yhteisötalouden organisaatio kykenee maaseudun harvaan asutulla alueella vahvistamaan paikallistaloutta, voimistamaan yhteisöllisyyden tunnetta paikallisten keskuudessa sekä edistämään myös muiden yrittäjien liiketoimintaa alueella. Kummeli tarjoaa saman katon alla päiväkotipalveluja, vanhusten asumispalveluja, ylläpitää kirjastoa, lounaskahvilaa, postipalveluja sekä terveydenhoitajan ja lääkärin vastaanottoa. Näiden palveluiden ohella Kummelissa on fysioterapeutin, kampaajan sekä jalkahoitajan palveluja. Kummelin voidaan sanoa olevan ihmisten kohtaamispaikka ja kyläläisten olohuone. Kummeli myös koordinoi Velkualle puhdistuspalveluyrittäjän palveluja. Ilman Kummelia pienten palveluyrittäjien olisi haasteellista löytää potentiaalisia asiakkaita. Kummelin toimintakonseptin vahvuus on sen kokonaisvaltainen sekä joustava, keskeiset palvelut turvaava toimintatapa. Paikallisuus on tärkeä palvelujen ja tuotteiden ostopäätökseen vaikuttava kriteeri. Esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen ja lastenhoidon palveluissa arvostetaan läheltä saatavia, laadukkaita palveluita. Ihmiset haluavat itse vaikuttaa siihen, millaisia palveluita heille tarjotaan ja millaisia peruspalveluita heillä on käytössään (Lilja & Mankki 2010).

Yhteiskunnallisilla yrityksillä on laajat sidosryhmät ja ne saattavat yhteen eri intressiryhmiä kuten asiakkaat, yhdistykset, säätiöt, yksityiset yritykset ja kunta. Yhteiskunnallisten yritysten toimintatapaa voidaankin pitää luovana, voimia yhdistävänä ja yhteisöllisenä (Lilja & Mankki 2010). Eri tahojen intressien uudelleen yhdistäminen synnyttää uutta tietoa, oivalluksia ja innovaatioita. Erityisesti yhteisöllisyyden vahvistaminen on tekijä, jolla on suurta merkitystä haja-asutusalueilla. Yhteisöllisyyden vahvistumisen seurauksena alueiden elinkelpoisuus vahvistuu monin tavoin. Monet casetutkimukset osoittavat, että pienimuotoiset, paikalliset yhteiskunnalliset yritykset toimivat joustavasti ja innovatiivisesti onnistuen tuottamaan puuttuvia palveluita erityisesti maaseudun harvaan asutuilla alueilla (Seelos & Mair 2004). Hanna Moilasan tutkimusosiossa kuvataan Rautavaaran kaukolämpö- ja laajakaistaosuuskuntaa, jonka avulla Rautavaaran asukkaat ovat omatoimisesti ja innovatiivisesti tarttuneet toimeen kaukolämmön ja laajakaistayhteyksien aikaansaamiseksi. Osuuskuntamallin kautta on haluttu tuoda peruspalveluja kuntalaisille ja ylläpitää päätösvalta paikallisten asukkaiden hallussa. Hanna Moilasan tutkimusosiossa on myös kuvaus Pudasjärven Livon kylän kyläyhdistyksestä, joka työllistää kylän asukkaita sekä kehittää ja tuottaa palveluja kuten kioskipalvelut, käsikauppaläkkeiden lääkekaappi, kirpputori ja kirjasto. Kannonkoskella toiminut Vuoskosken kyläyhdistys tuotti noin kymmenen vuoden ajan moninaisia kotona asumista tukevia palveluja vähävaraisillekin sopivaan hintaan. Kylän pitkäaikaistyöttömät työllistyivät ja asiakkaita palveltiin joustavasti sekä heidän tarpeitaan kuunnellen. Kunnan ja Raha-automaattiyhdistyksen vetäytyminen rahoituksesta johti kuitenkin toiminnan lakkauttamiseen.

Marika Kettusen tutkimusosion haastattelut osoittivat, että palvelun tuottajilta edellytetään paikallisasiantuntemusta, hyvää yhteistyötä paikallisten asukkaiden kanssa (palvelun käyttäjiä tulisi kuulla), arvopohjaisuutta ja tasa-arvoisuutta ihmisten kohtelussa, joustavuutta, nopeaa päätöksentekoa, palvelualltiutta ja palvelujen hyvää laatua. Pienten ja joustavien yksityisten yritysten koettiin kykenevän vastaamaan näihin tarpeisiin. Haastatteluissa tuli myös esille, että yhteiskunnallisen yrityksen arvopohja on erilainen kuin puhtaasti voittoa tavoittelevan yrityksen. Arvopohjan koettiin olevan paremman maaseudun kehittämisen näkökulmasta. Arvojen mukaan ottamista päätöksentekoon korostettiin ylipäätänsä paljon. Vielä tuotiin esille se, että yhteiskunnalliset yritykset voivat vahvistaa kylätoimintaa, mikä koetaan tärkeäksi. Kylätoiminnalla on monella paikkakunnalla suuri merkitys nimenomaan alueen elinvoimaisuuden näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan haastateltavat kokivat yhteiskunnallisten yritysten olevan suuri mahdollisuus maaseudun kannalta ja tähän mahdollisuuteen tulisi panostaa.

Työorganisaatioina yhteisötalouden yritykset esimerkiksi henkilöstöomisteiset osuuskunnat voimistavat työntekijäomistajiensa sisäistä motivaatiota ja luovuutta, koska työntekijäomistajilla on mahdollisuus vaikuttaa omaan työhön liittyviin tekijöihin. Yrityksen omistajina työntekijäomistajilla on vaikutusmahdollisuus myös yrityksen johtamiseen. Lisäksi osuuskunta on joustava yritysmuoto, joka edistää jäsenten motivoitumista työntelemiseen. Motivaatiota edistävät yhdessä tekeminen, ”itselle tekeminen”, mahdollisuus vaikuttaa sekä joustavat työnteon tavat (Troberg 2008 ja 2009). Yhteiskunnallisessa yrittämisessä motivaatiota vahvistavat erityisesti tärkeäksi koettujen asioiden eteen työskenteleminen sekä yhteiskunnallisen yrityksen keskeinen toiminnan perusta, jossa tavoitteena ei ole tuottaa voittoa omistajille vaan laajempaa yhteiskunnallista hyötyä (Lilja & Mankki 2010). Marika Kettusen tutkimusosion haastatteluissa tuli esille, että yhteiskunnallisten yritysten keskeisestä tavoitteesta, yhteiskunnallisen hyvän tuottamisesta, voisi tehdä niiden brändin. Sillä nähdään olevan myönteistä painoarvoa tulevaisuudessa. Tuoreet nuorisotutkimukset osoittavat nuorten kannattavan entistä enemmän ekologisia ja eettisiä arvoja (Köppä 2010, Haanpää 2011).

Yhteisötalouden organisaatioiden ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden haasteita SGEI -palveluiden tuottajina

Yleisten taloudellisten palvelujen tuottamisen näkökulmasta yhteisötalouden organisaatioihin ja yhteiskunnalliseen yrittämiseen liittyy monia vahvuuksia mutta myös haasteita. Seuraavassa käsitellään keskeisiä haasteita, joita yhteisötalouden organisaatiot ja yhteiskunnallinen yrittäjyys ovat kohdanneet.

Yksi suurimmista haasteista on se, että yhteisötalouden sektori, organisaatiot ja yhteiskunnallinen yrittäjyys ovat vaikeasti hahmoteltavia käsitteitä sekä monille uusilla toimintamalleja, jotka eivät ole yleisesti tunnettuja. Tällöin uskottavuuden saavuttaminen on haastavaa. Yhteisötalouden sektoria eikä yhteiskunnallista yrittäjyyttä ole selkeästi tunnistettu Suomessa, eikä yhteiskunnalliselle yritykselle ole Suomessa poliittista tai lainsäädännöllistä määritelmää (Lilja & Mankki 2010). Marika Kettusen tutkimusosion haastattelut osoittivat, että monet haastateltavista eivät tunnistanee käsitettä yhteiskunnallinen yritys, mutta heidän näkemyksensä hyvistä palveluntuottajista vastasivat yhteiskunnallisen yrityksen arvopohjaa ja tavoitteita.

Osuuskunta yritysmuotona on erityisen soveltuva yhteiskunnallisen yrittämisen muoto, mutta sen mahdollisuuksien kehittämistä on jarruttanut tietämättömyys osuustoiminnallisesta yrittämisestä sekä yrityspalveluasiantuntemuksen puuttuminen. Vaikka maahamme on muodostunut korkeatasoinen osuustoiminnan kehittäjienverkosto, yrityspalvelujen valtavirralla osuuskuntamuoto on pysynyt yhä tuntemattomana. Yritysmuodon soveltamisen esteiksi ovat saattaneet nousta myös yleiset ennakkoluulot tai yksittäisten osuuskuntakokeilujen epäonnistumisten synnyttämät kielteiset päätelmät yhteistoiminnan ja osuuskuntamuodon soveltumisesta yrittäjyyteen (Köppä 2010). Myös sillä on ollut merkitystä, että osuustoimintamallin opetus on pitkään puuttunut suomalaisesta koulutusjärjestelmästä. Nyt tilanne on korjautumassa osuustoiminnan yliopisto-opetuksen suhteen. Vuonna 2005 perustettiin osuustoiminnan ja yhteisötalouden yliopisto-opintojen verkosto, joka on vakiinnuttanut asemansa Suomessa (Köppä, Troberg & Hytinkoski 2008). Osuustoiminnallinen yhteistyrittäminen on koettu toimivaksi yrittäjyyskasvatuksen välineeksi myös ammattikorkeakouluissa ja tulevina vuosina koulujen oppilaat tutustuvat enenevässä määrin osuustoimintaan.

Se, että yhteisötalouden organisaatiot pitävät sisällään samanaikaisesti kansalaisyhteiskunnan arvoja ja liike-elämän toimintatapoja, luo haasteita. EU:n nykyinen valtiontukipolitiikka ei erottele erilaisia elinkeinotoimintaa harjoittavia organisaatioita ja tämä tekee erityisesti yhteiskunnallisten yritysten toiminnan haastavaksi. Niille syntyy ylimääräisiä kustannuksia yhteiskunnallisen tehtävän toteuttamisesta, josta ne eivät saa kompensatiota (Pöyhönen ym. 2010).

Kannattava yritystoiminta edellyttää useimmiten yrityksen riittävää kokoa. Monet yhteisötalouden organisaatiot ovat pieniä, muutaman ihmisen työllistäviä organisaatioita. Niiltä puuttuu usein myös yrittäjyysosaamista, jolloin on uhkana, että yritykset ajautuvat taloudellisiin vaikeuksiin. Muita merkittäviä esille tulleita haasteita ovat puuttuva aloituspääoma sekä riittävän tulovirran synnyttäminen yritystoimintaan. Hanna Moilasan tutkimusosion monissa tapausesimerkeissä tulee selkeästi esille toiminnan rahoitukseen liittyvät haasteet. Pudasjärven Livon kyläyhdistyksen keskeinen haaste on rahoitus, Velkuan Kummelin tulevaisuus on haasteellinen rahoituksen takia ja Vuoskosken kyläpalvelut loppuivat rahoituksen eväämiseen.

Maaseudun monialaisten osuuskuntien kohdalla on ollut joskus haasteena se, että osuuskunnan toimialoista tietyt menestyvät paremmin kuin toiset ja ne irtaantuvat omiksi liiketoiminnoiksi kuihduttaen tällöin osuuskunnan elinkelpoisuuden. Marika Kettusen tutkimusosion haastattelussa tuli esille, että hyvillä palveluntuottajilla tulisi olla vahva taloudellinen pohja, henkilöstö- ja johtamisosaamista sekä kykyä kehittyä ja mukautua palvelutarpeen muutoksiin. Nämä vaatimukset ovat usein suuria haasteita pienille yhteiskunnallisille yrityksille.

Marika Kettusen tutkimusosion haastateltavat toivat myös esille, että kilpailutuksissa painottuu hinta ja ei osata vaatia laatua eikä ole osattu määrittää laatua. Monen haastatellun mukaan laatu nimenomaan olisi tärkeä kilpailutuksissa huomioitava seikka. Yhteiskunnalliset yritykset voivat olla heikommassa asemassa kilpailutuksissa, mikäli ne painottavat toiminnassaan paikallisen elinvoimaisuuden ylläpitämistä, joustavuutta, asiakkaiden tarpeisiin räätälöityjä palveluita mutta eivät pärjää hintakilpailussa. Haastatellut toivat myös esille sen, että toisaalta halutaan pitää maaseutu elinvoimaisena, mutta toisaalta ihmisiä ”ajetaan” keskuksiin keskittämällä palvelut sinne.

Isossa-Britanniassa, jossa on vahva yhteiskunnallisen yrittämisen sektori, on identifioitu seuraavia yhteiskunnallisen yrittäjyyden kasvun esteitä: neuvonnan ja tuen puute, arviointimenetelmien puute, markkinoille pääsyn vaikeus, rahoituksen saamisen ongelmat sekä monimutkaiset ja kirjavat juridiset muodot (Bland 2010). Myös Suomessa on kohdattu neuvonnan ja tuen puutetta. Hanna Moilasan tapausesimerkeistä Rautavaaran lämpöosuuskunnalle perustamiseen liittyviä haasteita loivat tiedon ja kokemuksen vähäisyys, koska tarjolla ei ollut neuvontaa ja opastusta. Hanna Moilasan tekemissä haastattelussa nousi myös kysymys siitä, miten käy niiden yhdistysten, joilla ei ole vahvoja asiantuntijoita puolustamassa toimintaansa ja kertomassa sen luonteesta esimerkiksi myönteisistä vaikutuksista paikallistalouteen.

Yhteiskunnalliset yritykset tulisi tunnustaa omaksi yrityssektorikseen, jolla tulee olla yhtäläinen oikeus neuvontaan ja tukeen muiden yritysten kanssa. Yhteiskunnallisten yritysten vaikuttavuuden arviointia tulee kehittää. Iso-Britanniassa tehtiin suositus, että heikommin menestyneiden alueiden mahdollisuuksia yrittäjyyteen parannettaisiin. Erityisesti rahoitus oli usein ongelmana. Tästä suosituksesta seurasi yhteisörahoitusmalli -aloite (community finance initiative) investointien kohdentamiseksi sellaisille alueille, joita normaalit kanavat eivät kyenneet palvelemaan riittävästi. Näistä on kehittynyt tärkeä rahoituslähde yhteiskunnallisille yrityksille (Bland 2010).

Yhteisötalouden organisaatioiden ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden kehittäminen

Erityisesti ne yhteisötalouden organisaatiot, joilla on yhteiskunnallinen päämäärä ja tavoitteena paikallinen kehittäminen näyttävät soveltuvan hyvin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottajiksi. Yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseksi Lilja & Mankki 2010 nostavat esille keskeisiä kysymyksiä: Olisi tärkeää määritellä yhteiskunnallinen yrittäjyys ja sen tavoitteet, mitkä ovat parhaimpia organisoitumistapoja, miten tulisi suhtautua voitonjaon kieltoon tai rajoitukseen, ketkä ovat yhteiskunnallisen yrittämisen perustajia, omistajia ja yrittäjiä Suomessa sekä miten yhteiskunnallisen yrittämisen neuvontaa ja yrittäjien koulutusta tulisi kehittää?

Työ- ja elinkeinoministeriössä toteutetun selvityksen mukaan kuntien tulisi hankintamenettelyllä vaikuttaa palvelujen pitkäjänteiseen kehittämiseen, tuottavuuden parantamiseen ja toimivuuteen. Tällöin tulisi ottaa tarjouspyyntöjen lähtökohdaksi halvimman hankintahinnan sijasta sopimusaikana tapahtuva palvelujen kehittäminen, palveluntuottajan motivointi palvelujen kehittämiseen sekä palvelutuotannon myönteiset vaikutukset alueen ja sen väestön hyvinvointiin (Laiho ym. 2011). Valintakriteereihin voitaisiin sisällyttää myös sosiaalisia kriteereitä kuten vajaakuntoisten työllistäminen. Julkisten kilpailutusten järjestämisestä tulisi kehittää myös niin, että voidaan ottaa huomioon yhteiskunnallisten yritysten arvopohjan tuomat edut kuten yhteisöllisyyden ja paikallisuuden vahvistaminen ja yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen alueelle (Lilja & Mankki 2010). Hanna Moilasan tutkimusosion tapausesimerkki Velkun Kummeli toi selkeästi esille tärkeän kysymyksen siitä, miten yhteisötalouden organisaation tuottamat moniulotteiset hyvinvointivaikutukset olisi mahdollista ottaa huomioon kilpailutuksissa. Marika Kettusen haastatteluaineiston mukaan kuntien päätösten perustana tulisi olla arvot ja pitkän aikavälin myönteiset vaikutukset alueeseen monesta eri näkökulmasta. Palvelun tilaajan ja palvelua tarjoavan tahojen tulisi avata yhdessä kunnan kanssa yhteisiä tavoitteita ja tulisi panostaa hyvään vuorovaikutukseen eri toimijoiden kesken. Hyvä yhteistyö eri toimijoiden kesken sekä paikallistuntemus on tärkeää toiminnan onnistumisessa (Sgei-politiikkadialogi 2011).

Yhteiskunnalliset yritykset tulisi määrittää täsmällisen määritelmän avulla tai jonkinlaisella hyväksymismenettelyllä, mikäli niitä tuetaan taloudellisesti. Marika Kettusen tutkimusosion maaseudun paikallistason asiantuntijoiden haastattelut osoittivat kuitenkin, että yhteiskunnallisen yrityksen käsitettä ei tulisi rajata liikaa, koska monenlaiset pienet yritykset ovat tärkeitä kylien elinvoimaisuudelle ja niillä on paljon yhteiskunnallista merkitystä haja-asutusalueiden kehittämiseksi. Tukimuodot tulee kehittää sellaisiksi, etteivät ne riko kilpailuneutraliteetin määriksiä. Julkisten hankintojen ohjauksessa tulee ottaa käyttöön menetelmiä, joilla arvioidaan toiminnan kokonaisvaikutuksia, taloudellisten vaikutusten ohella esimerkiksi vaikutuksia alueen yhteisöllisyyteen (Pöyhönen ym. 2010).

5.3 Yhteiskunnallisten yritysten toiminnan vaikuttavuuden arviointi

Yhteiskunnalliset yritykset eroavat puhtaasti voittoa tavoittelevista yrityksistä ennen kaikkea siinä, että niillä on yhteiskunnallinen tavoite ja niiden toiminta tuottaa yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jotta yhteiskunnallisen yrittäjyyden vaikutukset tulevat näkyviksi, on tärkeää, että niitä arvioidaan ja arviointia kehitetään jatkuvasti. Erityisesti on tärkeää, että vaikutusten arviointi suunnitellaan etukäteen ja käytetään riittävän selkeitä ja yksinkertaisia menetelmiä (Sgei-politiikkadialogi 2011). Viime vuosien aikana on kehitetty useita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointimenetelmiä erityisesti Iso-Britanniassa. Näille tekniikoille on usein ominaista, että ne on räätälöity yksittäisille yrityksille niiden sidosryhmien tarpeita huomioiden (Bland 2010).

Marika Kettusen haastatteluaineisto osoitti, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia pidetään erittäin tärkeänä, mutta mittaamismenetelmiä tunnetaan huonosti. Haastateltavat toivoivat erityisesti riittävän yksinkertaisten mittaamismenetelmien kehittämistä. Sosiaalinen tilinpito on menetelmä, jonka moni haastatelluista tunsi, mutta menetelmä koettiin hyvin työlääksi ja sitoutumista vaativaksi. Haasteena on se, että useimpien työn kuva on mitoitettu niin, että työn puitteissa ei ehdi tehdä sosiaalista tilinpitoa. Haastatelluissa tuotiin esille, että useimmiten esillä ovat vain taloudelliset menetelmät ja taloudelliset arvot ja kuitenkin olisi tärkeää ottaa huomioon myös muut kuin taloudelliset arvot. Mittaamisen haasteeksi koettiin myös se, että monet yhteiskunnallisista tuloksista eivät näy nopeasti.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnilla on monta hyötyä. Sen avulla voidaan ohjata yrityksen resurssien käyttöä ja varmistaa, että toimitaan oikein yrityksen tavoitteiden kannalta. Arvionnin kautta kyetään osoittamaan sidosryhmien edustajille kuten rahoittajille ja käyttäjille toiminnan tuloksia kokonaisvaltaisesti. Tällä

tavoin parannetaan yrityksen toiminnan läpinäkyvyyttä sekä viestitään kaikille kiinnostuneille toiminnan tavoitteista ja tuloksista (www.sofienet.fi). Yhteiskunnallisten vaikutusten näkyväksi tekeminen on tärkeää myös siksi, että jos vaikutuksia ei osata kuvata eikä mitata, palvelun hinta saa usein liian suuren painoarvon (Sgei-politiikkadialogi 2011).

Yhteiskunnallisten yritysten vaikutusten arvioinnin näkökulmia

Yhteiskunnallisten yritysten vaikutusten arviointia tarkastellaan tässä raportissa Yhteinen yritys-hankkeen kehikon mukaisesti; yhteiskunnallisten yritysten suorat ja epäsuorat vaikutukset, vaikutukset paikallistalouteen, yhteiskunnallisten yritysten tuottamat sosiaaliset innovaatiot, vaikutus muihin toimijoihin sekä kokonaistaloudellisuus (Pöyhönen ym. 2010).

Yhteiskunnallisten yritysten suorat ja epäsuorat vaikutukset

Yhteiskunnallisten yritysten suoria vaikutuksia ovat sen tuottamat palvelut, tuotteet ja luodut työpaikat. Epäsuoria vaikutuksia puolestaan ovat yhteiskunnalliset vaikutukset esimerkiksi heikossa työmarkkina- asemassa olevien työllistäminen.

Vaikutukset paikallistalouteen

Yhteiskunnallisten yritysten vaikuttavuuden tärkeä mittari on vaikuttavuus paikallistalouteen. Paikallistalouteen vaikuttavuuden muotoja ovat mm. yrityksen tekemät paikalliset hankinnat, heikossa työmarkkina- asemassa olevien työllistämisen tuottamat taloudelliset seuraukset alueelle, alueen yhteisöllisyyden ja yhteistyön vahvistuminen, vapaaehtoistoiminnan lisääntyminen jne. Yhteisöllisyys ja sen voimistaminen on tärkeä ihmisten hyvinvointiin vaikuttava tekijä. Sen rapautuminen tuottaa yhteiskunnalle moninaisia kustannuksia. Tulisi ylipäänsä etsiä ratkaisuja, jotka palvelevat yhteisön elinvoimaisuutta laajemmin. Paikallisia toimijoita hyödyntämällä raha saadaan kiertämään aluetaloudessa, eikä se siirry kauas alueelta. Työllisyys ja palvelut kietoutuvat tällä tavoin yhteen (Sgei-politiikkadialogi 2011).

Yhteiskunnallisten yritysten tuottamat sosiaaliset innovaatiot

Monet yhteiskunnalliset yritykset tuottavat sosiaalisia innovaatioita, joilla on usein laajaa yhteiskunnallista vaikutusta. Yhteinen yritys hankkeen julkaisussa (Pöyhönen ym. 2010) on otettu esimerkiksi Suomen neuvolajärjestelmä, joka on alun perin ollut yhdistysten kehittämä innovaatio lapsikuolleisuuden vähentämiseksi. Yhteiskunnallisilla yrityksillä, jotka toimivat taantuvilla tai huonosti toimivilla alueilla, voi olla merkittävä vaikutus uusien alueen elinvoimaisuutta parantavien innovaatioiden kehittäjinä. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Hanna Moilasan tutkimusosion Kokkolan Ykspihlajan kaupunginosan kehittäminen.

Vaikutus muihin toimijoihin

Yhteiskunnallisilla yrityksillä on vaikutuksia myös muihin toimijoihin. Yhteiskunnalliset yritykset voivat nostaa palveluiden laatua ja tällä tavoin kannustaa muita palveluntuottajia nostamaan laatua. Yhteiskunnallisten yritysten pyrkimys yhteisen hyvän tuottamiseen saattaa edistää myös muiden toimijoiden pyrkimyksiä toimia hyödyllisesti yhteiskunnan kannalta. Yhteiskunnalliset yritykset esimerkiksi kylien kehittämisosuskunnat voivat ohjata alueelle muita yksityisiä yrityksiä palvelun tarjoajiksi. Näin on käynyt Hanna Moilasan tutkimusosiossa esille tulevassa Velkuan Kummelin tapauksessa, jossa Kummeli synnyttää monenlaista yrittäjyyttä sekä koordinoi puhdistuspalveluyrittäjän palveluja alueelle. Yhteiskunnalliset yritykset voivat tuottaa palveluita, joita ei olisi muutoin tarjolla. Ne voivat myös syrjäyttää jo toimivia palveluntuottajia tuomalla markkinoille tuote- tai palveluideoita, jotka toimivat paremmin kuin jo olemassa olevat. Kylien kehittämisosuskunnilla ja kyläyhdistyksillä on lisäksi yksinasujien turvallisuuden tunnetta edistävä merkitys (Sgei-politiikkadialogi 2011).

Kokonaistaloudellisuus

Erityisesti yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvissä palveluissa on tärkeää tarkastella kokonaistalou-

dellisuutta julkisen sektorin näkökulmasta. Kun tavoitellaan parasta mahdollista yhteiskunnallista tuottoa, on tunnistettava toiminnan aikaiset investoinnit ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Seuraavat kolme asiaa voidaan tunnistaa yhteiskunnallisten yritysten toiminnassa (Pöyhönen ym. 2010):

1. taloudellisten ja ei-taloudellisten resurssien, mukaan lukien palvelujen käyttäjien oma aika ja taidot, mahdollisimman tehokas käyttö
2. arvoa tuottavien sekä kustannuksia vähentävien kestävien palvelutulosten aikaansaaminen
3. laajemman yhteiskunnallisen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristön hyvinvoinnin tuottaminen

Pienet palveluntuottajat kykenevät usein toimimaan erittäin joustavasti. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii Velkuan Kummeli, jossa samoilla henkilöresursseilla tuotetaan monenlaisia palveluja. Tällaiset joustavuudesta syntyvät kustannussäästöt tulisi saada esille vaikutusten arvioinnin kautta (Sgei-politiikkadiologi 2011).

5.4 Vaikuttavuuden arviointimenetelmät

Euroopassa ei ole olemassa yhtä yleisesti käytettyä arviointimenetelmää yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin. Tässä raportissa käsitellään seuraavia yhteiskunnallisten yritysten vaikuttavuuden arviointimenetelmiä; sosiaalinen tilinpito, investoinnin sosiaalinen tuotto ja sofie-menetelmä. Tähän raporttiin on valittu sosiaalinen tilinpito ja investoinnin sosiaalinen tuotto -menetelmät, koska niitä käytetään yleisesti monissa Euroopan maissa ja niistä on olemassa kokemustietoa. Sofie-menetelmä on Suomessa kehitetty arviointimenetelmä, joka yhdistää sosiaalista tilinpitoa ja investoinnin sosiaalista tuotto -menetelmää. Yhteiskunnallisten vaikutusten mittausten menetelmät pyrkivät tuomaan esille muutostarinoita. Miten tietty toiminta johtaa yksittäisen henkilön kokemaan muutokseen ja miten tästä muutoksesta syntyy yhteiskunnallisia vaikutuksia? Olennaista on saada vaikutusten syntymisketju esille ja todentaa se.

Sosiaalinen tilinpito

Sosiaalisella tilinpidolla (social accounting) tarkoitetaan tietyn ajanjakson etukäteen määriteltyjen sosiaalisten tavoitteiden toteutumisen järjestelmällistä seuranta- ja raportointia, jolle tehdään tilintarkastus. Menetelmän avulla organisaatio kykenee osoittamaan ulkoisille sidosryhmilleen toimintansa tulokset ja lisäarvon tuoton eri sidosryhmien kannalta. Sosiaalinen tilinpito voi sisältää monipuolisen joukon erilaisia menetelmiä ja mittausvälineitä (Merenmies & Sevón 2007). Sosiaalinen tilinpito antaa pohjan suunnittelulle ja kehitykselle erityisesti sellaisessa organisaatiossa, joka tavoittelee yhteiskunnallisia tuloksia (Björk & Siltanen 2005).

Sosiaalinen tilinpito ja tilintarkastus auttavat organisaatiota kehittämään seurantaansa, dokumentointiaan ja raportointiaan siten, että ne kykenevät selvittämään kattavasti yhteiskunnalliset vaikutuksensa, raporttoimaan toimensa ja parantamaan toimintaansa. Sosiaalisen tilinpidon merkittävin vaikutus on se, että sen avulla organisaatio kykenee ymmärtämään ja tekemään näkyväksi vaikutuksensa ympäröivään yhteisöön ja sidosryhmiinsä sekä rakentamaan vastuullisuutta osallistamalla avainsidosryhmänsä toimintaansa (Björk & Siltanen 2005).

Sosiaalinen tilinpito on termiensä puolesta yhteydessä taloudelliseen kirjanpitoon. Sosiaalisille tavoitteille laaditaan budjetti, jossa määritellään tavoitteet ja niiden saavuttamista kuvaavat indikaattorit. Budjetoinnin yhteydessä tehdään kirjanpitosuunnitelma. Kirjanpitovaiheessa kerätään järjestelmällisesti tietoa indikaattorin toteutumisesta. Kerättyjä tietoja hyödynnetään jo kirjanpitovaiheessa projektin toiminnan kehittämiseksi. Sosiaalinen tilinpito antaa käyttäjälle vapauden käyttää mitä tahansa sopivaksi kokemiin indikaattoreita, jotka saavuttavat yhteisen hyväksynnän. Se on sekä voima että haaste. Indikaattorit muodostuvat monipuolisiksi mutta samalla vertailukelvottomiksi toisiin toimijoihin nähden. Sosiaalinen tilinpito sovitetaan organisaation toiminnan vuosisuunnitteluun ja taloudelliseen tilinpitoon. Tilikausi on useimmiten kalenterivuosi. Tilikauden lopussa tulokset kootaan sosiaaliseen tilinpäätökseen, jonka oikeellisuuden arvioi ulkopuolinen sosiaalinen tilintarkastaja. Ulkopuolinen tarkastus lisää sosiaalisen tilinpäätöksen luotettavuutta. Sosiaalinen tilintarkastuslausunto liitetään valmiiseen sosiaaliseen tilinpäätökseen (www.sofienet.fi).

Investoinnin sosiaalinen tuotto

Investoinnin sosiaalinen tuotto (Social Return on Investment, SROI) on Isossa-Britanniassa sosiaalisen tilinpidon ja kustannus-hyötyanalyysin pohjalta kehitetty menetelmä. Menetelmän avulla arvioidaan, kuinka paljon yhteiskunnalliseen yritykseen sijoitettu euro tuottaa yhteiskunnallisia euromääräisiä hyötyjä.

Investoinnin sosiaalisen tuoton perustana on ajatus, että saavutetuille tavoitteille määrätään ensin rahalliset arvot. Näitä arvoja verrataan niiden investointien määrään, joita on tehty tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä ilmaistaan suhdelukuna, jossa tavoitteiden yhteenlaskettu luku suhteutetaan määrään. Menetelmän kautta pyritään saamaan selville organisaation tuottamat hyödyt, jotka ovat yhteiskunnan kannalta kannattavimpia ja joita voidaan keskenään vertailla SROI-suhdeluvun avulla. SROI-menetelmä soveltuu sekä ei-voittoa että voittoa tavoittelevien organisaatioiden kokonaishyödyn mittaamisen menetelmäksi.

Hyvä investoinnin sosiaalinen tuotto sisältää sanallisen kertomuksen, joka kuvaa tapahtuneen muutoksen laadullisen tiedon tukemana. Tekniikkaa voidaan käyttää joko jo tapahtuneen muutoksen arvioinnissa tai ennakoarvioinnin välineenä suunnitelmia tai päätöksiä tehtäessä (Bland 2010).

Investoinnin sosiaalisessa tuotossa painotetaan sidosryhmänäkökulmaa; ketkä sijoittavat arvioitavaan organisaatioon ja ketkä sen toiminnasta hyötyvät. Muutosten ja vaikutusten perusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, millä tavoin tehdyt toimenpiteet ovat saaneet aikaiseksi toivottua vaikutusta (Pöyhönen ym. 2010). Menetelmä pitää sisällään mahdollisimman tarkat perustelut sille, miten tehdyt toimenpiteet ovat saaneet muutokset ja vaikutukset aikaan. Menetelmässä jokaiselle panostukselle ja saavutetulle hyödyille annetaan rahamääräinen arvo, jotta tuottoa suhteessa panostukseen voidaan laskea. Hyötyjen arvottamisessa keskitytään materiaalsiin vaikutuksiin, joille pyritään löytämään mahdollisimman kiistaton suora tai epäsuora arvo, joka ilmaistaan rahassa (www.sofienet.fi).

Investoinnin sosiaalisessa tuotossa on keskeisenä ajatuksena sidosryhmänäkökulma, jossa erotellaan organisaatioon panostavat ja sen toiminnasta hyötyvät sidosryhmät. Menetelmän tuloksena tuotetaan raportti, jossa on selvitetty mittauksen tavoitteet, sidosryhmät, muutokset, indikaattorit (panoksille, tuotoksille, tuloksille, vaikutuksille), muutostarina ja vaikutuskartta, johon on koottu yhteen kaikki laskelman tiedot ja suhdeluvun laskelma (www.sofienet.fi).

Sofie-menetelmä

Sofie-menetelmässä on yhdistetty sosiaalista tilinpitoa ja investoinnin sosiaalista tuotto-menetelmää (SROI). Kehitystyön ansiosta yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan esittää sekä rahamääräisinä että inhimilliset ja yhteisölliset näkökulmat esiin tuovina sanallisina ja tilastollisina raportointeina (www.sofienet.fi). SROI:ssa keskeistä on sidosryhmän kokema muutos, sosiaalisessa tilinpidossa olennaista on sekä oma toiminta ja sen kehittäminen että sidosryhmien kokema hyöty. SROI tuo esille toiminnan taloudellista vaikuttavuutta tarkemmin ja menetelmällisemmin kuin sosiaalinen tilinpito. Siinä pyritään eliminoimaan yleisen kehityksen vaikutus ja muiden toimijoiden panostukset. Menetelmän haasteena on kuitenkin se, että monia yhteiskunnallisia vaikutuksia on vaikea arvioida rahallisesti. Sofie-menetelmää voidaan menetelmänä painottaa joko sosiaalisen tilinpidon tai SROI:n suuntaan (Lilja & Mankki 2010).

Sofie-menetelmä perustuu neljään periaatteeseen (www.sofienet.fi):

1. suuntaa tulevaan
2. tee yhdessä
3. ole avoin
4. ymmärrä hyvä

1. Suuntaa tulevaan

Sofie suuntaa ajatukset organisaation tulevaan toimintaan. Sofie pitää sisällään sekä tekojen ja vaikutusten suunnittelun että toiminnalla aikaansaatuisten vaikutusten seurannan. Näkyväksi saatu tieto antaa välineitä päätöksenteon tueksi ja auttaa tunnistamaan kehityskohteet.

2. Tee yhdessä

Sofie on täydentyvä prosessi, joka perustuu vuoropuheluun. Verkkoympäristössä voi sosiaalisen median tavoin seurata, kommentoida ja osallistua arvioinnin eri vaiheisiin. Sofie tukee organisaation sidosryhmien näkökulmien ja omien tavoitteiden tietoista yhteensovittamista. Sidoryhmien ottaminen osaksi Sofie-arviointia tuottaa tärkeää tietoa sidosryhmien ajatuksista sekä arvioitavan toiminnan kehitystarpeista. Sofie kannustaa opitun jakamiseen, sillä organisaatio voi halutessaan jakaa oman arviointinsa tai yksittäisen arvioinnin osan julkisesti.

3. Ole avoin

Avoimesti ja objektiivisesti toteutettuna Sofie lisää organisaation toiminnan läpinäkyvyyttä. Avoimuutta lisätään esittämällä kaikki päätelmiin johtaneet perustelut, lähteet ja muut dokumentoinnit. Vaikutuksen syntymekanismien perusteleva ja todentaminen on Sofien ydin. Monipuolinen raportointi antaa mahdollisuuden luoda tarpeelliset paperitulosteet tulosten julkistamiseen ja vaikutusten ulkoiseen viestintään.

4. Ymmärrä hyvä

Sofie on keino yhteiskunnallisen hyvän ymmärtämiseen ja kokonaisvaltaisen tuloksen näkyväksi tekemiseen. Sofie auttaa niin vaikutusten osoittamisessa kuin niiden rahallisen arvon määrittämisessä. Sofie antaa arvon myös sellaisille tuloksille ja vaikutuksille, joilla ei ole markkina-arvoa. Sofie tukee yhteisen ajattelun kehittymistä organisaatiossa. Vaikutustarina edellyttää perusteluja ja tuo esiin organisaation hiljaisen tiedon, jolloin tieto jakautuu organisaation sisällä ja sen ulkopuolelle.

5.5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Yhteisötalouden organisaatiot ja erityisesti yhteiskunnallinen yrittäminen haastavat olettamuksemme ihmisen käyttäytymisestä ja taloudellisesta toiminnasta. Samoin ne haastavat uskomuksemme yrittäjyyden roolia yhteiskunnassa. Yhteiskunnallinen yrittäminen on täydentävä taloudellinen lähestymistapa, joka perustuu yhteiskunnallisen lisäarvon tuottamiseen ja se toimii oman logiikkansa ja sääntöjensä turvin (Santos 2009).

On merkillepantavaa, että yhteiskunnalliset yritykset ovat usein ”ruohonjuuritason” aloitteita. Niille on yhteistä se, että yksittäiset ihmiset tarttuvat toimeen aktiivisesti ja ratkaisevat yhteistoiminnallisilla toimenpiteillä ajankohtaisia haasteita. Tällaiselle toiminnalle on ominaista pitkäjänteisyys sekä paikallisuuden ja alueen elinvoimaisuuden vahvistaminen. Hanna Moilasen tutkimusosion kaikki esimerkit ovat ”ruohonjuuritason” aloitteita, joissa paikalliset asukkaat ovat ryhtyneet toimeen ratkaistakseen omia tarpeitaan yhteistoiminnallisesti.

Yhteiskunnalliset yritykset ovat saaneet aikaan merkittäviä yhteiskunnallisia tuloksia niin yksilön, yhteisön kuin yhteiskunnankin näkökulmasta. Monet näistä organisaatioista toimivat lähellä syrjäytymisvaarassa olevia ihmisiä taantuvilla tai huonosti voivilla alueilla. Näillä alueilla yhteiskunnalliset yritykset ovat merkittäviä sosiaalisten innovaatioiden tuottajia sekä yhteisöllisyyden ja paikallisuuden kehittäjiä (Pöyhönen ym. 2010).

Maaseudun harvaan asutuilla alueilla palvelujen tuottamiseen liittyy vahvasti maaseudun elinkelpoisuuden ylläpitämisen ja vahvistamisen kysymykset. Tapausesimerkit ja haastattelut osoittivat, että yhteiskunnalliset yritykset soveltuvat hyvin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiseen. Palvelujen tuottamisen ohella ne kokoavat ihmisiä yhteen ja vahvistavat alueen yhteisöllisyyttä, edistävät yksittäisten yrittäjien liiketoimintaa ja lisäävät monin tavoin harvaan asuttujen alueiden elinkelpoisuutta. Yhteiskunnalliset yritykset kohtaavat toiminnassaan kuitenkin monia haasteita, joista merkittävimmät ovat yhteiskunnallisen yrittämisen käsitteen epämääräisyys, rahoitushaasteet sekä yritysneuvonnan puute.

Ison-Britannian esimerkit osoittavat, että yhteiskunnalliset yritykset menestyvät ennen kaikkea mahdollistavien rakenteiden ja niitä tukevan politiikan ansiosta (Bland 2010). Mikäli halutaan, että yhteiskunnallisen yrittämisen sektori vahvistuu Suomessa, on kehitettävä erityisesti sen rahoitusedellytyksiä, tunnettuutta, yhteiskunnallisten yrittäjien koulutusta ja yritysneuvontaa. Iso-Britanniassa yhteiskunnallisten yritysten sektori on saanut käytännön apua ja taloudellista tukea suurelta kuluttajaosuuskuntaliikkeeltä. Myös meillä

voidaan esittää kysymys, voisiko perinteinen osuuskuntaliike tukea yhteiskunnallisten yritysten sektoria (Bland 2010).

Osuuskunta yritysmuotona on erityisen sopiva yhteiskunnallisen yrittämisen harjoittamiseen. Osuustoiminnan arvot ja osuustoiminnan identiteetti tukevat paikallisuutta, yhteisöllisyyttä ja yhteiskunnallista hyvää. Osuuskuntamalli on räätälöitävissä monenlaisiin tarpeisiin. Se voi esimerkiksi toimia hyvin yhdistyksen rinnalla ja sen omistusrakenne on perustavalla tavalla yhteisöllistä ja demokraattista. Osuustoimintamallin käyttökelpoisuutta voitaisiin vahvistaa suuresti tulevaisuudessa. Vääjämättömät kehitystrendit suorastaan pakottavat ottamaan osuustoiminnan perusarvot laajasti käyttöön yhteiskunnan ja talouksien organisoimisessa. ”Liikevoitto” ei olekaan ihmiskunnan pääasiallinen tavoite, vaan se, miten kohtuullisesti ja oikeudenmukaisesti selvittää eteenpäin – omin voimin, mutta yhdistyneinä (Osuustoiminnan arvot ja periaatteet 2000-luvulle 2008).

Yhteiskunnallinen yrittäminen on yrittäjyyden muoto, joka soveltuu hyvin SGEI-palveluiden tuottamiseen. Sen tavoitteena ei ole voiton tavoittelu vaan yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen. Yhteiskunnalliset yritykset pyrkivät löytämään kestäviä ja toimivia sekä paikallisuutta tukevia ratkaisumalleja harvaanasuttujen ja taantuvien alueiden palvelutuotannon haasteisiin. Ne verkottavat monia toimijoita toinen toisiinsa, tuottavat sosiaalisia innovaatioita ja turvaavat pitkäjänteisen kehitystyön. Koska niiden toiminta tuottaa myös muita kuin taloudellisia vaikutuksia, on oleellista, että kaikki yhteiskunnalliset vaikutukset todennetaan ja huomioidaan palvelujen järjestelykysymyksissä. Yhteiskunnallisten vaikutusten mittaamisen kehittäminen on mitä tärkeintä.

Lähteet

Birkhölzer, K. 2009. The Role of Social Enterprise in Local Economic Development. EMES CONFERENCES SELECTED PAPERS SERIES. 2nd EMES International Conference on Social Enterprise Trento (Italy), July 1-4 2009.

Bland, J. 2010. Yhteiskunnallinen yritys – ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Ison-Britannian malli ja sen kokemukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Strategiset hankkeet 22/2010.

Björk, H. & Siltanen, T. 2005. Sosiaalinen tilinpito. Menetelmä sosiaalisten ja yhteiskunnallisten tulosten mittaamiseksi ja esittämiseksi. Suomen Kylätoiminta ry, 2005.

Borzaga, C. & Santuari, A. 2003. New Trends in the Non-profit Sector in Europe: The

Emergence of Social Entrepreneurship, in OECD, The Non-profit Sector in a Changing

Economy, Paris, 31-56 in Hulgård, L. 2010 Discourses of Social Entrepreneurship – Variations of the Same Theme? WP No 10/01. EMES European Research Network.

Haanpää, L. 2011. Nuorten käsityksiä yhteiskuntavastuullisesta yrittäjyydestä. Esitys FINSERN tutkimusverkoston tapaamisessa, Helsinki 5.9.2011.

Immonen, N. 2006. Yhteisötalous Suomessa. Sisäpiirin slangia vai uutta yhteistyön taloutta. Tampereen Seudun Osuustoiminnan Kehittämissyhistys ry.

Kettunen, M. 2012. Maaseudun SGEI-palvelujen perustelut ja tarve kansalaisnäkökulmasta. Sgei-tutkimushankkeen osajulkaisu.

Köppä, T., Troberg, E. & Hytinkoski, P. 2008. Osuustoiminnan yliopisto-opetuksen aikamatka Suomessa. Teoksessa: Kurki, S. & Kaipainen, R. (toim.). Tieteestä tekoja. Yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tulkintoja maaseutukontekstissa. HY. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 14.

Köppä, T. 2010. Yhteisötalous yrittäjyyden uusien muotojen kasvualustana maaseudulla. Saatavissa internetistä: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Raportteja69.pdf>

- Laiho, U., Grönberg, V., Hämäläinen, P., Stenman, J. & Tykkyläinen, S. 201. Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 4/2011.
- Lilja, I. & Mankki, J. 2010. Yhteiskunnallinen yritys – luova ja yhdistävä toimintatapa. Selvitys yhteiskunnallisesta yritystoiminnasta Suomessa ja sen mahdollisuuksista työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Yhteinen yritys –hanke 15.6.2010.
- Merenmies, J. & Sevón, P. 2007. Vastuunkantaja – Opas sosiaaliseen tilinpitoon sosiaalisesti työllistävillä organisaatioille. Response-projekti. Helsinki: Suomen Punainen Risti.
- Moilanen, H. 2012. Maaseudun kekseliäät palvelupaketit. Sgei-tutkimushankkeen osajulkaisu.
- Osuustoiminnan arvot ja periaatteet 2000-luvulle. 2008. Kansainvälisen Osuustoimintaliiton osuustoiminnan identiteettiä koskeva kannanotto. Osuustoiminnan neuvottelukunta.
- Pihlaja, R. 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, kansalaisjärjestöemaryhmä. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Saatavissa internetistä: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Julkaisuja19a.pdf>
- Pöyhönen, E., Hänninen, E., Merenmies, J., Lilja, I., Kostilainen, H. & Mankki, J. 2010. Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset – uuden talouden edelläkävijöitä? Yhteinen Yritys -hanke.
- Santos, F. 2009. A Positive Theory of Social Entrepreneurship. INSEAD Social Innovation Centre. Faculty & Research Working Paper. Saatavissa internetistä: http://www.insead.edu/facultyresearch/centres/social-entrepreneurship/research_resources/documents/2009-23.pdf
- Seelos, C. & Mair, J. 2004. Social Entrepreneurship. The Contribution of Individual Entrepreneurs to Sustainable Development. Working Paper. WP No 553, March 2004. Anselmo Rubiralta Center for Globalization and Strategy. Center for Business in Society.
- Sgei-politiikkadialogi. Helsinki 8.11.2011.
- Single Market Act: A Response from the European Scientific Community. February 2011.
- Spear, R., Defourny, J., Favreau, L. & Laville, J.-L. (eds.). 2001. Tackling social exclusion in Europe. The contribution of the social economy. Ashgate, Great Britain.
- Troberg, E. 2008. Co-operatives – Flexible Form of Self-employment in Competence-based Business, International Journal of Co-operative Management Vol 4, Nr 1, September 2008, 28-39.
- Troberg, E. 2009. Implications of Value-driven Entrepreneurship in Finnish Employee-owned Co-operatives, Journal of Co-operative Studies Vol 42, Nr 3, December 2009.

Internet-lähteet

<http://www.sofienet.fi>, viitattu 8.9.2011.

6 Maaseudun kekseliäät palvelupaketit

Hanna Moilanen

6.1 Kun markkinalähtöinen tarjonta ja ihmisten tarpeet eivät kohtaa

6.1.1 Rautavaaralaisten oma laajakaista

Miten hoidan pankkiasiat, kun lähin pankki on useamman kymmenen kilometrin päässä? Mistä ostan junalipun, kun lähiasemalla ei ole palvelupistettä eikä lippuautomaattikaan toimi kuin satunnaisesti? Vastaukseksi keskittyvien ja kauas karkaavien palvelujen ongelmaan on tarjottu sähköistä itsepalvelua. Visioissa jokaisen mökin Matti ja Maija voi surffata tiedon valtateillä ja poimia hiirellä ostoskoriinsa tarvittavat palvelut. Tämä tosin edellyttää toimivaa nettiyhteyttä.

Pohjoissavolaisessa Rautavaaran⁹⁹ kunnassa sähköisten yhteyksien ongelmaa on pohdittu viime vuosien aikana eri näkökulmista. Kirkonkylällä yhteydet toimivat, mutta useampi sivukylä on käytännössä ollut hyvin epävarmojen tietoliikenneyhteyksien takana. Operaattorit eivät ole toistuvista kyselyistä huolimatta kiinnostuneet laajakaistan rakentamisesta Rautavaaran haja-asutusalueelle. Seutu on harvaanasuttua, mikä nostaa yhteyksien rakennuskustannuksia. Toisaalta maasto asettaa esteitä langattomien yhteyksien toiminnalle. Myöskään aiemmat kokemukset yhteistyöstä yhtiöiden kanssa eivät ole olleet yksinomaan myönteisiä.

”Sonera päivitti muutamia vuosia aiemmin puhelinkeskuksia kuntien rahoituksella, että saatiin tänne megaiset yhteydet. Mutta kun viisi vuotta oli kulunut, yhtiö alkoi kerätä ja purkaa linjoja ihan konkreettisesti pois. Kunnille syntyi käsitys, että tärkeissä infraratkaisuisissa ylikansallinen yhtiö ei välttämättä ajattele ihan samalla tavalla kuin kunnat ja kuntalaiset asian kokee.”

Edes valtioneuvoston vuonna 2008 lanseeraaman Laajakaista kaikille -hankeen lupaama julkinen tuki harvaan asuttujen seutujen laajakaistoille ei ole herättänyt yhtiöiden kiinnostusta verkon rakentamiseen.

Rautavaaralaiset päättivät kääriä hihansa ja hankkia kaivatun palvelun kuntalaisille omin voimin. Vuonna 2010 perustettiin kuntalaisten omistama Rautavaaran Tietoverkko-osuuskunta, jonka tehtävänä on rakentaa valokuituverkko Rautavaaran kylille ja tuoda tietoliikennepalvelut kaikkien kuntalaisten saataville.

Toinen vaihtoehto olisi ollut vähän aiemmin perustettu Pohjois-Savon kuntien yhteinen yhtiö, joka olisi sitoutunut yhteyksien rakentamiseen myös Rautavaaralle. Liittymän hinnan pelättiin kuitenkin jäävän Rautavaaran valtaväestön eli pieneläkeläisten ulottumattomiin. Halu turvata palvelut aidosti kaikille kannusti pohtimaan myös muita vaihtoehtoja.

”Asetimme kaksi erilaista vaihtoehtoa kuntalaisten puntaroitavaksi yleisötilaisuudessa. Kysyttiin, että lähemmekö maakunnalliseen yhtiöön, jossa hinta lienee tämmöinen. Vai otetaanko ohjat omiin käsiin ja lähdetään rakentamaan omaa verkkoa pidemmällä maksuajalla.”

Ajatus omasta laajakaistaosuuskunnasta sai vihreän valon kuntalaisilta. Osuuskuntaan piti kuitenkin saada jäseniksi noin 75 prosenttia kylien vakituksista asukkaista. Jos kesäasukkaat otettiin laskuihin mukaan, noin 40 prosentin jäsenpeitto olisi riittävä. Kumpikin tavoite oli kova. Monilla muilla seuduilla kiinnostuneiden laajakaistan tilaajien määrä on jäänyt jopa alle 10 prosenttiin.

⁹⁹ Rautavaara on noin 2000 asukkaan kunta Pohjois-Savon perukoilla. Pääasiallisina elinkeinoina ovat pitkään olleet metsätalous ja maatalous. Syrjäinen sijainti ja aiemmin varsin kehnot kulkuyhteydet ovat vaikeuttaneet elinkeinotoiminnan kehittymistä kunnassa. Kuopioon on matkaa reilu sata kilometriä, Iisalmeen noin 70 kilometriä ja Nurmekseen 50 kilometriä.

Ratkaisu haasteeseen löytyi yhteistyöstä. Laajakaistan rakentamista lähdettiin suunnittelemaan porukalla, jossa oli mukana eri kylien edustajia. Yhteensä viisi ihmistä kiersi kertomassa tulevasta hankkeesta ja sen mahdollisuuksista eri kylillä. Kaikki hankealueen ihmiset tavattiin henkilökohtaisesti.

”Olihan se kova haaste sitouttaa ihmiset hankkimaan, käyttämään ja maksamaan palvelua, mitä eivät oo edes vielä nähneet.”

Kesän loppuun mennessä vaadittu määrä kiinnostuneita oli kuitenkin jo kasassa. Muutamilta hankealueilta jopa 80 prosenttia kotitalouksista liittyi mukaan. Myös monet vapaa-ajanasukkaat tilasivat laajakaistan, vaikka kaikilla mökeillä ei edes ollut sähköjä valmiina.

Menestyksen salaisuus oli kylille jalkautumisen lisäksi laajakaistan edullinen hinta. Mukaan lähtijät maksavat sadan euron liittymismaksun. Sen lisäksi he sitoutuivat maksamaan 50 euroa kuukaudessa seuraavien kuuden vuoden ajan. Hinta pitää sisällään verkon rakentamisen ja ylläpidon sekä internetyhteyden. Kuituverkon kautta on myös mahdollista saada televisio näkymään sellaisilla alueilla, jossa se ennestään on ollut ongelmallista.

Hinnat ovat samat kaikille. Tässä on merkittävä ero verrattuna moneen muuhun laajakaistahankkeeseen, jossa liittymästä joutuu enimmillään maksamaan useita tuhansia euroja ja päälinjasta sivuun vedettävästä yhteydestä velotetaan lisäksi erikseen jokaiselta metriltä. Rakentamiseen saadaan valtion ja kunnan tukea valtakunnallisen hankkeen periaatteiden mukaisesti yhteensä 2/3 kustannuksista. Osuuskunnan oma osuus katetaan kunnan takaamalla yhteislainalla.

Yksi haaste asian etenemisen tiellä oli kuntamaailmassa sitkeästi elävä käsitys, jonka mukaan osuuskuntien lainojen takaaminen on Euroopan unionin kilpailulainsäädännön vastaista. Rautavaarassa tehtiin päätökset rohkeasti omaan asiaan uskoen. Tämä kannatti. Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi keväällä 2011 tiedotteen, jonka mukaan osuuskuntien lainojen takaaminen ei uhkaa kilpailuneutraliteettia.

Rautavaaran esimerkki kertoo siitä, miten syrjäisillä ja harvaan asutuilla seuduilla on mahdollista tehdä isojaakin infrastruktuuriratkaisuja silloin kun asukkaat sitoutuvat asiaan, toimintaan saadaan julkinen osarahoitus ja toiminnan ei tarvitse tuottaa taloudellista voittoa.

”Laajakaistan rakentaminen syrjäseuduille ei oo mitään kvartaalitaloutta, josta syntyy voitoja vaan tää on pitkämielistä toimintaa.”

6.1.2 Vuoskosken kyläpalvelut loppuivat rahoituksen eväämiseen

Lisävaloa markkinaehtoisen tarjonnan ja asukkaiden tarpeiden kohtaamattomuuteen maaseutualueilla tuo esimerkki Keski-Suomesta Kannonkoskelta. Siellä Vuoskosken kyläyhdistys tuotti noin kymmenen vuoden ajan erilaisia kotona asumista tukevia palveluja yhdistelemällä kunnan, Raha-automaattiyhdistyksen ja työvoimahallinnon rahoitusta. Kolmasosa rahoituksesta jäi yhdistyksen oman aktiivisuuden varaan. Summa saatiin kokoon keräämällä pieniä palvelumaksuja ja järjestämällä yhteisiä kulttuuritempauksia.

Kyläpalvelut saivat alkunsa 1990-luvulla, jolloin Vuoskoskella pohdittiin kylän kehittämistä ja paikallisia palveluntarpeita. Toteutetussa kyselyssä vanhusten palvelut nousivat kirkkaasti kärkeen. Kylällä asui paljon ikäihmisiä, jotka tarvitsivat apua erilaisiin, kotona asumista ja pärjäämistä tukeviin askareisiin.

Toiminta käynnistyi vuonna 1998. Ensin kylän asukkailta kartoitettiin, mitä palveluja he tarvitsevat. Sen jälkeen etsittiin pitkäaikaistyöttömien joukosta henkilöitä, jotka vaikuttivat sopivalta kyläavustajan tehtävään. Toiminta alkoi yhden työntekijän voimin, mutta parhaina aikoina yhdistyksen palkkalistoilla saattoi olla kesäaikaan kuusikin henkilöä. Osa heistä keskittyi koti- ja pihatöihin, osa teki polttopuita ja raskaampia metsätöitä.

Toiminnan punaisena lankana olivat joustavuus ja ihmisten todelliset tarpeet. Sama työntekijä saattoi lakaista pihaa, pestä ikkunat, siivota, korjata rikki menneen housun lahkeen ja pyöräyttää vielä kakun ennen kotiin lähtöään. Jos kaivattiin apua taulun kiinnittämiseen, työntekijä tarttui vasaraan ja naputti naulan seinään. Asukkaat maksoivat saamastaan avusta pienen palvelumaksun.

Toiminta jatkui noin kymmenen vuotta ja siitä saatiin hyvää palautetta. Paikallisesti tärkeäksi koettu palvelu jouduttiin kuitenkin lopettamaan vuonna 2007 kun Raha-automaattiyhdistys ja kunta vetivät toiminnalta tukensa pois. Yksi syy rahoituksen lopettamiseen oli pelko kilpailun vääristymisestä.

Toiminnan jatkaminen olisi edellyttänyt palvelumaksujen roimaa korotusta. Käytännössä oman kylän vähävaraiset ikäihmiset eivät enää olisi pystyneet maksamaan korkeampia hintoja. Toiminta ei enää olisi vastannut alkuperäistä tarkoitustaan, joten se päätettiin lopettaa.

Nykyisin Kannonkoskella toimii kaksi kotipalveluyrittäjää ja lisäksi sosiaalinen yritys, josta voi tilata työntekijöitä myös erilaisiin aputoihin. Tuntitaksat koetaan kuitenkin liian korkeiksi kaikkein pienituloisimmille kyläläisille.

”Ei ne (kyläläiset) pysty ottamaan niitä. Se hinta on... Ne menee muille ne palvelut. Niin, hyväosaisille menee ne palvelut.”

”Monella täällä ei ole muita tuloja kuin kansaneläke.”

Osa kylän ikäihmisistä on muuttanut kylän keskustaan. Osa turvautuu esimerkiksi sukulaisten apuun ja odottaa, että joku tulee käymään pyytääkseen apua.

”Kyllä apua varmaan sieltä [sosiaalisesta yrityksestä]sais näihin, mutta oon katsonut, että se tulee liian kalliiksi. Jos mulla on jotain kymmenen minuutin hommia ja niille pitää olla eri tekijät. Ne matkakorvauksetki maksaa.”

Vuoskosken esimerkki kuvaa sitä, miten kysymys markkinoiden toimivuudesta on monitasoinen ja problemaattinen. Kotipalveluyrittäjän näkökulmasta kotipalvelumarkkinat maaseutumaisella Kannonkoskella voivat olla suhteellisen toimivat ainakin kuntakeskuksessa. Asiakkaita riittää kohtuullisesti, kun yrittäjä on valmis venymään ja liikkumaan. Asukkaiden näkökulmasta katsottuna todellisuus voi näyttää hyvin erilaiselta. Palvelut voivat samanaikaisesti olla hyvätuloisen ja toimintakykyisen henkilön saavutettavissa ja toisaalta jäädä pienituloisen ikäihmisen ulottumattomiin (ks. Wuoren artikkeli luvussa 3).

Vuoskoski on myös esimerkki siitä, että kaikilla alueilla ja kaikkien palvelujen kohdalla kaupallista palveluntuotantoa (”markkinoita”) ei ole ollut valmiina olemassa. Myös kunnissa määritellään jatkuvasti uudestaan peruspalvelujen sisältöä. Siinä missä 1980-luvulla ikäihmiset ja lapsiperheet saattoivat saada kodinhoitajan palveluja, niitä ei enää juurikaan ole kuntapuolella tarjolla. Kysymys siitä, pitäisikö kotisiivous laskea hoivatyöksi ja julkiseksi palveluksi ikäihmisten kohdalla, jakaa mielipiteitä (Kuronen 2007).

”Sosiaali- ja terveystaloudella on kavennettu palvelun sisältöä. Tämä olisi pitänyt miettiä jo aikaisemmin. Ei pienituloisilla eläkeläisillä ole varaa ostaa palveluja yrittäjiltä. Nyt tilanne on se, että kotihoidon alta on siirretty tiettyjä asioita ilmaan leijumaan. Niistä ottaa kopin se ken saa.”

Raportin päätöslukuun kootut tapausesimerkit kuvaavat keskenään erilaisten, paikallisesti tärkeiksi koettujen palvelujen tuottamista eri puolilla Suomea. Valittuja tapauksia yhdistää yksi asia: ne ovat syntyneet asukkaiden tarpeista ja ruohonjuuritason lähtökohdista. Esimerkit kuvaavat tilanteita, joissa maaseudun asukkaat ovat päättäneet itse vastata tärkeiksi kokemiensa palvelujen puutteeseen. Kun julkinen sektori tai yksityinen setori eivät ole pystyneet vastaamaan asukkaiden tarpeisiin, nämä ovat tarttuneet toimeen ja perustaneet yhdistyksiä ja yhdessä omistettuja pieniä osuuskuntia tuottamaan palveluja.

Sama trendi tunnetaan laajemminkin. Kansainvälisen tutkimuksen mukaan yhdistykset, kansanliikkeet ja pienet osuuskunnat nousevat paikkaamaan palveluaukkoja erityisesti siellä, missä julkinen sektori on vetäytynyt vastuusta ja yritystoiminnan taloudelliset edellytykset ovat heikot (ks. esim. Defourny, Develtere, Fontenau & Nyssens 2009, Antonio 2004, Moulaert & Ailenei 2005, Troberg 2012).

Päätösluvun esimerkit tuovat osaltaan esille maaseudun äänen. Ne kertovat maaseudusta, joka harvasta asutuksestaan huolimatta ei ole vain huonojen kehityskulkujen armoille jäänyttä reuna-aluetta. Tapauskuvausten kautta välittyy kuva maaseudusta, jossa ihmiset asuvat ja etsivät aktiivisesti ratkaisuja polttaviksi kokemiinsa ongelmiin.

Esimerkit osoittavat, että palveluntuotanto on mahdollista myös maaseutualueilla. Erityislaatuinen toiminnan logiikka ja eritasoinen kumppanuus julkisen sektorin kanssa ovat mahdollistaneet kiinnostavia palvelukonsepteja alueilla, jossa yksityiset markkinat jäävät ohuiksi harvan asutuksen tai asukkaiden heikon maksukyvyn vuoksi.

6.1.3 Sisäänrakennettu jännite

Matka Rautavaaralta ja Kannonkoskelta ministeriöiden kabinetteihin, markkinaoikeuden istuntosaleihin ja Euroopan unionin ytimeen on pitkä. Monissa maaseudun kylätuvissa ja yhdistysten kokoontumisissa kilpailutus on kirosana ja EU nähdään elämälle vieraana. Asiasta ei tarvitse erikseen kysyä, vaan teema nousee esiin kaikissa tekemissäni haastatteluissa¹⁰⁰.

Huoli ei nouse tyhjästä, vaan aiheen esiin nostamiselle on perusteet. Palveluja maaseudulla tuottaneet yhteisöt ovat törmänneet tilanteisiin, jossa heidän toimintaedellytyksiään on kavennettu kilpailulainsäädäntöön vedoten. Haastateltujen yhdistysten ja pienten osuuskuntien kokemus on kaukana esimerkiksi kansallisen hankintalainsäädännön hengestä, joka tähtää rajallisilla resursseilla saavutettavaan laatuun sekä toimijoiden tasapuolisiin mahdollisuuksiin tuottaa tavaroita ja palveluja.

Myös maaseutumaisen Suomen kunnissa suhde julkisten hankintojen kilpailutukseen on ristiriitainen. Hyvien kokemusten rinnalla on kosolti huonoja ja epäonnistuneita kokemuksia (Moilanen 2012). Kunnissa myös kaivataan kumppanuutta kilpailutuksen sijaan julkisten palvelujen hankintoihin (Lundström 2011).

Maaseutumaisille kunnille vuoden 2010 lopussa Helsingin yliopistossa tehdyn kyselyn mukaan vastaajista 30 prosenttia sanoo, että haaste maaseudun palvelujen turvaamiselle on palveluja tarjoavien yritysten vähäinen määrä. Lisäksi 34 prosenttia vastaajista näkee ongelmana asukkaiden heikon maksukyvyn (Moilanen 2012).

Maaseutukuntien kokemuksen valossa kilpailu ei näytä toimivan ainakaan sosiaali- ja terveystalouden kohdalla. Maaseutumaisien kuntien johtajista tai sosiaali- ja terveystalouden johtajista peräti 93 prosenttia kokee, ettei sosiaali- ja terveystalouden tarjonnassa ole toimivaa kilpailua useimmissa maaseutukunnissa. Tutkimuksen mukaan kokemus myös vaihtelee kuntakoon mukaan. Mitä pienempi kunta on kyseessä, sitä selvemmin koetaan, ettei sosiaali- ja terveystalouden tarjonnassa ole toimivaa kilpailua. (Pihlaja 2010, s. 52–53)

Havaittu jännite kilpailutuksen ja kumppanuuden välillä ei ole uusi. Se on ollut olemassa vähintään pienenä ituna siitä asti, kun Winston Churchill lausui ääneen ajatuksen Euroopan Yhdysvalloista vuonna 1946. Kuusi vuotta myöhemmin toteutuneen Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamisen oli tarkoitus sitoa Euroopan keskeiset maat taloudellisen yhteistyön kautta niin tiiviiseen kohtalonyhteyteen, etteivät sodat enää pääsisi repimään maanosaa rikki. Toisaalta vanhan mantereen taloudellinen kilpailukyky ja elintason kasvu haluttiin turvata kylmän sodan puristuksessa.

Kun unionin talousyhteistyötä lähdettiin aktiivisesti tiivistämään 1990-luvulla, se rakentui edellisen vuosikymmenen aikana läpi Euroopan vakiintuneen uusliberalistisen talouspolitiikan perustalle (Antola 2003). 1980-luvulla käynnistynyt sisämarkkinahanke kokonaisuudessaan tarkoitti markkinoiden eristämistä politiikasta. Poliitiikan keskeiseksi ohjenuoraksi nostettiin käsitys markkinoiden voimasta ja kyvystä huolehtia itse tarpeellisista korjaavista toimenpiteistä. Julkisen vallan merkityksen väheneminen ja toisaalta markkinoiden merkityksen kasvu johtivat säätelyn ja julkisen omistuksen purkamiseen (Oliver 1997, ks. Antola 2003). Sittemmin uusliberalismin haastajiksi ovat nousseet erilaiset ajatukset kolmannelta tieltä (Giddens 1998), sosiaalisesta kumppanuudesta ja isosta yhteiskunnasta (Haavisto 2011), jossa valtion ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan roolia painotetaan markkinoiden rinnalla. Kansalaisten perusoikeuksien näkökulmaa on alettu painottaa perustamissopimusten turvaaman talouden vapauden rinnalla (ks. esim. Euroopan unionin perusoikeuskirja).

Jo Euroopan yhdentymisen lähtökohtiin sisäänrakennettu kaksijakoisuus näkyy ja luo edelleen jännitteitä. Turvaammeko maailmanrauhaa vai suojaammeko Euroopan taloudellisia intressejä? Rakennammeko

¹⁰⁰ Tein yhteensä kuusi tapaustutkimusta kuudella eri paikkakunnalla. Haastattelin 2–6 ihmistä jokaisen tapauksen tiimoilta. Tapaustutkimuksen metodologiasta ks. Yin 2003a & Yin 2003b.

ihmisten vai yritysten Eurooppaa? Pystymmekö tarkastelemaan taloutta ja politiikkaa kokonaisuuksina vai erotammeko ne kahdeksi maailmaksi, jotka eivät kohtaa? Miten julkinen sektori ja kansalaisyhteiskunta asettuvat suhteessa markkinoihin? Millä tavalla eri suuntiin vetävät pyrkimykset voidaan yhdistää?

Mitä tiiviimmäksi talousyhteistyö on edennyt, sitä enemmän asia on aiheuttanut päänvaivaa myös unionin tasolla. Palvelujen yleishyödyllisyyden tematiikkaa on pohdittu EU:ssa läpi 2000-luvun. Siitä on avattu keskustelua Vihreän kirjan kautta. Keskustelun pohjalta luotiin Valkoisessa kirjassa strategia, jonka avulla ”pyritään varmistamaan kaikille unionin kansalaisille ja yrityksille mahdollisuus saada laadukkaita ja yleishyödyllisiä palveluja kohtuuhintaan”. Kysymykset paikallisuuden vahvistamisesta ja alueiden äänen kuulumisesta ovat tuottaneet tuhansia ja taas tuhansia sivuja lausuntoja, muistioita ja mietintöjä.

Vahva yksimielisyys näyttää olevan siitä, että markkinamekanismin ja julkisen palvelun tehtävien välille tulisi löytyä harmonia. Keskustelu SGEI-palveluista (ks. Kull 2012) on yksi lenkki pitkässä ketjussa, jolla tähän laajempaan tavoitteeseen pyritään. Se on yksi toimenpide muiden joukossa, jolla yritetään saada ajoittain yskivä sisämarkkinakoneisto kohtaamaan paremmin unionin kansalaisten tarpeet. SGEI-menettely on ikään kuin poikkeus, joka vahvistaa sisämarkkinalainsäädännön ja julkisten hankintojen säännöt.

Jännitteisen taustansa takia myös kysymys SGEI-palveluista on väistämättä itsekkin jännitteinen. Juuriensa vuoksi SGEI-menettely todennäköisesti myös törmää samantapaisiin haasteisiin, kuin mihin julkisten hankintojen ja kilpailupolitiikan kehityksessä on törmätty. Tätä jännitettä ei kannata unohtaa myöskään kansallisen lainsäädännön valmistelussa ja hankintalainsäädännön päivityksessä. Koska ristiriita on niin syvään rakennettuna Euroopan unionin rakenteissa ja perussopimuksissa, sitä ei voida kansallisella tasolla kokonaan poistaa. Jännitteillä rajapinnoilla on kuitenkin mahdollista löytää uudenlaisia tapoja tehdä asioita ja tuottaa palveluja.

Tasapainon löytymiseen markkinamekanismin, julkisen palvelun tehtävien ja kansalaisyhteiskunnan välille vaikuttaa myös se, miten talous ja taloudellinen toiminta ymmärretään. Osataanko tunnistaa koko taloudellisen toiminnan kirjo erilaisine elementteineen vai rajaudutaanko hyvin kapeaan käsitykseen taloudellisen toiminnan luonteesta? Nykyistä laajempi käsitys pluraalista taloudesta voisi avata yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin rajapintojen solmuja.

Lähestyn pluraalin talouden käsitettä seuraavassa luvussa kahden tapausesimerkin kautta. Esimerkit Naantalista Velkuan kylältä sekä Pohjois-Pohjanmaalta Pudasjärveltä kertovat siitä, mitä kokonaisvaltainen talousajattelu voi olla käytännössä yhteisesti tärkeiksi koettujen palvelujen kohdalla.

6.2 Yhteisöllisesti paras ratkaisu?

6.2.1 Peruspalvelut saman katon alta Velkuan Kummelista¹⁰¹

Eri puolilla Suomea syntyneillä malleilla on jokaisella oma ainutkertainen taustansa. Ne nousevat ihmisten koetuista tarpeista tiettyssä paikallisessa tilanteessa ja kontekstissa.

Velkuan Kummeli sai alkunsa 1980-luvun lopussa. Velkualla, siihen aikaan vajaan 300 asukkaan itsenäisessä saaristokunnassa, julkisten palvelujen tarve vaihteli huomattavasti vuosien välillä. Joinain vuosina lapsia oli paljon päivähoidossa. Seuraavana vuonna ehkä vain muutama lapsi tarvitsi hoitopaikkaa. Perhepäivähoitajista oli pulaa, ja heitä oli vaikeaa löytää, koska toimintaa ei voinut vaihtelevan palveluntarpeen vuoksi suunnitella pitkäjänteisesti.

Toisaalta Velkualla ei ollut omia palveluasumisen yksiköjä, vaan tukea tarvitsevat vanhuksat lähetettiin asumaan naapurikunnan vanhainkotiin. Myös kehitysvammaiset ja mielenterveyskuntoutujat ohjattiin lähi-kaupunkeihin.

¹⁰¹ Somero on vajaan kymmenentuhannen asukkaan kaupunki Varsinais-Suomessa. Saloon on 40 kilometriä, Turkuun reilu 80 kilometriä ja Helsinkiin sata kilometriä. Somero ei lähtenyt mukaan Salon ja yhdeksän ympäröivän kunnan kuntaliitokseen vuonna 2009, vaan päätti pysyä itsenäisenä kuntana.

Palvelusopimukset muiden kuntien kanssa olivat Velkuan kunnan näkökulmasta taloudellisesti raskaat. Asiaan liittyi myös inhimillisiä näkökohtia. Ei tuntunut hyvältä lähettää ikänsä saaristossa asuneita vanhuksia asumaan viimeisiä vuosiaan toiseen kuntaan, jossa sen kummemmin ympäristö kuin ihmisetkään eivät olleet heille ennestään tuttuja.

Nämä kaksi palvelutarvetta: päivähoito lapsille ja ikäihmisten asuminen tutussa ympäristössä päätettiin yhdistää. Velkualaiset perustivat uuden yhdistyksen, Kummeli ry:n, vastaamaan todettuihin tarpeisiin. Ajatuksena oli, että sama henkilökunta voi huolehtia joustavasti sekä vanhuksista että lapsista. 1990-luvun taitteessa ajatus lasten ja vanhusten palveluiden yhdistämisestä oli ideana uusi ja innovatiivinen. Toimintaa päätettiin rakentaa tietoisesti ruohonjuuritasolta ylöspäin.

”Sit yks periaate oli tämmönen sydämen sivistyksen ja talonpoikaisjärjen käyttö. Tarkoitus oli vastata niihin oikeisiin tarpeisiin, mitä ihmisillä oli.”

Samana katon alle saatiin päiväkotitoiminta, viisi vanhusten asuntoa, kirjasto, lounaskahvila sekä terveydenhoitajan ja lääkärin vastaanotto. Oikeastaan kaikki peruspalvelut koulua ja kunnan hallintoa lukuun ottamatta koottiin samaan rakennukseen. Muutaman vuoden päästä Kummeliä laajennettiin viidellä asumispaikalla. Asiamiesposti tuli Kummelin yhteyteen. Myös fysioterapeutti, kampaaja ja jalkahoitaja alkoivat käydä Kummelissa säännöllisesti.

Tarjoamiensa palvelujen lisäksi Kummelista tehtiin myös yhteinen olohuone ja kyläläisten kohtaamispaikka. Ihmiset poikkeavat lossia tai yhteysalusta odotellessaan kahville. Vanhukset saavat elää viimeiset vuotensa keskellä elämää ja tavata monenlaisia ihmisiä.

”Se oli tavoitekin, että se on tämmönen kunnan olohuone. Että siellä tapahtuu paljon ja sinne voi tulla kuka vaan ja minkä ikäinen ihminen vaan. Sellanen yhteisöllisyyden lisääminen.”

Kummelissa tehdään myös ruoka Palvan saaristolaiskouluun, jossa käy vajaat 30 oppilasta. Päiväkodissa on nykyisin 12-15 lasta viime aikoina seudulle muuttaneista lapsiperheistä. Tällä hetkellä vanhukset ja päiväkodin lapset eivät syö säännöllisesti yhdessä, mutta muuten yhteistä toimintaa pyritään järjestämään mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi erilaisten juhlapyhien aikoina. Koululaiset voivat poiketa Kummeliin iltapäivällä koulun jälkeen.

”Se on vähän kuin kriisikeskus. Lapset voi mennä koulun jälkeen sinne tietokoneelle. Hoitajat voivat kommentaa, jos lapsi on arveluttavilla sivuilla netissä. Se on avoin paikka, mihin kuka tahansa voi tulla ilman syytä ja selittelyä.”

Kirjasto, joka on nykyisin Naantalintalon sivukirjasto, toimii itsepalveluperiaatteella. Kummelin työntekijät pitävät ovet avoimina ja mahdollistavat siten palvelun käytön. Kirjastonhoitaja poikkeaa Naantalista käymään pari kertaa kuussa. Kirjat lainataan itse lainauspöytästä.

Kummelin vahvuutena pidetään sen kokonaisvaltaista, palveluturvaavaa toimintatapaa. Varsinkin toiminnan alkuvaiheissa pystyttiin ylittämään monia perinteisiä rajalinjoja.

Kunnan toiminta, yhdistystoiminta ja vapaaehtoistyö linkittyivät toisiinsa luontevalla tavalla jaettujen päämäärien hyväksi. Myös Kummelin sisällä palkattu henkilöstö ja vapaaehtoiset toimivat luontevasti yhteen.

”Ne jotka oli täällä töissä eli näiden ihmisten kanssa aina sen ajan kun ne oli täällä töissä. Ne oli ihmisiä niille. Se ei ollut sellanen palkkahenkilökunnan kulttuuri, vaikka ne olikin palkattuja ja töissä täällä.”

Lisäksi käyttäjädemokratian merkitys korostuu yhdistyksissä ja osuuskunnissa, joissa lähtökohtaisesti jokaisella jäsenellä on yksi ääni. Aktiivinen jäsen voi päästä jopa hallitukseen johtamaan yhteisön toimintaa.

”Asiakkaalla voi kynnys olla matalampi osallistua yhdistystoimintaan. Ne voi mennä mukaan sinne palvelun käyttäjinä vaikuttamaan.”

Tarjoamiensa palvelujen lisäksi Kummelin kuvataan luovan pelkällä olemassaolollaan laajempaa turvallisuuden tunnetta yhteisöön.

”Siinä on sellainen tietty turva. Siellä on terveydenhoitaja viitenä päivänä viikossa ja hoitohenkilökuntaa on yölläkin. Jos tulee joku ongelma, niin se on Kummeli, mihin ihmiset ensimmäisenä soittaa.”

Alkuvuosinaan Kummeli oli myös taloudellinen menestys. Koko toiminta saatiin pyörimään samalla summalla, joka ennen meni kunnan laitoshoidon kuluihin. Myös asukkaiden maksamat hoitomaksut jäivät omaan kuntaan. Lisäksi osa työntekijöistä maksoi veronsa siihen aikaan itsenäiseen Velkuan kuntaan, mikä vahvisti paikallistaloutta.

6.2.2 Laaja-alaisuudesta hyvinvointisynergiaa

Kummelin esimerkki kertoo ennen kaikkea yhdistyksen valitseman toimintamallin laaja-alaisuudesta. Se kertoo siitä, miten monenlaiset ja eritasoiset toiminnat voivat kietoutua yhteen kokonaisuudeksi, joka on enemmän kuin osiensa summa. Velkualla vanhusten asumisyksikön ja päivähoidon läsnäolo mahdollistaa monia muita palveluja, joita todennäköisesti ei olisi ilman tätä selkärankaa. Monisäikeinen kokonaisuus pystyy tuottamaan laaja-alaista hyvinvointisynergiaa tavalla, jota on vaikeaa saada yhdellä silmäyksellä haltuun.

Kun Kummelin esimerkkiä ryhtyy tarkastelemaan julkisten hankintojen kontekstissa, törmäyskurssin uhka on ilmeinen. Kummelin toiminnan selkäranka: ikäihmisten asumispalvelut ja päivähoito ovat sosiaalipalveluja, joita on kilpailutettu menestyksekkäästi ja hyvin tuloksin monissa Suomen kunnissa. Yksityisten tahojen osuus sosiaalipalvelujen tuotannosta Suomessa on noin 30 prosenttia (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa). Ei ole syytä olettaa, ettei palvelujen kilpailutus olisi mahdollista myös Naantalissa.

Huoli kuntaliitosopimuksen umpeutumisesta muhii ihmisten mielissä Velkualla. Jos asumispalvelut kilpailutetaan, mitä se tarkoittaa käytännössä? Joutuvatko Velkuan ikäihmiset muuttamaan Naantalin keskustaan? Jos ulkopuolinen yritys lupaa jatkaa palveluasumista saaristossa, onko sillä intressejä perustoimintansa ohessa panostaa siihen yhteisölliseen toimintaan, josta Kummeli on tunnettu? Sosiaalipalveluissa katteet eivät ole kovin korkeat. Millainen yritys on valmis käyttämään palveluntuotannosta kertyvän pienen voitto-osuuden ympärillä olevan yhteisön hyväksi?

”Jos Kummelia ei olisi niin ei näitä palveluja olis täällä. Nää ei oo yritystaloudellisesti kannattavia. Täällä on niin pieni asukas pohja. Ja tää on niin harvaanasuttua seutua.”

Toisenlaisen palvelutuotannon kulttuurin rantautuminen voi kiihdyttää ja köyhdyttää yhteisöä monella tavalla. Ongelmallista on, että näille laajemmille vaikutuksille ei toistaiseksi Suomessa ole juurikaan osattu laskea arvoa julkisia hankintoja tehdessä. Kokonaisuuden arvo on usein auennut päätöksentekijöille vasta siinä vaiheessa, kun toimiva hyvinvointisynergia on menetetty. Monisäikeinen todellisuus moninaisine vuorovaikutussuhteineen on muuttunut näkyväksi silloin, kun on huomattu, että tehdyn hankinnan seurauksena on pystytty säästämään yhdellä sektorilla, mutta samanaikaisesti kunnan kulut paisuvat jossain toisessa kohdassa. Seuraavassa alaluvussa esiteltä Pudasjärven esimerkki kuvaa tämänkaltaista tilannetta.

Toinen Velkuan esimerkin nostama tärkeä kysymys on palvelujen laatu. Laatu on kirjattu vahvasti julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön tavoitteeksi ja tarkoitukseksi, josta lainsäädäntö ammentaa legitimitteittensä. Viime vuosina kunnissa on herätty laajasti näkemään, että hinta on vain yksi osa kokonaisuutta julkisten hankintojen yhteydessä. Kokonaisedullisen hinnan lisäksi keskeistä on kunnan asukkaiden saama hyvä palvelu. Laadun mittaaminen ei aina kuitenkaan ole yksinkertaista ja yksiselitteistä. Esimerkiksi Kummelin tapauksessa hyvää tarkoittavat valtakunnalliset laatu- ja henkilöstösuositukset ovat nakertaneet pohjaa yhdistyksen alkuperäiseltä joustavuuden ja monimuotoisen hoivan periaatteelta.

”Esimerkiks vaitiolovelvollisuus voi mennä liian pitkälle. Esimerkiks ihmiset, jotka on tässä olleet kymmenen vuotta ja nähneet toisensa joka päivä, niin sitten yhtäkkiä ei kerrota, missä se ihminen on. Ei käytetä talonpoikaisjärkeä.”

Toinen esimerkki laatumääräysten soveltamisen haasteista liittyy ruoanvalmistukseen. Alun perin Kummelin asukkaat olivat mukana keittiössä auttamassa. Kun ruoka valmistui, kattilat nostettiin keskelle keittiön isoa pöytää. Kaikki söivät yhdessä saman pöydän ympärillä. Tilojen remontoinnin jälkeen ja hygieniamääräysten tiukentuessa asukkaiden piti jäädä keittiöstä pois. Nyt Kummelissa syödään isossa eteisaulassa.

Jokainen hakee oman ruokansa tarjottimella palvelutiskiltä. Asukkaat istuvat salin yhdessä ja hoitohenkilökunta toisessa päässä. Voi perustellusti kysyä, onko tämä sitä laatua, jota asukkaat itse arvostavat.

Henkilöstösuositusten myötä myös Kummelin toimintakulttuuri on muuttunut. Alkuvaiheen innostuksesta on edetty tilanteeseen, jossa ammatillisuus ja vapaaehtoisuuden kulttuuri kamppailevat keskenään. Kaikki työntekijät eivät pidä siitä, että Kummelissa kaikki tekevät kaikkea.

”Kaikki ei katso hyvällä sitä, että jos on valmistunut lähihoitajaksi niin sitten pitäisikin alkaa siivota ja maalata.”

Kummelin tapaus havainnollistaa osaltaan myös sitä, miten toimintaympäristön muutokset ohjaavat ja suuntaavat yhdistysten toimintaa. Hyvää tarkoittavien laatu- ja koulutuskriteerien alleviivaaminen on voimistanut sisäisiä jännitteitä yhdistyksen alkuperäisen ideologian ja ammatillistumisen välillä. Lainsäädäntöä ja valtakunnallisia suosituksia ei voi yksin syyttää. Oleellista on myös se, miten ohjeistuksia osataan soveltaa paikallistason erityispiirteet huomioiden. Velkualla määräysten paikallinen soveltaminen on osaltaan sementoinut Kummelin alun perin joustavaa rakennetta.

Kolmanneksi Kummelin esimerkki kuvaa, miten laaja-alainen, arvositoutunut ja voittoa tavoittelematon toiminta voi myös edistää yritysten toimintamahdollisuuksia kokoamalla tietystä palvelusta kiinnostuneita asiakasryppäitä. Kummelissa esimerkiksi kerätään tietoa alueen asukkaiden siivouspalvelujen tarpeesta. Siivoukset aikataulutetaan tietyille päiville niin, että siivouspalveluyrittäjän on mielekästä tulla tuottamaan palvelu vaikka vähän kauempaakin. Ilman välittävää tahoja asiakkaat ja yrittäjä eivät välttämättä koskaan löytäisi toisiaan.

Siivouspalveluesimerkki osoittaa vaatimattomalla ja arkisella tavalla, että eri talouden sektoreita: markkinoita, julkista sektoria ja yhteisötaloutta ei tarvitse nähdä vastakkaisina ja toisiaan pois sulkevinä. Parhaimmillaan ne tukevat toinen toistaan.

6.2.3 Pudasjärvellä etsitään kokonaisvaltaisempaa otetta kilpailutukseen

Vajaan 9000 asukkaan Pudasjärveä on luonnehdittu harvaksi ja harmaaksi pitkien välimatkojen kunnaksi. Pitäjän laajuus on 170 kilometriä halkaisijaltaan. Puolet asukkaista asuu taajamassa ja loput ovat asettautuneet tasaisesti viidelletoista kylälle ympäri kuntaa.

*”Nämä eivät ole hyviä tai huonoja asioita vaan ominaisuuksia. Niinkun joku kunta on saaris-
tokunta niin me ollaan pitkä, harva ja harmaantunut.”*

Pudasjärvellä on opittu kantapään kautta, miten asiat vaikuttavat toisiinsa mitä moninaisimmilla tavoilla. Oivallus syntyi vasta palvelujen kilpailutuksen ja hyvinvointisynergian menetyksen jälkeen. Kun koulujen elintarvikehankinnat kilpailutettiin, hinnaltaan edullisin tarjous saatiin maakuntakeskuksesta oululaiselta keskusliikkeeltä noin 85 kilometrin päästä. Aiemmin elintarvikkeet oli tilattu paikalliselta kyläkauppiaalta. Ei kulunut kauaakaan, kun kyläkauppa joutui lopettamaan toimintansa. Kauppiaille lähikoulun elintarviketoimitukset olivat isompana eränä olleet keskeinen toiminnan kannattavuutta lisäävä tekijä. Kun kyläkauppa sulki ovensa, myöskään kylän ikäihmiset ja muut asukkaat eivät enää voineet hyödyntää sitä. Tämän seurauksena kunnassa jouduttiin pohtimaan kylän ikäihmisten ruokahuollon järjestämistä. Uutena palvelutarpeena on vähintään asiointikyödin järjestäminen kuntakeskukseen. Raskaimpana vaihtoehtona puhutaan jopa asumispalvelujen järjestämisestä.

Koulujen ruokahuollossa säästettiin tässä esimerkissä 5000 euroa vuositasolla, mutta summa kertautui kunnan muissa kuluissa. Lisäksi menetettiin kyläkaupan merkitys ihmisten sosiaalisen kohtaamisen paikkana.

Pudasjärven esimerkki kertoo osaltaan siitä, miten haastavaa hankintalain hengen toteuttaminen paikallistasolla on. Hankintojen säätelyn tavoite on saada rajallisilla resursseilla aikaan laadultaan mahdollisimman hyviä tuotteita ja palveluja. Lisäksi halutaan turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tavaroiden ja palvelujen tuotantoon. (Lundström 2011a) Pudasjärven tapauksessa kuntaorganisaation tasolla tarkasteltuna näin ei hankinnan seurauksena käynyt.

Nyt Pudasjärvellä etsitään vastausta pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen tuomiin haasteisiin kunnan hallinnolliset sektorirajat ylittävillä toimilla. Esimerkiksi ikäihmisten ateriapalvelua on järjestetty sivuky-

lille postinkuljettajien mukana. Pohdinnassa on, voisiko postiyhteistyötä laajentaa esimerkiksi lääkekuljetuksiin, reseptipalveluihin tai jopa pankkipalveluihin. Lisäksi Pudasjärvi on nyt lähilogistiikan pilottikunta. Uudella toimintatavalla, jossa mm. lähikaupoilla on monipalvelukeskuksina merkittävä rooli, on mahdollistettu yhteiskunnan palvelutarjonnan säilyminen vähintään entisellä tasolla, jopa parannettukin, ja luotu paikalliselle yrittämiselle edellytyksiä jatkuvaan kehittymiseen.

6.2.4 Pluraalin talouden opetukset

Kun pohditaan Velkuan tilannetta ja saariston asukkaiden palveluja sekä toisaalta Pudasjärven harvaan asutun alueen problematiikkaa, päädytään hämmentävään tilanteeseen. Näyttää siltä, että elintarvikkeiden kilpailutus toimii jopa pitkien välimatkojen ja harvan asutuksen Pudasjärvellä. Toisaalta ei myöskään ole syytä olettaa, ettei kilpailutus toimisi teknisenä ratkaisuna ja menettelytapana ikäihmisten asumispalveluissa myös Naantalın saaristoalueilla. Samalla ristiriita kokonaisuuden kannalta mielekkäiden tavoitteiden ja saavutetun lopputuloksen välillä on ilmeinen, katsoipa sitä sitten asukkaiden tai kunnan näkökulmasta.

Olennaista tässä kohdassa on miten kokonaisvaltaisesti ja laaja-alaisesti tilannetta osataan katsoa. Osaataanko nähdä kokonaisuus, jossa asiat ovat tiiviissä vuorovaikutussuhteessa? Ymmärretäänkö hienovaraiset tavat, joilla eri sektoreilla tehdyt ratkaisut vaikuttavat toisiinsa? Oivalletaanko, että yleinen hyöty ja rajatumpi hyöty sekä toisaalta ammatillinen palveluntuotanto ja vapaaehtoisuus voivat kietoutua toisiinsa tavoilla, joiden lopputuloksena saatava yhteisöllinen hyvä on enemmän kuin osiensa summa?

Apu taloudellisen toiminnan kokonaisvaltaisempaan ymmärtämiseen löytyy pluraalin talouden käsitteestä. Käsite nojaa mm. Polanyin (2009), Granovetterin (1985) ja talousantropologien painottamaan ajatukseen, että talous ei ole luonnollinen ja muuttumaton ilmiö. Taloutta on ollut erilaisissa muodoissaan jo ennen markkinatalouden syntyä eivätkä nuo toiset muodot ole edelleenkaan kadonneet. Talous on lähtökohdiltaan monimuotoinen, ja se saa erilaisia ilmenemismuotoja erilaisissa sosiaalisissa ympäristöissä.

Talouden kenttä rakentuu pluraalin talouden lähtökohtien mukaan kolmen periaatteen eli kilpailun, uudelleenjaon ja vastavuoroisuuden varaan (Laville 2010). Usein puhutaan myös yksityisestä, julkisesta ja kolmannesta sektorista, joiden taloudellisia tehtäviä nämä periaatteet karrikoidusti jäsentävät. Pluraaliin talouteen ei kuitenkaan kuulu talouden näkeminen sektoroituneena, vaan siinä pyritään jäsentämään kokonaisuutta. Erilaiset periaatteet nähdään koko talouden kentän läpäisevinä. Toisin sanoen talous muodostuu sekä mikro- että makrotasolla näistä kolmesta periaatteesta ja niiden saamista erilaisista painoarvoista. Lopputuloksena on monimuotoinen ja sisäisesti jännitteinen talouden kenttä, jota ei ole mahdollista nähdä muusta yhteiskunnasta irrallisena todellisuutena (Gaiger 2010).

Kaksi vastakkaista esimerkkiä talouden eri periaatteiden painotuksista nähtiin 1900-luvulla. Yhtäällä valitsivat kilpailun periaatteeseen tukeutuneet markkinat, joilla sosiaalinen eriarvoisuus oikeutettiin yksilön vapaudella. Toisaalla talous alistettiin politiikalle (uudelleenjaon periaatteelle) tavalla, jonka egalitarismi oli vain naamio painostukselle ja riistolle. Nyt tavoitteena on löytää uusia tapoja, joilla turvataan monimuotoinen talous demokratian viitekehyksessä. (Laville 2010)

Pluraali talous ei edellytä konsensusta ja yksimielisyyttä. Se hyväksyy taloudellisen järjestelmän sisäisen jännitteisyyden ja vastakkaisten elementtien sisällyttämisen samaan palettiin. Pluraalin talouden käsite on analyttinen linssi, jonka kautta voi mallintaa talouden erilaisten logiikkojen ristiriitoja ja niiden toisiaan täydentävyyttä. (Laville 2010)

Toisaalta pluraalin talouden käsite myös purkaa jännitteitä ja rajoja. Pluraalin talouden maailmassa ei ole mustavalkoisia raja-aitoja, joiden toisella puolella ovat ”tehokkaat” markkinat ja ”tehoton” julkinen sektori. ”Ahneet pääomavaltaiset yritykset” ja ”ihanteelliset ihmiskasvoiset yhdistykset” eivät ole kaksi vastakkaista poolia, vaan talouden periaatteita keskenään eri tavalla painottavia toimijoita. Tavallaan kyse on jatkumosta (Westlund 2003), johon toimijat sijoittuvat sen mukaan millainen painoarvo eri periaatteilla niiden toiminnassa on. Ääritapaukset ovat kaukana toisistaan, mutta eri perusperiaatteen varaan rakentavat toimijat voivat tulla myös hyvin lähelle toisiaan.

Komissio jossain määrin tunnistaa talouden monimuotoisuuden. Tämä näkyy esimerkiksi linjauksissa, joiden mukaan kaikki tavaroiden ja palvelujen tuotanto on taloudellista toimintaa. Lisäksi komission määrittelyissä kaikkia tavaroiden ja palvelujen tuottajia kohdellaan taloudellisina toimijoina riippumatta niiden juridisesta muodosta. Komissio ei kuitenkaan johdonmukaisesti vie ajatteluaan loppuun asti. Taloudellista

toimintaa ei lopulta osata nähdä sen koko laajuudessaan erilaisten talousperiaatteiden sinfoniana vaan se pelkistyy markkinoiden taloudeksi. Tilanteita, joissa jokin muu talouden periaate nousee kilpailua merkittävämmäksi, pyritään ratkomaan poikkeussäännöksillä, jotka vahvistavat ja legitimoivat kilpailun perussääntöä.

Talouden kapea ymmärtäminen on ongelmallista Euroopan unionin perusarvojen ja -periaatteiden näkökulmasta. Toiminta ei ole avointa ja syrjimätöntä, jos se niputtaa eri talouden periaatteiden varaan rakentuneet toimijat samaan kasaan ja tarkastelee niitä pelkästään yhden periaatteen, kilpailun, valossa. Sama haaste ilmenee myös kansalaisyhteiskunnan puolella. Monet yhteisötalouden toimijat eivät palveluja tuottaessaan itsekään tunnista toimivansa taloudellisesti, vaan talous mielletään omalle toiminnalle vieraaksi, markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi (Westlund 2003).

Komissiolla on tärkeä aloite ja ohjausvalta Euroopan unionissa. Suurin vastuu asioiden laaja-alaisesta ymmärtämisestä on kuitenkin paikallistasolla. Kuinka voidaan olettaa Euroopan unionin ja komission tunnetun alueiden erityislaatuisten tilanteet, jos edes Suomen kunnissa ei tunneta oman kunnan ruohonjuuritason kokonaisuutta ja sisäisiä vuorovaikutussuhteita?

Julkinen hankinta on ollut Suomessa arkipäivää vuodesta 1994. Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamisen säännöistä muotoiltiin jopa tiukempia kuin vuonna 1995 voimaan tulleen EU-oikeuden säännökset edellyttivät. Kansallisen lainsäädännön toimivuus ja soveltaminen julkisiin hankintoihin on ollut ongelmallista kuntien viranhaltijoille. (Myllymäki 2005) Hankintalainsäädäntö on objektiivisestikin tarkasteltuna monimutkainen menettelytapa (Lundström 2011a).

Onko siis ihmeekään, että huomio on kunnissa kiinnittynyt enemmän menettelyn oikeellisuuden varmisteluun kuin sen miettimiseen, mitä julkiselta hankinnalta kokonaisuutena odotetaan.

Jälkiviisaus on helpointa viisautta. Sen ei ole tarvinnut mittauttaa itseään ruohonjuuritason paineissa, jossa hallinnolliset menettelyt eivät itsestään selvästi kannusta miettimään kokonaisuuksia sektoreiden sijaan tai kuntalaisten tarpeita enemmän kuin määriteltyjä palvelusuoritteita. Jälkiviisaus kirpaisee, mutta tekee sen terveellisellä tavalla. Se auttaa oppimaan ja löytämään tulevaisuudessa uudenlaisia ratkaisuja, kuten Pudasjärven esimerkki kertoo.

Entä jos Pudasjärvellä olisi alun perinkin tunnistettu monipolvinen kokonaisuus ja otettu kyläkauppias jo edellisen sopimuskauden aikana aidosti kumppaniksi kehittämään vanhusten ateriapalvelua? Entä jos koulujen elintarvikehankintojen sijaan olisikin kilpailutettu tämä laajempi, yhteisen kehitystyön lopputuloksena syntynyt kokonaisuus? Näin kehittämistyön tuloksena saatu synergiaetu olisi jäänyt kuntaan riippumatta siitä, kuka yksittäinen toimija palvelun kilpailutuksen jälkeen tuottaa. Tai entä jos Naantalissa vastaavasti kilpailutettaisiin Kummelin vuosien saatossa kehittämä, kyläyhteisöä kokonaisuvaltaisesti hyödyttävä monipalvelumalli vanhusten palveluasumisen sijaan?

Hankintalainsäädäntö luo viimekädessä kehyksen, jonka sisällä julkiset hankinnat täytyy tehdä. Sen sisällä on kuitenkin liikkumavaraa ja monenlaisia mahdollisuuksia. Kunnan täytyy itse tietää, mitä se haluaa ostaa ja millä ehdoilla. Toisaalta kunnan täytyy osata rajata, millaisten toimintojen niputtaminen on kunnan kokonaistalouden ja toiminnan kannalta mielekästä. Kilpailutuksen ja kumppanuuden ei tarvitse sulkea toisiaan pois (Lundström 2011b).

Yhteisötalouden organisaatioiden kohdalla on kannettu huolta kilpailun vääristymisestä, jos toiminnan edellytyksiä tuetaan julkisilla toimenpiteillä (Laiho ym. 2011). Keskustelussa unohtuu se, että hankintaketju kokonaisuudessaan ei koskaan ole täysin kilpailuneutraali. Julkisen hankinnan prosessi alkaen hankinnan suunnittelusta ja päättyen sopimuksen tekoon sekä sopimusaikaiseen yhteistyöhön tarjoaa lähtökohtaisesti parempia tai huonompia edellytyksiä eri toimijoille. Keskustelua on käyty esimerkiksi siitä, suosivatko tietyt hankintakäytännöt isoja yrityksiä pienten yritysten kustannuksella. Vaikka kunnissa on herätty myös laatuksymyksiin, vallitseva hankintakäytäntö suosii yrityksiä, joilla on mahdollisimman vähän laajempia yhteiskunnallisia velvoitteita (Viirkorpi 2011).

Pluraalin talouden kehys voi osaltaan auttaa kuntia hankintojen suunnittelussa. Kun tunnistaa, mihin kohtaa kunnan ja kuntalaisten palvelutarve asettuu pluraalin talouden kentällä, voi arvioida ongelman ratkaisukeinoja suhteessa ympäröivään kontekstiin. Johonkin kohtaan soveltuu todennäköisesti parhaiten perinteinen avoin kilpailu, jossa hinta määrää lopputuloksen. Toisessa kohdassa on mielekkäämpää istua eri talouden

osa-alueita edustavien toimijoiden kanssa samaan pöytään pohtimaan, miten monimutkaisen maailman monimutkaiset ongelmat saadaan ratkaistua isompina kokonaisuuksina yhteisen kehittämistyön avulla.

Hyvä hankintalainsäädäntö koskipa se sitten julkisia hankintoja yleensä tai rajatumminkin SGEI-palvelujen järjestämistä kannustaa tämän moniulotteisen kokonaisuuden huomioimiseen. Se antaa myös riittävästi välineitä monimuotoisten hankintojen toteuttamiseen käytännössä.

6.3 Vastakkainasettelusta uuteen kumppanuuteen

6.3.1 Kattojärjestö tuottaa liikuntapalvelut Somerolla

Eri puolilla Suomea on pystytty luomaan yhdistysten, julkisen sektorin ja yritysten yhteistyönä kaikkia osapuolia ja sen lisäksi kuntalaisia palvelun käyttäjinä hyödyttäviä malleja. Päätöslukuun on koottu kolme kuvausta kumppanuudesta. Ensimmäinen esimerkki ideoitii jo reilut 15 vuotta sitten Varsinais-Suomessa.

1990-luvun rajun laman ja kuntien valtionosuusudistuksen jälkeen Somerolla¹⁰² jouduttiin miettimään asioiden tekemistä uudella tavalla. Liikuntapalvelujen säästöpainee päätettiin ratkaista korottamalla seuroilta ja kuntalaisilta perittäviä maksuja. Tässä vaiheessa Someron kolme suurinta urheiluseuraa heräsivät pohtimaan asiaa. Voisiko säästöjen tarpeen ratkaista jotenkin muuten, kuin maksuja korottamalla?

Urheiluseurat ja kaupungin edustajat päätyivät yhteisten keskustelujen jälkeen perustamaan uuden kattojärjestön Someron Liikunta ry:n vuonna 1995. Ajatuksena oli, että yhdistys ottaa kaikki Someron kaupungin liikuntapalvelut vastuulleen. Toisin sanoen liikuntatoimi poistuu kokonaan kaupungin organisaatiosta, ja toiminnot siirtyvät uuden yhdistyksen vastuulle. Vastaavasti kaupunki maksaa kuukausittaisen korvauksen toiminnan järjestämisestä ja liikuntapaikkojen ylläpidosta.

Nykyisin yhdistyksen tuloista 80–90 prosenttia tulee suoraan kunnan maksamina korvauksina. Loput budjetistaan yhdistys hankkii itse esimerkiksi kuntosalin lipputulolla, kurssimaksuilla, järjestettävillä tapahtumilla ja hankeavustuksilla.

Liikuntapuolen kiinteistöt kuten monitoimitalo, urheilukenttä, tekonurmikenttä ja uimahalli ovat edelleen kaupungin omistuksessa. Rakennusten ja liikuntapaikkojen hoidosta ja käyttökuluista vastaa yhdistys. Samoin yhdistys järjestää toimintaa ja huolehtii toiminnan organisoimisesta eli esimerkiksi kuntosalista sekä Sali- ja kenttävuorojen jakamisesta. Rakennushankkeet ja yli 10 000 euron investoinnit hoidetaan edelleen kaupungin budjetin kautta. Pienemmät hankinnat ja korjaukset ovat yhdistyksen päätettävissä ja yhdistys vastaa toteutuksesta myös taloudellisesti.

Someron Liikunta ry. on palkannut toiminnanjohtajan lisäksi liikunnanohjaajan vetämään kurseja, kuntosaliryhmiä ja erilaisia jumpparyhmiä kuten senioreitten päiväjumppaa ja liikuntakerhoja ala-asteilla. Kolmas työntekijä, monitoimitalon siivooja, valvoo talon toimintaa päivisin ja viestittää huomaamistaan kunnostustarpeita.

Muut tehtävät kuten monitoimitalon ja uimahallin kahviot, kentän kesähoito ja hiihtolatujen ajo on ulkoistettu paikallisille yrityksille tai yhdistyksille. Myös uimarantojen siivous- ja hoitosopimuksia on tehty paikallisten yhdistysten kanssa. Sekä urheiluseurat että kyläyhdistykset ovat ottaneet uimarantoja vastuulleen pientä korvausta vastaan.

Lähes kaikki kaupungin urheiluseurat ovat nykyisin Someron Liikunta ry:n jäseniä. Ainoastaan jääkiekon edustusjoukkue ja Someron urheiluautoilijat eivät ole hakeneet jäsenyyttä.

”Alussa oli kolme pääseuraa perustajajäsenenä. Nyt meillä on 12 jäsenyhdistystä ja kaupunki yhtenä jäsenenä lisäksi.”

¹⁰² Somero on vajaan kymmenentuhannen asukkaan kaupunki Varsinais-Suomessa. Saloon on 40 kilometriä, Turkuun reilu 80 kilometriä ja Helsinkiin sata kilometriä. Somero ei lähtenyt mukaan Salon ja yhdeksän ympäröivän kunnan kuntaliitokseen vuonna 2009, vaan päätti pysyä itsenäisenä kuntana.

Kerran vuodessa kokoontuu Someron Liikunta ry:n ja Someron kaupungin yhteiskokous, jossa päivitetään uusimmat kuulumiset ja käydään läpi talouskatsaus. Kokouksessa on paikalla kaupungin ylin johto sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden puolelta. Kaupungilla on myös kaksi omaa edustajaa Liikunta ry:n johtokunnassa sekä viralliset vuosikokousedustajat.

Someron Liikunta ry:n johtokunnassa on yhdeksän jäsentä, jotka edustavat paikallisia jäsenseuroja. Johtokunta kokoontuu noin kerran kuukaudessa. Jäsenseuroilla on äänivaltaa suhteessa niiden jäsenmääriin. 250 jäsentä kohden saa yhden edustajan vuosikokoukseen.

”Palvelujen käyttäjät pääsevät päättämään, miten käyttövuoroja jaetaan ja millaista toimintaa järjestetään.”

”Me voidaan reagoida nopeesti ja tehdä nopeitakin ratkaisuja. Kaupungin puolella olisi enemmän hallintomenettelyjä ja byrokratiaa.”

Johtokunnan kokousten lisäksi kerran vuodessa toteutetaan seuraparlamentti, johon kaikista jäsenseuroista pääsee kaksi jäsentä mukaan. Ideana on käydä läpi ajankohtaisia asioita ja mahdollistaa osallistuminen myös niille jäsenseuroille, joilla ei ole omaa edustajaa johtokunnassa.

Yhdistys järjestää yhdessä jäsenseurojen kanssa tapahtumia. Esimerkiksi laturetki järjestetään vuosittain ja siitä kertyvä tulo jaetaan niille yhdistyksille, jotka ovat tehneet talkootyötä tapahtuman eteen. Someron Liikunta ry. julkaisee myös kaksi kertaa vuodessa liikuntalehteä, jonka tekemiseen seurat voivat osallistua tuottamalla sisältöä tai keräämällä mainoksia. Mainostuloista painokulujen jälkeen jäävä summa jaetaan urakkaan osallistuneille.

”Me organisoidaan seuroille mahdollisuuksia omaan varainhankintaan. Mutta tämä edellyttää talkootyötä seuroilta.”

Lisäksi Someron Liikunta ry pyrkii järjestämään oman toimintansa niin, että se täyttää paikallisyhdistysten tarjonnassa olevia aukkoja. Kattojärjestö voi järjestää esimerkiksi tuolijumppaa senioreille tai kuntojumppaa polvileikkauksesta toipuville, jos toiminnalle on asukaslähtöinen tarve eikä tämänkaltaista toimintaa vielä ole.

Kaupungin näkökulmasta toiminta on taloudellista ja tehokasta. Liikuntatoimen käyttökustannukset ovat Somerolla Varsinais-Suomen keskiarvoa pienemmät. Silti palvelujen tasoa pidetään hyvänä.

Kattoyhdistyksen perustamisen koetaan vähentäneen kilpailuhenkisyttä ja vastakkainasettelua jäsenyhdistysten välillä. Eri seurat ovat huomanneet painiskelevansa samojen ongelmien kanssa. Toisaalta on huomattu, että vaikka toiminnan sisältö ja sen laajuus vaihtelevat, isommat tavoitteet ovat yhteisiä. Kaikki tavoittelevat omalla tavallaan sitä, että ihmiset saadaan liikkumaan, paikkakunnalle saadaan toimintaa ja pystytään tarjoamaan lapsille ja nuorille harrastusmahdollisuuksia.

”Enää ei olla niin mustavalkoisia siitä, minkä lipun alla urheillaan.”

Toimijoiden kokemuksen mukaan yhteistyö on tukenut pienempien lajien säilymistä ja mahdollistanut poikkeuksellisen laajan lajimahdollisuuksien valikoiman suhteessa paikkakunnan kokoon.

Someron malli kuvaa osaltaan, miten kunnan, yhdistysten ja yritysten kumppanuus voi käytännössä toimia kaikkia osapuolia aidosti hyödyttävällä tavalla. Tällöin julkisen sektorin vahvuutena pidetty toiminnan jatkuvuus ja vakaus yhdistyy siihen, että palvelun käyttäjät pääsevät vaikuttamaan toimintaan läheltä. Paikallisten pienyritysten toimintaa tuetaan irrottamalla osa toiminnasta heidän tehtäväkseen. Lisäksi vapaaehtoisuus ja talkootyö saadaan integroitua tukemaan kokonaisnäkemystä. Kolmas sektori, julkinen sektori ja yksityinen sektori työskentelevät mallissa alusta asti yhteisten tavoitteiden suuntaisesti. Mallin kilpailutusta ei toistaiseksi ole arvioitu tarpeelliseksi. Jos kilpailutukseen päädyttäisiin, oleellista on kuvata mallin toiminnasta saatava kokonaisuus kunnan näkökulmasta.

6.3.2 Asukkaiden omistama lämpöosuuskunta lämmittää Rautavaaran taajaman

Rautavaaralla on oman tietoverkko-osuuskunnan lisäksi tehty muitakin innovatiivisia ratkaisuja. Myös kaukolämmöntuotantoon on kehitetty kiinteistönomistajien osuuskuntamalli.

Rautavaaran kunnan kaukolämpöverkko myytiin alueelliselle kuntien omistamalle yhtiölle 1990-luvun alussa. Verkossa olivat kunnan omat kiinteistöt ja muutama isompi rakennus samalta puolelta taajamaa. Kiinnostuneita liittyjiä olisi ollut enemmän, mutta yhtiö ei useista keskusteluista huolimatta halunnut laajentaa kaukolämpöverkkoa taajaman toiselle laidalle.

Myös palvelun sisällöstä oli erimielisyyttä. Rautavaaralla toivottiin, että lämpö voitaisiin tuottaa omalta paikkakunnalta saadulla hakkeella. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen saatiinkin pieni hakevoimala, mutta osa lämmöstä tuotettiin edelleen raskaalla polttoöljyllä. Asiaa lähdettiin pohtimaan kunnassa kustannus- ja työllistämisaikutusten näkökulmasta. Entä jos otettaisiin ongelman ratkaisu omiin käsiin? Mitä tarkoittaisi käytännössä, jos ryhdyttäisiin tuottamaan lämpöä pelkästään kotimaisella polttoaineella ja laajennettaisiin verkkoa omatoimisesti taajamassa?

Rautavaaran lämpöosuuskunta perustettiin vuonna 2007. Kaukolämpöverkon rakentamiseen haettiin ja saatiin tukea ministeriöstä. Kunta takasi tarvittavat lainat. Oman vapaaehtoistyön merkitys oli suuri verkon rakentamisen aikaan ja toiminnan käynnistysvaiheessa.

Vuonna 2008 osuuskunta kilpailutti kaukolämpöverkon ja -voimalan rakennuttamisen. Koska osuuskunnan ei tarvitse tuottaa voittoa, liittymismaksut asetettiin niin pieniksi, että yksittäisillä omakotitaloilla oli aidosti mahdollisuus liittyä mukaan kaukolämpöverkkoon. Lähes kaikki taajaman kiinteistöt, joissa oli aiemmin keskuslämmitys, päättivät liittyä osuuskuntaan. Monessa talossa lämmitysjärjestelmä alkoi olla niin vanha, että se olisi pitänyt uusia joka tapauksessa. Yhden tien varressa jopa koottiin kansalaisadressi, jossa vaadittiin kaukolämpöverkon laajentamista myös heidän suunnalleen.

Laitos valmistui vuoden 2010 alussa. Kunta siirsi omat kiinteistönsä osuuskunnan kaukolämpöön kilpailutuksen kautta. Myöhemmin samana vuonna alueellinen yhtiö taipui myymään oman verkkonsa osuuskunnalle, jolloin osuuskunta laajeni kattamaan käytännössä koko Rautavaaran taajaman. Toiminta-alueen kiinteistöistä 80–90 prosenttia on mukana osuuskunnassa.

Osuuskunnan omakustannehintainen hinnoittelu on osoittautunut edulliseksi ja tuonut myös lisää pelivaraa kunnan talouteen.

”Kyllä tästä on saatu kritiikkiäkin, että miten me pieni kunta lähdettiin isosta kunnallisesti omistetusta yhtiöstä pois. Mutta kyllä tässä on aika haasteellista leikata kunnan menoja palveluista kun samalla tulee lämpöyhtiöltä yksipuolisia ilmoituksia 10–15 prosentin hinnankorotuksista.”

Osuuskuntamallien kehittäminen jatkuu Rautavaaralla edelleen. Seuraava osuuskunta saatetaan perustaa aivan toisenlaiselle alalle.

”Yhteisöomistus on neutraalimpi [kuin yksityisyrittäminen]. Siihen on helpompi liittyä kuin että ostaisi palvelun naapurilta. Osuuskunta on neutraali toimija ja useimmat ymmärtää, että sillä rakennetaan yhteistä hyvää.”

Kuten Velkuan Kummelin ja Someron esimerkeissä myös Rautavaaralla kansalaislähtöinen pyrkimys yhteisen ongelman ratkaisuun on luonut edellytyksiä myös paikalliselle yritystoiminnalle. Hakkeen kerääminen työllistää ja tukee metsänomistajien elinkeinoa.

Aloite lämpöosuuskunnan perustamisesta lähti kunnasta ja kunta oli myös aktiivinen kehittäjäkumppani toiminnan alkumetreillä. Kunnan näkökulmasta katsottuna paikalliset olosuhteet tuntevalla kilpailutuksella saatiin kokonaistaloudellisesti hyvä lopputulos aikaan.

6.3.3 Ykspihlajassa pysäytettiin syrjäytymisen kierre

Viimeinen tapausesimerkki eli Ykspihlajan¹⁰³ asukasyhdistyksen, musiikkiyhdistyksen ja Meidän Yxpila osuuskunnan tarina kertoo siitä, miten kaupunginosan syrjäytyminen, rapistuminen ja marginalisoituminen on mahdollista kääntää yhteisvoimin. Taistelu kaupunginosan eloonjäämisestä alkoi 1980-luvulla. Ykspihlajan asukkaat kokosivat voimansa oman elintilansa puolesta, kun satama-alue ja suurteollisuuden alue alkoivat tavoitella lisää tilaa itselleen.

Lopulta päädyttiin kompromissiin. Satama-aluetta ei laajennettu niin laajasti kuin alun perin suunniteltiin, mutta useita kiinteistöjä jäi kuitenkin uuden satama-aidan taakse. Asukasyhdistys sai lunastaa kiinteistöt itselleen kahden euron kauppahinnalla. Sopimukseen kuului rakennusten siirtäminen ja kuljettaminen pois satama-alueelta. Asukasyhdistyksen piirissä päätettiin perustaa rakennuksien siirtämistä varten Meidän Yxpila -osuuskunta, jonka työllistetyt työntekijät myös remontoisivat siirrettyjä rakennuksia.

”Koko homma lähti liikkeelle siitä, että me pidettiin asukaskokous ja päätettiin, että me lähetään tähän hulluun hommaan. Mutta mitä me halutaan? Mitä me saahaan yhteisesti siitä? Niin sitten me päätettiin, että yhestä [rakennuksesta] tulee päiväkotit ja toisesta tulee ikäihmisille seniorikoti. Ja tän työllisyystoiminnan tarkoitus on auttaa tän alueen asukkaita kaikin keinoin.”

Nykyään Ykspihlajan satamankulmalla on täysi tohina päällä. Yhdestä siirretystä huvilasta on remontoitu Kakaravaaran päiväkotit, jonka pihalta kaikuvat iloiset lasten äänet. Työllistämistoiminta on laajentunut kuntouttavan työtoiminnan¹⁰⁴ suuntaan ja useampaan toimipisteeseen. Lounasravintolasta saa maukasta kotiruokaa neljänä arkipäivänä viikossa. Yksi porukka korjaa, maalaa ja kunnostaa. Media- ja äänialalle on oma ryhmänsä. Lisäksi pyöritetään kahvila-kirpputoria ja vanhusten lumityöpalvelua. Vuoden 2010 aikana kuntouttavassa työtoiminnassa tai palkkatyösuhteessa oli Ykspihlajassa reilut sata ihmistä. Työntekijät vaihtuvat kun osa suuntaa edelleen koulutukseen tai muualle töihin. Toiminnan rahoituksesta 95 prosenttia perustuu omarahoitukseen. Lisäksi osuuskunta saa työvoimahallinnon myöntämää palkkatukea vaikeassa työllistymistilanteessa olevien henkilöiden työllistämiseen. Tämä vastaa noin viittä prosenttia kuluista.

Osuuskunta, asukasyhdistys ja musiikkiyhdistys toimivat niin tiiviissä yhteistyössä, että on vaikeaa vetää rajaa siihen, missä yhden toiminta päättyy ja toisen alkaa. Esimerkiksi kuntouttava työtoiminta järjestetään virallisesti yhdistyksissä ja Kokkolan kaupunki maksaa toiminnan järjestämisestä noin 2000 euroa kuukaudessa kahdeksan hengen ryhmää kohden. Kaupungin näkökulmasta toiminta on edullista, koska se pienentää suoraan kaupungin maksamia työmarkkinatukiosuuksia ja vähentää välillisesti myös päihdepalvelujen kustannuksia.

Yhdistysten näkökulmasta summa ei suoraan kata ryhmien toiminnan kuluja. Se muodostaa kuitenkin tukevan selkärangan, jonka ympärille voidaan koota muuta rahoitusta. Esimerkiksi musiikki- ja kesäteatteriesityksillä on vuosien saatossa hankittu kymmeniätuhansia euroja erilaisten sosiaalisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen.

Hyviä tuloksia on saatu monella tasolla. Esimerkiksi ihmiset, joilla on ollut pahoja mielenterveys- tai päihdeongelmia, ovat kuntoutuneet. Ryhmissä ihmiset ovat saaneet toisiltaan vertaistukea. Lisäksi laajempi yhteisöllisyys ja vilkas vapaaehtoistoiminta mahdollistavat sen, että kuvioissa voi olla mukana vielä senkin jälkeen kun siirtyy muualle töihin tai opiskelemaan.

”Me otetaan ne ihmiset, että ne tehdään tärkeiks ja merkittäviks. Että heillä on arvo ja heitä tarvitaan. Että kaikkia tarvitaan.”

”Me ei edes hirveästi puhuta raittiudesta. Näytetään vaan esimerkillä, että raittiina voi tehdä hirveästi kaikkia kivoja asioita.”

¹⁰³ Ykspihlajan entinen työläiskaupunginosa on 1600 asukkaan itsenäinen ja omaleimainen alue Kokkolan kaupungin laitamalla. Asukkaat ovat olleet perinteisesti töissä satamassa tai läheisellä teollisuusalueella.

¹⁰⁴ Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu vaikeasti työllistyville työnhakijoille. Se ei ole vain työtä, vaan eri tavoilla ihmisen toimintakykyä tukevaa toimintaa. Esimerkiksi Ykspihlajassa suunnistetaan kerran viikossa lenkkeilemään, keilaamaan tai muuten liikkumaan yhdessä. Työtoimintaan osallistuvat eivät ole palkkatyösuhteessa, vaan saavat pientä päiväkorvausta työttömyyskorvauksen lisäksi.

Ykspihlajassa valittu toimintatapa on tuottanut tuloksia. Tie ei kuitenkaan ole ollut helppo. Se on vaatinut sitoutumista, aktiivista ponnistelua ja riskin ottamista. Toiminnan kehittyminen ei ole sujunut kitkatta. Monet asiat ovat jakaneet mielipiteitä kaupunginosan asukkaiden kesken ja välillä keskustelu on käynyt kuumana. Tiivistä keskustelua on käyty myös kaupungin viranhaltijoiden kanssa tarvittavista lähipalveluista ja kaupunginosan kaavoituksesta.

”Me saatiin väenväkin painostettua kaupunki kaavottamaan tänne uus asuinalue, johon tuli nelisenkymmentä taloa. Kaupunki oli sitä mieltä, että kukaan ei rakenna tänne Ykspihlajaan. Me kerättiin nimilistat ihmisistä, jotka oli valmiita rakentamaan ja painostamalla painostettiin. Tontit meni sitten tunnissa.”

Uuden asuinalueen myötä syntyi tarve päiväkotipalveluille. Kaupunki avasi tarjouskilpailun päiväkotitilojen vuokraamisesta Ykspihlajassa. Asukasyhdistys ja osuuskunta voittivat tarjouskilpailun.

”Me pantiin sitten suuri pyörä pyörimään. Asukkaat takasivat yhteislainan, jonka turvin saatiin satamakonttori siirrettyä tuonne.”

Osa asukkaista kuitenkin vastusti uuden asuinalueen tuloa. Työläiskaupunginosan perinteeseen ei kuulunut se, että herrat ja porvarit rakennuttavat itselleen uusia hienoja taloja. Lopulta kuitenkin päädyttiin siihen, että jos oman kaupunginosan palvelut halutaan turvata, sinne täytyy toivottaa tervetulleeksi kaikki, jotka haluavat tulla.

Vääntö viranomaisten kanssa on tuttua myös Meidän Yxpila -osuuskunnassa. Esimerkiksi ruokalan avaaminen herätti huolta kilpailun vääristymisestä paikallisessa TE-toimistossa, vaikka lounas tarkoituksella hinnoiteltiin suunnilleen samalle tasolle lähialueen lounaspaikan kanssa.

Kun asiaa lähdettiin selvittämään, kävi ilmi, että yksikään yrittäjä ei ollut reagoinut asiaan.

”Miten tämmöinen sosiaalinen toiminta ja mielenterveyskuntoutujien tukeminen vääristää kilpailua? Kun ei sitä kilpailun vääristymää kuitenkaan pystytä näyttämään missään. Nää asiat pitäisi miettiä kokonaisuutena.”

Tulevaisuuden tavoitteina Ykspihlajassa on seniorikodin ja terapiakasvihuoneen rakentaminen. Seniorikoti on tarkoitettu ikäihmisille, joille omakotitalosta huolehtiminen on liian raskasta, mutta jotka eivät tarvitse ympärivuorokautista hoivaa. Ajatuksena on myös remontoida muutama tyhjillään oleva talo vuokra-asunnoiksi lähinnä päihdetaustaisille työntekijöille, jotka ovat kuntoutumisen myötä siirtymässä asuntolasta asumaan itsenäisesti. Rakennusprojektien rinnalla työllistämistoiminta keskittyy alueen palvelujen tuottamiseen ja turvaamiseen.

Suunnitelmissa on myös myyttisen Yxpila-laivan uudelleen rakentaminen työllisyysprojektina. Laivasta on tarkoitus tulla pienvenesataman kokous-, ravintola- ja majoituslaiva sekä merihistoriallinen museo. Hankkeeseen houkutellaan mukaan yrityksiä, veneteollisuutta ja Kokkolan kaupunkia.

Ykspihlajan esimerkki osoittaa, että samanlaisten ongelmien parissa kamppaillaan sekä maaseudulla että kaupunkien reuna-alueilla. Toisaalta esimerkki osoittaa, että noidankehä, jossa asukkaat muuttavat pois, palvelut vähenevät ja alue alkaa marginalisoitua, on mahdollista pysäyttää ja kääntää myönteiseen suuntaan. Osuuskunnan ja yhdistysten vahva yhteistyö on mahdollistanut eteenpäin luovimisen myös vastoinkäymisten keskellä.

Ykspihlajassa kehityksen eteen on työskennelty 1980-luvulta asti. Toiminta ei olisi lähtenyt käyntiin ilman vahvoja yksilöitä, mutta myös kaupunginosan pitkällä talkootyön perinteellä on ollut tärkeä merkitys. Viimeisten viiden vuoden huima kehitys on jatkumo toiminnalle, jonka siemenet istutettiin jo 1980-luvulla. Se ei olisi ollut mahdollista ilman taustalla olevaa pidempää historiaa ja yhteisöön kasautunutta luottamusta.

Sama ilmiö nousee esiin usein menestyneiden mallien ja hyväksi kutsuttujen käytäntöjen kohdalla. Kun kurkistaa mallin taakse, huomaa, että uusinta mallia edeltää pitkä tie, jota on kuljettu lyhyillä askelilla. Tämä herättää kysymykset mallien siirrettävyydestä. Hyvä malli ei välttämättä toimi, jos maaperä ei ole sille suotuista. Toisaalta erilaiset tavat tehdä asioita voivat toimia, jos ne saavat tuen paikallisyhteisön aiemmasta historiasta. Yhteisötalouden valtti on se, että se näkee ihmiset osana yhteisöä, ei riippumattomina yksilöinä Miller (2010).

Yksipihlajan humaania elämänsäntettä ei ole kuvattu laatukäsikirjassa eikä sitä ole tuotteistettu palvelukonseptiksi. Kaupungin sosiaali- ja terveystalvelujen puolella on kuitenkin opittu arvostamaan tuloksia, joita yhteisöllinen toimintatapa on tuottanut.

6.4 Yhteenveto

Jalkautuminen maaseudun taajamiin ja kyliin osoittaa, että maaseutu ei ole harvasta asutuksestaan huolimatta vain huonojen kehityskulkujen armoille jäänyttä tyhjenevää reuna-alueita.

Useat esimerkit kertovat aktiivisten ihmisten maaseudusta, jossa etsitään yhdessä ratkaisuja polttaviksi koettuihin ongelmiin. Kun julkinen sektori tai yksityinen setori eivät ole pystyneet vastaamaan asukkaiden tarpeisiin, nämä ovat tarttuneet toimeen ja perustaneet yhdistyksiä ja yhdessä omistettuja pieniä osuuskuntia tuottamaan tarvittavat talvelut.

Tämä trendi tunnetaan laajemminkin. Kansainvälisen tutkimuksen mukaan yhdistykset, kansanliikkeet ja osuuskunnat nousevat paikkaamaan palveluaukkoja erityisesti siellä, missä julkinen sektori on vetäytynyt vastuusta ja yritystoiminnan taloudelliset edellytykset ovat heikot.

Tapausesimerkit osoittavat, että palveluntuotanto on mahdollista myös maaseutualueilla. Erityislaatuinen toiminnan logiikka ja eritasoinen kumppanuus julkisen sektorin kanssa ovat mahdollistaneet kiinnostavia palvelukonsepteja alueilla, jossa yksityiset markkinat jäävät ohuiksi harvan asutuksen tai asukkaiden heikon maksukyvyyn vuoksi.

Haasteellisiin tilanteisiin on kuitenkin törmätty, kun paikalliseen tarpeeseen kehitetyt innovatiiviset palvelusovellukset eivät ole solahtaneet sellaisinaan valmiisiin lokeroihin. Tämä on johtanut esimerkiksi osarahoituksen eväämiseen, koettuun toimintaedellytysten kapenemiseen ja aktiivikansalaisia uuvuttaneisiin taistoihin omien palvelumallien puolesta. Ruohonjuuritasolla aistittu jännite kilpailutuksen kulttuurin ja kumppanuuden välillä on sisäänrakennettuna Euroopan unionin peruslähtökohtiin. Ristiriitaa ei voida kokonaan poistaa kansallisella tasolla. Jännitteisillä rajapinnoilla on kuitenkin mahdollista löytää uudenlaisia tapoja tehdä asioita ja tuottaa talveluja.

Tasapainon löytymiseen markkinamekanismin, julkisen palvelun tehtävän ja kansalaisyhteiskunnan välille vaikuttaa myös se, miten talous ja taloudellinen toiminta ymmärretään. Nykyistä laajempi käsitys pluraalista taloudesta voisi avata yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin rajapintojen solmuja.

Talouden kenttä rakentuu pluraalien talouskäsitteiden mukaan kolmen periaatteen eli kilpailun, uudelleenjaon ja vastavuoroisuuden varaan. Nämä periaatteet nähdään koko talouden läpäisevinä sekä mikro- että makrotasolla. Lopputuloksena on monimuotoinen talouden kenttä, joka ei edellytä konsensusta. Käsite hyväksyy vastakkaisten elementtien sisällyttämisen samaan palettiin. Pluraalisen talouden käsitteellä voi mallintaa talouden erilaisten logiikkojen ristiriitoja ja niiden toisiaan täydentävyyttä.

Toisaalta käsite myös purkaa rajoja. Se näkee talouden sektoreiden sijaan kokonaisuutena, johon eri toimijat sijoittuvat sen mukaan, millainen painoarvo eri periaatteilla niiden toiminnassa on. Pluraalisen talouden käsite auttaa hahmottamaan, miten yleinen hyöty ja rajatumpi hyöty sekä toisaalta ammatillinen palveluntuotanto ja vapaaehtoisuus voivat kietoutua toisiinsa tavoilla, joiden lopputuloksena syntyvä yhteisöllinen hyöty on enemmän kuin osiensa summa.

Suurin vastuu asioiden laaja-alaisesta ymmärtämisestä on paikallistasolla. Pluraalisen talouden kehys voi auttaa myös kuntia julkisten hankintojen suunnittelussa.

Kokonaisvaltainen ajattelu ja vastausten etsiminen eri sektoreiden yhteistyönä korostuu maaseudun palveluongelmien ratkaisussa. Vanhat keinot eivät enää riitä. Laajemmin ymmärrettynä talous ei enää ole saatannallinen mylly tai kansalaisyhteiskuntaa kolonisoiva vihamielinen valloittaja. Se on inhimillistä toimintaa, joka erilaisissa ympäristöissä saa erilaisia muotoja.

Hyvä hankintalainsäädäntö koskippa se sitten julkisia hankintoja yleensä tai rajatumminkin SGEI-talvelujen järjestämistä kannustaa tämän moniulotteisen kokonaisuuden huomioimiseen. Se antaa myös riittävästi välineitä monimuotoisten hankintojen toteuttamiseen käytännössä.

Lähteet

- Antola, E. 2003. Raha ilman valtiota, Turku: Kirja-Aurora (Turun yliopisto).
- Antonio, T. 2004. The Rise of Social Cooperatives in Italy, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 15, no. 3, 243-263.
- Biennial Report on social services of general interest, Commission Staff Working Document, Brussels SEC (2008) 2179/2
- Defourny Jacques, Develtere Patrick, Fonteneau Bénédicte ja Nyssens Marthe (2009) *The Worldwide making of the Social Economy, Innovations and Changes*, Leuven: Acco.
- Ekholm, P. & Nurmio, A. 1999. *Suunnaton EU? Kysymyksiä Euroopan tulevaisuudesta*, Jyväskylä: Atena.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C364/01). Saatavissa internetistä: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf
- Euroopan yhdentymisen kronologia. 2003. Helsinki: Ulkoasianministeriö.
- Gaiger, L. 2010. *Workers' Economic Solidarity in Context: An Overview in a Latin-American Perspective*, Liège: EMES.
- Giddens, A. 1989. *The Third Way*, Cambridge.
- Granovetter, M.S. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91 (3), 481-510.
- Haavisto, I. 2011. *Valta yhteisöille! Mitä opittavaa Suomella on Iso-Britannian Big Societystä? Evan analyysi No. 16*.
- Habermas, J. 2004. *Julkisuuden rakennemuutos: Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*, Tampere: Vastapaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. *Tutki ja kirjoita*, Helsinki: Tammi.
- Immonen, N. 2006. *Yhteisötalous Suomessa. Sisäpiirin slangia vai uutta yhteisöjen taloutta*. Tampere: Tampereen seudun osuustoiminnan kehittämissyhdystys ry.
- Kuronen, T. 2007. *Vanhusten kotisiivous - hoivaa vai palvelua? Teoksessa: Seppänen, M., Karisto, A. & Kröger, T. (toim.). Vanhus ja sosiaalityö - Sosiaalityö avuttomuuden ja toimijuuden välissä*, Jyväskylä: PS-kustannus, s. 121.138.
- Köppä, T. 2010. *Yhteisötalous uusien yrittäjyyden muotojen kasvualustana maaseudulla*, Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 69.
- Laiho, U.-M., Grönberg, V., Hämäläinen, P., Stenman, J. & Tykkyläinen, S. 2011. *Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen*, Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Laurinkari, J. (toim). 2007. *Yhteisötalous*, Helsinki: Palmenia Helsinki University Press.
- Laville, J.-L. 2010. *The Social and Solidarity Economy: a Theoretical and Plural Framework*, Liège: EMES.
- Levi, Y. & Davis, P. 2008. Cooperatives as the "enfants terribles" of economics: Some implications for the social economy, *The Journal of Socio-Economics* 37, pp. 2178-2188.
- Lundström, I. 2011a. *Kuntien palveluhankintojen murros - Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisesta esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Lundström, I. 2011b. Kilpailutuksesta kumppanuuksiin, Kuntalehden verkkokolumni 19.9.2011, <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2011/Sivut/kilpailuttamisesta-kumppanuuksiin.aspx> [Luettu 25.10.2011.]
- Miller, E. 2010. Solidarity Economy - Key Concepts and Issues. Teoksessa: Kawano, E. & Masterson, T. & Teller-Ellsberg, J. (toim.). Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet. Amherst, MA: Center for Popular Economics.
- Moilanen, H. 2012. Palvelujen tuotannon haasteet maaseutumaisen Suomen kuntien näkökulmasta, julkaisematon käsikirjoitus.
- Moulaert, F. & Ailenei, O. 2005. Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present, *Urban Studies*, vol. 42, no. 11, 2037-2053.
- Myllymäki, A. 2005. Euroopan unionin perussopimusten määräykset valion ja kuntien taloudellisen toimivallan ohjaamisessa. Teoksessa: Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ojala, M. 2010. Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt, Helsinki: Oikeusministeriö.
- Ojala, M. & Sipponen, R. 2008. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus, Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Oliver, M. 1997. Whatever Happened to Monetarism? Economic Policy-making and Social Learning in the United Kingdom since 1979, Aldershot.
- Pihlaja, R. 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa, Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Polanyi, K. 2009. Suuri murros, Tampere: Vastapaino.
- Sirkkala, R. 2005. Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori, Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Maa- ja metsätalousministeriö.
- Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM. 2004.
- Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM. 2003.
- Viirkorpi, P. 2011. Yhteiskunnallisen yrittäjyyden toimintamallin kehittäminen - ”kovennettua yrittäjyyttäkö”. Teoksessa: Laiho ym. Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen, Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Westlund, H. 2003. Form or Contents? On the Concept of Social Economy, *International Journal of Social Economics*, vol. 30, no. 11, 1192-1206.
- Yin, R. 2003a. *Applications of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Yin, R.K. 2003b. *Case Study Research, Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Virallinen Tilasto,
- Sosiaaliturva. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavissa internetistä: www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto Viitattu 21.10.2011.

7 Johtopäätökset

Hilkka Vihinen

Maaseutumaisuudestaan johtuen Suomella on mahdollisuus olla edelläkävijä EU-tasolla maaseutunäkökulman huomioon ottavassa SGEI-määrittelyssä. Kautta EU:n on tärkeää, että poliitikkojen ja muiden päätöksentekijöiden tietoisuus paranisi asiasta, johon he joutuvat ottamaan kantaa. Tässä tutkimuksessa etsimme vastausta siihen, millaisista tekijöistä Suomen SGEI-määritelmän pitäisi koostua.

SGEI liittyy EU:n kilpailupolitiikan säädöksiin, ja se edellyttää jäsenmaan ja alueen tulkintaa. Tästä syystä SGEI:tä ei voi erottaa yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen järjestämisen kokonaisuudesta. Tutkimuksemme jäsentämästä maaseudun yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen kokonaisuudesta erottuvat keskeisimmät, toimenpiteiden suuntaamiseen vaikuttavat havainnot ovat:

- maaseudun yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen kriittisin kysymys ei ole kilpailun vääristyminen, vaan niiden saavutettavuus
- julkinen tuki näiden palvelujen järjestämiseen on välttämätöntä: ne eivät hoidu markkinoiden toimesta ilman tukea, ja osa niistä on luonteeltaan sellaisia, ettei niitä voi hoitaa kuin yhteiskunnan tasolla
- joka puolella Suomea on maaseutualueita, joilla SGEI:n soveltaminen tulee kyseeseen
- SGEI-palveluiksi on luettavissa kaikki keskeiset peruspalvelut (oppivelvollisuutta koskevaa koulutusta lukuun ottamatta)
- näistä syistä SGEI-määritelmän tulisi Suomen maaseudulla olla pikemminkin laaja kuin suppea, mutta sitä ennen tulee ottaa poliittisesti kantaa siihen, mikä on taloudellista, mikä ei-taloudellista toimintaa
- SGEI:lle voi antaa tutkimuksellisesti karkean kehyksen, mutta sen määrittelyn on perustuttava arvoihin ja edellyttää kansallista poliittista kannanottoa ja päätöksiä
- Hankintalainsäädäntö ja SGEI ovat työläitä ja monimutkaisia tapoja hoitaa asioita. Jos kyseiset palvelut voi rajata ei-taloudellisiksi, se on syytä tehdä
- nykyisessä taloustilanteessa maaseudun kunnissa on heikosti resursseja panostaa SGEI-menettelyn mukaisten tarjouskilpailujen toteutukseen siten, että laatu, kokonaistaloudellisuus ja yhteiskunnan kokonaisuhyöty toteutuisivat
- erityisesti maaseudun sosiaalipalvelut tulisi Suomessa rajata ei-taloudellisiksi ja täten valtiontukisääntelyn ulkopuolelle – niiden kilpailuttaminen rapauttaa sekä palvelut että maaseudun oman yritystoiminnan ja on jo avannut pienet, monopoleille erityisen alttiit hoivamarkkinamme veronmaksajille riskialttiilla tavalla
- maaseudun peruspalvelujen paikallinen järjestäminen edellyttää ja on jo synnyttänyt sosiaalisia innovaatioita
- yksityisellä ja kolmannen sektorin toimijoilla sekä yhteisötalouden yrityksillä on valmiuksia tuottaa yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluja tehokkaasti, kokonaistaloudellisesti ja hyvinvointia tuottaen. Näitä käytäntöjä tulee mahdollistaa ja levittää

Toimintatapojen muutokset ovat työnjakoja, jotka ovat samalla myös vallanjakoja. Yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen uudelleenjärjestelyissä on jätetty avaamatta, ketkä ovat olleet voittajia, ketkä häviäjiä, ja millaisille argumenteille ja arvoille valinnat ovat perustuneet. Niitäkin olemme tässä tutkimuksessa mahdollisuuksiemme mukaan valottaneet.

EU:n jäsenmaiden tähänastiset tulkinnat ja kokemukset SGEI:n soveltamisesta ovat kirjavia. Erityisesti olisi tarvetta EU-tason määritelmälle siitä, miten 'paikalliset markkinat' määritellään, ja missä menee se raja,

jonka jälkeen voidaan puhua vaikutuksesta unionin sisäiseen kauppaan ja yhteisiin markkinoihin. EU:n tarjoama tieto ja ohjaus on koettu jäsenmaissa puutteelliseksi, eikä se siirry ongelmitta alue- ja paikallistasolle, missä käytännön päätökset on tehtävä.

EU-tason tarkastelussamme kävi ilmi, että toimijoille on epäselvää, mikä on taloudellinen, mikä ei-taloudellinen palvelu. Lisäksi kaikki toimijat näkivät, että palvelut ovat ensisijaisesti käytännössä paikallisia, jolloin koko kysymys unionin sisäisten markkinoiden vääristämisestä on heidän mielestään lähinnä akateeminen. SGEI:n monimutkaisuus ja siitä tehdyt erilaiset tulkinnat johtavat käytännössä siihen, että palvelut tulevat EU:n sisällä määritellyiksi SGEI:hin tai sen ulkopuolelle ongelmallisen mielivaltaisesti.

Kun tarkastelimme sitä, millaisten ehtojen vallitessa markkinat eivät toimi, eli SGEI-määrittely voisi tulla kyseeseen, palvelujen saavutettavuus osoittautui yhdeksi keskeiseksi raja-arvoksi. Kaupallisten palvelujen tarjonnan alueellisia aukkojen voidaan olettaa syntyvän ensiksi kauaksi keskuksista, joissa palvelun teoreettinen vetovoima on heikko. Palvelun tarvitsijan kannalta tällainen aukko saattaa syntyä lähempänäkin palvelun sijaintipaikkaa asuvalle, jos kyky aktiivisesti hankkia palvelua on syystä tai toisesta rajoittunut. Ongelmallisin tilanne on kaukana palvelun sijaintipaikasta asuvalle, jolla on rajoittunut kyky itse hankkia tarvitsemiaan palveluja. Tyypillinen esimerkki voisi olla syrjäisellä maaseudulla elävä vanhus, jonka asuinseudulla ei ole kauppaa eikä toimivaa linja-autoyhteyttä keskukseseen. Kyseessä on tilanne, jossa kauaksi siirtyneitä palveluja ei ihmisen omien resurssien varassa enää pysty saavuttamaan.

Kuvatun kaltaisia aukkoja on todennäköisimmin löydettävissä maakunta- ja kaupunkikeskusten vaikutusalueiden rajaseuduilta, joissa etäisyydet ovat pisimmillään ja julkinen liikenneverkko heikoimmillaan. Näyttää siltä, että samoilla syrjäseuduilla väestön tulotaso on keskimääräistä heikompaa ja väestö on ikääntynyt. Näiltä alueilta on etsittävä todennäköisimpiä paikkoja, joissa markkinat eivät tuottajan kannalta heikon kysynnän vuoksi toimi kannattavasti, ja asiakas kokee syrjäytyneensä markkinoiden ulkopuolelle. Aukkoja voidaan arvioida olevan eniten Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä etelämpänä erilaisten kaupunkitasoisten keskusten vaihtumisvyöhykkeillä. Koska Tilastokeskuksen kuntakohtaiset tilastot vaihtelevat nykyään aihealueittain sen mukaan, minkä vuoden kuntajaotusta on käytetty, yksityiskohtaisen kehitysideksin laskeminen on hyvin vaikeata. Laskemista haittaavat myös viime vuosina tapahtuneet kuntaliitokset, joissa maakuntakeskuksen ympärillä on kymmenkunta kuntaa yhdistynyt. Tällöin havaittava vaihtelu häviää ja maakuntakeskus peittää ilmiötä näkymästä alueellisessa tarkastelussa. Indeksejä olisi laskettava ruutupohjaisen materiaalin perusteella, kuten esimerkiksi saavutettavuutta mitattaessa on tehty.

Aukkoja paikattaessa on huomattava, että etäisyyden kitka on erilainen erilaisille palveluille ja erilaiset resurssit omaaville ihmisille. Hyvä terveys ja riittävä varallisuus yhdistyneenä oman auton käyttömahdollisuuteen vapauttavat ihmistä etäisyyden muodostamasta rajoitteesta ja sallivat valinnan palvelujen hankinnassa. Jos henkilön toiminta-alue on jostain syystä rajoittunut, pääsy markkinoille estyy tai on hankalampi. Ongelma voi olla aluetason ominaisuuksista johtuva, yksilön ominaisuuksista johtuva tai näiden yhdistelmä. Siten myös ongelman onnistuneet ratkaisut tulevat olemaan erilaisia.

Avasimme tässä tutkimuksessa SGEI-määrittelyä myös tarkastelemalla jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömien palvelujen paikallista ja yhteiskunnallista tärkeyttä. Sitä arvioimaan käytimme maaseudulla toimivia asiantuntijoita ja maaseudun keskeisiä toimijoita.

Monet maaseudun arjessa välttämättömiksi koetut palvelut ovat luonteeltaan sekä yleishyödyllisiä että taloudellisia. Ei-taloudellisena yleishyödyllisenä palveluna rajautuu itsestään selvästi pois ainoastaan oppivelvollisuuden mukainen perusopetus. Muut palvelut voivat periaatteessa olla myös taloudellisia. Yhteiskunnallisesti tärkeimpinä palveluina maaseudulla pidetään sosiaali- ja terveyspalveluja, koulutuspalveluja, infrastruktuuripalveluja sekä liikennepalveluja. Haastateltavien mielestä nämä palvelut tulisi tarjota kaikille kansalaisille yhtäläisesti ja tasapuolisesti asuinpaikan rajoittamatta.

Taloustieteellisestä näkökulmasta nämä palvelut ovat hyödykkeitä, joihin liittyy voimakkaita positiivisia ulkoisvaikutuksia. Lisäksi ne ovat palveluita, jotka liittyvät kansalaisten perusoikeuksiin, ennen kaikkea sosiaalisiin ja taloudellisiin oikeuksiin sekä yhteiskunnalliseen solidaarisuuteen. Näiden palveluiden kohdalla markkina-allokaatiota ei ole yleensä pidetty yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta optimaalisena ratkaisuna. Suomessa julkinen sektori on perinteisesti tarjonnut yhteiskunnallisesti tärkeinä pidetyt palvelut tuottamalla ne itse. Palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja on kuitenkin uudistettu viime vuosikymmenten aikana koko EU:ssa muun muassa siten, että tarjontaa ja tuotantoa on irrotettu toisistaan.

Kunnat tuottavat maaseudulla palveluja vielä melko pitkälle omana tuotantona eikä yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita ole useinkaan kilpailuksi asti. Ainoan poikkeuksen muodostavat kuntien teknisen puolen palvelut kuten tiestön hoito ja liikennepalvelut. Sen sijaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita on vielä melko vähän. Markkinat eivät siis näillä aloilla toimi kilpailun puutteen takia. Tilanne korostuu harvaan asutulla maaseudulla. Etenkään kylä- ja paikallistasolla kilpailua ei ole.

Paikallistasolla ilmenevä kilpailun puute ja tehokkuusajattelu ovat johtaneet monilla alueilla siihen, että kunnat kilpailuttavat palveluja ja hankintoja entistä isommissa erissä. Tällä katsotaan kuitenkin olevan monesti kielteisiä vaikutuksia sekä yksilöille että paikallisyhteisöille. Kilpailuttaminen isommissa erissä näyttää johtavan isoihin, keskitettyihin ratkaisuihin myös palvelujen tuotannossa, mikä tarkoittaa asukkaalle heikentyvää saavutettavuutta ja pulaa lähipalveluista. Tällaisen palvelutuotannon ei koeta vastaavan paikallisiin tarpeisiin. Suomen pienet markkinat monopolisoituvat helposti. Tällöin julkinen sektori altistuu joutumaan harvojen palvelujen toimittajien armoille.

Asiantuntijat eivät siis yleisesti ottaen pidä palvelujen kilpailuttamista maaseudulle sopivana käytäntönä, koska sen ei katsota johtavan yleisen edun mukaisiin ratkaisuihin. Yleisen edun mukaisena nähdään monien jokapäiväiselle elämälle välttämättömien palvelujen kohdalla se, että palvelut turvataan tuottamalla ne paikallislähtöisesti. Tästä syystä asiantuntijat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin erilaisia yhteistyömalleja maaseudulle paremmin sopivina ratkaisuin.

Maaseudulla on olemassa monia palvelujen tuottajia kuten tässä julkaisussa esitelty Velkuan Kummeli, jotka edustavat ”ruohonjuuritason” aloitteita ja osoittavat paikallisten ihmisten oma-aloitteisuutta. Tällaista oma-aloitteisuutta tulisi tukea, sillä se on omiaan vahvistamaan yhteisöllisyyttä sekä pienten maaseutu-paikkakuntien elinkelpoisuutta. Pienet paikalliset toimivat vireyttävät monin tavoin paikallistaloutta ja verkottavat yrityksiä toisiinsa. Yhteisöllisyyden ylläpitäminen ja vahvistaminen on tärkeää myös siksi, että se vaikuttaa myönteisesti ihmisten hyvinvointiin. Jos se rapautuu, koko alueen elinkelpoisuus kärsii. Näin onkin huomioitava, että maaseudun palvelujen järjestämiskysymyksissä ei ole kysymys vain palvelujen tuottamisesta vaan koko maaseutualueen elinkelpoisuudesta ja sen vahvistamisesta.

Palvelutuotannon päätöksiä tehdessä on tärkeää tarkastella palvelutuotannon vaikutuksia pitkällä aikavälillä kokonaisuuden näkökulmasta. Meillä on Suomessa monia tapauksia, joissa kilpailutus on johtanut siihen, että on päädytty hinnaltaan edullisimpaan vaihtoehtoon ja jätetty huomioimatta muita myönteisiä vaikutuksia paikallistalouteen. Tätä vahvistaa kuntien budjettirakenne, joka johtaa sektoreittaiseen osaoptimointiin. Tehdään yhden hallinnonalan näkökulmasta edullinen ratkaisu hankkia palvelu kunnan ulkopuolelta, mutta sen seurauksena toisen hallinnonalan kulut moninkertaistuvat – tästä oli konkreettinen esimerkki Pudasjärven koulujen ruokahankintojen siirtäminen oululaiselle keskusliikkeelle, mistä syystä paikallinen kauppa suljettiin, ja vanhusten edellytykset asua kotonaan romahtivat – seurauksena huimat lisäkustannukset sosiaalipuolella. Kun paikalliset toimijat kuihdutetaan pois, lopputulos on sekä kuntatalouden kokonaisuuden että maaseudun elinvoimaisuuden kannalta kielteinen. Tällaisen tilanteen korjaaminen vaatii paljon panostusta.

Tulevaisuuden haasteet edellyttävät uusia, innovatiivisia ratkaisuja, erilaisia toimintamalleja palvelutuotantoon, monien eri toimijoiden yhteistyötä ja verkottumista. Useat tutkimukset osoittavat, että paikallistaloudet, joissa toimii erilaisia organisaatioita ovat innovatiivisempia kuin ne paikallistaloudet, joissa muutama suuri yritys hallitsee markkinoita. Maaseudun palvelutarpeiden ratkaisemiseen tarvitaan yksityisiä yrityksiä, kansalaisjärjestöjä, yhdistyksiä, osuuskuntia, voittoa tavoittelemattomia yrityksiä sekä yhteiskunnallisia yrityksiä.

Yhteiskunnalliset yritykset ovat tuottaneet moninaista lisäarvoa maaseudulla ja taantuvilla alueilla. Mikäli halutaan, että ihmisten oma-aloitteisuus säilyy ja yhteiskunnallinen yrittäjäisyys vahvistuu Suomessa, on kehitettävä sen rahoitusedellytyksiä, tunnettuutta, yhteiskunnallisten yrittäjien koulutusta sekä yritysneuvontaa. Myös tutkimuksessa ja opetuksessa on huomioitava yhteiskunnallinen yrittäminen ja sen mahdollisuudet maaseudun palvelujen tuotannossa. Yritysmuodoista monia muita vähemmälle huomiolle jäänyt osuuskuntamuoto on erityisen hyvin soveltuva maaseudun palvelutuotantoon. Osuustoiminta on eri sidosryhmiä yhdistävä yhteistoiminnallinen toimintapa. Sen arvot ja identiteetti tukevat paikallisuutta, yhteisöllisyyttä, pitkäjänteistä palvelutoimintaa sekä yhteiskunnallista hyvää. Osuustoimintamallin käyttöönottoa voitaisiin lisätä suuresti maaseudun palvelutuotannossa.

Palvelun tuottajan vaikutusten arviointi on tärkeää maaseudulla, missä palvelutuotannon lisäksi voidaan saavuttaa muita myönteisiä vaikutuksia alueen elinvoimaisuuteen, paikallistalouteen, yhteisöllisyyteen ja asukkaiden turvallisuuden tunteeseen. Erityisesti tulisi saada esille palveluntuottajien vaikutukset yhteisöllisyyteen ja paikallistalouteen. Pienten toimijoiden joustavuudesta syntyvät kustannussäästöt ovat vaikutuksia, joilla voidaan parantaa myös palvelutuotannon laatua ja asiakastyytyvääisyyttä. Tällaisten kustannussäästöjen todentaminen ja näkyväksi tekeminen ovat olennaisia asioita pienten palveluntuottajien toiminnan kannalta.

Tapausesimerkit osoittavat, että palveluntuotanto on mahdollista myös maaseutualueilla. Erityislaatuinen toiminnan logiikka ja eritasoinen kumppanuus julkisen sektorin kanssa ovat mahdollistaneet kiinnostavia palvelukonsepteja tyypillisillä maaseudun SGEI- alueilla, joilla yksityiset markkinat jäivät ohuiksi harvan asutuksen tai asukkaiden heikon maksukyvyyn vuoksi.

Haasteellisiin tilanteisiin on kuitenkin törmätty, kun paikalliseen tarpeeseen kehitetyt innovatiiviset palvelusovellukset eivät ole solahtaneet sellaisinaan valmiisiin lokeroihin. Tämä on johtanut esimerkiksi osarahoituksen eväämiseen, koettuun toimintaedellytysten kapenemiseen ja aktiivikansalaisia uuvuttaneisiin taistoihin omien palvelumallien puolesta.

Ruohonjuuritasolla aistittu jännite kilpailutuksen kulttuurin ja kumppanuuden välillä on sisäänrakennettuna Euroopan unionin peruslähtökohtiin. Ristiriitaa ei voida kokonaan poistaa kansallisella tasolla. Jännitteisillä rajapinnoilla on kuitenkin mahdollista löytää uudenlaisia tapoja tehdä asioita ja tuottaa palveluja.

Tasapainon löytymiseen markkinamekanismin, julkisen palvelun tehtävän ja kansalaisyhteiskunnan välille vaikuttaa myös se, miten talous ja taloudellinen toiminta ymmärretään. Nykyistä laajempi käsitys pluraalista taloudesta voisi avata yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin rajapintojen solmuja.

Talouden kenttä rakentuu pluraalin talouskäsitteen mukaan kolmen periaatteen, eli kilpailun, uudelleenjaon ja vastavuoroisuuden varaan. Nämä periaatteet voi nähdä koko talouden läpäisevinä sekä mikro- että makrotasolla. Lopputuloksena on monimuotoinen talouden kenttä, joka ei edellytä konsensusta. Käsite hyväksyy vastakkaisten elementtien sisällyttämisen samaan palettiin. Pluraalin talouden käsitteellä voi mallintaa talouden erilaisten logiikkojen ristiriitoja ja niiden toisiaan täydentävyyttä.

Toisaalta käsite myös purkaa rajoja. Se näkee talouden sektoreiden sijaan kokonaisuutena, johon eri toimijat sijoittuvat sen mukaan, millainen painoarvo eri periaatteilla niiden toiminnassa on. Pluraalin talouden käsite auttaa hahmottamaan, miten yleinen hyöty ja rajatumpi hyöty sekä toisaalta ammatillinen palveluntuotanto ja vapaaehtoisuus voivat kietoutua toisiinsa tavoilla, joiden lopputuloksena syntyvä yhteisöllinen hyöty on enemmän kuin osiensa summa.

Suurin vastuu asioiden laaja-alaisesta ymmärtämisestä on paikallistasolla. Pluraalin talouden kehys voi auttaa myös kuntia julkisten hankintojen suunnittelussa. Kokonaisvaltainen ajattelu ja vastausten etsiminen eri sektoreiden yhteistyönä korostuu maaseudun palveluongelmien ratkaisussa. Vanhat keinot eivät enää riitä. Laajemmin ymmärrettynä talous ei enää ole saatanallinen mylly tai kansalaisyhteiskuntaa kolonisoiva vihamielinen valloittaja. Se on inhimillistä toimintaa, joka erilaisissa ympäristöissä saa erilaisia muotoja eikä toisaalta uppoa millään sektorilla valmiisiin lokeroihin.

Hyvä hankintalainsäädäntö, koskipa se sitten julkisia hankintoja yleensä tai rajatumminkin SGEI-palvelujen järjestämistä kannustaa tämän moniulotteisen kokonaisuuden huomioimiseen. Se antaa myös riittävästi välineitä monimuotoisten hankintojen toteuttamiseen käytännössä.

Missä mitassa SGEI:tä Suomen maaseudulla tullaankaan soveltamaan, lähtökohtana on palveluntuottajan valinta avoimella ja syrjimättömällä menettelyllä. Nykyisessä hallitusohjelmassa todetaan, että komission SGEI reformin jälkeen selvitetään kansallisesti mahdollisen SGEI menettelytapalain tarve. Yhtenäisillä menettelytapasäännöillä voitaisiin varmistaa oikeusvarmuus sekä se, että SGEI-järjestelyt toteutetaan kordinoidusti ja avoimesti. Kun SGEI sääntöpaketti on julkaistu, tulee myös käytännön tasolla arvioitavaksi kuinka ”käyttökelpoinen” väline SGEI-sääntely jatkossa tulee olemaan. Riittävän informaation antaminen SGEI-sääntelyn todellisesta sisällöstä on siis tarpeen.

8 Keskustelunavauksia tutkimuksen jälkeen

Tapani Köppä* ja Ritva Pihlaja**

*emeritus tutkimusjohtajaprofessori, maaseutusosiologian dosentti Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti
Osuustoiminnan ja yhteisötalouden asiantuntija SGEI-tutkimushankeryhmässä

**erityisasiantuntija, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, kansalaistoiminnan teemaryhmä
Maaseudun palvelujen asiantuntija SGEI-tutkimushankkeessa, hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja

Tässä tutkimuksessa paneudutaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin. Näihin ns. SGEI (services of general economic interest)¹⁰⁵ -palveluihin voidaan soveltaa julkisen palvelun velvoitetta palvelun tuottajalle silloin kun palvelun saatavuus ei toteudu markkinoilla. SGEI-välineellä voidaan vaikuttaa siihen, että verotuksen kautta koottua julkista tukea ohjataan yritysten¹⁰⁶ toiminnan kautta tällaisten välttämättömiksi arvioitujen palvelujen¹⁰⁷ tuottamiseen.

Kansalliset käytännöt kansalaisten tarvitsemien palvelujen järjestämiseksi vaihtelevat EU:n jäsenmaissa suuresti vahvasta julkisen palvelujärjestelmän roolista yksityisen sektorin keskeiseen merkitykseen. Myös kansalaisjärjestöjen toiminta palvelujen tuottajana vaihtelee suuresti eri maissa, samoin kuin perheen ja suvun rooli välttämättömän avun tarjoajana.

Julkisen talouden niukentuminen on vauhdittanut palvelujen ulkoistamista ja kumppanuusratkaisuja, joissa markkinakilpailun tai julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaistoiminnan yhdistelmien keinoin on pyritty turvaamaan palvelujen tuotanto ja niiden saatavuus.

Euroopan maaseutumaisimpana maana Suomessa markkinoiden toimivuuden puutteet asettavat palvelujen tuottamiselle erityishaasteita. Niihin vastaamiseksi tarvitaan yhteistyötä ja kokonaisnäkemystä, jossa markkinatalouden ja julkisen palvelutuotannon rinnalle nostetaan myös kansalaisyhteiskunnan taloudellinen palvelutoiminta. Kilpailua ja valtiontukia koskevan normiston tulisi taipua tämän kokonaisnäkemysten tavoitteisiin.

Tutkimus *Maaseudun palvelut valinkauhassa* tarjoaa paljon rakennuspuita aihepiirin pohtimiseen ja käytäntöjen edistämiseen. Aiheen tarkastelu vie tutkijat ja lukijat elävien käytäntöjen pariin, viranomaisvalmistelun käsitte maailmaan ja etsimään teorioista perustelua johdonmukaisen politiikkaohjauksen tueksi. Tuloksena on koskettavan ajankohtaista tietoa palveluista, joiden saatavuus ja saavutettavuus on maaseudulla kriittisellä tasolla. Tutkimuksen tuloksena on tietoa kilpailutuksen kipukohdista ja ristiriitaisista käsityksistä, mikä kaiken tämän taustalla on taloudellisen toiminnan tarkoitus.

Tutkimusraportti kuvaa vakuuttavasti, miten maaseudun erityispiirteet, kuten harva asutus ja väestöpohjan pienuus yhdistyneenä alueen maantieteelliseen laajuuteen rajoittavat markkinaperusteisten organisaatioiden toimintamahdollisuuksia. Tämä asettaa julkiselle sektorille erityisvaatimuksia sekä palvelujen järjestäjänä että yritystoiminnan edellytyksistä huolehtijana (*Olli Wuoren tutkimusosuus*).

Tutkimuksessa tuodaan esiin maaseudun keskeisiä palvelutarpeita ja niiden uusia ratkaisumahdollisuuksia (*Marika Kettusen, Hanna Moilasen ja Eliisa Trobergin tutkimusosuudet*). Aiemmin muun muassa maa-

¹⁰⁵ SGEI on käännetty suomeksi *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut*. Sen synonyyminä näkee käytettävän myös käsitteitä yleishyödylliset taloudelliset palvelut ja yleistä taloudellista etua koskevat palvelut (KOM 2011).

¹⁰⁶ TEM:n SGEI-esitettä seuraten tässä tarkoitetaan yrityksellä laajasti kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia organisaatioita (TEM 2010).

¹⁰⁷ Komission tiedonannossa KOM(2011) käytetty muotoilu: kaikkien kansalaisten jokapäiväisen elämänsä ja talous- ja yhteiskuntaelämään osallistumisen kannalta olennaiset palvelut. Suomessa ei tällaista kansallista muotoilua ole.

seudun sopimuksellisuusteemaryhmä on ansiokkaasti kartoittanut maaseudun pieniä, hajanaisia tehtäviä ja selvittänyt niiden rahoitusta ja organisointia (MTT 2006, Lindqvist ym. 2006, Siirilä 2010). Nämä aiemmat työt ja käsillä oleva tutkimus antavat hyvän pohjan jatkotyötä ja maaseudun SGEI-palvelujen määrittelyä ja SGEI-välineen käytön poliittisten perusteiden arviointia varten.

Isot mannerlaatat liikkuvat Euroopassa...

Tarkasteltaessa sitä, miten Euroopan komissio tai eri EU-jäsenvaltiot puhuvat SGEI-palveluista ja -käytännöistä, voidaan huomata kolme yhteistä nimittäjää: *käsitteet horjuvat, kansalliset tulkinnat vaihtelevat ja vallitsee epätietoisuus siitä, missä menevät EU:n ja kansallisen päätösvallan rajat.*

Leimallista on myös jatkuva muutos. Komissio on ahkerasti muuttanut lainsäädäntöä ja ohjeistuksia.

Tässä tutkimuksessa kiinnitetään aiheellisesti huomiota siihen, että paikallisilla ja alueellisilla toimijoilla on suuri haaste pysyä ajankohtaisen tiedon tasalla (*Michael Kullin tutkimusosuus*). Onkin täysin perusteltua kysyä, millä tavoin tieto EU-tasolla tehdyistä päätöksistä kulkee niitä käytännössä soveltaville hallinnon ja toiminnan tasoille kuntiin, kylille ja palveluja tuottaviin yrityksiin ja järjestöihin? Ja miten tämä usein hyvin monimutkainen tieto on ymmärrettävissä ja käytäntöön omaksuttavissa? Tutkimus antaa aihetta epäillä, että tiedon siirtymisessä ja ymmärrettävyydessä on suuria ongelmia, niin monimutkaisia ja vaikeaselkoisia komission SGEI-asiakirjat ovat, jopa tutkijoille. Vain asiaan hyvin perehtyneet juristit ymmärtävät varmemmin, mistä on kysymys, ja hekin lähinnä juridiselta kannalta. Laajemmat yhteiskuntapoliittiset tai maaseutupoliittiset SGEI-tulkinnat ovat heillekin haasteellisia.

Komission viimeisimpien, vuonna 2012 voimaan astuvien muutosten tavoitteena on soveltaa yksinkertaisempia sääntöjä pieniin toimijoihin, jotka toimivat paikallisesti tai pyrkivät sosiaalisiin tavoitteisiin (Euroopan komissio 2012). Komissio siis pyrkii yksinkertaistamaan SGEI-säädöksiä.

Havaittavissa on ollut myös huomattavasti näitä kosmeettisia linjantarkistuksia isompia periaatteellisia ja poliittisia muutoksia EU-tason valmistelussa. Nämä uudet painotukset heijastavat markkinatalouden, julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimintajärjestelmien muutoksia, ikään kuin mannerlaattojen liikkeenä ja kohtaamisena.

Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen purkautuminen julkisen palvelujärjestelmän sisältä markkinatalouteen on lisännyt painetta EU:n kilpailusäädösten soveltamiseksi myös näiden palvelujen hankintaan. Tämän seurauksena on syntynyt sekä periaatteellisia että käytännöllisiä ongelmia sovittaa yhteen toisaalta niitä tavoitteita, joita sisämarkkinoiden vapauttamiseksi on EU-tasolla asetettu ja toisaalta niitä perusoikeuksia, joista kukin jäsenvaltio on omassa kansallisessa lainsäädännössään päättänyt. Koska yleistä taloudellista etua koskevat palvelut rinnastuvat yleishyödyllisen käsitteeseen, joudutaan kilpailusäädöksiä niihin sovellettaessa sovittamaan yhteen toisilleen vieraita, jopa vastakkaisia markkinatalouden ja yhteisötalouden toimintaperiaatteita ja -käytäntöjä.

Nämä ristipaineet ovat Euroopassa nähtävissä ainakin kolmella suunnalla:

1. Kun Euroopan unioni vuonna 1992 hyväksyi ensi kertaa sisämarkkinoiden tehostamiseen tähtäävän asiakirjan, Single Market Actin, se heijasteli tuolloin voimakkaasti uusliberaalia talousajattelua. Parhaillaan valmisteltavana oleva uusi Single Market Act on painotuksiltaan toisenlainen. Siinä puhutaan sosiaalisesta markkinataloudesta ja nostetaan yleishyödyllisten palvelujen kansalaisoikeusluonne vahvasti elinkeinovapauden rinnalle. Uutta järjestystä sovitetaan *Single Market Actiin*, jonka on määrä valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä.
2. Toinen merkittävä oire markkinatalousideologian muutospaineista on Euroopan parlamentin vuonna 2009 hyväksymä *päätöslauselma yhteisötaloudesta* (EP 2009). Päätös tehtiin lähes yksimielisesti europarlamentaarikko Patrizia Toyan laatiman aloitteen pohjalta. Päätöksessä nostetaan esille tarve tunnistaa ja ottaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden lainsäädännössä huomioon ne organisaatiot, joiden lähtökohtana on taloudellisen voiton tavoittelun asemesta yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen tai tietyn väestöryhmän, kuten lasten, vanhusten tai vammaisten tarpeisiin vastaaminen.

3. Kolmas oire eurooppalaisen uusliberaalin talousajattelun muutospaineista näkyy keskustelussa, jota käydään *kansalaisten perusoikeuksien ja EU:n neljän perusvapauden – tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääoman vapaan liikkuvuuden – keskinäisestä ristivedosta*. Perusoikeuksilla tarkoitetaan kansalaisten keskeisiä oikeuksia, joita julkinen valta on sitoutunut eri tavoin suojaamaan ja edistämään, ja ne on kirjattu joko Euroopan unionin perusoikeuskirjaan tai jäsenvaltioiden omiin perustuslakeihin. Eurooppalaisessa keskustelussa on ollut kuultavissa kovenevia äänenpainoja sen puolesta, että kansalaisten perusoikeudet tulisi ottaa yhtä tosissaan kuin taloudelliset argumentit tai kilpailun edistäminen sisämarkkinoilla. Unionin neljää perusvapautta on kuitenkin kuvattu ”superperusvapauksina”, joilla on edelleen yliote aitoihinkin perusoikeuksiin. (Ojanen 2010)

...entä Suomessa?

Tämän tutkimuksen perusteella (*Marika Kettusen ja Hanna Moilasen tutkimusosuudet*) on perusteltua vakavasti peräänkuuluttaa edellä kuvatun kaltaista keskustelua myös Suomessa monien palvelujen sekä kansalaisryhmien ja ennen kaikkea maaseudun palvelujen kohdalla.

Suomi on EU-jäsenvaltiona omaksunut kautta linjan uusliberalistiset talousopit myös julkisten palvelujen kohdalla: palvelujen hankkiminen yrityksiltä ja järjestöiltä yleistyy edelleen, julkiset hankinnat on kilpailutettava myös sosiaalipalveluissa ja on omaksuttu yleisesti linjaukset siitä, ettei julkisella tuella tule aiheuttaa edes potentiaalisia kilpailuhaittoja.

Tämän ja aikaisempien tutkimusten (mm. Pihlaja 2010) tulokset antavat pohjaa väittää, että näillä uusliberaaleilla ja EU:sta kömpelösti Suomeen tuoduilla politiikan teon välineillä on uhattu jopa kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. *Miksi kilpailu ja sen vääristäminen on nostettu niin keskeiseksi yhteiskunta- ja talouspolitiikan argumentiksi myös maaseutumaisilla, harvaan asutuilla alueilla, joilla palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ovat kilpailua tai sen vääristämistä jatkuvasti suurempi ongelma?*

Koko kysymys siitä, vääristääkö peruspalvelujen turvaamiseksi maksettava julkinen tuki kilpailua, ei ole syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla usein edes relevantti. Tätä SGEI-määritelmän keskeistä taustaolettamusta kilpailun vääristämisestä tärkeämpää on kysyä, kuka näillä marginaalisilla alueilla on ylipäättään kiinnostunut matalan tuottavuuden peruspalvelujen tuottamisesta? Monien peruspalvelujen turvaaminen ei ole maaseudulla mahdollista ilman julkista tukea, johtuen pitkien välimatkojen, harvan asutuksen ja pienten asiakasmäärien nostamista kustannuksista. Yhtä valtiontukisäätelyn keskeistä peruseriaatetta, ylikompensointikieltoa, tulisi siis tarkastella myös maaseudun palvelujen tuottamisen korkeampien kustannusten näkökulmasta.

Nämä seikat tulee ottaa huomioon paitsi maaseudun asukkaiden tasavertaisen kohtelun ja perusoikeuksien näkökulmasta, myös vapaan kilpailun edistämistä puoltavien argumenttien valossa. Viitaten *Michael Kullin* osuuteen tässä tutkimuksessa, Suomessa tulisi käydä perusteellinen keskustelu siitä, mitkä maaseudun palvelut pienimuotoisina, puhtaasti paikallisina ja paikallisten ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseksi tarkoitettuina palveluina ovat sen kaltaisia, että niiden kohdalla on ensi sijassa kysymys ihmisten perusoikeuksien toteuttamisesta. Näiden palvelujen kohdalla kysymys ei ole kilpailusta eikä niillä ole merkitystä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jolloin ne voitaisiin jättää kokonaan valtiontukisäätelyn ulkopuolelle (Kull: “... *the need for a clear definition of what is the meaning and range of “local market” and when do activities stretch beyond the local, which means they have an impact on intra-Community trade and the Single Market.*”). (Euroopan komissio 2012)

Yhteisötalous ja yhteisöllisyyden arvot talouden ja palvelujen uudistamisessa

Yhteisötalouden tunnustaminen poliittista huomiota vaativaksi asiaksi avaa kaksijakoiseen julkisen-yksityinen -asetelmaan merkittävän uuden näkökulman. Onko Euroopan unionin talousohjelmiin tulossa uusi painotus, jossa markkinatalouskilpailun ja julkisen sektorin rinnalla kuullaan myös yhteisötalouden ääntä? Kuten Michael Kull tässä tutkimuksessa tiivistää, asiantuntijajäseniä: *”Aiheen (SGEI) monimutkaisuus ja tulkintojen vaihtelu johtavat toimeenpanossa erilaisiin arviointeihin. Sääntelyn yksinkertaistaminen edistäisi oleellisesti yhteisötalouden organisaatioiden puitteiden muotoutumista ja toimintaedellytyksiä kaikissa jäsenvaltioissa.”*

Talouden monimuotoisuus, markkinoiden toimivuus ja markkinoiden toimijoiden erilaisuus liittyvät keskeisesti markkinoiden, julkisen sektorin ja yhteisötalouden mannerlaattojen liikkeisiin. Näissä rajapinnoissa syntyy tarpeita järjestää esimerkiksi yhteiskunnalliset palvelut uusilla tavoilla, jotka ovat sekä taloudellisesti tehokkaita että sosiaalisesti kestäviä. Tämän tutkimuksen kysymykset yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä sekä yleishyödyllisistä ja yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevista palveluista ovat tämän muutosprosessin ytimessä.

Yhteisötalous, jonka ytimen muodostavat osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, voittoa tavoittelemattomat yhdistykset sekä säätiöt, perustuu ihmiskeskeiseen ja jäsenperusteiseen taloudelliseen toimintaan. Eurooppalaiset tutkijat ovat korostaneet yhteisötalouden roolia yleishyödyllisten tehtävien toteuttamisen mallina, joka tuo palvelutoimintaan asiakaslähtöisyyden ja osallistumisen. Voitontavoittelun sijasta yhteisötalouden organisaatiot jakavat tulokset palvelujen käyttäjille ja hyödyttävät koko yhteisöä.

Yhteisöllisyyteen liittyvät arvot eivät kuulu lähtökohtaisesti tavanomaisen liiketalouden eivätkä myöskään julkisen hyvinvointipalvelutuotannon intresseihin. Elinkeinopolitiikassa yhteisötalouden käytännöt törmäävät usein kilpailudirektiiveihin tai niiden uusliberalistisiin tulkintoihin virkakoneistossa. Yhteisötalouden organisaatioilla on näin ollen tärkeä tehtävä niiden toimintaan liittyvien arvojen, periaatteiden ja käytäntöjen saattamisessa mukaan talous- ja yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun sekä elinkeinojen ja palvelujen kehittämisen käytäntöihin. Yhteisötalouden omaleimaisuuden esiin nostaminen vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa ja yhteisöllisyyttä markkinatalouden kapea-alaisen talouskäsitteen avartajana ja monipuolistajana.

Missä kaikkialla yhteisötalous ja yhteisöllisyyden arvot tulisi ottaa huomioon? Kuten edellä todettiin, ne tulisi nostaa esille *talous- ja yhteiskuntapolitiikassa* sekä kaikessa työssä palvelujen ja elinkeinojen kehittämiseksi. Tarvitaan kipeästi myös *yhteisötalouden omat lähtökohdat tunnistavaa ja niitä kunnioittavaa selvitys- ja tutkimustyötä* taloudellisen toiminnan luonteesta, *elinkeino- ja yhdistystoiminnan rajanvedoista sekä kilpailuideologian mielekkyydestä*. Niin ikään yhteisötalouden näkökulmaa kaivataan ajankohtaiseen keskusteluun *yhteiskunnallisen yrittäjyyden* edistämisestä ja sitä koskevista toimenpiteistä. Tähän tutkimukseen liittyen *yhteisötalous ja yhteisölliset arvot tulisi ottaa esille määriteltäessä yleishyödyllisiä palveluja ja yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevia palveluja* (TEM 2010). Euroopan parlamentin päätöslauselma yhteisötalouden edistämisestä on poliittinen tahdonilmaisu, jonka pohjalta toimenpiteille on jo osoitettu suuntalinjat.

Yhteisötalous ja tulevaisuuden maaseudun palvelut

Kansalaistoiminnalla on maaseudulla vahvat perinteet. Maaseudun asukkaiden omatoimisuus, talkoot, keskinäinen apu ja monimuotoinen yhdistystoiminta ovat olleet paikallisen menestymisen ja ihmisten hyvinvoinnin yksi merkittävä kivijalka. Nykytermein maaseudun kansalaistoiminta on aikojen saatossa rakentanut väestöryhmien välistä luottamusta, luonut sosiaalista pääomaa ja synnyttänyt runsaasti erinomaisia sosiaalisia innovaatioita.

Kansalaistoiminta on yhä arvokas voimavara väestön kokoajana yhteistoimintaan yhteisöjen kehittämiseksi. Sen merkitys on jäänyt vähemmälle huomiolle, kun yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ovat korostuneet markkinatalouden vapautta ja julkisen vallan tasa-arvoisuutta ja oikeudenmukaisuutta korostavat tehtävät. *Kansalaisyhteiskunnan arvo näiden rinnalla on, että se tuo välittämisen, huolenpidon ja altruismin arvot myös talouteen.*

Tutkimuksen näkökulmaksi maaseudun SGEI-palveluihin annettiin lähtökohtaisesti markkinoiden toimivuuden puutteet. Ilmaisuu on defensiivinen. Markkinatalouden oletukset myönnetään yleisestikin uskomuksiksi, ei vain maaseudun oloissa. Toimivat markkinat ovat teoreettinen ideaali, ei reaalityodellisuutta.

Empiirisesti voidaan siis puhua epätyypillisistä markkinoista, joiden vallitessa taloudellisille aktiviteeteille riittää tarvetta ja mielekkäitä tehtäviä. *Yhteisötalous voi tarjota tuoreen ja raikkaan näkökulman uusien ratkaisujen löytämiseen ja maaseudun epätyypillisten markkinoiden kasvulle:*

- Esimerkiksi hyvinvointialan järjestöjen yhdessä perustamat *hoivaosuuskunnat* voisivat tuottaa maaseutukunnille kokonaisvaltaisia hyvinvointipalveluja. Tällaiset ammattimaisesti toimivat, kansalaisjärjestöjen omistamat ja johtamat osuuskunnat voisivat olla vaihtoehto monikansalliselle terveydenhoitoalan yritysketjuille.

- Tulevaisuudesta puhuttaessa pitää uskaltaa ottaa esille myös ratkaisuja, joita emme tunne, koska niitä ei vielä ole olemassa. Yhteisötalous ei ole ainoastaan tiimiyrityksistä hoivaosuuskunnissa tai kyläyhteisöjen taloudellisia yhteishankkeita, vaikka näissäkin yhä on käyttämättömiä mahdollisuuksia. Yhdistykset voisivat lyöttäytyä yhteen ja tarjota sateenvarjo-osuuskuntien kautta kokonaisvaltaisia palveluja kunnille ja luoda tuekseen paikallista työllisyyttä lisäävää alihankintayrittäjyyttä. Kun asiakasomistajuus on markkinatalouden kilpailussa osoittanut kilpailukykyä vähittäiskaupassa, tuntuu houkuttevalta tarjota samaa toimintamallia myös sosiaali- ja terveyspalveluihin.¹⁰⁸
- *Hyvinvointipalvelujen osuustoiminnallistamiseen* voidaan kytkeä innovatiivisesti myös julkisen sektorin ahdinon ja panikoitumisen vuoksi uhanalaisiksi käyviä palveluja, kuten kyläkoulujen toiminnan turvaaminen uudella yhteistoiminnallisilla ratkaisuilla (opettajaosuuskunnat, internet-ajan kiertokoulu, koulu kylän keskuksena -mallin jatkuva uudistaminen). Kokemukset vesi- ja viemärisuuskuntien toiminnasta antavat nekin arvokasta tietoa mahdollisuuksista organisoida peruspalvelujen kaltaisia tehtäviä uusilla tavoilla.
- Omin avuin maaseutu ei kuitenkaan pysty palveluntarvitsijoiden odotuksiin vastaamaan. On etsittävä liittolaisia. Olisivatko tällaisia kumppaneita esimerkiksi kaupunkeihin muuttaneet maaseudun vanhusten lähiomaiset? Maaseudun ikääntyvä väestö voisi toivottaa tervetulleeksi palveluosuuskunnan, jolta voisi ostaa monenlaisia palveluja ja jonka jäseniksi voisivat liittyä tietyn kylän tai kunnan alueella asuvien vanhusten muualle muuttaneet omaiset. Maaseudulle ohjautuisi palvelujen kehittämisestä aidosti kiinnostuneiden tukea. Vastaavia vertaisyhteisöjä voisi syntyä myös muunlaisiin palvelutarpeisiin esimerkiksi vapaa-ajan asukkaiden parissa, ja toiminta samalla työllistäisi paikallista väkeä. (Sirkkala 1996, Pihlaja 2006 & 2010, Rantanen ym. 2007).
- Maaseudun epätyypillisten markkinoiden kasvulle voisi löytyä ennakkoluulottomia uusia mahdollisuuksia myös maaseudun asumisyhteisöissä, jotka tukevat maiseman ja kulttuurin säilyttämistä, työvaltaisen teknologian sekä ekologisen asumis- ja elämäsmuotojen innovaatioita. Keskusten läheisyydessä, mutta myös muualla maaseudulla, on maa- ja metsätalousalueita, joita ei voida hyödyntää tuotannollisesti raskaan teknologian keinoin. Tällaisten alueiden hoito luonnonmukaisesti ja työvaltaisesti kevyttä uutta teknologiaa samalla kehittäen lisääisi alueiden luonnonmaisema- ja kulttuuriarvoja, loisi sosiaalisesti toimivia yhteisöjä, työpaikkoja sekä palvelutarvetta ja -tarjontaa. Maaseudun uusasutusohjelma toisi maaseudulle työtä ja uusia asukkaita, esimerkiksi maahanmuuttajia.

Talouden monimuotoistuminen ja erilaiset tehtävät voivat luoda maaseudun palveluille suotuisat kehittämisehdot, ei torjuntavoitoina, vaan uudenaikaisena vetovoimatekijänä. Tämä edellyttää kuitenkin, että yhteisötalouden organisaatiot rakentuvat kansalaistoiminnan ja lähiyhteisöjen perustalle ja pystyvät hyödyntämään niiden voimavaroja kilpailuetuina.

Kilpailu ja maaseudun markkinat

Tämän tutkimuksen esimerkitapaukset (*Hanna Moilasen tutkimusosuus*) kertovat, kuinka vapaata kilpailua edistävien säädösten ja niiden tulkintojen ylilyönnit ovat käytännössä muodostuneet uhkaksi turvata maaseudun asukkaiden palvelut, jopa heidän perusoikeutensa. Tällainen politiikka ja tulkinnat ovat uhka myös yhteisötalouden peruslähtökohtien mukaiselle kansalaisten omaehtoiselle taloudelliselle yhteistyölle, jossa yhteisöjen kokonaisedut ovat yritysten markkinavoittoja tärkeämpi tavoite.

Kilpailutuksesta on tullut uusliberalistisen talous- ja elinkeinopolitiikan kenttätyöväline, joka vaatii erityisesti pieniltä kansalaisyhteiskunnan toimijoilta kohtuutonta markkinatalouskilpailun pelisääntöjen noudattamista ja niistä raportointia. Kun asian ilmaisee kärjistäen, *paikallisyhteisöt joutuvat kilpailuttamaan viranomaisvalvonnassa omaa olemassaoloaan*, kun niiden ei enää sallita soveltaa paikallisia kumppanuuk-

¹⁰⁸ Esimerkkinä ajankohtaisista keskustelunavauksista mainittakoon asiantuntijapuheenvuoro Keski-Suomen seututerveyspalvelujen osuustoiminnallistamisesta (Luoma 2012). Osuustoiminnalliset ratkaisut ovat käyttämätön mahdollisuus, tervetullut innovatiivinen näkökulma palvelurakenteiden uudistamiskeskusteluun, jota voisi tarkastella laajasti hyvinvointipalvelujen saralla.

sia ja toimivaksi todettuja yhteistyöverkostoja. Tämä tuskin voi olla kilpailutuksen tarkoituksena, sotiihan se EU-linjausten toissijaisuuden (subsidiariteetin) periaatetta vastaan.

Toisaalta *kilpailutusvaatimus suosii käytännössä markkinatalouden vahvoja toimijoita*. Suuret yritykset pystyvät esimerkiksi palvelualan ketjuina estämään aloittavien kilpailijoiden markkinoille tulon ja syrjäyttävät markkinoilta ”kilpailua vääristävät” pienet paikalliset yritykset ja yhdistykset, jotka eivät pysty tarjouskilpailuun vastaamaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä on pienilläkin maaseutupaikkakunnilla jouduttu turvautumaan ulkomaisessa omistuksessa olevien suurten yritysten apuun. Onko tämä kestävä tapa järjestää palvelut julkisen talouden niukentuessa ja palvelujen kysynnän kasvaessa? Vahvistaako tällainen politiikka ja toimintatavat paikallista taloutta ja elinvoimaa? Asiakassuhteiden pitkäjänteisyyttä, kokonaisvaltaista huolenpitoa samoin kuin yhteisöjen kokonaisuutena ei edelleenkään osata vaatia kilpailutuksessa näkyviin. Seuraukset saattavat kohtalokkaasti heikentää kansalaisyhteiskunnan ja paikallistalouksien elinvoimaisuutta.

Tähän asti on linjattu, että kilpailun olemassaolo ja markkinoiden toimivuus tai toimimattomuus tulee esimerkiksi kunnissa osoittaa hankintamenettelyn kautta. Jos muissa Euroopan maissa on löytynyt poliittista rohkeutta nostaa paikallisten asukkaiden käyttämät paikalliset sairaalat ja uima-altaat esimerkkeinä paikallisista toiminnoista (Euroopan komissio 2012), joilla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, olisi Suomessakin kyettävä muodostamaan yhteinen poliittinen tahtotila siitä, miten meillä toimitaan välttämättömien peruspalvelujen kohdalla.

On käsittämätöntä, että komission asiakirjoissa puolustetaan paikallisen väestön käyttämiä uima-altaita, kun samaan aikaan meillä Suomessa ei kanneta huolta esimerkiksi maaseudulla kotonaan, usein vielä vaatimat-
tomissa olosuhteissa asuvien ikäihmisten kotona asumista tukevista palveluista. Kuntien varat eivät ole enää
vuosiin riittäneet tällaisten palvelujen tarjoamiseen eikä niiden tuottaminen ilman julkista tukea ole mah-
dollista, varsinkaan pitkien etäisyyksien haja-asutusalueilla. Nämä ovat paikallisia palveluja, joilla tuskin
on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Monet järjestöt ovat tarjonneet tällaisia palveluja, mutta
kilpailuneutraalisuuden korostaminen on vienyt niiltä toimintamahdollisuudet. Ikääntyvässä maaseutumai-
sessa Suomessa tulee löytää vastaus, miten tällaisten palvelujen rahoitus halutaan hoitaa. Komissio korostaa
jäsenvaltioiden omaa harkintavaltaa näitä määriteltäessä. *Miksei Suomi käytä sille annettua harkintavaltaa?*

Poliittista asiantuntemusta, tahtotilaa ja kansallista rohkeutta on paikallaan peräänkuuluttaa myös siinä, *mil-
loin on kysymys taloudellisesta toiminnasta*. Taloudellisena toimintana pidetään EU:n oikeuskäytännössä
kaikkea palvelujen ja tavaroiden tarjoamista markkinoilla riippumatta toiminnan tarkoituksesta, palvelun-
tuottajan oikeudellisesta muodosta tai siitä, miten palvelu rahoitetaan. Valtiontukisääntöjä sovelletaan siis
ainoastaan silloin, kun toimintaa harjoitetaan markkinaympäristössä.

Sen määrittelemisen, milloin tietyille palvelulle on olemassa markkinat, on maaseutumaisessa Suomessa
erittäin keskeinen tehtävä. Syrjäisyys, pitkät välimatkat, harva asutus, pienet asiakasmäärät, ja monilla
alueilla alhainen tulotaso tarkoittavat käytännössä, etteivät kyseiset markkinat houkuttele taloudellisia
toimijoita. Edellä jo kysyimme, *ovatko maaseudun palvelut pienimuotoisina, paikallisina ja paikallisten
ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseksi tarkoitettuina palveluina lainkaan sen kaltaisia, että ne vaikuttaisivat
jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?*

Edelleen tulisi määritellä, ovatko lakisääteiset tai arjessa selviytymisen kannalta muut välttämättömät sosi-
aalipalvelut ylipäättään taloudellista toimintaa vai olisiko niiden kohdalla oikeampaa puhua ei-taloudellisista
palveluista? Ei-taloudelliset palvelut ovat palveluja, jotka ovat EU:n listaamien kriteerien mukaan muun
muassa solidaarisuuteen perustuvia, lakisääteisiä, kaikille avoimia palveluja, jotka toteuttavat yhteiskun-
nallisia tehtäviä, jotka maksetaan verovaroin, joiden tehtävä on yksinomaan sosiaalinen, ja jolla toiminnalla
toteutetaan kansallisen yhteisvastuun periaatteita. (Ojala 2010, Euroopan komissio 2012)

Esiin nousee siis kaksi kysymystä:

1. Miksei Suomi yhtenä Euroopan syrjäisimmistä ja maaseutumaisimmista maista ole nostanut EU:ssa esille peruskysymystä siitä, ettei markkina- ja kilpailulogiikka yksinkertaisesti toimi syrjäisillä, pitkien etäisyyksien ja pienen väestöpohjan alueilla? Komission tuoreessa päätök-
sessä (Euroopan komissio 2012) todetaan, sanatarkka lainaus: ”*Valtiontukisääntöjä sovelle-
taan ainoastaan silloin, kun tiettyä toimintaa harjoitetaan markkinaympäristössä. Sen vuoksi
joidenkin palvelujen taloudellinen luonne voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi poliit-*

tisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn palvelun luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Mikä ei ole tänään markkinatoimintaa, voi muuttua sellaiseksi tulevaisuudessa, ja päinvastoin. ... Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsite on kehittyvä käsite, jonka merkitys riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista ja poliittisista mieltymyksistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa.”

2. Toinen keskeinen kysymys on, miksei maaseudun sosiaalipalveluja ole Suomessa määritelty ei-taloudelliseksi palveluiksi, jolloin valtiontukisäätely ei koskisi niitä. Edellä listatut ei-taloudellisten palvelujen kriteerit vastaavat monia peruspalveluja, joiden järjestämisestä kunnat ovat vastuussa. Monet maaseutukunnat hankkivat nämä palvelut yrityksiltä ja järjestöiltä ja joutuvat ne kilpailuttamaan, toisin kuin monissa muissa EU-maissa, joissa sosiaalipalvelut on rajattu julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön ulkopuolelle. Miksei Suomessa ole lainkaan käyty keskustelua siitä, mitkä ovat meillä ei-taloudellisia palveluja ja mitkä taloudellisia palveluja? Sosiaalipalvelujen sisällyttäminen julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön on vain yksi kuvaava esimerkki siitä, miten vahvasti uusliberalistiset arvot yhä ohjaavat suomalaista päätöksentekoa.

Kilpailua maaseudun asukkaiden hyvinvoinnista

Tämän tutkimuksen päähuomion kohteena ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät ns. SGEI-palvelut ja maaseutu. Tutkijat ovat etsineet vastauksia kysymykseen, mitkä ovat niitä yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluja, jotka maaseudun olosuhteissa voitaisiin määritellä SGEI-palveluksi.

Mitä tarkoitetaan *yhteiskunnallisesti tärkeällä palvelulla*? Siitä ei ole yksiselitteistä määritelmää, vaan kysymys on poliittisesta arvovalinnasta. Jos palvelu katsotaan yhteiskunnallisesti todella tärkeäksi eikä markkinoilla ole riittävästi palveluntarjoajia, palvelun saatavuus voidaan turvata SGEI-määrittelyllä ja julkisen palvelun velvoitteella. Tämän määrittelyn voi tehdä joko kunta tai valtio.

SGEI on usein nähty ratkaisuna tai jopa ihmelääkkeenä säilyttää palvelut lähellä maaseudun asukkaita. On kuitenkin huomattava kaksi tärkeää seikkaa. Ensinnäkin SGEI-menettely on hallinnollisesti raskas ja monimutkainen, EU vaatii säännölliset raportit, eikä määrittely SGEI-palveluksi poista kilpailuttamisvelvoitetta tai anna vapautta maksaa julkista tukea ilman ehtoja. Toiseksi SGEI-määrittely ei tuo automaattisesti euroakaan lisää rahaa palvelun tuottamiseen. Kysymys siitä, miten tärkeimmät palvelut pystytään tulevaisuudessa rahoittamaan, säilyy SGEI-määrittelyistä riippumatta.

On monesti houkuttelevan helppoa piiloutua poliittisten muotisanojen tai EU-terminologian taakse. SGEI-problematiikkaa avattaessa olisikin osuvampaa puhua välttämättömistä peruspalveluista, jotka yhteisin verovaroin halutaan turvata niin, että kansalaiset ovat yhdenvertaisia riippumatta siitä, missä kunnassa tai alueella sattuvat asumaan.

Kun tämän tutkimuksen taustalla oleva peruskysymys välttämättömistä peruspalveluista riisutaan tällä tavoin EU-termeistä paljaaksi, ollaan kasvotusten niiden samojen vaikeiden kysymysten kanssa, jotka liittyvät ajankohtaisiin hankkeisiin kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi:

- Maaseutukuntien ikärakenteen ja huoltosuhteen vinoutuessa ollaan muutamien vuosien kuluttua tilanteessa, jossa veroeurot eivät enää riitä nykyisten lakisääteisten palvelujen järjestämiseen ja palveluverkoston ylläpitämiseen.
- Rohkeassa ja aitoja tulevaisuuden ratkaisuja etsivässä poliittisessa keskustelussa tulisi tarkastella sitä, mitkä välttämättömät peruspalvelut turvataan kansalaisille julkisin varoin, yhdenvertaisesti, riippumatta siitä, missä he asuvat. Samassa yhteydessä on osoitettava, miten nämä palvelut rahoitetaan.
- Välttämättömien peruspalvelujen turvaamisessa erityisesti harvaan asutuilla alueilla markkinaehtoiset ratkaisut eivät useinkaan toimi eikä todellista kilpailua ole.
- Väestön vähentyessä myös monien kaupallisten palvelujen kannattavuus heikkenee, jolloin julkisen vallan tulee ratkaista, miten sen on toimittava näiden palvelujen saatavuuden ja saatavuuden varmistamiseksi maan eri osissa.

Esiin nousee kahden erilaisen yhteiskuntapoliittisen näkemyksen taistelu hegemoniasta niin Euroopassa kuin meillä Suomessakin. (1) Kilpailun edistämistä painottava politiikka kiinnittää huomiota ensi sijassa *palvelun järjestäjään ja tuottajiin*, siihen, että julkisen vallan on kohdeltava tuottajia avoimesti, syrjimättömästi ja tasapuolisesti. (2) Perusoikeuksia, palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta peräänkuuluttavassa politiikassa kärkeen nostetaan *palveluja ja apua tarvitsevan kansalaisen hyvinvointi*. On perusteltua kysyä, voidaanko näkökulmaerojen välille löytää tasapainoa pelkästään markkinataloudellisin argumentein.

Tutkimuksemme ydinkysymys tiivistyy siihen, millaisia ratkaisuja välttämättömien peruspalvelujen rahoitukseen kehitetään, kun kuntien resurssit vähenevät eikä palvelujen tuottaminen ilman julkista tukea ole mahdollista. Tämä edellyttää taloudellisen toiminnan kokonaisuuden ja moninaisuuden ottamista huomioon, kun SGEI-palveluista puhutaan ja valtioneuvostossa ja ministeriöissä ryhdytään valmistelemaan SGEI-palveluja koskevaa puitelakia.

Lähteet

- Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 2011.
- Eisto, I., Palviainen, S., Pohjonen, S. & Vihinen, H. (toim.). 2006. Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa. Maa- ja elintarviketalous 80. MTT Taloustutkimus.
- European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI))
- Euroopan komissio. Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvostojen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 2012/C 8/02. 11.1.2012.
- Euroopan komissio. Uudet säännöt yleishyödyllisille taloudellisille palveluille. Lehdistötiedote 20.12.2011.
- KOM. 2011. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle,
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti. Saatavissa internetistä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:fi:PDF>
- Koski, E. & Lindqvist, P. 2006. Palvelut paikallisesti organisoituna – Maaseudun palvelusopimusprosessit Kyrönmaan kokeilussa. Levon-instituutin julkaisuja 121.
- Köppä, T. 2010. Yhteisötalous yrittäjyyden uusien muotojen kasvualustana maaseudulla. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 69. Mikkeli.
- Laki julkisista hankinnoista. Saatavissa internetistä: www.finlex.fi
- Luoma, J. (toim.). 2012. Akuutti 28.2.2012. Saatavissa internetistä: http://ohjelmat.yle.fi/akuutti/osuuskunnista_apu_julkiseen_terveydenhuoltoon
- Ojala, M. 2010. Yleishyödylliset palvelut, valtionavustukset ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriö. OSMO 41/2010.
- Ojanen, T. 2010. EU-oikeuden perusteita. Edita.
- Pihlaja, R. 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19. Mikkeli.
- Pihlaja, R. 2006. Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori. Helsinki.
- Rantanen, M., Kangaspunta, K. & Laanterä, S. (toim.). 2007. Ilo toimia yhdessä. Uusia näkökulmia hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 20. Mikkeli.

Siirilä, H. (toim.). 2010. Sopimalla palveluita. Käytännön ratkaisuja. Sopimuksellisuusteemaryhmä.

Single Market Act: A Response from the European Scientific Community. 2011.

Sirkkala, R. 1996. Kylätoiminnasta sosiaaliseen yrittäjyyteen. Helsingin yliopisto osuustoimintainstituutti.

TEM 2010. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI). Esite. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Liite 1. SGEI-politiikkadialogin osanottajat 8.11.2011

Päivi Heimonen	Sininauhaliitto
Jarmo Hänninen	Idekoop
Asta Juntunen	Sininauhaliitto
Anne Kalmari	Eduskunta
Marika Kettunen	SGEI-hanke
Seija Kivinen	VM
Lea Konttinen	Sitra/Maamerkit-ohjelma
Eeva Kuuskoski	Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys ry.
Tapani Köppä	SGEI-hanke/HY
Tarja Lukkari	YTR/Harvaan asutun maaseudun teemaryhmä
Jaana Merenmies	Syfo Oy
Hanna Moilanen	SGEI-hanke/HY
Inkalotta Nuotio	TEM
Ritva Pihlaja	YTR/Kansalaisjärjestöteemaryhmä
Pekka Pättiniemi	Kansan Sivistystyön Liitto ry.
Hannu Rutanen	Sininauhaliitto
Sini Sallinen	Kuntaliitto
Markus Seppelin	STM
Outi Tikkanen	Suomen kylätoiminta ry
Eliisa Troberg	SGEI-hanke/HY
Eero Uusitalo	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä
Eeva Vahtera	TEM
Hilkka Vihinen	SGEI-hanke/MTT

Liite 2. Tiivistelmä tutkimushankkeen ja 8.11. politiikkadialogin tuloksista¹⁰⁹

Euroopan unionissa keskustellaan julkisten palveluiden järjestämisen ehdoista. Julkiset palvelut eroavat historiallisista ja poliittisista syistä hyvinkin paljon jäsenvaltiosta toiseen. Suomen perustuslaki takaa kaikille yhtäläiset peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Julkinen sektori voi tarjota palvelut kansalaisille joko tuottamalla ne itse tai ostamalla ne yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajilta.

Yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvat voittoa tavoittelemattomat palvelut (esim. oppivelvollisuuden mukainen koulutus ja sosiaaliturva), yhteiskunnan määrätehtävät (esim. turvallisuus ja oikeus) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Yleishyödyllisyydelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta yleensä toiminta mielletään yleishyödylliseksi, jos se ei hyödytä siihen osallistuvia tahoja taloudellisesti. Yleishyödyllisten palveluiden tuotanto voidaan toteuttaa joko viranomaisten omana työnä tai ostopalveluina hankintalainsäädännön kilpailuttamismenettelyn mukaisesti. Termi ”voittoa tavoittelematon palvelu” on ongelmallinen; voittoa tavoittelemattomuus viittaa toimintatapaa. Olisikin osuvampaa ja konkreettisempaa puhua peruspalveluista, jotka on lakisääteisesti tuotettava yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille.

SGEI – kun palvelujen markkinat eivät toimi

EU-jäsenmaana Suomea velvoittavat kilpailupolitiikan säädökset, joiden mukaan kilpailua ei saa vääristää julkisella tuella. EU:n kilpailupolitiikan lähtökohtana on oletus markkinoiden toimivuudesta ja niiden kautta paranevasta talouden tehokkuudesta. Tämä lähtökohtaoletus on aiheuttanut tarjottamattomia seurouksia maaseutualueilla, sillä harvaan asutuilla seuduilla markkinamekanismi ei aina toimi. Keskeinen kysymys on, toteutuvatko palvelut kansalaisten näkökulmasta markkinakilpailun kautta vai tarvitaanko joissain tilanteissa yhteiskunnan asettama julkisen palveluntuotannon velvoite, joka mahdollistaa julkisen tuen maksamisen palvelun tuottajalle.

Tilanteessa, jossa palvelun tuottamiseen ei ole syytä tai toisesta riittävän toimivia markkinoita (esimerkiksi palveluntuottajia on rajoitettu määrä tai vain yksi), palvelu voidaan määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi eli SGEI-palveluksi ja antaa julkisen palvelun velvoite palvelun saatavuuden turvaamiseksi. Korvauksena palvelun tuottamisesta voidaan maksaa korvaus julkisista varoista.

SGEI-palveluiksi (Services of General Economic Interest, suomeksi *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut*) luokitellaan sellaiset taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät yleishyödylliset palvelut, joita ei saada hankittua toimivilta markkinoilta normaalia hankintamenettelyä käyttäen, ts. kilpailuttaminen ei syytä tai toisesta onnistu. SGEI-palvelut eroavat muista palveluista siten, että viranomaisten on turvattava niiden tarjonta kaikissa olosuhteissa.

SGEI-palveluissa on kyse yhteiskunnallisesti tärkeistä palveluista. Yhteiskunnallisesti tärkeälle palvelulle ei ole yksiselitteistä määritelmää, vaan kyse on poliittisesta arvovalinnasta. Mitkä palvelut määritellään niin tärkeiksi, että niiden saatavuus voidaan turvata tarvittaessa julkisen palvelun velvoitteella?

Kilpailutuksen tarjottamattomat vaikutukset maaseudulla

Maaseudulla palvelut liittyvät kiinteästi alueen elinkelpoisuuteen ja elinvoimaisuuden säilyttämiseen. Maaseudun markkinat ovat usein niin ohuet pitkien etäisyyksien ja asukkaiden usein heikon maksukyvyn takia, että palvelumarkkinoilta odotettavat voitot ovat pienet tai olemattomat. Toimivat palvelukonseptit on käytännössä kursittava kokoon tarkasti paikallisia oloja vastaaviksi usein eri ammatteja yhdistellen, eikä tämä läheskään aina ole mahdollista kokonaan ilman julkista tukea. Jos palveluntarjoaja – useimmiten kunta – pyrkii tavoitteeseensa kutakin sektoria erikseen kilpailuttaen hinta pääkriteerinään, on uhkana, että maaseudun palvelut heikkenevät tai ne jäävät kokonaan tarjoamatta. Kilpailupolitiikka ja erityisesti kilpailuttamisen toteutustapa maaseudun oloissa on johtanut palvelujen ja maaseudun elinvoiman tarjottamattomaan heikentymiseen.

Julkisissa hankinnoissa on maaseudun oloissa olennaista pyrkiä kokonaistaloudellisiin ja kokonaishyvinvointia lisääviin ratkaisuihin sektorikohtaisen osuoptimoinnin sijasta. Tällä hetkellä kuntien menettelytavat

¹⁰⁹ Tilaisuuden järjesti Maaseudun SGEI-tutkimushanke, jossa on mukana MTT Taloustutkimuksen ja Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin Mikkelin yksikön tutkijoita. Hankkeen rahoittaa Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

eivät tätä juurikaan tue. Kilpailun vääristämisen pelossa on ajettu alas toimiviakin järjestelmiä, kuten seuraava esimerkki Keski-Suomesta Kannonkoskelta kuvaa.

Vuoskosken kyläyhdistys tuotti Kannonkoskella noin kymmenen vuoden ajan erilaisia kotona asumista tukevia palveluja yhdistelemällä kunnan, Raha-automaattiyhdistyksen ja työvoimahallinnon rahoitusta. Kolmasosa rahoituksesta jäi yhdistyksen oman aktiivisuuden varaan. Summa saatiin kokoon keräämällä pieniä palvelumaksuja ja järjestämällä yhteisiä kulttuuritempauksia.

Toiminta käynnistyi vuonna 1998. Ensin kylän asukkailta kartoitettiin, mitä palveluja he tarvitsevat. Sen jälkeen etsittiin pitkäaikaistyöttömien joukosta henkilöitä, jotka vaikuttivat sopivalta kyläavustajan tehtävään. Toiminta alkoi yhden työntekijän voimin, mutta parhaina aikoina yhdistyksen palkkalistoilla saattoi olla kesäaikaan kuusikin henkilöä. Osa heistä keskittyi kotija pihatöihin, osa teki polttopuita ja raskaampia metsätöitä.

Toiminnan punaisena lankana olivat joustavuus ja ihmisten todelliset tarpeet. Sama työntekijä saattoi lakaista pihaa, pestä ikkunat, siivota, korjata rikki menneen housun lahkeen ja pyöräyttää vielä kakun ennen kotiin lähtöään. Jos kaivattiin apua taulun kiinnittämiseen, työntekijä tarttui vasaraan ja naputti naulan seinään. Asukkaat maksoivat saamastaan avusta pienen palvelumaksun.

Toiminta jatkui noin kymmenen vuotta ja siitä saatiin hyvää palautetta. Paikallisesti tärkeäksi koettu palvelu jouduttiin kuitenkin lopettamaan vuonna 2007 kun Raha-automaattiyhdistys ja kunta vetivät toiminnalta tukensa pois. Yksi syy rahoituksen lopettamiseen oli pelko kilpailun vääristymisestä.

Toiminnan jatkaminen olisi edellyttänyt palvelumaksujen roimaa korotusta. Käytännössä oman kylän vähävaraiset ikäihmiset eivät enää olisi pystyneet maksamaan korkeampia hintoja. Toiminta ei enää olisi vastannut alkuperäistä tarkoitustaan, joten se päätettiin lopettaa.

Vuoskosken esimerkki ei ole yksittäistapaus, vaan se kuvaa laajemmin maaseudun yhdistystoimijoiden ahdinkoa. Aiempina vuosina kehitetyt paikalliset mallit ovat toimineet julkisen osarahoituksen turvin ja tuottaneet hyvinvointia lähiyhteisöille. Pelko kilpailu- ja valtiontukilainsäädännön rikkomisesta on saanut kunnat, valtion viranomaiset ja muut valtakunnalliset toimijat kiristämään omia tuen myöntämisen ehtojaan. Vuoskosken esimerkissä kaikki toiminnan kolme osarahoittajaa ovat joko lopettaneet tuen myöntämisen kokonaan tai kiristäneet oleellisesti sen ehtoja. Osarahoitukselle ei ole löytynyt korvaajaa, koska maaseudun olosuhteissa pitkät välimatkat ja paikoitellen asukkaiden heikko maksukyky hidastavat markkinaehtoisesti toimivien palvelumarkkinoiden syntymisen.

EU ei kuitenkaan edellytä, että Suomessa on ajettava alas toimivia palvelukonsepteja. EU antaa jäsenmaille poliittisen mandaatin määrittellä, miten ja missä asioissa kilpailusäädöksiä yhteiskunnallisesti tärkeiden taloudellisten palvelujen osalta sovelletaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 14 artiklassa on määritelty SGEI-palveluiden tärkeä asema. Jokainen jäsenvaltio määrittelee itse omat SGEI-palvelunsa ja niiden järjestämistavan sekä päättää rahoituksesta ottaen huomioon omat kansalliset erityispiirteensä. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa SGEI-palveluiden määrittelyssä, pl. alat, joista on erikseen säädetty muuta EU-tasolla. Komissio on ilmoittanut ainoastaan varmistasvansa, ettei kansalliseen SGEI-palveluiden määrittelyyn liity ”ilmeisiä virheitä” eikä palvelusta makseta ylikompensaatiota. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan kilpailusääntöjen soveltamisesta voidaan poiketa, jos niiden soveltaminen estäisi yritystä hoitamasta sille uskottua SGEI-palvelun tuottamistehtävää.

Onko palveluntuottajalla väliä?

Jos välttämättömät palvelut päätetään hankkia ostopalveluina, tarjouspyynnössä määritellään hankittavat palvelut ja kilpailun kriteerit. Palvelua tuottavalle yritykselle taloudellisen voiton saaminen voi olla toiminnan ensisijainen tavoite. Käytännössä markkinoilla toimii myös osuuskuntia ja muita yhteisötalouden¹¹⁰

¹¹⁰ Yhteisötalouteen luetaan kuuluviksi osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, yhdistykset, säätiöt ja sosiaaliset yritykset.

toimijoita, joiden julkilausuttuna tavoitteena on palvelujen tuottaminen jäsenilleen tai paikallisyhteisön vahvistaminen, ei niinkään voiton tavoittelu. Voitontavoittelu on eri asia kuin liiketaloudellinen kannattavuus. Kilpailuideologia hämärtääkin näkemystä taloudellisen yhteistoiminnan erilaisia muotoja sekä kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ja yhteistyöstä seuraavaa lisäarvoa.

Esimerkiksi paikallinen, ennen kilpailutusta palveluja tuottanut yhdistys on samalla vaikuttanut monin eri tavoin alueen yhteisöllisyyteen, ihmisten hyvinvointiin ja työllistymiseen. Palvelujen tarjonnasta saatu pieni voitto-osuus on investoitu kyläyhteisön lähipalvelujen turvaamiseen. Kilpailutuksen (usein hieman halvemman hintatarjouksen perusteella) voittaneella alueen ulkopuolisella yrityksellä ei välttämättä ole intressejä alueen laajemman elinvoiman vahvistamiseen. Kunnan yksittäisellä palvelusektorilla on saatettu saada joidenkin tuhansien eurojen säästö, mutta samalla kulut ovat jopa nousseet toisaalla yhdistyksen aiemmin tuottamien oheispalvelujen menettämisen seurauksena.

Palvelun käyttäjän näkökulman huomioiminen riippuu siitä, miten hyvin kilpailuttaja osaa sitä tarjouspyynnöllään vaatia. Sektoreittain palveluja kilpailuttavien viranhaltijoiden pitäisi osata muotoilla ne laadulliset kriteerit, joilla maaseudun asukkaiden hyvin erilaisten tarpeiden toteutuminen taataan kunnan kokonaisuuden kannalta parhaalla tavalla. Yhteiskunnallisiin palvelutuotteisiin tavaroiden kilpailuttamisen laatu-kriteerit eivät sovi. Palvelujen käyttäjän tulisi olla osallisena palvelujen hankinnan prosessissa tuottamistavan valinnasta ja laatu-kriteerien määrittelystä alkaen. Yhteisötalouden organisaatioissa osallisuus on jo sisäänrakennettuna. Esimerkiksi osuuskunnissa ja yhdistyksissä palvelun käyttäjä voi samalla olla yhteisön jäsen, ja päästä sitä kautta suoraan vaikuttamaan palvelujen tuottamisen tapoihin.

Dialogi maaseudun yhteiskunnallisista palveluista

Politiikkadialogitilaisuudessa 8.11.2011 Helsingissä parikymmentä alan keskeistä toimijaa pohti, mitkä ovat ne taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, joiden avulla yhteiskunnallisesti tärkeiden yleishyödyllisten palvelujen saatavuuden turvaaminen Suomen maaseutualueilla voidaan perustella. Keskustelulla haettiin yhteistä näkemystä siitä, millä erityisellä tavalla palveluiden markkinoiden toimimattomuus ilmenee maaseudulla, millaisia ratkaisuja näissä tilanteissa on kehitetty, ja miten niitä voitaisiin käytännössä edistää.

Kansalaisen tarpeet lähtökohdaksi

Politiikkadialogissa peräänkuulutettiin poliittisen tahtotilan kirkastamista. Mitkä palvelut ovat niitä välttämättömiä palveluja, jotka halutaan turvata ja joihin ollaan valmiit käyttämään julkisia varoja? Lähtökohtana pidettiin perustuslain takaamia oikeuksia, joiden tulisi toteutua kansalaisille asuinpaikasta riippumatta.

Määrittely on kuitenkin tehtävä konkreettisemmin, jolloin lähtökohtana ovat arjen kannalta välttämättömät peruspalvelut kuten peruskoulu, lääkäripalvelut, vanhuspalvelut, tele- ja tietoliikennepalvelut, infrastruktuuripalvelut ja jätehuolto. Esimerkiksi laajakaistaoperaattoreille on annettu yleispalveluvelvoite, joka ylittää selvästi sen, mihin markkinatoimijat olisivat omista lähtökohdistaan olleet valmiit. Mainituista välttämättömistä peruspalveluista peruskoulua ei ole avattu kilpailutukselle toisin kuin esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalvelujen kohdalla on tehty. Näin ollen peruskoulussa ei ole kyse SGEI-tarkastelun piiriin kuuluvista taloudellisista palveluista.

Välttämättömien palvelujen turvaamisessa vastuu tulisi dialogin osallistujien mukaan olla julkisella sektorilla. Erityisesti maaseudulla on kuitenkin olennaista ottaa huomioon paikallisten asukkaiden ja yhteisöjen näkökulmat välttämättömien palvelujen määrittelyssä. Maaseudulla koettu hyvinvointi on korkea vähemmillä palveluilla kuin kaupungeissa, eikä palveluja ole järkevää tarjota samassa muodossa. Palvelujen saatavuus on keskeinen asia. Kunnanvaltuusto ei ole palvelujen määrittelyn kannalta välttämättä isoissa kunnissa tarkoituksenmukaisin taso, vaan erityisesti maaseudulla tarvitaan yhteisöllisempää ja paikallisempaa näkemystä. Siksi kylä- tai kunnanosakohtaisten tarpeiden ja palveluntarjontakonseptien huomioon ottaminen on tärkeää. Esimerkiksi aluelautakuntia voisi kehittää niin, että niillä on todellista valtaa, omat budjetit ja määrittelyt tehtävät.

Välttämättömien palvelujen järjestämistä pohdittaessa erityinen huomio tulisi kohdistaa heikossa asemassa olevaan ihmiseen – apua tarvitsevaan vanhukseen, vammaiseen, päihde- ja mielenterveyskuntoutujaan, pitkäaikaistyöttömään ja asunnottomaan. Heikossa asemassa olevan ääni ei tule kuuluviin, jos asiaan ei kiinnitetä erityistä huomiota.

Kokonaisvaikutukset ratkaiseviksi – mittareita ja käytännön välineitä tarvitaan

Dialogiin osallistujien mielestä palveluihin liittyvien kokonaisvaikutusten arviointia tulee kehittää. Kunnan kokonaistalouden ja kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta ei ole yhdentekevää, millaisia vaikutuksia palvelut tuottavat. Esimerkiksi kuntoutuksen toimintakyvyn kohentuminen säästää raskaampien hoivapalvelujen kustannuksia ja parantaa yksilön elämänlaatua. Hyvin hoidetut tiet ehkäisevät liukastumisia ja onnettomuuksia. Lisäksi palvelu voi rakentaa tai murentaa paikallista yhteisöllisyyttä ja paikallistaloutta, jolla on edelleen laajempia seurausvaikutuksia kuten aiemmat esimerkit yhdistysten tuottamista palveluista kuvaavat.

Kuntiin tulisikin tehdä hankintastrategia, jossa hankintoja voi vertailla etukäteen ja arvioida hankintojen kokonaisseurauksia: kuka hyötyy tietystä vaihtoehdosta ja millaisille väestöryhmille siitä on haittaa? Mitkä ovat kokonaiskustannukset ja seurannaisvaikutukset sekä kunnalle että paikallistaloudelle? Kokonaisvaltainen hankintojen suunnittelu auttaa kuntia kehittämään toimintaansa pitkäjänteisesti. Strategiaan pohjautuva toiminta auttaisi myös yrittäjiä suunnittelemaan omaa toimintaansa pidemmällä tähtäimellä, mikä voisi lisätä palvelujen tarjontaa ja tuottaa parempaa laatua.

SGEI ja kuntauudistus

Ajankohtaisessa keskustelussa on vahvasti esillä julkisen vallan uudistumisen tarve. Ratkaisuksi esitetään ensisijassa isompia kokonaisuuksia ja yksiköitä, jotka tarjoavat oman sektorinsa palveluja yhä laajemmalle väestölle. Maaseutualueilla korostuu toinen mahdollinen ratkaisu, joka perustuu yhteisöjen resurssien ja toimintakapasiteetin tunnistamiseen.

Yhteisöjen oma osallistuminen palvelutarpeiden tunnistamiseen ja palvelujen toteuttamiseen vahvistaa parhaimmillaan sekä kunnan asemaa palvelun ostajana että palvelun käyttäjän asemaa hankintaprosessissa. Ihmisten kuuleminen ja mukaan ottaminen myös sitouttaa kyläyhteisön jäseniä toimimaan yhteisten päämäärien hyväksi. Näin omatoimisuus ja kuntalaisten aktiivisuus voidaan yhdistää julkisiin intresseihin.

Paikallistasolla, ihmisen kokoisissa yhteisöissä, sitoudutaan myös vapaaehtoistyöhön, jolla on iso rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Jos kunnista tulee toiminnallisesti niin suuria, että paikallinen sitoutumisen tunne menetetään, uhkana on kansalaisyhteiskunnan heikentyminen. Niukkenevan julkisen talouden oloissa on tarkoituksenmukaista miettiä yhteistyötä paikallisyhteisöjen kanssa palvelujen järjestämiseksi. Ihmisten ja yhteisöjen osallistaminen ja kuuleminen ovat ylipäätään tärkeä osa demokratiaa ja kansalaisten kykyä kokea luottamusta yhteiskuntaa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa kohtaan.

Yhteistyötä ja monimuotoisia toimijoita

Maaseudun näkökulmasta katsottuna sektoroitu hallinto estää näkemästä kokonaisuutta. Niukkojen resurssien olosuhteissa toimivien palvelujen tuottamisen tapa voi perustua monipalvelukonsepteihin ja moniosajiin. Tämä edellyttää ammattilaisten ja maallikkojen roolien ja osaamisvastuiden uudelleen miettimistä.

Markkinoiden toimivuuden ja kilpailun määrittelyssä talouden moninaisuus ja taloudellisen yhteistyön merkitys tulisi nostaa esiin vähintään kysymyksenä vallitsevien tulkintojen tarkistamistarpeesta. Tutkimuksesamme uusia tulkinnanmahdollisuuksia avaava näkökulma on yhteisötalous. Voittoa tavoittelemattomat tai voittonsa lähiyhteisön kehittämiseen investoivat yhteisötalouden toimijat tarjoavat konkreettisen mahdollisuuden maaseudun palveluhaasteiden ratkaisemiseen. Myös SGEI-palvelujen kontekstissa osuuskunnat, yhdistykset ja yhteiskunnalliset yritykset muodostavat varteenotettavan vaihtoehdon palvelujen tuottajina kunhan niiden erityispiirteet tunnistetaan ja tunnustetaan.

Maaseudulla on käytännössä todettu toimivaksi palveluntarjoajien moninaisuus ja monen tasoinen kumppanuus sekä palveluntarjoajien kesken että suhteessa erilaisiin rahoittajatahoihin. Pienten palveluntuottajien joustavuudesta syntyvien kustannussäästöjen huomioiminen olisi tärkeää - esimerkiksi vanhustenhoitaja voi tarvittaessa hoitaa päiväkotilapsia. Isot yritykset taas voivat tuoda potkua paikallistalouteen, ja niillä on usein enemmän resursseja kehittämis- ja laatuosaamiseen kuin pienillä yrityksillä ja järjestöillä. Olennaista on, että palvelun ostajan osaaminen on ajan tasalla, ja että ostajalla on tiedossaan yhteisöjen kestävä kehittäminen tarpeet.

Tehty tutkimus ja käyty politiikkadialogi painottavat, että maaseudun oloissa palveluja suunniteltaessa on tarpeen arvioida eri vaihtoehtojen pitkäaikaisia kokonaisvaikutuksia: välittömien kustannusten lisäksi on syytä valottaa vaikutuksia paikallisen työllistämisen, paikallistalouteen, kunnan verotuloihin ja paikalliseen elinvoimaan sekä yhteisöllisyyteen.

Liite 3. SGEI EU:ssa: Yhteenvetoa eri jäsenmaiden lainsäädännöstä koskien sellaisia ta- loudellisia ja sosiaalisia palveluja, jotka ovat relevantteja SGEI:n soveltamisen kannalta.

Table 1. SGEI in the EU – Summary of National Reports 2008/2009 ¹¹¹

	Hospitals and Health Care	Social Housing	General / Further Comments and applications
Austria	Altmark criteria are fulfilled in these fields. The operation of public and private hospitals is not meant to achieving profits. The type of public service obligations results from the relevant provisions of the country hospital laws.	Altmark criteria are fulfilled. In the area of social housing, compensation to non-profit housing associations was made. These are always related to a particular project / residence.	Being responsible for implementation of SGEI, the positions stem from sub-national jurisdictions compiled by the <i>Verbindungstelle der Bundesländer</i> . The report consists of 5 pages.
Belgium	All hospitals receive funds on the basis of identical rules, irrespective of their location. Costs cover the direct costs as to 'hospitalisation' and operations 'outside hospital', e.g. laboratories and polyclinics. One source of funding is budget financial resources. It covers all issues related to hospitalisation (beds, meals, laundry, administration, nurses and caregivers, medical and non medical equipment in the operating room, and sterilisation services). A second source of funding consists of packages (clinical packages, medication packages, etc.) funded by a system related to the social security of the patients. Thus, it does not constitute state compensation. A third source of direct financing is used by doctors, e.g. honoraria. Another source of funding is patient supplements. Statistical data on SGEI in relation to hospitals: Total amount of budgets: - 01.07.2005: €5,312,928,851.53 - 01.07.2006: €5,597,681,894.52 - 07.01.2007: €5,806,847,529.18 Number of beneficiaries: 207 hospitals (94 Flanders, 1 Brussels) Average amount per bed: €16,337.48	The report referred to the Brussels region (1,048,491 inhabitants, 1 January 2008), where 38,947 out of the total 464,811 dwellings belong to public sector social housing (31.12.2007). The region is characterized by a significant rate of tenants: about 58.6% of Brussels households. Accession to social housing is regulated primarily by income and social situation. The average monthly rent is €231. The demand for social housing has increased in recent years.	The report consists of 136 pages.
Bulgaria	Undertakings charged with performing SGEI outside the Commission Decision of November 28th, 2005 are national and municipal healthcare establishments reconstituted as companies at the Ministry of Healthcare to perform a public service by providing medical services which fall outside the scope of mandatory health insurance. Aid in the form of compensation for public services provided in 2007 amounted to leva 100,376,338.		An undertaking within the Republic of Bulgaria entrusted with performing SGEI related to the Commission Decision of 28 November 2005 comprises the Bulgarian News Agency. Aid in the form of compensation for public services provided in 2008 amounted to leva 3,950,000
Cyprus	The government runs hospitals, which are not legally or financially independent, but directly under the Ministry of Health. All expenditures are included in the Ministry's budget.	Cyprus does not grant state payments to specific entities or businesses in this field.	The only application in Cyprus in relation to broadcasting is in the field of the News Agency News. Aid provided was notified as aid for SGEI. The report consists of 4 pages.
Czech Republic	There were some difficulties when providing SGEI. The government observed a need for greater knowledge provision in the area of SGEI. Repeated requests were made for a practice-oriented document offering necessary assistance for practical use, preferably with examples of services, which the Commission considers being SGEI. In particular, the	There are compensations for services provided in relation to social housing under the Act on Social Services. This relates to a specific type of accommodation service with added value in the form of social care, special assistance, etc. There were 43 recipients (2008) receiving CZK 71,330,000.	The report consists of 8 pages.

¹¹¹ Information from a number of Member States was not accessible or only after the article went to proof reading.

Denmark	<p>assistance is welcomed in such controversial areas as social services, social housing and hospitals. 19 hospitals received CZK 354,714,000 compensation for services identified as SGEI.</p> <p>Danish authorities consider that the funding of public hospitals cannot be regarded as state aid or compensation for SGEI. Thus they cannot be covered by state aid rules (Article 87). The Altmark decision and Commission decision thus does not apply to the financing and organisation of public hospitals. Hospital services are offered free of charge. Regional hospitals are directly financed through the individual region's budget and there is no transfer of funds from one legal person to another.</p>	<p>Companies responsible for 'social housing' are primarily general housing associations in addition to some private institutions. Housing for the elderly are assessed as non-economic activity and thus not included in the report. Public subsidies deemed to be subject to the Commission decision are support for construction and operation of general family and student/youth housing owned by housing associations / private institutions. Public support provided to them is approved by municipalities under the Act on Social Housing.</p> <p>The social housing sector comprises approx. 550,000 homes, approx. 1/5 of the total housing stock in Denmark.</p> <p>Regarding new constructions, the state / local government paid DKR 1,490.1 million for rent subsidies and DKR 4,915.6 million for housing allowance (in 2009). Support for public housing units provided by the National Building Fund was DKR 1,055.3 million.</p>	<p>The national competition authority coordinated the preparation of the report to which national ministries, regions and municipalities contributed.</p> <p>The report consists of 22 pages.</p>
Estonia		<p>Local authorities organise an open tendering procedure to select social-housing bodies.</p>	<p>In the area of Postal services, compensation for the service of delivering periodical publications throughout Estonia was provided (total amount of compensation granted was EEK 20 million in 2008). Furthermore, small-airport subsidy was provided (total amount of compensation granted was EEK 13 million in 2008).</p> <p>Companies providing a SGEI may also be awarded aid for constructing or reconstructing the infrastructure. Examples areas where this kind of is provided are small harbours, waste-management companies, companies providing public water supply and sewage services, compensation for expanding the public water supply and sewage network.</p>
Finland		<p>Concessional loans for social housing, improving housing conditions for specific groups (the homeless, refugees, students, mental health, substance abusers, special support of young people, people with disabilities, memory disorders and the elderly and other vulnerable groups) and mortgages are granted by the state for social housing.</p>	<p>Other arrangements and services reported as SGEI:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fishing insurance system The fishing insurance association is responsible for fishermen or fishing entrepreneurs being permanent residents in Finland. The fishing insurance covers their equipment; it is not a life insurance. The state pays a certain proportion of the association's insurance payments. 2. Game and Fisheries Research Institute One of the institute's mission is to preserve valuable fish stocks in Finland and their diversity. It also ensures that aquaculture fish is of high quality and disease free in so far as the other means (the market) fail to protect them. 3. Authorities closely associated with the promotion of expert and advisory services for entrepreneurs The report consists of 44 pages.
France	<p>Hospitals are exempt from notice and compensation, irrespective of the amount received.</p> <p>Other health facilities by the public and private sectors as well as NGOs are supported, such as emergency care, surgery, obstetrics, dentistry and psychiatry, rehabilitation, emergency transport or clinical research. This affects 1,774 public sector institutions and non-profit institutions and 1,413 from the private sector. The principle of equal</p>	<p>The social housing sector in France is currently experiencing many changes due to the rising cost of real estate and increased demand for social housing. Support for social housing comes as tax subsidies, building subsidies (e.g. financial support from the state and local government or reduced VAT), and by organizations set up for housing rents or by guarantee schemes.</p>	<p>The examination of the legal framework of "SGEI" in France is within the general framework of the doctrine of public services, gradually defined in French public law. The implementation of aspects of "SGEI" does not disrupt the entire system, but leads to complementation and streamlining of existing mechanisms</p>

	treatment between sectors is applied.	in the light of control of over-compensation and state aid. The report consists of 38 pages.	
Germany	<p>The report was made in close cooperation with the Länder as they are responsible for implementing the exemption decision. SGEI fall under the term 'Daseinsvorsorge'. Traditionally responsible for Daseinsvorsorge are local authorities. This is because of the services' importance for the local population. Daseinsvorsorge covers water supply and sanitation, waste treatment, public transportation, social services such as youth and the elderly, health care and rescue services.</p> <p>There are no figures provided in the report regarding the overall compensation. The federal government does not collect such statistics, since SGEI are in the sphere of responsibility of local governments. Thus, the report does not contain summaries or estimates, such as requested by the COM. Instead, examples are provided to construct a picture of how SGEI are treated in Germany. An analysis of support for family holiday homes is provided in addition to other areas falling into the area of the exemption decision – hospital funding and social housing.</p> <p>Responsibility for SGEI is part of constitutionally guaranteed right of self-government of local authorities. Länder are responsible for social housing. Overall, primarily responsible for the application of the provisions of the Altmark package are Länder and municipalities. There are currently about 13400 municipalities, cities and counties.</p> <p>The report consists of 333 pages.</p>		
Greece		No Information	
Hungary	<p>The number of beneficiaries was seen as not significant; it was not considered appropriate to develop different categories. A list of individual recipients and more detailed information is provided in the report. See http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/hu_1_hu.pdf</p> <p>The report consists of 6 pages.</p>		
Ireland	<p>Arrangements between public hospitals, the Health Service Executive and voluntary hospitals are made in an annual agreement. This concerns the precise volume of services to be provided in relation to different elements of services, such as in-patient discharges, day cases, outpatient attendances, emergency Department attendances and admissions or births are made.</p>	<p>Compensation for public service obligations does not fall in the field of broadcasting.</p> <p>The report consists of 17 pages.</p>	
Italy		No Information	
Latvia	<p>As a general observation, a regulatory framework was developed in order to comply with the COM decision. Information to potential providers is provided on the conditions to be observed when compensation is paid for public services.</p> <p>The report consists of 15 pages.</p>		
Lithuania		<p>The COM decision has not been applied.</p> <p>The report consists of 1 page.</p>	
Luxemburg		No Information	
Malta	<p>A list (not attached) was to provide information. Where data were available, statistics were supposed to be presented. If not, estimates were supposed to be presented.</p> <p>The report consists of 7 pages.</p>		
The Netherlands	<p>Funding mechanisms of healthcare and long-term care were in the middle of a system change. These reforms made it difficult to identify SGEI falling under the exemption decision. However, in May 2009, the Ministry of Health, Welfare and Sport reported that there were no SGEI within the framework of the exemption decision to be reported.</p> <p>The report consists of 3 pages.</p>		
Poland		No Information	
Portugal		No Information	
Romania	<p>Heating and hot water, their generation, transmission and distribution is regulated by law as a public service. The compensation granted in 2008 was LEI 199,235,077 and there were 89 beneficiaries.</p> <p>Water supply and sanitation: Public water supply and sanitation is organized, coordinated and controlled by local government. The aim is to supply water, sanitation and wastewater treatment for all users within their locality and to improve the overall living conditions. One is to attract private investment and stimulate sustainable development in local communities. In 2008 there were 30 beneficiaries receiving grants of LEI 69,983.435.</p> <p>The report consists of 25 pages.</p>		
Slovakia	<p>Compensation for public services is granted to hospitals which carry out activities qualified as SGEI, regardless of the individual amount. The amount of compensation paid in 2007 was Sk. 700 million.</p> <p>The number of beneficiaries:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 2006: 33 • In 2007: 17 • In 2008: 22 <p>The average amount of compensation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 2006: Sk. 31.36 million • In 2007: Sk. 33.19 million • In 2008: Sk. 31.82 million <p>The maximum annual amount of compensation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 2006: Sk. 30 million • In 2007: Sk. 72 million • In 2008: Sk. 148 million 	<p>The documents submitted for the national report indicate that the social housing and hospitals have implemented special rules (in this area the Ministry of Finance requested documents from the Ministry of Health, Ministry of Labour, Social Affairs and Family and the Ministry of Construction and Regional Development).</p> <p>The report consists of 6 pages.</p>	
Slovenia	The Commission's decision is applied in relation to	The Commission decision is applied in	The report consists of 27 pages.

	<p>two social care services, home help and care for the elderly. Both are performed in public institutions and concessions. There are rules on the methodology for pricing social services and in relation to each service. In accordance with the Health Services Act, health care services are provided by public institutions or via concessions. The duration of health concessions is limited (10–20 years).</p>	<p>relation to 11 municipal and inter-municipal and one national social housing fund. The first amounted to €300,320.64 and the latter to €209,832.62. Student housing can be provided by public institutions as well as by private individuals (owners of the rooms, or private companies). There are 11 private and 22 public student homes, the latter are subject to the Commission decision.</p>	
Spain	<p>The report mentioned hospitals in Andalusia and Asturias as well as private hospitals which are part of the Public Hospital Network of the Principality of Asturias.</p>	<p>Subsidised housing in Asturias was Housing Asturias, Inc., a public company owned 100% by the Principality of Asturias, created for management of social housing. In Basque Country, public companies of the Basque Government under the Department of Housing and Social Affairs, promote social housing, especially relating to access and promotion. Companies which promote social housing are supported by the Basque Government.</p>	<p>The report is based on information provided by several Autonomous Communities on the management of public services. In the field of SMEs, innovation Technology Centres and Business Innovation Centres received support in Murcia. The report consists of 44 pages.</p>
Sweden	<p>No compensation constituting State aid in relation to hospitals and publicly funded housing and according to the COM decision was identified in the preparation of the report. The report consists of 7 pages.</p>		
United Kingdom	<p>NHS Professionals (NHSP) is established as a Special Health Authority within the National Health Service. It performs functions, such as in connection with the management of matters relating to the recruitment / use of temporary staff in the health service. It is audited each year by the National Audit Office</p>	<p>There are high levels of misunderstandings in relation to SGEI. There was a 'low usage' of SGEI, lifeline transportation being an exception. The report consists of 32 pages.</p>	

Table 2. SGEI in the EU – Summary of National Reports 2008/2009 in Relation to Public Transportation.

Public Transportation	
Bulgaria	<p>Public transport subsidy was dispensed to Bulgarski Durzhavni Zheleznitsi EAD (BDZ EAD) to compensate losses made by the company stemming from its duty to offer public transport services. It received subsidies for transport between communities, in suburban areas and regional services and reduced fares for certain categories of passengers overall leva 124,000,000 (outurn figure for 2007)</p> <p>Compensation for reduced or free fares for specific categories of passengers on public railways and public urban or provincial transport amounted to leva 83,642,030 in 2007 (outurn figure)</p> <p>Compensations for passenger carriage on loss making urban and rural transport routes in sparsely populated highland and border areas made to transport operators performing transportation services in the public interest amounted to leva 17,135,600 in 2007 (outurn figure)</p>
Czech Republic	<p>In the case of airport management, airport operations represent SGEI as far as services relate to the operation of infrastructure, maintenance and management, as well as to the provision of airport services ancillary to air transport, e.g. providing handling services. There was one recipient (2008) receiving CZK 22,937,000.</p>
Estonia	<p>Various county governments have, under the open tendering procedure, signed public-service contracts with operators on the basis of the Public Transport Act. Monitoring is performed by the county governments in accordance with the Public Transport Act. In accordance with this act, the Ministry of Economic Affairs and Communications organises an open tendering procedure to select an operator, signs a public-service contract with the successful operator to provide transport services on three ferry routes, and pays the operator aid amounting to the difference between the cost of the services and the ticket revenue obtained.</p>
Finland	<p>Pilotage in the Lake Saimaa territory; Archipelago ferries: Kotka-Pyhtää, Porvoo and Ekenäs for permanent residents and as regards both passenger and freight transport organisation: Quark ferry purchases, Vaasa-Umeå passenger ferry</p> <p>Air transport: Support of Savonlinna and Varkaus scheduled air services, improving infrastructure of Kuusamo airport</p>
France	<p>There are 11 public service air routes providing links to islands. Annual traffic is less than 300,000 passengers. 10 routes linking mainland France to Corsica, one link connects Brest to Ouessant.</p> <p>Public shipping of people and goods to the islands is organised by the Department (local authority) and, where the island is served in a common with mainland, by the latter. The local authorities may set public service obligations concerning ports to be served; parameters here are regularity, continuity, frequency, capacity to provide service and pricing for regular services to the islands or between islands which apply in a nondiscriminatory manner to all companies. The most frequent case is that the market does not meet the needs of islanders, particularly in terms of regularity, frequency, capacity and fares. The community generally proceeds by public service delegation (such as islands of Finistère or in Morbihan).</p>
Ireland	<p>Public service obligation for Regional Airports relates to the provision by each airport company of core airport services in its respective catchment area so as to facilitate regional air transport accessibility, constituting SGEI. All airports receive subvention schemes setting out the basis for calculation of subvention.</p> <p>There were no ongoing public service compensations in relation to sea transportation reported.</p>
Romania	<p>Sea transport: The amount granted by local authorities in 2008 was LEI 220,000. The annual number of passengers in 2008 was 80,000. The state covered LEI 7,500,000 for shipping services and 200,000 passengers (2008).</p> <p>Thirteen regional airports received support to enable transfer of skills, modernisation, development of business aviation and foster overall territorial development. Total payments in 2008 were LEI 197,660,446 and the median support per airport was LEI 14,118,603.</p>
Slovenia	<p>In the field of maritime transport, two mandatory public services were mentioned in the report for which the COM decision does not apply.</p> <p>The concession of public service for regular maintenance of port infrastructures intended for public transport is granted for a period of 35 years. The amount of fees and any amendments is decided by the Government on the basis of detailed calculations and analyses. Public service concession for regular maintenance of facilities for the safety of navigation and shipping is granted for a period of 10 years.</p> <p>For air navigation services, the Republic of Slovenia set up a public company which performs different services, such as aeronautical information services, air traffic and aeronautical telecommunications services. Meteorology services in relation to air transportation as well as search and rescue air services are provided by the government. Fees for services of air navigation services are said to be consistent with EU legislation ("Single European Sky Regulations").</p>
Spain	<p>Sea transportation to the Canary Islands: Provision of regular maritime cabotage line "Valle Gran Rey - Playa Santiago - San Sebastian de la Gomera-Los Cristianos and vice versa.</p>
Sweden	<p>No compensation constituting State aid in relation to air and sea transport to islands and according to the COM decision was identified in the preparation of the report.</p> <p>For achieving transport policy objectives, the State makes financial contribution to regional airports to ensure their capacity for scheduled air services in specific locations. Private airports which meet certain conditions are entitled to receive operating grants. The distribution of the grant is based on several parameters also balancing disadvantages of peripheral airports.</p>
United Kingdom	<p>Due to the geographical remoteness of much of Scotland lifeline air links to the islands are provided. The services are operated by Orkney Island Council, Shetland Island Council, the Western Isles Council and the Scottish Government.</p> <p>All airports operated by Highlands and Islands Airports Limited are loss-making and the company receives subsidies from the Scottish Government.</p> <p>Ferries serving remote islands are owned or leased by Orkney Islands Council, by or on behalf of Shetland Islands Council, Highland Council, Argyll and Bute Council.</p>

Table 3. EU law.

Table 4 - EU LAW
Decision 1336/97/EC,
Decision 1376/2002/EC
Decision 2005/842/EC on the application of Article 86(2) of the EC Treaty (now Article 106(2) TFEU) to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (also referred to as the Monti / Commission Decision)
Directive 97/67/EC
Directive 2002/22/EC
Directive 2002/39/EC
Directive 2003/54/EC
Directive 2003/55/EC
Directive 2005/81/EC amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings
Directive 2006/111/EC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings
Charter of Fundamental Rights of the European Union Article 36 "ACCESS TO SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST"
Article 16 EC Treaty: Without prejudice to Articles 73, 86 and 87, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions
Report by the Commission to the Laeken European Council : "Services of General Interest," COM (2001) 598 of 17 October 2001
Community framework for State aid in the form of public service compensation (2005/C 297/04) of 29.11.2005

Table 4. Selected Case Law Of The ECJ.

GENERAL	TELECOMMUNICATIONS	POSTAL SERVICES	ELECTRICITY	TRANSPORT
Case 158/94. Commission of the European Communities v Italian Republic, 23 October 1997.	Joined cases C-271/90, C-281/90 and C-289/90. Kingdom of Spain, Kingdom of Belgium and Italian Republic v Commission of the European Communities, 17 November 1992.	Case 320/91. Criminal proceedings against Paul Corbeau, 19 May 1993.	Case 393/92. Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij, 27 April 1994.	Case 266/96. Corsica Ferries France SA v Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl and Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 18 June 1998.
Case T-106/95. Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) and Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR) v Commission of the European Communities, 27 February 1997.	Case 79/00. Telefónica de España SA v Administración General del Estado, 13 December 2001.	Joined cases C-147/97 and C-148/97. Deutsche Post AG v Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH GZS (C-147/97) and Citicorp Kartenservice GmbH (C-148/97) 10 February 2000.		Case 205/99. Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others v Administración General del Estado, 20 February 2001.
Case T-266/97. Vlaamse Televisie Maatschappij NV v Commission of the European Communities, 8 July 1999.		Case 340/99. TNT Traco SpA v Poste Italiane SpA and Others. 17 May 2001.		
Case 280/00. Altmark, 24 July 2003.				

Table 5. National Constitutions and SGEI.

Table 6 - National Constitutions and SGEI	
Constitution of the Republic of Cyprus	<p>Appendix D – Part II – Rights and Fundamental freedoms</p> <p>Article 25</p> <p>(...) 3. As an exception to the aforesaid provisions of this Article a law may provide if it is in the public interest that certain enterprises of the nature of an essential public service or relating to the exploitation of sources of energy or other natural resources shall be carried out exclusively by the Republic or a municipal corporation or by a public corporate body created for the purpose by such law and administered under the control of the Republic, and having a capital which may be derived from public and private funds or from either such source only:</p> <p>Provided that where such enterprise has been carried out by any person, other than a municipal corporation or a public corporate body, the installations used for such enterprise shall, at the request of such person, be acquired, on payment of a just price, by the Republic or such municipal corporation or such public corporate body, as the case may be.</p>
Constitution of the Czech Republic	<p>Article 11</p> <p>(...) 2) The law shall specify which property essential for securing the needs of the whole society, development of the national economy, and public welfare may be owned exclusively.(...)</p>
Basic Law of the Federal Republic of Germany	<p>Article 87e</p> <p>(...) 4. The Federation guarantees that the public weal, particularly the interest in traffic, in the development and preservation of the railway network of railways of the Federation as far as it is used for local railway transport of persons is considered. Details are regulated by a federal statute. (...)</p> <p>Article 87f - Posts and telecommunications</p> <p>1. Regulated by a federal statute requiring the consent of the Senate [Bundesrat], the Federation guarantees a comprehensive and adequate coverage with mail services and telecommunication.(...)</p>
Constitution of the Hellenic Republic	<p>Article 106</p> <p>(...) Without prejudice to the protection afforded under Article 107 in relation to re-exporting foreign capital, a law may regulate matters concerning the takeover of enterprises or the compulsory participation therein by the State or other public bodies, if the said enterprises are of monopolistic nature or of vital importance to the development of national resources or have as their main purpose the rendering of services to society as a whole. (...)</p>
Constitution of Ireland	<p>Article 45.2</p> <p>(...) The State shall, in particular, direct its policy towards securing :</p> <p>(...) iii. That, especially, the operation of free competition shall not be allowed so to develop as to result in the concentration of the ownership or control of essential commodities in a few individuals to the common detriment. (...).</p> <p>Article 45.3</p> <p>1. The State shall favour and, where necessary, supplement private initiative in industry and commerce.</p>
Constitution of the Italian Republic	<p>Article 41</p> <p>(...) The law shall determine appropriate planning and controls so that public and private economic activities may be directed and coordinated towards social ends.</p> <p>Article 43</p> <p>For purposes of general utility the law may reserve in the first instance or transfer, by means of expropriation and with payment of compensation, to the State, to public bodies, or to workers or consumer communities, specific enterprises or categories of enterprises of primary common interest that concern essential public services or energy sources, or act as monopolies.</p>
Constitution of the Portuguese Republic	<p>Article 61</p> <p>1. Private economic enterprise shall be freely exercised, within the framework provided by this Constitution and the law, and with due account to the general interest. (...)</p> <p>Article 80</p> <p>Social and economic organisation shall be based on the following principles: (...)</p> <p>d) Public ownership of natural resources and of the means of production, where required in the public interest: (...)</p>
Constitution of the Republic of Slovenia	<p>Article 67</p> <p>The manner in which property is acquired and enjoyed shall be established by law so as to ensure its economic, social and environmental function. The manner and conditions of inheritance shall be established by law.</p>
Constitution of the Slovak Republic	<p>Article 20</p> <p>(...) (2) The law shall establish certain property, which is necessary for the purposes of safeguarding the needs of the society, the development of the national economy and the public interest, except the property defined in Art. 4 of this Constitution as the exclusive property of the State, the municipality or specific legal persons. A law may also lay down which property only individual citizens or legal persons residing in the Slovak Republic may own. (...)</p>

Liite 4. Julkisen palvelun sijoittumista ja saavutettavuutta kuvaavia karttoja ja taulukoita.

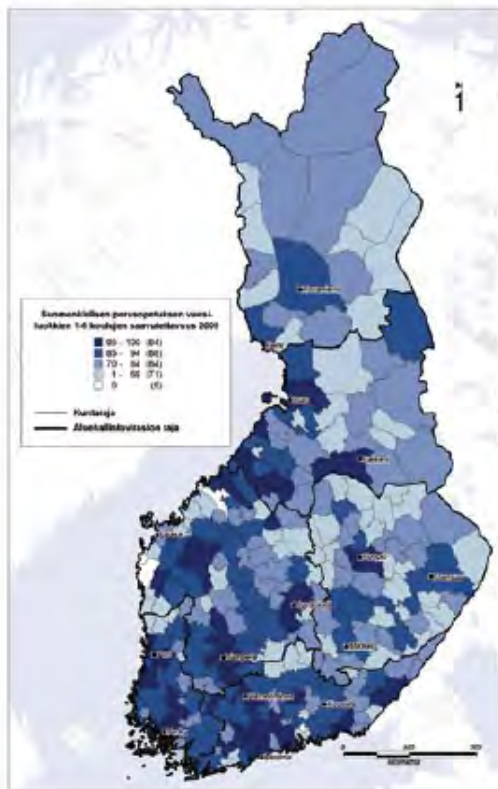


Kuva 1. Yhteispalvelupisteet toimijoittain vuonna 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 56).

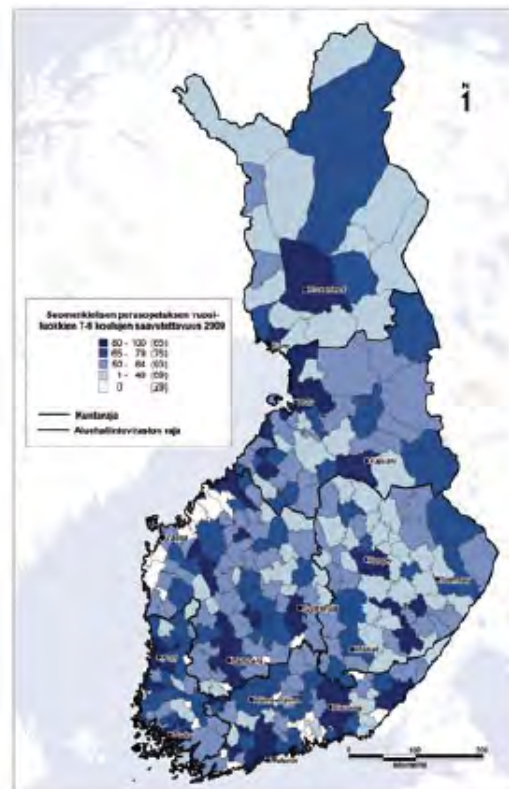


Kuva 2. Kelan, poliisin, työvoimahallinnon ja verohallinnon palvelupisteet vuonna 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 56).

Kuva 7.1. Suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 1-6 koulujen saavutettavuus kunnittain 2009



Kuva 7.2. Suomenkielisen perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 koulujen saavutettavuus kunnittain 2009

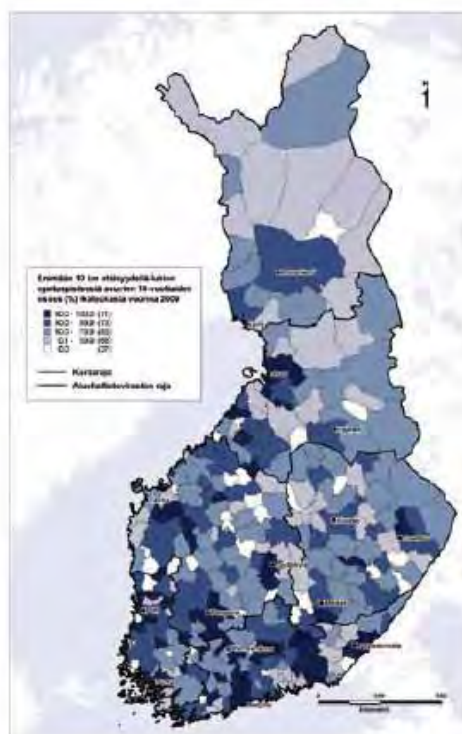


Kuva 3. Perusopetuksen saavutettavuus (Valtiovarainministeriö 2010, s. 121).

Taulukko 1. Suomenkielinen perusopetuksen saavutettavuus maakunnittain, 2009, muutos edelliseen vuoteen, (Valtiovarainministeriö, 2010, s. 123).

Maakunta/alue	2008		2009		Muutos %-yksikköä	
	7-12 v	13-15 v	7-12 v	13-15 v	7-12 v.	13-15 v.
Uusimaa	98	93	97	93	-1	0
Kanta-Häme	95	75	96	75	1	0
Päijät-Häme	94	80	94	79	0	-1
Kymenlaakso	94	81	95	84	1	3
Etelä-Karjala	93	79	92	78	-1	-1
Itä-Uusimaa	92	58	90	84	-2	6
Etelä-Suomi	96	87	96	87	0	0
Varsinais-Suomi	93	74	96	76	3	2
Satakunta	93	78	94	79	1	1
Lounais-Suomi	93	75	95	77	2	2
Pirkanmaa	95	83	95	84	0	1
Keski-Suomi	90	74	91	75	1	1
Etelä-Pohjanmaa	92	64	90	68	-2	4
Pohjanmaa	91	81	92	81	1	0
Keski-Pohjanmaa	91	73	93	75	2	2
Länsi- ja Sisä-Suomi	93	76	93	78	0	2
Etelä-Savo	85	68	85	68	0	1
Pohjois-Savo	86	71	86	71	0	0
Pohjois-Karjala	86	61	85	60	-1	0
Itä-Suomi	86	67	86	67	0	0
Kainuu	82	69	85	71	3	2
Pohjois-Pohjanmaa	92	74	91	78	-1	4
Pohjois-Suomi	92	74	90	77	-2	3
Lappi	86	72	87	72	1	0
Lappi	86	72	87	72	1	0
Manner-Suomi	93	79	93	80	0	1

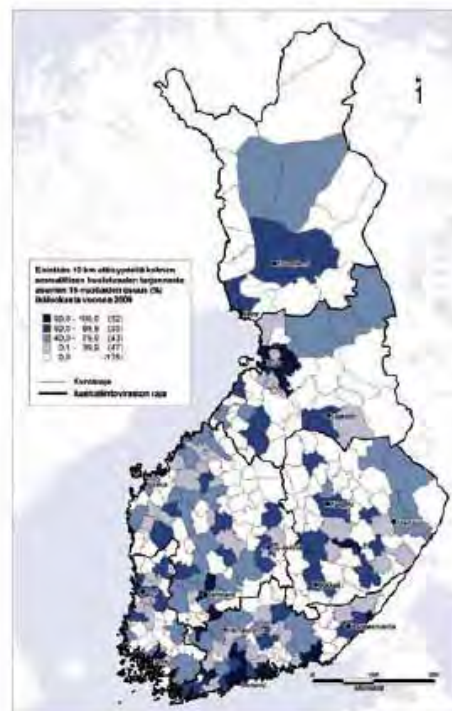
Lähde: Aluehallintovirastojen arviointiraportti 2009



Kuva 4. Enintään 10 km etäisyydellä lukion opetuspisteestä asuvien 16-vuotiaiden osuus (%) ikäluokasta vuonna 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 128).

Taulukko 2. Lukiokoulutuksen saavutettavuus enintään 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain ja kuntaryhmittäin vuosina 2008 ja 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 128,127).

Alue	Enintään 10 km etäisyydellä lukion opetuspaikasta asuvien 16-vuotiaiden osuus		Enintään 30 km etäisyydellä lukion opetuspaikasta asuvien 16-vuotiaiden osuus		16-vuotiaiden lukumäärä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Etelä-Suomen AVI	92,4	92,6	98,6	98,6	27 440	26 820
Kaupunkimainen	96,3	96,2	98,5	98,4	22 878	22 435
Taajaan asuttu	87,8	88,0	98,9	99,3	2 436	2 367
Maaseutumainen	55,4	58,3	99,1	99,4	2 126	2 018
Lounais-Suomen AVI	84,1	84,5	98,3	98,2	8 334	8 098
Kaupunkimainen	92,6	93,1	98,0	98,2	4 540	4 353
Taajaan asuttu	83,2	83,9	98,4	98,1	2 559	2 489
Maaseutumainen	55,1	56,0	99,2	98,6	1 235	1 256
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	82,3	83,1	99,2	99,3	15 109	14 741
Kaupunkimainen	94,4	95,3	99,2	99,2	7 958	7 993
Taajaan asuttu	79,1	78,2	99,1	99,2	3 562	3 362
Maaseutumainen	58,5	58,9	99,5	99,5	3 589	3 386
Itä-Suomen AVI	74,2	75,8	98,5	98,4	7 284	6 812
Kaupunkimainen	85,1	87,7	98,3	98,4	3 411	3 266
Taajaan asuttu	81,2	80,5	98,9	98,4	1 345	1 218
Maaseutumainen	55,7	56,7	98,5	98,5	2 528	2 328
Pohjois-Suomen AVI	82,6	82,4	97,1	97,0	6 624	6 567
Kaupunkimainen	95,5	94,9	98,5	98,1	3 276	3 281
Taajaan asuttu	81,5	82,4	97,4	97,5	1 560	1 522
Maaseutumainen	59,8	59,0	94,2	94,5	1 788	1 764
Lapin AVI	76,8	76,9	92,9	93,0	2 532	2 410
Kaupunkimainen	90,5	87,8	98,0	96,4	1 415	1 373
Taajaan asuttu	72,6	76,3	93,9	94,3	358	350
Maaseutumainen	53,4	55,5	83,1	85,6	759	687
Manner-Suomi	85,6	86,1	98,3	98,3	67 323	65 448
Kaupunkimainen	94,4	94,7	98,6	98,5	43 478	42 701
Taajaan asuttu	82,1	82,3	98,5	98,5	11 850	11 308
Maaseutumainen	56,9	57,8	97,3	97,6	11 995	11 439



Kuva 5. Enintään 10 km etäisyydellä kolmen ammatillisen koulutusalan tarjonnastaasuvien 16-vuotiaiden osuus (%) ikäluokasta vuonna 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 132.)

Taulukko 3. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus enintään 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain ja kuntaryhmittäin vuosina 2008 ja 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 129).

Alue	Enintään 10 km etäisyydellä ammatillisen koulutuksen opetuspiireistä asuvien 16-vuotiaiden osuus		Enintään 30 km etäisyydellä ammatillisen koulutuksen opetuspiireistä asuvien 16-vuotiaiden osuus		16-vuotiaiden lukumäärä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Etelä-Suomen AVI	89,0	89,4	97,4	97,6	27 440	26 820
Kaupunkimainen	95,2	95,2	98,2	98,1	22 878	22 435
Taajaan asuttu	80,0	80,0	96,9	96,3	2 436	2 367
Maaseutumainen	33,1	34,8	87,4	89,2	2 126	2 018
Lounais-Suomen AVI	73,6	73,3	97,1	97,2	8 334	8 098
Kaupunkimainen	90,4	91,2	98,0	98,2	4 540	4 353
Taajaan asuttu	72,8	73,2	97,8	97,6	2 559	2 489
Maaseutumainen	13,3	11,5	92,5	92,6	1 235	1 256
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	69,8	70,6	96,5	96,7	15 109	14 741
Kaupunkimainen	88,7	89,7	99,1	99,2	7 958	7 993
Taajaan asuttu	60,6	60,7	98,0	98,2	3 592	3 382
Maaseutumainen	36,8	35,5	89,0	89,2	3 559	3 386
Itä-Suomen AVI	62,2	63,3	91,7	90,7	7 284	6 812
Kaupunkimainen	85,9	87,4	96,4	95,1	3 411	3 266
Taajaan asuttu	74,4	74,6	97,0	97,0	1 345	1 218
Maaseutumainen	23,9	23,4	82,4	79,7	2 528	2 328
Pohjois-Suomen AVI	69,5	70,4	94,3	94,4	6 624	6 567
Kaupunkimainen	87,9	87,5	98,2	97,8	3 276	3 281
Taajaan asuttu	74,2	75,9	97,2	97,2	1 580	1 522
Maaseutumainen	31,6	34,0	84,7	85,7	1 788	1 764
Lapin AVI	70,4	71,0	85,7	85,6	2 532	2 410
Kaupunkimainen	88,2	88,3	98,0	98,6	1 415	1 373
Taajaan asuttu	72,6	77,1	93,3	93,7	358	350
Maaseutumainen	36,1	37,3	59,2	59,4	759	687
Manner-Suomi	77,3	77,9	95,8	95,8	67 323	65 448
Kaupunkimainen	92,0	92,3	98,2	98,1	43 478	42 701
Taajaan asuttu	70,9	71,6	97,8	97,9	11 850	11 308
Maaseutumainen	30,2	30,1	85,2	85,3	11 995	11 439

Taulukko 4. Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus vähintään kolmen koulutusalan tarjonnalla 10 ja 30 kilometrin etäisyydellä alueittain ja kuntaryhmittäin vuosina 2008 ja 2009 (Valtiovarainministeriö 2010, s. 131)..

Alue	Enintään 10 km etäisyydellä kolmen ammatillisen koulutusalan tarjonnasta asuvien 16-vuotiaiden osuus		Enintään 30 km etäisyydellä kolmen ammatillisen koulutusalan tarjonnasta asuvien 16-vuotiaiden osuus		16-vuotiaiden lukumäärä	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Etelä-Suomen AVI	82,9	83,0	96,2	96,5	27 440	26 820
Kaupunkimainen	82,4	82,3	97,7	97,8	22 878	22 435
Taajaan asuttu	54,3	54,3	98,8	99,2	2 436	2 367
Maaseutumainen	13,3	13,5	76,5	79,0	2 126	2 018
Lounais-Suomen AVI	64,6	63,9	95,9	95,7	8 334	8 098
Kaupunkimainen	86,8	87,3	97,8	98,1	4 540	4 353
Taajaan asuttu	54,0	53,2	98,9	98,8	2 559	2 489
Maaseutumainen	5,2	4,4	86,8	84,9	1 235	1 256
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	54,8	56,4	91,7	92,3	15 109	14 741
Kaupunkimainen	78,4	77,6	98,6	98,9	7 958	7 993
Taajaan asuttu	48,3	47,7	96,1	96,8	3 592	3 362
Maaseutumainen	12,9	14,9	71,6	72,4	3 559	3 386
Itä-Suomen AVI	53,7	52,0	86,0	81,3	7 284	6 812
Kaupunkimainen	81,6	83,2	96,1	95,8	3 411	3 266
Taajaan asuttu	63,4	57,7	93,6	87,7	1 345	1 218
Maaseutumainen	10,9	5,2	68,3	57,6	2 528	2 328
Pohjois-Suomen AVI	59,4	59,4	87,9	86,6	6 624	6 567
Kaupunkimainen	87,2	87,2	98,2	97,8	3 276	3 281
Taajaan asuttu	54,1	57,6	88,1	87,6	1 560	1 522
Maaseutumainen	13,1	9,3	68,8	65,0	1 788	1 764
Lapin AVI	61,8	61,3	73,0	73,2	2 532	2 410
Kaupunkimainen	87,6	85,9	97,5	96,1	1 415	1 373
Taajaan asuttu	72,6	77,1	93,3	93,4	358	350
Maaseutumainen	8,6	4,2	17,7	16,9	759	687
Manner-Suomi	68,0	68,3	92,3	92,0	67 323	65 448
Kaupunkimainen	87,5	87,7	97,8	97,8	43 478	42 701
Taajaan asuttu	54,0	53,6	95,4	95,0	11 850	11 308
Maaseutumainen	11,5	10,0	69,5	67,5	11 995	11 439

Taulukko 5. Tukipalvelujen ja kodinhoitoavun laajuus maakunnittain, prosenttia (Valtioneuvoston kanslia 2009, s. 48).

	Kodinhoitoapu			Tukipalvelu		
	65–74-vuotiaat	75–84-vuotiaat	85-vuotta täyttäneet	65–74-vuotiaat	75–84-vuotiaat	85-vuotta täyttäneet
Etelä-Pohjanmaa	3,0	10,7	25,6	5,2	19,0	41,9
Päijät-Häme	2,1	10,5	26,6	3,1	14,5	41,7
Pirkanmaa	2,3	10,9	30,4	3,5	17,2	44,3
Kymenlaakso	2,9	11,6	31,2	3,3	14,4	38,5
Kainuu	3,5	12,6	31,4	3,3	13,7	32,8
Pohjanmaa	2,5	11,4	31,7	3,0	16,6	44,1
Satakunta	2,9	13,1	32,2	3,7	17,1	42,3
Etelä-Savo	3,1	12,7	32,6	6,5	21,7	46,5
Keski-Suomi	2,8	13,0	33,4	6,0	19,6	41,1
Lappi	3,5	14,7	34,0	4,5	17,4	39,9
Keski-Pohjanmaa	2,8	12,7	34,5	4,1	16,8	44,4
KOKO MAA	3,1	13,4	34,7	4,1	17,0	40,8
Varsinais-Suomi	2,7	13,0	34,7	3,3	15,3	38,5
Kanta-Häme	2,9	13,9	36,1	3,4	15,9	47,7
Uusimaa	3,9	14,9	36,9	4,5	15,8	34,3
Ahvenanmaa	2,6	13,3	39,6	4,9	17,3	50,5
Pohjois-Pohjanmaa	3,5	16,5	39,7	5,2	22,5	50,4
Pohjois-Savo	4,0	17,5	43,1	3,3	16,0	42,4
Itä-Uusimaa	3,3	14,6	44,2	2,8	17,0	44,1
Pohjois-Karjala	3,8	17,4	45,1	4,5	21,1	44,3
Etelä-Karjala	4,1	15,9	52,3	2,7	10,2	30,1

Taulukko 6. Kattavuus ikääntyneiden palveluissa erityyppisissä seutukunnissa vuonna 2006 (Valtioneuvoston kanslia 2009, s. 48).

75 vuotta täyttäneet asiakkaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä 31.12.2006	Metro-poli-alue	Monipuoliset yliopistoseudut	Alueelliset keskkukset	Teolliset keskkukset	Maa-seutumaiset seudut	Harvaan asutut seudut	Koko Suomi seutukuntien keskiarvo	Laatusuosituksen mukainen tavoite	Tavoitteen täyttyminen
Omaishoidon tuki (vuoden aikana)	3,1	3,4	3,5	3,5	4,2	5,1	4,0	5–6	Kolmasosa kunnista
Säännöllinen kotihoito (30.11.2005)	10,9	11,6	11,2	12,1	12,7	14,5	12,5	13–14	Vajaa puolet
Ikääntyneiden tavallinen palveluasuminen	2,1	1,9	1,7	1,0	2,4	2,0	1,9		
Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	3,4	3,1	3,9	3,9	3,9	4,3	3,9	5–6	Kolmasosa
Vanhainkotiasiakkaat	4,6	4,0	3,8	4,3	4,3	3,2	4,0		
Terveyskeskusten pitkäaikaisasiakkaat	2,1	2,6	2,8	2,1	1,9	2,6	2,3		
Kotona asuvat	89,8	90,1	89,4	89,7	89,7	89,9	89,7	91–92	Vajaa puolet
Pitkäaikaisessa laitoshoidossa vanhainkodeissa tai terveyskeskuksissa olevat	6,6	6,5	6,6	6,4	6,3	5,8	6,3	3	Seltemäsosa kunnista

Taulukko 7. Siedettävänä pidetyt etäisyydet (km) usein käytettyihin palveluihin (Zitting & Ilmarinen 2010, s. 71).

	Kansalaisbarometri 2009		Kaskisaari ym. 2010		Siltaniemi ym. 2010	
	Keskiarvo	Mediaani	Keskiarvo	Mediaani	Keskiarvo	Mediaani
Päivähoito	3,7	2			6,1	
Kaupunki			2,6	2	4	
Taajama			3,7	3	5	
Maaseutu			6,8	5	9	
Lasten koulu	4,4	2,5			5,5	
Kaupunki			3,1	2	4	
Taajama			3,9	3	5	
Maaseutu			9,1	5	8	
Terveyskeskus	6,4	5			8,9	
Kaupunki			4,6	3	7	
Taajama			6,7	3	9	
Maaseutu			14	10	13	
Kauppa	2,8	1,5				
Kaupunki			2,1	1		
Taajama			4	2		
Maaseutu			7	5		

MTT TEKEE TIETEESTÄ ELINVOIMAA

MTT RAPORTTI

www.mtt.fi/julkaisut

MTT Raportti -julkaisusarjassa julkaistaan maatalous- ja elintarvike-
tutkimusta sekä maatalouden ympäristötutkimusta käsitteleviä
tutkimusraportteja. Lukijoille tarjotaan tietoa MTT:n kaikilta tutkimus-
aloilta eli biologiasta, teknologiasta ja taloudesta.

MTT, 31600 Jokioinen.
Puh. 029 5300 700, sähköposti julkaisut@mtt.fi

