

Jouni Kaipainen

JÄRJESTÖJEN KILPAILUKYKY MAASEUDUN PALVELUTUOTANNOSSA



Jouni Kaipainen

**JÄRJESTÖJEN KILPAILUKYKY
MAASEUDUN PALVELUTUOTANNOSSA**

Kokkolan yliopistokeskus Chydenius
Kokkola 2011

ISBN 978-951-39-4363-9 (pdf)

ALKUSANAT

Esillä oleva tutkimus Järjestöjen kilpailukyky maaseudun palvelutuotannossa on tehty Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksessa maa- ja metsätalousministeriön rahoittamana. Hankkeen rahoittamista on suositellut maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR).

Järjestöjen rooli palvelujen tuottajina on ollut voimakkaassa muutoksessa kotimaisten ja kansainvälisten paineiden takia. Oman erityiskyvykkyyden löytäminen vie aikaa, sillä julkinen tuki on voinut vääristää käsitystä siitä, miten ammattilaisten palveluja tuotetaan kustannustehokkaasti. Asumismaaseudun kehittymisen kannalta taas palvelujen tarjontaa ohjaavat periaatteet ovat avainasemassa. Tarjonta ei kuitenkaan voi toimia teollisen toiminnan opeilla, sillä palvelujen ominaispiirteet on otettava huomioon. Kunnan organisoimien, hintoja alas painavien tarjouskilpailujen rinnalle mahtuu myös pitkäaikaisia asiakassuhteita ja asiakkaiden omaa päätöksentekoa vahvistavia käytäntöjä.

Maaseudulla on sekä vanha itsellisyyden ja omillaan pärjäämisen kulttuuri että yhteistyötä korostava talkooperinne. Maaseutu on myös etäisyyksiä ja harvaa asutusta. Maaseudun kulttuuriset ja fyysiset erityispiirteet voivat vaikeuttaa hyvinvointipalvelujen kaupallista tarjoamista, mutta samalla ne avaavat mahdollisuuksia miettiä uudenlaisia ratkaisuja, jotka eivät tasapäistä ihmisiä. Uuden tekemisen ei pidä taistella alueellisia erityispiirteitä vastaan, vaan hyödyntää olemassa olevat kulttuuriset piirteet osaksi toimivaa palvelujärjestelmää. Toiminnoittaisen erikoistumisen rinnalle tarvitaan ohuita palveluvirtoja alueellisesti keskittäviä järjestelyjä, jotka voivat perustua monien eri toimijoiden monipalvelupisteisiin tai kyläyhdistyksen ympärille rakentuvaan monialayhdistykseen.

Markkinapalvelujen ja markkinattoman toiminnan rajat voivat maaseudulla asettua eri tavalla kuin asutuskeskuksissa. Vapaaehtoisuuden ja oman palvelutuotannon säilyttäminen on erityisen tarpeen jatkossa, kun maaseudun väki vähenee ja ikääntyy. Palvelujärjestelmien uudistajien on varottava hävittämästä maaseudun asukkaiden sisäistä motivaatiota. Kun vallitseva käsitys markkinatoiminnan rajoista ja yhteisön vastuusta kerran rikotaan, tilannetta ei välttämättä saada palautettua ennalleen.

Hankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet Pentti Kananen sosiaali- ja terveysministeriöstä, Katja Ilmarinen YTR:n hyvinvointiteematyöryhmästä ja Ritva Pihlaja ja Heikki Susiluoma YTR:n kansalaisjärjestöteemaryhmästä.

Tutkimushankkeen vastuullisena johtaja on toiminut professori Kari Ilmonen. Tutkimuksen on tehnyt ja kirjoittanut tutkija, KTM Jouni Kaipainen. Tutkimusraportin käsikirjoitusta on kommentoinut ja korjannut professori Ilmosen lisäksi dosentti Olli Rosenqvist. Kiitän heitä molempia vaivannäöstä, sillä tällä kertaa tekstiä on ollut tarkasteltavana normaalia enemmän.

Jouni Kaipainen
tutkija

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	4
2. PALVELUJEN ERITYISPIIRTEET	8
2.1 Palvelun määritelmä	8
2.2 Palvelulogiikka	9
2.3 Palvelujen kasvun epävakaus	11
2.4 Yleisen edun palvelut	13
2.5 Asiakkaan aseman vahvistaminen	20
2.6 Palvelujen yhteenveto	23
3. JÄRJESTÖJEN ERITYISPIIRTEET	26
3.1 Yhteiskunnallisen toiminnan jakamistapoja	26
3.2 Yhdistysten palvelutuotannon erityiskyky	31
3.3 Sekamarkkinat ja hybridit	37
3.4 Yhteiskunnallinen yritys	39
3.5 Vapaaehtoistyön motiivit ja merkitys	44
3.6 Pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten käyttö palvelujen tuotantoon	47
3.7 Kutsumusammattiin valikoituminen	48
3.8 Yhdistysten palvelutuotannon kilpailuedut ja potentiaali	50
4. PALVELUT JA JÄRJESTÖT MAASEUDULLA	52
4.1 Palvelujen tarjonta	53
4.2 Palvelujen kysyntä	64
4.3 Maaseudun palvelujen uudet ratkaisut	69
5. HANKINNAT JA KILPAILU	77
5.1 Julkiset hankinnat	77
5.2 Kilpailun luonne	79
5.3 Onko yksityinen tuotanto halvempaa?	85
5.4 Hankintojen ja kilpailutusten vaikutukset yhdistysten palvelutoimintaan	88
6. PÄÄMIEHIÄ JA AGENTTEJA VAI TILANHOITAJIA?	91
6.1 Yleistä kannustinrakenteiden suunnittelusta	91
6.2. Järjestö päämiehenä ja yritys agenttina	97
6.3 Kunta päämiehenä	98
7. PALVELUIDEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIMALLI	103
7.1 Tilivelvollisuudesta ja vastuullisuudesta	103
7.2 Aluetalouden perinteiset vaikutusmittarit	109
7.3 Organisaatiotason vaikutusten arvioinnin menetelmiä	110
7.4 Vapaaehtoistyön kansantaloudelliset vaikutukset	115
7.5 Uusi arviointimalli	118
7.6 Arvioinnin ja arviointimallien anti	121
8. LOPPUPÄÄTELMÄT	124
8.1. Kolmannen sektorin kilpailukyky	124
8.2 Palvelut toimintona	128
8.3. Maaseutu toimintaympäristönä	129
8.4 Kehittämiskeskusteluja	130
KIRJALLISUUS	141

1 JOHDANTO

Palvelujen merkitys on kasvanut sekä tilastoissa että käytännössä. Kun palvelusektorin osuus kansantalouden arvolisäyksestä on puolet ja työllisistä kaksi kolmasosaa, on syytä kiinnostua, millä logiikalla tämä tuotanto tapahtuu. Aluekehitystyössä tätä tapahtunutta muutosta ei ole vielä tunnistettu eikä tunnustettu. Luonnonvarojen jalostaminen vientituotteiksi on edelleen se ajattelumalli, johon tiukan paikan tullen turvaudutaan. Palvelujen tuotannon kasvu kuitenkin muokkaa maailmantaloutta uuden työnjaon mukaiseksi, eivätkä suomalaisetkaan voi tätä kehitystä paeta.

Perinteiset taloustieteen mallit on kehitetty kuvaamaan tavaroita tuottavia yrityksiä, eikä niitä voi sellaisenaan soveltaa aineettomaan toimintaan. Kotitaloudet tuottavat palveluja paljon myös itse, joten yrityksen teorioiden peruskäsitteiden kuten kustannusfunktioiden käyttökelpoisuus ei ole itsestään selvää. Tällaisten haasteiden takia tutkimusraportin monissa kohdissa olen joutunut miettimään, kuinka talousteorian perusmalleja voitaisiin muokata palvelujen tarkasteluun sopiviksi.

Palveluja tuottavien yhdistysten toimintaympäristöä on viimeisen vuosikymmenen aikana eniten muuttanut tarve sopeutua julkisten hankintojen kilpailutussääntöihin. Muutos on ollut perustavanlaatuisen, sillä se on pakottanut itsensä yleishyödyllisiksi mieltäneet yhdistykset näkemään toimintansa osana (kuntapalvelujen) markkinointia. Henkistä muutosta ihmiskunnan hyväntekijästä kunnan alihankkijaksi ei ole ollut helppo hyväksyä. Henkisen kuperkeikan lisäksi yhdistysten on pitänyt hankkia liiketaloudellista ja juridista osaamista, jotta ne ovat osanneet johtaa hankkeita.

Viimeisin uhka on EU:n komission julkaisema eturyhmien kuulemispaperi vihreä kirja, joka haluaa laittaa yhdistysten toiminnan arvonlisäverolliseksi (CEC 2010). Jos kaikki yhdistysten varainhankinta kahvin ja makkaran myyntiä myöten muuttuu verolliseksi, yhdistysten tulot vähenevät. Suurin haaste voi silti olla yhdistystoiminnan paperityön lisääntyminen, joka vähentää ihmisten vapaaehtoistyöstä saamaa henkistä tyydytystä. Arvonlisäveron käyttöönotto on epävarmaa, mutta sen toteutuessa pahin uhkakuva on, että asiakkaat ja vapaaehtoiset mieltävät yhdistysten toiminnan jatkossa liiketoiminnaksi. Tällainen uudelleenarviointi siirtää siten markkinoiden ja muun toiminnan välistä henkistä rajaa, jolloin uhkakuvaksi nousee vapaaehtoisten jääminen pois bisnekseksi mielletystä toiminnasta. Uusi ajattelu voi ajan myötä vähentää myös yhdistysten saamia avustuksia ja julkisia tukia, sillä harva yhdistys pystyy perustelemaan kansalaisille bisneksen tukemisen järkevyyden.

Osa yhdistyksistä on yhtiöittänyt palvelutoimintansa, mikä on tarkoittanut hyvästien jättämistä vanhalle toimintamallille. Syynä on pitkälti ollut erilaisten komiteoiden esittämä toive funktionaalisesta työnjaosta, joka selkiyttää viranomaisten valvontatehtävää valtionapujen, verotuksen ja kilpailuneutraliteetin suhteen. Tarjonnan näkökulmasta ei silti ole selvää, voisiko erilaisten toimintojen tuottaminen samassa yksikössä olla perusteltavissa yhteistuotannon teknisluonteisilla monituote-eduilla. Kysynnän näkökulmasta taas yhdistyksen muodostama monipalvelupiste on voinut olla kätevä yhden luukun neuvontapiste, jossa asiakkaan kaikki asiat on voitu ottaa kerralla käsiteltäviksi. Yhteiskunnan kokonaisedun pitäisi olla yhdistysten palvelutoiminnan uudelleenorganisoinnin johtotähti, mutta tämä tavoite jää helposti syrjään sektoreittain etenevässä hallintomallissa.

Maaseutu on usean vuosikymmenen ajan menettänyt sekä julkisten että yksityisten palvelujen toimipisteitä. Kehitystä on perusteltu sillä, että ihmisten liikkuminen on helpottunut huomattavasti henkilöautojen yleistymisen ja tieverkon parantumisen myötä. Erityisryhmien kuten vanhusten ja lasten tarpeisiin on reagoitu hitaasti, sillä maaseudun vähemmistöjen palvelu ei ole – eikä siitä voi tehdä – kovin kannattavaa liiketoimintaa. Julkinen sektori ei ole sektoroituneen hallintotavan aiheuttamien koordinaatio-ongelmien takia saanut koottua liikennevirtoja järkeviksi verkostoiksi, jotka palvelisivat samalla myös satunnaisia palvelun tarvitsijoita.

Palvelujen alueellisen organisointitavan edut tunnustetaan, mutta EU:n valtiontukisääntöjen ja kotimaisten kilpailusääntöjen noudattaminen rajoittaa julkisten varojen käyttöä jatkuvan tuen maksamiseen. Maaseudun ohuilla markkinoilla palvelujen tuottamisen aloittaminen vaatii monesti julkista avustusta, sillä toimittaessa alueellisesti hajautuneen kysynnän varassa vie aikaa ennen kuin palvelujen tuotannon saa vakaalle pohjalle.

Julkisten avustusten väheneminen on rasittanut yhdistysten taloutta. Rahaa ei enää saa helposti vapaasti kohdennettavana yleisavustuksena, vaan tukiraha on kohdennettava tiettyyn toimintaan tarkan suunnitelman mukaisesti. Yhä useammat rahoittajat vaativat tuen vastaanottajalta selvitystä siitä, mitä lisäarvoa saadulla rahoituksella on saatu aikaan. Tällaisen tiedon hankkiminen vaatisi pienen tutkimuksen tekemistä, mutta tähän mennessä Suomessa asiasta on selvitty luovalla kirjoittamisella. Ulkomailta on kuitenkin kuultu viestejä rahoittajien kasvaneesta halusta varmistua siitä, että annettu tuki on ollut vaikuttavaa. Englannissa David Cameronin koalitionhallituksen keskeinen tavoite julkisten palvelujen uudistamisessa on maksaa palvelujen tuottajille saavutetuista tuloksista ja vaikuttavuudesta. Enää ei haluta maksaa käytetyistä panoksista tai nähdystä vaivasta.

Kolmannen sektorin toimijat ovat pitäneet tarjouskilpailuja huonona menettelynä sillä perusteella, että huomio kiinnittyy suoritteiden hintaan. Arvopohjainen organisaatio välittää asiakkaistaan eikä suostu myymään huonotasoisia palveluja. Tuotoksien mittaamisesta on haluttu päästä vaikuttavuuden arviointiin, sillä palvelujen tuotteistamista ei ole pidetty hyvinvointipalveluihin sopivana toimintatapana. Nyt kun yhä useammalla taholla vaaditaan verovaroista rahoitetulta toiminnalta laaja-alaista vaikuttavuutta, yhdistyksillä on mahdollisuus paljastaa aikaansaavuutensa. Haasteeksi nousee oikeanlaisten mittareiden löytäminen. Suorituskykymittauksissa menestyminen edellyttää organisaatiolta laajaa vaikuttavuuden mittaamenetelmien tuntemusta. Yhdistyksen on osattava etsiä palvelutoimintaansa ja toiminta-alueeseensa sopivat indikaattorit. Organisaatiolla pitää myös olla valmius kerätä omaa toimintaansa laajasti esittelevää aineistoa, sillä jälkikäteen tällaisen materiaalin löytäminen voi olla haasteellista.

Yhdistykset edustavat ”vanhaa” kolmatta sektoria kaikkine hienoine historiallisine perinteineen. Niiden palvelutuotannon on kuitenkin kamppailtava asemastaan poliittisesti värityneillä kentillä, joissa iskusanana on innovatiivisuus ja toimintatapana jatkuva uusien hankkeiden kehittäminen. Yleishyödyllisyys on hyvä tuotemerkki haettaessa julkista ja yksityistä tukea perinteiseen yhdistystoimintaan. Yhdistysten palvelutuotannolle pitäisi saada erottuva imago, sillä palkatuilla työntekijöillä toteutettavista palveluista on saatava markkinahinta. Jälkimoderni aika yksilöllisine sankareineen haastaa vanhat toimijat ja rakenteet muun muassa luomalla uudenlaisia kerromuksia yhteisöllisistä yrittäjistä, jotka kannattavan liiketoiminnan ohessa vastaavat yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Perinteistä kannattaa pitää kiinni, mutta samalla täytyy varautua tulevaisuuden mukanaan tuomiin muutoksiin. Uudenlaiset palvelujen tuottamistavat ovat kykeneviä muuttamaan palvelutoimialojen organisointitapoja radikaalisti. Palvelujen yhteistuotanto voi muuttaa ammattilaisten ja asiakkaiden suhteen toisenlaiseksi monissa kohteissa (koulut, lasten ja vanhusten hoito ym). Alueelliset organisointitavat kuten kylien yhteisölliset yrityshankkeet lähipalvelujen tuottamiseksi edellyttävät mittavaa koulutus- ja sopeutumisprosessia sekä kunnissa että palveluja tuottavissa organisaatioissa.

Sosiaalipalvelujen henkilökohtaistaminen vaihtaa kunnallisen monopoliostajan lukemattomiksi asiakkaiksi, joiden kanssa täytyy neuvotella palvelupaketeista. Kilpailu markkinoista muuttuu kilpailuksi markkinoilla. Pitkäaikaisista asiakassuhteista huolehtiminen sopii palvelujen ja järjestöjen toimintalogiikkaan, mutta lukemattomien asiakassuhteiden kustannustietoinen hallinta maaseutualueilla on melkoinen käytännön haaste.

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata, tulkita ja ymmärtää yhdistysten maaseudulla tarjoajamaa palvelutoimintaa sekä pohtia, miten palvelutoimintaa tulisi kehittää ja arvioida. Näkyvän ja ilmeisen lisäksi halutaan nostaa esiin myös yhdistysten piilevät kyvyt, joita monet kentän toimijat eivät edes itse kiireisen tekemisensä keskellä tiedosta. Laajaan ja monisäikeiseen tutkimusaiheeseen käydään käsiksi jakamalla kokonaisuutta osatehtäviksi.

Ensimmäisenä osatehtävänä on selvittää palvelujen erityispiirteitä. Tavaroiden ja palvelujen tuotannon eroa ei yleensä hahmoteta, vaikka sillä on merkitystä toimintojen hyvän järjestämistavan kannalta.

Toiseksi tutkimuksessa selvitetään, miten vapaaehtoisten, työttömien ja kutsumusammattiin päätyneiden työntekijöiden käyttö vaikuttaa järjestöjen palvelutuotantoon.

Kolmas osatehtävä liittyy siihen, miten palvelujen uudelleenorganisointuminen vaikuttaa maaseudun alueelliseen kehitykseen. Jos lähipalveluja ei opita tekemään maaseudulle sopivalla tavalla, sektoreittainen keskittäminen johtaa vähitellen maaseudun alueelliseen rationalisointiin. Jos maaseudun pysyvät palvelut siirtyvät asutuskeskukseen, jäljelle jääneet kehittämisvarat kannattaa käyttää tietotekniikkaa hyödyntäviin etäpalveluihin, asukkaiden liikkuvuuden parantamiseen ja monitoimisiin palvelubusseihin, jotka aikataulun mukaan tuovat palvelut asukkaiden lähelle.

Neljäntenä osatehtävänä on selvittää hankintojen, kilpailun ja yhteiskunnallisten tavoitteiden suhdetta. Kilpailun ilmeneminen on teoreettisesta luonteestaan huolimatta arjen sujuvuuden kannalta keskeinen seikka, sillä vastaus ratkaisee maaseudun palvelujen tukikelpoisuuden. Rahoittajat (valtio, kunta, säätiöt, rahapelirahojen jakajat ym) päättävät varojensa käytöstä itsenäisesti, mutta nekään eivät saa tuellaan vääristää kilpailua tai EU:n jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

Viidenneksi pohditaan sitä, mistä yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa on kyse. Käsite ei ole valmiina odottamassa mittaajaa, vaan käsitteen sisältö syntyy yhteiskunnallisen keskustelun kautta. Kun sidosryhmät pääsevät sopuun siitä, mitä mitataan, niin seuraavaksi käsite on muutettava konkreettiseksi mittariksi. Englannin uusi koalitiollahitus on jo halukas siirtymään seuraavalle asteelle, jossa vaaditaan toimijoilta kullakin alalla käyttöön otetun mittariston mukaista vaikuttavuutta ehtona rahoituksen jatkumiselle. Suomessakin pitäisi käydä informoitu kansalaiskeskustelu siitä, mitä halutaan mitata, ennen kuin päätetään siirtymisestä uudenlaiseen rahanjakotapaan.

Tutkimusraportissa etenen seuraavasti. Tutkimuksen aluksi luvuissa 2, 3 ja 4 avaan palvelun, yhdistyksen ja maaseudun käsitteitä ja erityispiirteitä (suhteessa tavaraan, muihin yhteiskunnallisen toiminnan sektoreihin ja kaupunkeihin). Tämä osakokonaisuus pääosin kuvailee olemassa olevaa tilannetta ja tarjoaa lyhyitä käsite-esittelyjä, mutta sisältää osin myös analysoivaa tekstiä.

Tutkimuksen toisessa osakokonaisuudessa (luvut 5, 6 ja 7) katson, miten yhdistysten ja erityisesti niiden palvelutoiminnan tyypilliset piirteet muuttuvat kilpailukyvyksi, tuottavuudeksi, hankinnoiksi, teoriaksi ja vaikuttavuudeksi. Luvussa 8 on päätelmien ja kehittämissuositusten vuoro.

2 PALVELUJEN ERITYISPIIRTEET

Luvussa 2.1 määritellään, mitä palvelu on. Luvussa 2.2 tuodaan esille palvelun logiikka, joka vaatii suunnittelemaan palvelujen tuotantoa ja jakelua pitkien asiakassuhteiden ylläpidon ja räätälöinnin eikä vakioinnin ja mittakaavaetuja pohjalta. Luku 2.3 varoittaa yhteisrahoitteisuuden sudenkuopasta ja antaa vastauksen siihen, miksi yhdistysten markkinoilla on juuri nyt epävakaa tilanne. Syyn selvittäminen auttaa välttämään jatkossa suuret volyymin vaihtelut. Luku 2.4 tuo esiin tarpeen suojella heikossa asemassa olevaa asiakasta epätasapainoisissa neuvottelutilanteissa ja tukea kannattamattomien toiminta-alueiden palvelutarjontaa julkisilla varoilla. Luku 2.5 kannustaa ottamaan palveluntuotannossa huomioon sekä asiakkaiden omat voimavarat että heidän yksilölliset tarpeensa. Tavat lisätä asiakkaan vaikutusvaltaa palvelutuotannossa voivat sopia myös maaseudun palvelujen uudelleenorganisoinnin pohjaksi. Toisaalta ihmisten omatoimisuutta korostavat isku- ja yllätykset ovat vaarallisia, sillä kansainvälisen kokemuksen valossa niitä voidaan väärinkäyttää oikeuttamaan edelleen tarpeellisten julkisten palvelujen karsiminen. Luku 2.6 tekee yhteenvedon osan opeuksista.

2.1 PALVELUN MÄÄRITELMÄ

Palveluilla voidaan viitata palvelusektoriin yhtenä talouden osana alkutuotannon ja jalostuksen kanssa (Jansson 2006, 6-7). Toisaalta palvelu voi viitata eri palvelualoihin, tiettyihin ammatteihin tai palvelutoimintoihin (ks. Toivonen 2004, Edvardsson ym 2005, Suutari 2005, 7-9). Taloustieteessä kaikki taloudellisen toiminnan kohteet ovat hyödykkeitä, jotka taas jakautuvat tavaroihin ja palveluihin (ks. Hill 1977). Tämä määritelmä ei ole ongelmaton, koska palvelun erottaminen tavarasta ei ole sen paremmin yksinkertaista kuin monesti järkevää ja tarpeellistakaan. Rustenin ja Brysonin (2010, 6) mukaan monet palvelutoiminnot pysyvät upotettuina valmistavien yritysten sisälle ja ovat tärkeydestään huolimatta tilastoinnin kannalta näkymättömiä.

Tavallisesti palvelu tapahtuu vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa, mutta palvelu voi olla tarjolla myös atk-järjestelmän välityksellä. Palvelu toimitetaan monesti ratkaisuna asiakkaan ongelmiin. Palvelujen erityispiirteistä on tehty monia listauksia (Toivonen 2004, Suutari 2005, Jansson 2006, Osborne 2010), mutta yksimielisyyttä ei ole saavutettu. Palvelulla ei ole yhtä piirrettä, joka erottaisi sen tavarasta.

Jansson (2006, 33) pitää palvelujen varastoimattomuutta¹ ja vaikeaa kuljettamista taloudellisen analyysin kannalta merkittävinä piirteinä, vaikka nämä ominaisuudet ovatkin monessa mielessä seurausta palvelun aineettomuudesta. Jakelukustannukset ovat palveluissa yleensä (pl. digitaaliset palvelut) paljon korkeammat kuin tavaroilla.² Tämä johtuu siitä, että palveluissa joko asiakas tai palvelun tuottaja joutuu matkustamaan toisen luo. Tuottamaton työ käy kalliiksi, jos etäisyydet ovat pitkiä ja käyntien tiheys on suuri. Teoreettinen ”maaseudun haitta” ei silti näy täysin tuottajan kustannuksissa. Osa haitasta siirtyy asiakkaiden kannettavaksi esimerkiksi huonompana palveluna (jonotus, odotusajat) tai pidempinä matkustusaikoina (harva palveluverkosto).

Hillin (1977) mukaan palvelut eivät ole aineettomia tavaroita, vaan aivan toiseen loogiseen kokonaisuuteen kuuluvia olioita. Palveluilla on tavaroista poikkeavia ominaisuuksia. Koska meillä ei yleensä ole ymmärrystä siitä, miten jakaa palvelut pienemmiksi yksiköiksi määrän mittaamista tai rahaan vaihtamista varten, osa talousteoriasta muuttuu hyödyttömäksi. Palvelujen hinnat ja arvot ovat huonosti määriteltyjä ja häilyväisiä. Kansantalouden tilinpidossa julkisten hyvinvointipalvelujen (koulutus-, kulttuuri-, hoiva- ja hoitopalvelut) tuotoksen arvo mitataan niiden panoskäytön kautta – tuottaen samalla markkina-arvojen kanssa yhteismitattomia suureita, jotka ovat hyödyttömiä useimpia analyttisiä käyttötarpeita ajatellen. Työelämä on myös jäänyt jälkeen: organisaatiot valvovat työpaikalla tehtyjen työtuntien määrää, vaikka luova tuotos syntyy monien ihmisten yhteistyönä ajasta ja paikasta vapaassa sähköisessä verkossa.

2.2 PALVELULOGIIKKA

Lancasterin (1966) mukaan ihmiset eivät vertaa hyödykkeitä toisiinsa, vaan näistä hyödykkeistä saatavia erilaisia hyötyjä (palveluvirtoja). Ihmiset eivät siten vertaa kahvia teehen tuotteina, vaan ovat kiinnostuneita kahvin ja teen juomisen kokemuksellisista eroista. Ihmiset muuntavat kaikki hyödykkeet palveluvirraksi, joten ei ole suurta väliä, missä muodossa panokset on tuotettu ja tarjottu. Kotitalouden tuotantofunktio on tuonut uuden näkökulman kuluttajan valinnan ymmärtämiseen. Sen mukaan kotitalouden kuluttamat hyödykkeet eivät tuota vain yksiulotteista hyötyä. Hyödykkeillä on useita erilaisia ominaisuuksia, kuten hinta, väri, materiaali, muotoilu, makeus ja

1 Varastoimattomuus nostaa palveluiden tuotannon yksikkökustannuksia etenkin maaseudulla. Tavarantuotannossa vastaavaa maaseudun ja kaupungin ero ei ole. Tehdas toimii ympärivuotisesti maalla ja kaupungissa. Hiljaisina aikoina tavaroita tehdään varastoon, josta niitä sitten myydään kysynnän ylittäessä tarjonnan. Maaseudun tehdas ei kärsi tuotannon mittakaavahaitoista, sillä tuotantosarjat voidaan viedä läpi niin pitkinä sarjoina kuin markkinakysyntä antaa myöten. Maaseudun palveluissa kapasiteetin täyskäyttö on vaikeaa, koska palvelua ei voida tuottaa varastoon hiljaisen kysynnän aikana. Satunnaisesti vaihtelevan kysynnän oloissa palvelukyvyyn säilyttäminen on haastavaa. Asiakkaiden jonotuttaminen helpottaa toiminnan suunnittelua, mutta alentaa asiakkaiden hyvinvointia. Maaseudun palvelupisteiden yksikkökustannukset harvoin saavuttavat tuotantoteknistä minimiä, joten tuotannossa on pysyvä mittakaavahaitta.

2 Tavarantuotannossa kuljetuskustannusten merkitys on romahtanut konttikuljetusten ja lastien koneellisen käsittelyn yleistymisen myötä. Melko vähäarvoisia elintarvikkeita voidaan tuoda maailman toiselta puolelta kuluttajien käyttöön.

kestävyys.³ Hyödykkeen kuluttamisesta saatavan hyödyn jakaminen pienempiin osiin mahdollistaa tarkemman analyysin siitä, miksi hyödykettä oikeastaan käytetään.

Teollisen tuotannon teoria liittyy toimintoihin, jotka fyysisesti muuttavat materiaaleja tuottaakseen myytäviä tuotteita, kun taas palveluteoria liittyy aineettomien hyötyjen liiketoimiin. Markkinointitieteessä palvelunäkökulmaa ovat omista lähtökohdistaan kehittäneet pohjoismaiset pitkän tien kulkijat Gummesson (1991) ja Grönroos (2006, 2011), jotka siirtävät huomion pitkäkestoisten asiakassuhteiden hallintaan. Tuotteista ja ominaisuusnipuista mennään prosesseihin ja suhteisiin (Tuli ym 2007), koska kaikki yritykset perimmältään toimivat palvelubisneksessä. Tavaroiden ajattelu on rajoittanut asiakkaaseen liittyvän suhteen arvon ymmärtämistä ja asiakasuskollisuuden luomista.

Vargon ja Luschin (1994, 2010) esittelemässä palvelulogiikassa (service-dominant logic) tavarat hahmotetaan palvelujen jakelu- tai tarjontamekanismina (Lusch ym 2010). Palvelun kokemus muodostuu arvon pohjaksi riippumatta siitä, mistä arvo on peräisin (Vargo & Lusch, 2008, 3). Asiakas arvioi kokonaisuutta, joka syntyy vasta käytön yhteydessä. Käyttöarvo (value-in-use) tulee siten käsitteenä lähelle kokemushyödykkeitä⁴, joiden laadun arvioiminen vaatii ensikäden tuntuman saamista. Palvelujen työvaltaisuus yhdessä välittömän kuluttamisen kanssa johtaa käytännössä palvelujen tason vaihtelevuuteen ja jopa ainutkertaisuuteen. (Ks. Malley & Fernandez 2010, 562.)

Palvelulogiikka tuo aiemmat ideat yhteen uudella tavalla. Jos palvelusta tulee toiminnan pohja, vastavuoroinen antaminen (Kosfeld & von Siemens 2011) ja viestintä muuttuvat keskeisiksi, eikä persoonattomia tavaramarkkinoita voi enää pitää talouden ytimenä (Varey 2008). Pitkiä asiakassuhteita korostava palvelulogiikka haastaa myös kilpailuttamisen logiikan (vrt. Virtanen 2011), sillä asiakassuhdekohtainen pääoma tekee palveluntoimittajan vaihtamisesta vaikeaa.

Kuluttajan rooli muuttuu palveluissa yhteistuottajaksi. Tämä tarkoittaa, että passiivinen ostaja muuttuu aktiiviseksi toimijaksi.⁵ Asiakkaan asenne ja oma toiminta määrittävät, missä määrin palvelun tuottajan ponnistelu muuttuu asiakkaan kokemiksi hyödyiksi. Tuottaja voi hinnoittelulla houkutella asiakkaan tekemään suuren osan kokonaisuuden kalliista ihmistyöstä.⁶ Tekniikan tukema itsepalvelu onkin vallitseva kehitystrendi monilla palvelualoilla.

Miten kilpailutus sopii julkisten palvelujen tuottamiseen? Ollilan ym (2003) mukaan kilpailutus toimii parhaiten silloin, kun ostettava hyödyke on tuotteistettavissa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ostettavalla kokonaisuudella on enemmän tavarana kuin palvelun ominaisuuksia. Kananoja (2005) on kritisoinut julkissektorin uu-

3 Lancasterin näkemystä on hyödynnetty 2000-luvulla nopeasti kehittyneissä ns. ilmaistujen preferenssien menetelmissä (ks. Bateman ym 2002). Erityisesti ns. valintakoemenetelmässä (choice experiment) hyödykkeet "puretaan" ominaisuuksien nipuiksi ja selvitetään, missä määrin ihmiset kysyvät kutakin ominaisuutta.

4 Hoiva-, hoito- ja koulutuspalveluja voi verrata kulttuuritapahtumiin – konsertin, performanssin tai teatteriesityksen tuottamaa elämystä on edes kriitikon vaikea arvioida etukäteen (ks. Towse 2003, Towse 2010, 151–152). Asiakkaan kokemuksen muodostumisen ymmärtäminen ja tähän prosessiin vaikuttaminen on perustavanlaatuinen osa luovan talouden toimijan liiketoimintaa (Pine & Gilmore 1999).

5 Halukkuutta osallistua ja aktiivista otetta ei kuitenkaan välttämättä edellytetä, sillä osa asiakkaita antaa mieluummin muiden päättää puolestaan. Joskus on tosin mahdollista ostaa palvelua antamatta jollakin tapaa omaa panostaan tuotantoprosessiin. Tämä panostus voi toki olla niin vähäistä kuin henkilötietojen antaminen yöpymispaikan vastaanottotiskillä sisään kirjaututtaessa tai netissä kotihoitoa tilattaessa.

6 Huonekalujen kokoaminen, ruokakaupoissa hedelmien punnitus, pankeissa laskujen maksu, vakuutuksissa vahinkoilmoituksen tekeminen netissä sekä ulkomaanmatkoilla majoituksen ja lennon varaaminen ovat esimerkkejä ilmiöstä.

distamista tavarantuotannosta lainatuin ajatuksin ja käsittein. Aineettomia palveluja ei voi helposti mitata, jakaa osasiin, testata tai varmistaa. Palvelu on yleensä prosessi tai järjestelmä. Osbornen (2010) mukaan käytäntöjen ja tutkimuksen vinoutuminen on jatkunut siitä huolimatta, että palvelukeskeisiä teorioita on ollut tarjolla. Olemassa olevat palveluteoriat on sivuutettu ja käyttäytytty ikään kuin olisi olemassa yksi ja yhtenäinen johtamisen teoria, joka pohjautuisi yksityisen sektorin kokemuksiin ja olisi sovellettavissa kaikkialle.

Nyssens (2010, 505) näkee, että vanhusten kotona asumista tukevia palveluja ei pystytä vakioimaan selkeiksi palvelupaketeiksi.⁷ Monimutkainen kokonaisuus johtaa lähes jokaisen kotipalvelusopimuksen räätälöintiin asiakkaan tarpeiden mukaan (ks. STM 2008). Kriitikkojen mukaan tuotteistaminen kiinnittää huomion suoritteisiin eikä toimien avulla saataviin vaikutuksiin (esimerkiksi myönteisiin muutoksiin ihmisten elämänhallinnassa Hokkanen ym 2005, 37). Väärän vertailukohdan takia julkisten palvelujen kehittämistyö ymmärretään tuottavuuden kasvattamiseksi henkilökuntaa vähentämällä (ks. Kananoja ym 2008, 170–172). Tuotteistamisen ja tuottavuusohjelman kritiikki on Suomessa paikallaan, mutta maailmalla uusimmat suuntaukset ovat jo siirtyneet suosittamaan palveluntuottajien maksujen sitomista laajasti ymmärrettyyn vaikuttavuuteen liittyviin määrällisiin mittareihin (ks. OECD 2010, Sturgess & Cumming 2011).

2.3 PALVELUJEN KASVUN EPÄVAKAUS

Palvelujen kansantuote- ja työllisyysosuudet kasvavat jatkuvasti. Suomessa palvelujen kansantuoteosuus oli vuonna 2008 saavuttanut 65 prosentin rajan.⁸ Samanaikaisesti palvelujen työllisyysosuus on ylittänyt kahden kolmasosan rajan ja on lähestynyt 70 prosentin tasoa.⁹ Tällaisessa tilanteessa monet ovat kiinnostuneet selvittämään, miksi palvelusektori on kasvanut.

Palvelusektorin työllisyyden kasvulle voidaan nimetä kaksi syytä: a) työn tuottavuuden hidaskasvu palveluissa suhteessa muihin sektoreihin ja b) palvelujen kysynnän muita aloja nopeampi kasvu (Marshall & Wood 1995, 15). Kahden sektorin mallissa jossa otetaan huomioon sektoreiden välinen hyödykkeiden korvattavuusvaikutus, mutta sivuutetaan tuottavuuden kasvuun liittyvä tulovaikutus, ns. Baumolin¹⁰ kustannustauti tuottaa hidastuvaa kasvua ennakoivan tuloksen (Baumol & Bowen 1966, ks. myös Kaipainen 1996). Tehokkaan sektorin tuottavuuden kasvu tekee yhteiskunnasta aiempaa rikkaamman, jolloin meillä on varaa tuottaa kaikki mitä aiemminkin ja vielä hieman lisää. Ns. Wagnerin laki taas opettaa, että hyvinvointipalveluja kysytään suhteessa entistä enemmän, kun tulotaso nousee (Tuomala 2009, 108). Kun jatkuvasti (suhteessa) kallistuvia palveluja kysytään (suhteessa) entistä enemmän, syntyy risti-

7 Hyväkuntoinen vanhus voi yhdessä alan ammattilaisen (sosiaalityöntekijä tms.) kanssa valita erilaisista tarjolla olevista majoitus- ja palveluvaihtoehtoista. Heikkokuntoisten vanhusten omaiset usein joutuvat auttamaan vanhusta löytämään toimivan ratkaisun. Palvelujen henkilökohtaistaminen on etenkin Englannissa (ks. Ferguson 2007, Dickinson & Glasby 2010) tutkimuksen ja koekielujen kohteena.

8 Yksityisten palvelujen osuus oli 47 ja julkisten palvelujen 18 prosenttia kokonaistuotannosta lammavuonna 2009.

9 Palvelualoilla työskenteli vuonna 2009 yli 1,7 miljoonaa henkeä. Yksityisissä palveluissa oli hieman yli 1,1 miljoonaa työllistä. Valtiolla oli 140 000 ja paikallishallinnossa noin 460 000 työntekijää.

10 Ilmiönä esittivät jo Scitovsky ja Scitovsky (1959). Besharov (2005) esittelee ilmiön historiallisen taustan yksityiskohtaisesti.

riita. Palvelujen työvoimavaltaisuudesta ja huonosta tuottavuuskehityksestä syntyy uhkakuva talouden kasvun pysähtymisestä. VNK:n (2005) mukaan talouskasvu ei hidastu siinä tapauksessa, että palveluita käytetään välituotteina muiden hyödykkeiden tuotannossa. Myös uudet liiketoimintamallit ja tekniikat ovat yrityksiä vastata palvelujen kasvavaan kysyntään.

Suomessa sekä yksityiset palvelut että koko palvelusektori ovat sekä tuotannoltaan että työllisyydeltään pienempiä kuin vastaavan tulotason maissa yleensä (VNK 2005, 39). Joku voi tervehtiä tietoa ilolla, koska se kertoo "toisten paitojen pesemisen" olevan vähäistä. Alkutuotannon ja jalostuksen suuri osuus sopii vallalla olevaan, vientiä painottavaan taloudelliseen ajatteluun. Yhteiskunnan kannalta palvelusektorin pienuus voi olla huono viesti, jos se kertoo menetetyistä työ- ja tulomahdollisuuksista. Hyvinvointipalvelujen taloudellinen merkitys kasvaa jatkuvasti.¹¹ Silti erilaiset kehitysohjelmat on suunniteltu alun perin teollista toimintaa silmällä pitäen, eikä palvelualojen tarpeita ole otettu riittävästi huomioon (VNK 2005, 41).

Jos kunnilta sopimuksin saatava rahoitus ei kata palvelutuotannon pitkän aikavälin kustannuksia, niin järjestöjen tilanne voi osin olla itseaiheutettua krapulaa. Tuella toimimisen kaudella oli maan tapa kattaa osa yhdistysten palvelutuotannon kustannuksista omalla varainhankinnalla (avustukset, hankkeet, yhteistyökumppanit ym).¹² Kilpailutilanteesta alihinnoittelusta on seurauksena tuotantokapasiteetin rapistuminen. Lyhyet sopimusajat houkuttavat antamaan tarjouksia toiminnan erilliskustannusten tasolla, mutta tällöin yhdistys syö omaa pääomaansa. Osarahoituksella kunta voi maksimoida palvelujen tarjonnan alueellaan (Grout 2010). Kunnan ostovoima on suuri tuottajien maksaessa osan kustannuksista. Yhdistyksen pitää varoa tilannetta, jossa kunnan vaikutusvallan kasvu pakottaa yhdistyksen alihankkijan asemaan.¹³

Jos kunnalla ja palveluja tuottavalla yhdistyksellä on yhteinen tavoite, päämäärä-ongelmaa ei synny, mutta ongelmana on järjestelmän epävakaous. Kun kunnat ovat kannustaneet järjestöjä lisärahan hankintaan oman varainhankinnan muodossa, yhdistysten palvelutuotanto on kasvanut nopeasti (Grout 2010). Kunnan näkökulmasta palvelutuotannon laajentaminen on "halpaa" eikä verkostomaista toiminnan laajentamista koeta samanlaiseksi ongelmaksi kuin kunnan oman henkilöstön lisäämistä. Yhdistyksille palvelutuotannon kasvattaminen aiheuttaa riskien kasvun ja johtaa järjestelmän yleiseen epävakauteen (vrt. kuplatalous). Osarahoitus jättää järjestöt alttiiksi rahoituksen menetyksistä johtuville nopeille toiminnan supistamistarpeille. "Huono kehä" alkaa, kun julkista rahoitusta (valtio, kunnat, veikkausvoittovarat) leikataan.

Sandmo (2003, 93) on kiinnittänyt huomiota toiminnan loppumisesta aiheutuvien vaikutusten suuruuteen. Jos lehtikioski tai pizzaravintola menee konkurssiin, asiakkaat voivat jäädä ilman palveluja hetkeksi. Vanhusten hoivakodin, koulun tai erikoistuneen sairaalan sulkemisella on aivan toisenlaiset seuraukset. Potilas voi olla tottunut tiettyyn ympäristöön ja ihmisiin, jolloin siirtymäkustannukset toiseen laitokseen

11 Vuonna 2009 Suomen sosiaaliturvan menot olivat 52,4 miljardia euroa. Asukasta kohden menot olivat 9800 euroa. Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta oli 30,6 prosenttia. (Ks. tarkemmin THL 2011)

12 Monirahotteisuus sinänsä voi olla yhdistysten erityispiirre (ks. Froelich 1999 ja Sirkkala 2005, 27).

13 Kunta voi tietyissä palveluissa olla ainut ostaja, mutta tämäkään ei ole monia palveluja tuottavan yhdistyksen kannalta kuolemanvakavaa, jos yhdistyksellä on muitakin asiakkaita. Jos tuotantoorganisaatiolla ei ole omia tuotteita, joita se voisi myydä muille asiakkaille, sen on tarjouskilpailuissa lähes pakko polkea hintoja, jollei se halua ottaa riskiä, että se joutuu kokonaan lopettamaan palvelutuotantonsa.

voivat olla epäinhimillisen suuret. Asiakkaan toimintakyky uudessa laitoksessa voi lamautua pitkäksi aikaa.

Pitkäaikaisen hoitosuhteen laatu riippuu paljolti palvelun tarjoajan pitkän asiakassuhteen myötä tietystä potilaasta saamasta suhdekohtaisesta tiedosta, joka katoaa potilassuhteen purkautuessa. Vaikka kirjallista raportointia potilasasiakirjoihin on lisätty, äänetöntä tietoa ei ole kirjattu virallisiin asiakirjoihin. Pelkkä diagnoosi ei kerro, miten tauti on kyseisellä potilaalla ilmennyt ja miten sitä on parasta hoitaa. Hoitosuhteen pysyvyyden näkökulmasta julkinen tuotanto on parempi vaihtoehto, vaikka vakaus voi hieman maksaa työntekijöiden neuvotteluaseman paranemisen mukanaan tuoman palkkavaatimusten kasvun muodossa (Tuomala 2009, 126).

2.4 YLEISEN EDUN PALVELUT

Suomessa toiminta mielletään yleishyödylliseksi, jos se ei hyödytä siihen osallistuvia taloudellisesti. Yleishyödyllisyydelle ei ole kansallisesti eikä EU:n tasolla yksiselitteistä määritelmää. EU:n jäsenvaltioksi aikovan on pitänyt liittymisen yhteydessä ilmoittaa kaikki voimassa olevat tukijärjestelmät komissiolle, jotta se voi liittymisen jälkeen soveltaa edelleen vanhoja tukijärjestelmiään. Suomen liittyessä EU:n jäseneksi komissiolle ei ilmoitettu yleishyödyllisille yhteisöille luotuja verotukijärjestelmiä (VTV 2010, 40). Tämä unohtus voi olla kohtalokas yhdistysten toimintaedellytysten muotoutumisen kannalta. Komissiossa on vireillä Suomesta tehty kantelu, joten EU tulee ottamaan kantaa veroetuuksien soveltavuuteen yhteismarkkinoille.

Yleishyödyllisyys voi ihmisten mielissä liittyä julkisiin palveluihin. Tämä rinnastus ei juuri avaa asiaa, koska kumpakaan käsitettä ei ole määritelty täsmällisesti EU:ssa tai Suomessa. Kansantaloustieteen määrittelemällä puhtaalla julkishyödykkeellä on kaksi erottavaa ominaisuutta:

1. Kuluttamisesta poissulkeminen on mahdotonta. Jos julkishyödyke kuten maanpuolustus asetetaan tarjolle, kaikki kuluttavat sitä saman määrän.
2. Kilpailematon kuluttaminen. Yhden ihmisen kuluttama julkisen hyödykkeen määrä ei vähennä muiden kuluttajien käytössä olevaa määrää.

Puhdas julkinen hyödyke on teoreettinen abstraktio, jota vastaan realistisempia hyödykkeitä voidaan arvioida. Taloustieteen määrittelemässä erossa yksityisen ja julkisen hyödykkeen välillä ei ole niinkään kyse konkreettisten hyödykkeiden luokittelusta kuin matemaattisesta tavasta mallintaa erilaisia hyödykkeitä (henkilöiden erisuuruisten kulutusten yhteenlaskeminen vs. kulutusten merkitseminen yhtäsuuriksi). Todellisuudessa tarjolla on hyödykkeiden jatkumo ilman selkeitä rajoja. Nykyisellään julkisten palvelujen määritelmiä on monia erilaisia, sillä kaikki eivät halua pitää kiinni julkishyödykkeen määrittämisestä teknis-taloudellisten tai laskennallisten ominaisuuksien perusteella. Valtiovallan tarjoamien palvelujen määrittely julkispalveluiksi korostaa politiikan merkitystä.

Willbergin (2006, 45–46) mukaan julkisissa palveluissa ei ole olennaista se, onko palvelun tuottaja julkinen vai yksityinen sektori, vaan se, että palvelua ei tarjota kaupallisin perustein. Esimerkiksi lakiin perustuva yhteiskunnan velvollisuus tarjota terveydenhuoltopalveluja tekee näistä julkisia palveluja. Euroopan komissio korvasi epäselvänä pitämänsä käsitteen ”julkiset palvelut” käsitteellä ”yleisen edun palvelut” (CEC 1996, 2003). Yleisen edun palvelut määriteltiin tässä yhteydessä sellaisiksi markkina- ja ei-markkinapalveluiksi, jotka julkiset auktoriteetit kussakin maassa ovat luokitelleet yleisen edun mukaisiksi (Clifton & Diaz-Fuentes 2010, 291). Asia siis an-

netaan jäsenvaltioiden käsiin: yleisen edun palvelu on kansan näin kutsuma palvelu. Määritelmä on kehäpäätelmä, sillä lopputuloksesta katsotaan, millaisia yleisen edun palvelut ovat. Prosessissa on kyse käyttäjälähtöisestä määrittelyperinteestä, jossa käsitteen ala katsotaan sen käytöstä.

Euroopan komissio on julkaisut useita tiedonantoja ”yleisen edun palveluista” (CEC 1996, 2001, 2002, 2003, 2004, 2007, 2008). Komissio tunnustaa laajempien yleishyödyllisten vaikutusten olemassaolon, vaikka EU:n tuomioistuimen tulkintojen suopeus yleisen edun suhteen onkin vaihdellut vuosikymmenten myötä (Prosser 2005). EU viittaa tiettyjen palvelujen yleishyödyllisyyteen termeillä yleisiin etuihin liittyvät palvelut (SGI, services of general interest) ja yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvät palvelut (SGEI, services of general economic interest).¹⁴

Mikäli yleishyödylliseen toimintaan ei liity taloudellista toimintaa, yhteisö ei sääntele asiaa.¹⁵ SGI¹⁶ kattaa markkinattomat sosiaali-, koulutus- ja oikeuspalvelut (ks. CEC 2008, Van De Walle 2008).¹⁷ SGI- ja SGEI-palvelujen erottelu voi näyttää selkeältä, mutta tutkijat ovat esittäneet tyrmääviä kritiikkejä.¹⁸

14 Tässä raportissa yleisen edun palvelujen juridiikkaa sivutaan lyhyesti, sillä keskeistä ovat palveluiden tulkinat. Romppainen (2007) ja Ojala (2010) käyvät läpi EU:n valtiontukijärjestelmän oikeudelliset perusteet ja järjestöjen roolin. TEM (2009) kuvaa järjestelmän toimintaperiaatteet. Ojala ja Sipponen (2008) keskittyvät palvelujen alueelliseen ulottuvuuteen, joka tarkoittaa Suomessa kuntien roolin pohtimista. VM (2009) käy läpi yleishyödyllisyyteen liittyvän verolainsäädännön.

15 Kilpailuoikeuden ja valtionapusäännösten näkökulmasta EU:n lainsäädäntö on mustavalkoinen järjestelmä, jossa organisaatiot tulkitaan joko yrityksiksi tai muiksi toimijoiksi. Yritykseksi määritellään taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta, taloudellisen voiton tavoittelusta tai palvelun yleishyödyllisestä tarkoituksesta riippumatta. Valtiontukisääntöjä sovelletaan myös yleishyödyllisiin yhteisöihin silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Rajanvetotilanteissa painoa on pantu sille, harjoittavatko yksityiset yritykset markkinoilla vastaavaa toimintaa (CEC 2003, VTV 2010, 40). Binäärinen järjestelmä tekee vaikeaksi lisätä kilpailua jollain sektorilla vähitellen. Suomen yhdistysten palvelutuotannon avaaminen kilpailulle olisi ollut turvallisempaa tehdä suuren ”kertarysäyksen” sijaan siirtymäajan kuluessa tai kokeillen eriasteista markkinavapautta markkinoiden eri osissa. (Sauter 2008, 1–2.)

16 Puhuttaessa samanaikaisesti SGI- ja SGEI-palveluiden ryhmistä, osa tutkijoista käyttää sateenvarjokäsitteenä jompaa kumpaa termiä (ks. Rott 2007).

17 Oikeuspalvelut ovat julkisen vallan vastuulla kaikkialla, sillä julkishallinto määrittää markkinoille säännöt ja sen tilan, jossa markkinavoimat saavat toimia. Sosiaalipalvelut ovat enemmän lähestymistapa yhteiskunnallisiin haasteisiin kuin joukko tarkkoja toimenpiteitä. On luontevaa, että julkinen sektori vastaa tulonjaon tasaamisesta ja heikossa asemassa olevien auttamisesta erilaisilla palveluilla. Koulutus on merittihyödyke (Tuomala 2009). Nuoret tekevät yksin huonoja päätöksiä tulevaisuuttaan koskevista asioista. Yhteiskunta varmistaa oppivelvollisuuden avulla, että kaikki nuoret saavat ainakin peruskoulutuksen. Kansainvälisesti on erilaisia käytäntöjä sen suhteen, miten peruskoulutusta korkeamman koulutuksen kustannukset jaetaan yksilön ja yhteiskunnan kesken.

18 Ruysin (2009) mukaan EU ei pysty ratkaisemaan SGI:n ja SGEI:n eroa. Yrityksen määritelmässä painotetaan harjoitetun toiminnan luonnetta, taloudellisuutta. Oikeus määrittää toimen taloudelliseksi, jos se liittyy tavaroiden tai palveluiden tarjontaan markkinoilla kilpailutilanteessa muiden tarjoajien kanssa. Ongelmia syntyy siitä, että käytetään institutionaalisia yksiköitä kuten ”kilpailu” ja ”markkinat” kuvaamaan toiminnan luonnetta. Käsitteen määrittely (eli ilmiön luonne) pitäisi päättää ennen kuin lähdetään katsomaan sitä, minkälaisissa institutionaalisissa järjestelyissä ilmiö voidaan havaita. Koska yritysmäärittely sisältää kehäpäätelmän, se on tehoton tekemään eroa SGI- ja SGEI- palveluiden välille.

Oppivelvollisuuden pohjautuvan koulutuksen EU määrittelee ei-taloudelliseksi toiminnaksi, mutta Ruotsissa on alakouluja julkisella tuella ylläpitäviä yrityksiä. Jos kaksi yritystä haluaa tarjota oppivelvollisuuskoulua samalla paikkakunnalla, syntyy eturistiriita, jota voidaan kuvata kilpailuna. Myös sairaalan toimintojen jakaminen taloudellisiin ja ei-taloudellisiin on vaikeaa. Yksityissairaala voi tehdä vastaavia operaatioita kuin julkinen. Sama päättely toistuu lukemattomissa tilanteissa.

Clifton ja Diaz-Fuentes (2010, 291) valittavat, että vuosikymmen uudistuksen jälkeenkään kansalaiset eivät ymmärrä käsitteitä. Vaikeuksia on erityisesti Pohjois-Euroopassa (Britannia, Saksa, Pohjoismaat), joiden lainsäädännössä ei ole vastaavia käsitteitä, että Itä-Euroopassa, jossa monesti myös puuttuvat käsitteiden kansalliset käännökset.

Valtion organisoima palvelutuotannon arvoketju on EU:n kilpailusääntöjen ulkopuolella, vaikka ketju tarjoaisi samanlaisia palveluja kuin yritys (Sauter 2008, 2). Sen sijaan yleishyödylliseen toimintaan liittyvä taloudellinen toiminta kuuluu yhteisön toimialaan (ks. Hakkarainen 2009, 35).

Yleisen taloudellisen edun palvelut halutaan turvata kaikille kansalaisille. Jos viranomaisasettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen, yrityksen on tarjottava viranomaisen vähintään tietyn laatutason mukaiseksi määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Viranomaisten on turvattava SGEI-palvelujen tarjonta, vaikka markkinoilla ei olisi riittävästi palveluntarjoajia (TEM 2009). Kyse voi siten olla tarjouskilpailusta, jossa liiketaloudellisin perustein kannattamattoman tehtävän saa hoidettavakseen se yritys, joka tekee työn julkisen sektorin näkökulmasta kokonaisedullisimmin. Erona julkisen sektorin tuottamille palveluille on, että SGEI-palveluissa EU:n jäsenvaltio antaa palvelun yrityksen tarjottavaksi.

Minkälaiset palvelut ovat niin olennaisia, että niiden tuotanto on taattava kaikissa oloissa? Kansalaiskyselyissä vastaajat pitivät välttämättöminä sellaisia palveluja, joihin he ovat tottuneet (van de Walle 2009, 540). Esimerkiksi viemäröinti, jäteastioiden tyhjentäminen ja vesijohtovesi ovat monilla alueilla uusia palveluja. Vanhemmat ihmiset muistavat ajat, jolloin näitä palveluja ei ollut yleisesti saatavilla, ja vastaavat sen mukaisesti.

Defourny ja Nyssens (2010b, 238) näkevät, että julkisen tuen kohteeksi pääsy on SGEI-keskustelun ydin. Tukiraha antaa mahdollisuuden tehdä tarpeellisia asioita. Normaalisti EU:n valtioneuvosto- ja kilpailumääräykset asettavat rajoja yhdelle organisaatiolle maksettavan julkisen tuen määrälle, joten SGEI-aseman myötä avautuu mahdollisuus tehdä asioita merkityksellisesti ja suuremmalla mittakaavalla.

SGEI-palveluille ei ole esitetty virallista määritelmää (Sauter 2008, 10–11). Määrittelemättömyys on järkevää sikäli, että EU:n jäsenmaille jätetään vapaus esittää juuri niiden oloihin sopivia SGEI-palveluja. Ojala ja Sipponen (2008) kertoo toimialat, joille Suomi on hakenut SGEI-luokituksen komissiolta. Kirjoittajat mainitsevat myös ne aihealueet, joiden yhteydessä Suomessa on mainittu SGEI-statuksen tarve.

SGEI-käsitteen määritelmän dynaamisuus sallii käsitteen sisällön vaihtelun ajan ja paikan mukaan (CEC 2003, 14).¹⁹ Järjestelmän järjeä täytyy siksi hakea nimettyjen palvelujen yhteisistä ominaisuuksista, joita ovat universaalinen palvelu, jatkuvuus, palvelun laatu, edullisuus sekä käyttäjien ja kuluttajien suojele (CEC 2003, 15).

Monet SGEI-palveluista sijoittuvat ominaisuuksiltaan harmaalle vyöhykkeelle julkisten ja yksityisten palvelujen välimaastoon. Sauter (2008) korostaa SGEI-palvelun yhteyttä markkinoiden epäonnistumiseen.²⁰ Huber ym (2008) ovat julkaisseet hyvin

19 Historialliset katsaukset osoittavat, että palveluiden yleisen edun mukaisuus vaihtelee käytettävissä olevan teknologian ja yhteiskunnan sosiaalis-taloudellisen kehitysasteen mukana. Kukaan ei enää vaadi hevosten kengittäjille tai majatalon pitäjälle palveluvelvoitetta matkamiestä kohtaan. Puhelinkoppien määrä oli vielä joitakin vuosikymmeniä sitten olennainen osa operaattoreiden julkisia palveluvelvoitteita, mutta nykyään niiden paikan on ottanut ihmisten oikeus vähintään yhden megatavun nopeuksiseen internet-yhteyteen asuinpaikasta riippumatta. Käsitteen kehittyminen ajan myötä paljastaa SGEI-palvelut tietynä aikana ja tiettyjen olosuhteiden vallitessa järkeväksi käsitteeksi. (Van De Walle 2008, 2009.)

20 Taloustieteessä on riitoja siitä, miten järkevää on puhua markkinoiden epäonnistumisista. Rahoituskriisi on useimmissa maissa horjuttanut poliitikkojen uskoa markkinoiden kykyyn korjata omat virheensä.

laajan ja suhteellisen tuoreen katsauksen sosiaali- ja terveystalouden tilanteeseen EU:ssa, joten sivuutan tämän aihepiirin ja keskitän huomioni verkostopalveluihin.

SGEI-palvelujen ryhmään luetaan mukaan julkisia laitoksia (etenkin veden ja sähkön jakelu), julkinen liikenne sekä posti- ja puhelinpalvelut (CEC 2003, 7)²¹. Monia SGEI-palveluja yhdistää verkosto, joka voi toimia yritysten liikkuvuusestaan sekä markkinoista että markkinoilla käytävässä kilpailussa.²² Hirschman (1970) pohdiskeli kuluttajan valinnanvaihtoehtoja ”poistumisen” (exit) ja ”äänen käytön” (voice) avulla. Cliftonin ja Díaz-Fuentesin (2010) mukaan verkostomarkkinoilla asiakas ei voi palauttaa huonoa tuotetta valmistajalle, joten hän joutuu turvautumaan suoraan vaikuttamiseen. Viranomaisten pitäisi tällaisilla markkinoilla seurata säännöllisesti kansalaisten tyytyväisyyttä, sillä kansalaisoikeuksien huono toteutuminen näkyy nopeimmin tätä kautta. Kaikkien käyttämät yleisen edun palvelut kuten sähkö, vesi ja puhelin muodostavat merkittävän osan kotitalouksien kokonaiskulutuksesta. Koska niiden kysyntä on melko joustamatonta, voidaan päätellä, että nämä verkostopalvelut ovat tärkeitä kotitalouksien kulutuspäätösten kannalta. Yleisen edun palvelujen tuoteistaminen on kuitenkin johtanut siihen, ettei enää olla kiinnostuneita kuin suurasiakkaiden tyytyväisyydestä.

SGEI-palvelujen verkostoon liittyvät suurtuotannon edut voivat olla sekä mittakaavaetuja että monituote-etuja.²³ Verkoston kasvattaminen tai tuotannon kasvattaminen olemassa olevassa verkostossa voi alentaa yksikkökustannuksia. Toisaalta jos vähäliikenteiset osat ovat tappiollisia, verkoston muoto voi olla sen suuruutta tärkeämpi tekijä.²⁴ Suurtuotannon edut voivat menettää merkitystään, jos uusi tekniikka pystyy tarjoamaan korvaavia palveluja. Puhelinliikenteen kiinteän kuparilankaverkon ovat pitkälti korvanneet langattomat verkot, kun taas postipalveluja syrjäyttävät sähköpostit, tekstiviestit ja lehtien lukulaitteet.

Jos kilpailutamme oikeuden ryhtyä monopolituottajaksi (määräaikainen toimilupa) ja tarjouksen jättäviä yrityksiä on paljon, kilpailun kovuus periaatteessa ajaa yrityksen monopolivoiton nolleen (Bierbrauer 2011). Toimilupamaksun hinta nousee korkeaksi, mutta yhteiskunta saa rahat. Jos yritykset eivät ole valmiita maksamaan mitään markkina-alueella toimimisesta, yhteiskunta voi kuitenkin verovarjoilla ostaa palvelut kokonaistaloudellisesti edullisimmin tarjoavalta tuottajalta.

Kilpailua voivat aiheuttaa myös korvaavat hyödykkeet. Tarjolla voi olla useita erilaisia teitä, jotka kaikki vievät lähtöpaikasta määränpäähän. Moottoritie maksaa, mutta on nopea. Pikkutie on ilmainen, mutta vie aikaa ja aiheuttaa lisäkilometrejä.

Kilpailua voidaan palveluverkostoissa lisätä suhteellisen helposti, jos verkkojen hoito voidaan erottaa varsinaisesta toiminnasta. Rautatiet ovat tästä paras esimerkki, sillä radanpito on siirretty ratahallintokeskukselle ja rautateillä voi siksi periaatteessa

21 Listan palvelut eivät ole kaikissa EU-maissa tai kaikkina aikoina SGEI-palveluita (van de Walle 2008).

22 Tarve tehdä peruuttamattomia investointeja jakeluverkostoon vähentää toimialan kilpailullisuutta. Alalle pyrkivien yritysten on tehtävä suuri alkuinvestointi verkkoon, mutta vanhat yritykset ovat jo maksaneet verkoston rakentamisen. Toisaalta alalta poistuva yritys ei ehkä saa myytyä verkostoaan läheskään täyteen hintaan.

23 Mahdollisuus yhdistää olemassa oleviin palveluihin samoja investointeja hyödyntäviä lisäpalveluja (rahdin kuljettaminen henkilöliikenteen ohessa) voi olla merkittävä toimijoiden kannattavuuden selittäjä. Nämä monituote-edut ovat merkittäviä liikenneverkoissa, mutta myös energiatoimialalla yritykset myyvät mielellään sekä kaukolämpöä että sähköä.

24 Suomessa monien maakuntien lentokentät on liiketaloudellisesti tappiollisia, mutta niitä halutaan pitää toiminnassa muista syistä. Kustannushyötyanalyysien puuttuessa on vaikea arvioida, mitä nämä muut syyt ovat ja miten merkittäviksi niiden tuomat hyödyt on arvioitu.

operoida useampia kilpailevia toimijoita. Verkon ylläpito säilyy monopolina, joten julkisen vallan läsnäoloa tarvitaan edelleen.

Jos verkkoa ei voida erottaa yhtiön toiminnasta, heikosti kilpailullinen tilanne luo yhteiskunnalle tarpeen säännellä toimialan yritysten käyttäytymistä.²⁵ Monet nykyisistä SGEI-palveluista ovat olleet säänneltyjä kansallisia monopoleja, joita on asteittain vapautettu EU:ssa kilpailulle (Prosser 2005). Onko kansainvälinen kilpailu ollut riittävän kovaa pakottaakseen määräävässä markkina-asetmassa olevat yritykset kilpailulliseen hinnoitteluun ja palvelutarjontaan? Jos vastaus on ei, niin tarjolla on kaksi vaihtoehtoa: paluu markkinoiden sääntelyyn tai hyödykkeen nimeäminen SGEI-palveluksi. Ideologisista syistä EU:ssa ei haluta palata takaisin sääntelyjärjestelmiin, joten kilpailun vapauden huonoja puolia koetetaan lievittää asettamalla julkinen palveluvelvoite heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden suojaksi.

SGEI-palvelun tulkitseminen vanhamuotoisen sääntelyn osittaiseksi korvikkeeksi avaa mielenkiintoisia poliittisia näkökulmia asiaan. Markkinoiden toimivuuden kannalta kyse on eri keinojen tehokkuuden vertaamisesta. Sääntelyviranomaiset eivät jakaneet yrityksille julkista tukea, joten keinovalikoima on nyt monipuolisempi. Sääntelyviranomaisen vahvistamat hinnat ja asettamat palveluvelvoitteet suojasivat heikkoja asiakkaita itsekannattavuuden rajoitteen vallitessa, jolloin muut asiakkaat maksoivat annetut tuet tuotantokustannuksia korkeampina hintoina. Onko oikeudenmukaista, että kaikki veronmaksajat (eivätkä vain vilkasliikenteisen naapurireitin asiakkaat) osallistuvat tukien maksuun? Vai onko selvempää, että toimialat ratkaisevat sisäiset ongelmansa omilla kentillään levittämättä vaikeuksiaan koko talouteen?

Verkostoyritysten markkinoilla kilpailu on luonteeltaan enemmän pidemmän aikavälin muutosprosessista kuin markkinoilla olevista kilpailijoista johtuvaa. Jos SGEI-määrittelyllä yritetään korjata toimivan kilpailun puutteesta johtuvia ongelmia, joudutaan pohtimaan yhteiskunnan keinojen käytön järjestystä. SGEI-prosessi vaatii julkisten varojen käyttämistä palvelujen tuottamiseen, kun taas luonnollisten monopoliin sääntely onnistuu komentotalouden keinoin. Onko pikemminkin syytä tehostaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä valvovan Kilpailuviraston toimintaa kuin ottaa käyttöön uusia työkaluja, joiden käyttöön täytyy joka kerta hakea lupa EU:n komissiosta asti?

Osa SGEI-palveluista oli pitkään valtion yritysten tuottamia palveluja. Kun EU on ajanut verkstopalvelujen yksityistämistä, SGEI-palvelut ovat siirtyneet yksityisten yritysten tuotettaviksi. Samalla yrityksiä sääntelevä lainsäädäntö on vaihtunut ja valittavana ovat lähinnä kuluttajansuoja ja yleinen palveluvelvoite. Kuluttajansuoja puolustaa asiakkaita kohtuuttomia sopimuksia vastaan, muttei pysty turvaamaan kansalaisen oikeuksia palvelujen saantiin. Se, että kaikille avataan pääsy palvelun käyttäjäksi kohtuullisella hinnalla, puolustaa erityisesti niitä, jotka haluavat ostaa minimitasoista palvelua. Luottamus kilpailuun johtaa heikompaan turvaan kuin palveluvelvoitteet. (Rott 2007.)

EU:ssa kilpailulaki on oletus ja SGEI on poikkeus, jonka tarve täytyy todistaa (Clifton & Díaz-Fuentes 2010). Myös työ- ja elinkeinoministeriön SGEI-palveluesitteessä korostetaan, että niihin turvauduttaessa kyse on poikkeuksellisesta tilanteesta. Esimerkkeinä toimimattomista markkinoista mainitaan (luonnollinen) monopoli, yksinoikeus tai muusta syystä rajoitettu palveluntarjoajien määrä. Kun todellista kilpailua ei saada aikaan, tarjouskilpailu ei pysty luomaan painetta tuotteen hintojen laskuun tai laadun parantamiseen. Palvelun määrittely SGEI-palveluksi lienee ministeriön mielestä toi-

25 Kilpailupolitiikan ja sääntelyn suhdetta avaa Ahonen (2011).

seksi paras ratkaisu, mutta on vaikea nähdä, mitä uutta SGEI-prosessi tuo monopolin sääntelyyn. Määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on kyky käyttää hyväksi asemaansa, joten on selkeintä olettaa, että se myös tekee niin, jollei viranomainen aseta rajoituksia. Yleinen palveluvelvoite turvaa pienasiakkaiden palvelujen saannin, mutta hinnan kohtuullisuudesta on vaikea luvata mitään. Pienasiakkaan vahvistetusta taksasta muodostuu helposti yksikköhinta, josta suurasiaakkaat saavat alennuksia (ks. Kaipainen & Niskanen 1987, 62–69).

Sauter (2008, 25–28) tarjoaa ratkaisuksi suhteellisuutta. Koko toimialaa tai sektoria ei julistettaisi SGEI-palveluksi, vaan katsottaisiin, mikä osuus markkinoista riittäisi turvaamaan olennaiset edut. Suhteellistamista voitaisiin harkita joidenkin alatoimialojen suhteen. Myös maaseutu voisi muodostaa aluekokonaisuuden, jonka poikkeuksellisissa oloissa palvelut tarjottaisiin yleisen palveluvelvoitteen suojaamina tai julkisen tuen kannustamina.²⁶

Verkostoyritysten maksujen ja toimitusehtojen sääntelyssä ei ole mitään uutta ja ihmeellistä. Pääosa SGEI-palveluista kuuluu taloustieteellisen julkishyödykkeen määritelmän perusteella poissuljettavissa olevien julkisten hyödykkeiden ryhmään, jossa käyttäjien pääsy hyödykettä käyttämään voidaan haluttaessa estää. Koska käyttöä voidaan rajoittaa, kaikki käyttöön tiiviimmin tai löyhemmin liittyvät maksut ovat tarjolla.²⁷ Sääntelykirjallisuudessa suositaan ylisuurten tuottojen verottamista (esimerkiksi maksullisten toimilupien lunastamisen muodossa). Sen sijaan SGEI-keskustelussa oletetaan palvelutuotannon aikaansaamiseksi tarvittavan aina julkista tukea.

Verkosto-organisaatio voi toimia itsekannattavasti tai julkisen tuen varassa. Menetelytapojen paremmuus riippuu siitä, millaiseksi oletamme toimialan olosuhteet (Bierbrauer 2011). Esimerkiksi informaation epäsymmetrisyyden vaikutus on erilainen, jos käytössä on tunnettu tuotantotekniikka tai jos kustannusten käyttäytyminen on yritysten yksityistä tietoa.

Monet julkiset palvelut tuottavat useita kilpailevia arvoja samanaikaisesti (Dixit 2002). Selkeitä ja kiistattomia suoriutumisen kriteerejä ei ole olemassa, mikä aiheuttaa ongelmia silloin, kun vaaditaan tavoitteiden tärkeysjärjestykseen asettamista (Van De Walle 2008, 2009). Francois ym (2010) havainnollistavat, miten vaikea erilaisia tavoitteita on yhdistää vesihuollon kaltaisessa järjestelmän ylläpitopalvelussa. Ensinnäkin veden hinnoittelun on kannustettava asiakkaita käyttämään rajallisia vesivarantoja tehokkaasti.²⁸ Toiseksi saastuttajan on maksettava, jolloin jätteiden käsittelymaksujen on katettava kaikki kustannukset. Kun vielä asetetaan julkinen palveluvelvoite, saadaan hyvin monimutkainen kokonaisuus. Jos palvelun käyttäjien välille luodaan ristiinsubventiojärjestelmä, joka suojaa köyhiä ja verottaa rikkaita, saadaan kerättyä riittävästi varoja vesilaitoksen kustannusten kattamiseksi. Tällöin sosiaalinen tavoite kuitenkin jyrää saastuttaja maksaa -periaatteen eikä maksupolitiikka kannusta asiakkaita käyttämään vettä säästävaisesti.

26 Jotkut uskovat kilpailun takaavan SGEI-palveluiden saatavuuden kohtuulliseen hintaan. Jos tämä ei pidä paikkaansa, vaaraan joutuvat yleensä haavoittuvimmassa asemassa olevien kansalaisten palvelut. Yleinen palveluvelvoite suojaa asiakkaita, joista palveluiden tarjoajat eivät ole kaupallisin perustein kiinnostuneita. Suomen monet maaseutualueet voivat olla liian harvaan asuttuja, jotta yrityksillä olisi kiinnostusta ylläpitää puhelin- ja postipalveluja tai kehittää valokuitu- tai laajakaistatekniikan taikka mobiiliverkkojen turvin uutta tarjontaa.

27 Televisiolähetykset voidaan rahoittaa yksityisin käyttäjämaksuin tai julkisoikeudellisin lupamaksuin. Silta- ja moottoritiemaksut ovat käyttöön perustuvia. Sähkön- ja energianjakelu sekä tietoliikenneverkot maksetaan monimutkaisilla kiinteiden ja muuttuvien maksujen yhdistelmillä.

28 Tehokkuus tarkoittaa tuotanto-, ympäristö- ja resurssikustannusten (menetetty vaihtoehtoiset käyttötavat) sisäistämistä hintoihin. Sosiaaliset tavoitteet eivät saa olla päähuolenaihe veden hinnoitteluperiaatteita laadittaessa.

Merkittävä osa EU:n kansalaisista elää ”energiaköyhyydessä” eli käyttää norveja suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan energian hankintaan.²⁹ EU:n uusissa jäsenmaissa suhtaudutaan kielteisesti heikossa asemassa olevien ryhmien suojeluun. Energiajätit eivät ole epäröineet hyödyntää määräävää markkina-asemaansa tällaisissa oloissa, joten markkinoiden vapauttaminen on lisännyt jo ennestään syrjäytyneiden ryhmien ahdinkoa. (Bartl 2010.)

Ferrera (2009, 227) näkee, että kansallinen hyvinvointivaltio ja EU ovat 1900-luvun merkittävin henkinen perintö. Nyt 2000-luvulla näiden kahden instituution väleissä on ollut ristiriita, sillä toinen on edustanut sulkeutumista ja toinen avautumista. Haasteena on luoda EU:n sosiaalinen malli, joka yhdistäisi nämä kaksi vastakkaista voimaa ihmisten hyvinvointia edistävällä tavalla.³⁰ Yleisen edun palvelut voidaan nähdä sosiaaliohjelman kanssa analogisena ohjelmana, joka yrittää hillitä yhdellä sektorilla tapahtuneen markkinoiden vapauttamisen haitallisia seurauksia heikossa asemassa olevien asiakkaiden asemaan.

Walkerin ja Sipultin (2011) mukaan Yhdysvaltojen keskushallinnon myöntämien verohelpotuksien vastapainoksi asetettujen palveluvelvoitteiden tulkinnot ovat kiristyneet. Esimerkiksi voittoa tavoittelemattomien sairaaloiden on edellytetty ottavan ilmaiseksi vastaan maksukyvyttömiä asiakkaita. Liikevaihtoverojen perimistä taas selittää parhaiten osavaltion riippuvuus veron tuotosta. Jos riippuvuus on suurta, verohelpotuksia liikevaihtoverosta annetaan vähän (ja päinvastoin). Myös Suomessa on ajettu tiukkaa linjaa: veropohjaa kaventavien yleishyödyllisten poikkeusten ja menojen lisäävien julkisten tukien määrä halutaan pitää vähäisenä.

Vaikka verkostoyritysten käsittelyn pohja voidaan ottaa taloustieteestä, monia muita tilanteita ja hyödykkeitä voi olla vaikea liittää mihinkään markkinahäiriöihin. Vähäinen kysyntä ei ole merkki markkinoiden epäonnistumisesta, vaikka se johtaakin palvelujen markkinaehtoisen saatavuuden heikkenemiseen. Olisi hyvä kyetä erottamaan tulonsiirrot ihmisryhmiltä toisille niistä tilanteista, joissa markkinoiden toimintaan halutaan puuttua tehokkuusongelmien takia. Yleisen edun hyödykkeiden määrittelyprosessi ei tähän kykene.

EU:n ja Yhdysvaltojen esimerkit osoittavat, että yleisen edun määrittelyssä on melkoisessa määrin kyse politiikasta. Vihinen (2011) kritisoi, että Suomessa SGEI-palvelujen määrittely on ollut liiaksi juridiikkaa. Todellista tarvetta on arvokeskustelusta, joka kuitenkin edelleen antaa odottaa itseään. SGEI-keskustelun on myös nähty olevan puhdasta politiikkaa. Nämä näkökulmat ovat omalla tavallaan kaikki tosia, mutta silti vähän konkreettisia työvälineitä tarjoavia.

29 Kyse ei ole pelkästään köyhien jäsenmaiden ongelmasta, sillä vuonna 2008 Britanniassa yli viidennes väestöstä eli energiaköyhyydessä. Ongelmaa lähestytään sekä taksojen vahvistuksen että kohderyhmien kautta, jolloin hintojen sääntelyyn voidaan liittää määräyksiä haavoittuvien asiakasryhmien kohtelusta.

30 Taloudellisen varakkuuden tavoittelua tehokkaiden ja avoimien markkinoiden kautta pitäisi täydentää sosiaaliohjelmalla, jotta yhdentymisprosessin edut saataisiin levitettyä laajemmin kaikille kansalaisille. Sosiaaliohjelmalla on vakuutukseen verrattavissa oleva vaikutus, sillä se mahdollistaa yksilöiden suuremman riskinoton koulutusvalinnoissa ja taloudellisissa hankkeissa. Sosiaaliohjelmaa tarvittaisiin myös rauhoitteluun suurta yleisöä, joka pelkää yhdentymisprosessin uhkaavan työpaikkoja, toimeentuloa ja sosiaaliturvaa. EU:n sosiaaliohjelman eteneminen on hidasta, koska monien yksittäisten kysymysten katsotaan kuuluvan jäsenvaltioissa päätettäviin asioihin. Kansallinen sosiaalipolitiikka turvaa elämisen edellytykset myös silloin, kun henkilö on ajautunut markkinavoimien vaikutuksesta (tai niiden puutteen takia) yhteiskunnallisen elämän marginaaliin, mutta yksittäiset valtiot onnistuvat harvoin reagoimaan EU:n politiikan sektorikohtaisiin muutoksiin.

Kilpailu ei ole itsetarkoitus, sillä taloustiede on kiinnostunut ihmisten hyvinvoinnin lisäämisestä. Kohteiden järjestelmällinen kustannushyötyanalyysi paljastaisi, mitkä kohteet ovat koko yhteisön kannalta hyvinvointia nostattavia ja mihin ryhdytään jonkin muun velvoittavaksi koetun periaatteen takia.

2.5 ASIAKKAAN ASEMAN VAHVISTAMINEN

Asiakkaan roolin uudistaminen on lähtenyt liikkeelle vanhan valtio- ja palvelujoh-toisen hyvinvointijärjestelmän pitkään jatkuneesta kritiikistä. Hyvinvointivaltio-ta pidetään huonosti kansalaisten toiveisiin reagoivana, asiakkaiden riippuvuuden muodostumista tukevana ja palvelujen käyttäjiä leimaavana (ks. Harlock 2010). Uusi julkisjohtamisen malli (NPM) edustaa toista äärilaitaa, jossa korostetaan valintaa ja kilpailua. Valintatilanne ei onneksi ole mustavalkoinen, sillä valtion ja markkinoiden lisäksi on monia muita organisointitapoja (ks. Gillinson ym 2010). Palvelujärjestelmän modernisointi on ollut myös yksi Suomen sosiaali- ja terveystalouden uudistusten tavoitteista. Erotan keskustelusta kaksi erilaista asiakkaan asemaa vahvistavaa palvelujen organisointitapaa. Ensimmäinen koulukunta lähtee liikkeelle yhteistuotannon ajatuksesta. Toinen sitoutuu palvelujen räätälöintiin ja henkilökohtaistamiseen asiakkaan mukaan.

Julkisen valta voi monien kirjoittajien (Ostrom & Ostrom 1977, Percy ym 1980, Ostrom 1996, Brandsen & Pestoff 2006, Bovaird 2007, Boyle & Harris 2009, Boyle ym 2010a,b) mielestä turvautua kansalaisten apuun ja yhteistyöhön kollektiivisten palvelujen tuottamisessa. Julkiseen osarahoitukseen liittyy normatiivinen puoli, sillä ihmisten oletetaan vastavuoroisesti käyttäytyvän vastuullisesti ja välttävän asettamasta julkisia toimijoita hankaliin tilanteisiin. Stokerin ja Moseleyn (2010, 20) mukaan myös käytännön toimijat ovat osoittaneet kasvavaa kiinnostusta kehittää kansalaisten osallistumista. Yksi suunnitelmien toimeenpanon este on ollut se, että osallistaviin suunnitelmiin usein (vähintäänkin piiloisesti) liittyvä ulkoistaminen on johtanut poliittisiin kiistoihin.

Yhteistuotanto johtaa julkisen palvelun ammattilaisen (opettaja, lääkäri, poliisi, sosiaalityöntekijä ym) ja asiakkaan suhteen uudelleenmäärittymiseen (Nef 2008, Pestoff 2009). Yhteistuotannolla on piilevää voimaa muuttaa kokonaisia palvelujärjestelmiä uuteen uskoon, mutta vain jos ihmiset ja heidän verkostonsa lähtevät mukaan innovoimaan. Yhteistuotanto voi olla julkista järjestelmää korvaavaa tai täydentävää.

Muutos voi olla pieni asenteen tarkistus tai suuri järjestelmävaihdos, jonka jälkeen työntekijät on uudelleenkoulutettava hoitamaan aivan toisenlaisia tehtäviä. Sidosryh-mät voivat yhteistuotannon lisäämistä vaatiessaan tarkoittaa hyvin eritasoisista muutosta järjestelmissä ja prosesseissa (Needham & Carr 2009).

Palvelun tarjoaminen on vaikeaa ilman kohderyhmän myötävaikutusta. Kansalaisten aktiivinen osallistuminen antaa julkiseen päätöksentekoon kätkeytyneen voimavaran (Needham 2007). Yhteistuotantopanos auttaa tuottamaan paremmin koh-teeseensa osuvia tekoja. Kun tuotantoprosessi edellyttää runsaasti palautetietoa siitä, mikä hoito toimii kullakin yksilöllä, sidosryhmien osallistuminen päätöksentekoon muuttuu lähes välttämättömäksi. (Ben-Ner & Ren 2010).

Kansalaisten osallistuminen yhteistuotantoon on ollut pikemminkin yhteisöllistä kuin rahallista (Horne & Shirley 2009). Panostukset yhteiseen hyvään ovat koostuneet ajasta, työstä, asiantuntemuksesta ja tahdosta. Stokerin ja Moseleyn (2010, 20) mukaan yhteisöille on tarjottu kunnallisia päivähoitoloita, maaseudun tieverkon kunnossapi-

toa, vertaisneuvontaa ja vierailuja vanhusten luo. Pemberton ja Mason (2009) varoittavat, että yhteistuotannossakin on todellisenä vaarana, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tarpeet eivät tule kunnolla huomioon otetuiksi.

Usein ajatellaan, että kuntien toiminta ei ole aivan niin tehokasta kuin yritysten, mutta tämä lievä tehottomuus on demokratian hinta. Päätöksentekoon liittyvät viiveet on tarpeellisia demokraattisen valvonnan toteuttamiseksi. Myös osallistavat mekanismit maksavat. Oman vapaa-ajan käyttö yhteisiin asioihin on uhraus. Kustannusten vastapainoksi yhteistuotannosta on tultava myös konkreettisia hyötyjä. Yksityisen edun suuruudella on vaikutusta uhrattuun aikaan ja vaivaan, joten yhteistuotanto ei ole hyväntekeväisyyttä.³¹ Geen (2011) mukaan sellaisilla vanhemmilla, joilla on useampia lapsia koulussa, on suurempi todennäköisyys osallistua oppilaitoksen hyväksi tehtävään vapaaehtoistyöhön kuin yhden lapsen kouluun sijoittaneilla vanhemmilla.

Toinen argumentaatiotapa korostaa kansalaisten asiantuntijuutta, vastuuttamista ja vaikutusmahdollisuutta, joiden muodostamaan kokonaisuutta kutsutaan Englannissa³² palvelujen henkilökohtaistamiseksi (Leadbeater 2004, Ferguson 2007, CRC 2008a, Duffy 2010, Dickinson & Glasby 2010, Harlock 2010).

Henkilökohtaistaminen on julkisten palvelujen räätälöimistä käyttäjien tarpeiden mukaisiksi. Asiakkaat valtuutetaan tekemään valintoja siitä, millaista palvelua he hankkivat, milloin, missä ja kuinka se toimitetaan. Toimintatapa vaatii uudenlaista ajattelua, joka lähtee liikkeelle asiakkaan eikä palvelun ominaisuuksista (Carr 2010, 67). Palveluiden ajattelemisen uudella tavalla tarkoittaa, että julkisia palveluja ei enää anneta jonkun tehtäväksi, vaan asiakkaat ostavat ne (Needham 2010, 34). Kyse on päätösvallan ja asiantuntijuuden uudeltaisesta jakamisesta julkisen sektorin ja yksilön välillä.

Yksilölliset budjetit (Leadbeater ym 2009, Bartlett 2009a,b, Carr & Robbins 2009, Duffy ym 2010) tukevat palvelujen henkilökohtaistamista. Samalla ne edustavat vanhoihin järjestelmiin nähden suurta muutosvoimaa. Muutosvistarinta näkyy siinä, että suunnitelmien mukaan 30 prosenttia Englannin aikuissosiaalityöstä piti mennä yksilöllisten budjettien kautta tänä vuonna, mutta kehitys kentällä on ollut huomattavasti hitaampaa. Jos asiakkaalle ei tarjota vapaata valinnanmahdollisuutta palveluntuottajien suhteen (Martin & Webb 2009, 129), järjestelmä typistyy suomalaisen palvelusetelin tapaiseksi järjestelmäksi, jossa kunkin setelin saa käyttää vain muutaman kunnan hyväksymän toimijan palveluihin. Tämä on vahinko, koska järjestelmällä voi olla ra-

31 Martin ja Webb (2009) vertasivat hallintouudistuksen jälkeen eri toimintalinjan valinneiden Englannin ja Walesin julkisten palveluiden tarjonnan kokemuksia. Walesin osallistavien järjestelmien todellisuus oli retoriikkaa monimuotoisempaa. Asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ei juuri oltu nähty vaivaa, vaikka suoran vaikuttamisen piti tulla kuluttajanäkökulman tilalle. Jokainen sektori ja hallinnontaso kulkivat omia polkujaan oman aikataulunsa mukaan. Keskushallinto ja poliitikot näkivät itsensä puitteiden luojina, joiden ei pitä puuttua toimeenpääntöön. Osallistava lähestymistapa voi kantaa hedelmää pitkällä ajanjaksolla, mutta tällä hetkellä Wales jää jälkeen Englannista.

32 Needham (2011) tulkitsee, että henkilökohtaistamisesta on tullut yhdistävä ja hallitseva teema Englannin julkisista palveluista puhuttaessa. Työväenpuolueen viimeisellä hallituskaudella henkilökohtaistaminen oli politiikan keskiössä sillä perusteella, että palvelut pitäisi räätälöidä niitä käyttävien ihmisten mukaisiksi. David Cameronin vision mukaisella ”jälkibyrokraattisella” aikakaudella tarjotaan jo valikoimaa entistä henkilökohtaistetumpia julkisia palveluja. Koska argumenttia palveluiden sovittamisesta ihmisten tarpeisiin, olosuhteisiin tai haluihin on vaikea vastustaa, kilpaa käydään enää vain siitä, mikä puolue pystyy linjausta toteuttamaan tehokkaimmin. (Needham 2011, 54–55)

dikaalia muutosvoimaa toimiessaan sallivassa ympäristössä. Duffy ym (2010) tulkitsevat, että yksilölliset budjetit ovat aivan uusi toimintatapa (ehdollinen voimavaraoikeus), joka sijoittuu tulojen uudelleenjaon ja palvelujen tarjonnan välimaastoon.

Yksilöllistä budjettia soveltava asiakas ei ole sidottu sektorihallinnon jakoihin, joten hän voi valita esimerkiksi päivätoiminnan tilalle siivouspalvelua (Needham 2011, 62). Ajan myötä hoitolaitosten ja päivähoitopalvelujen kysyntä voi vähetä, kun taas henkilökohtaisten avustajien ja epävirallisen tuen muotojen kysyntä kasvaa. Asiakkaat voivat pyytää apua ostoksilla käynteihin, puutarhan hoitoon ja lumitöihin.

Henkilökohtaistamisella on vaikutuksia palveluita tarjoavien yhdistysten ja yritysten toimintaan (Dickinson & Glasby, 2010). Se johdattaa organisaatiot kuntien järjestämistä kilpailutuksista kohti yksittäisten tilinhaltijoiden kanssa käytäviä neuvotteluja (Harlock 2010, 375). Tämä on radikaali muutos. Heittäytyminen markkinoiden varaan johtaa palveluntuottajan mikroyritykselle tyypilliseen toimintaympäristöön, jossa organisaation kyky suunnitella tulevaisuutta täytyy perustaa odotuksiin myynnin kehityksestä. Talouden vakaus heikkenee, mutta toisaalta palveluntuottaja ei ole kunnallisen monopoliostajan armoilla. Kilpailu markkinoilla korvaa kilpailun markkinoista (vrt. Kaipainen & Niskanen 1987, Kaipainen 2006).

Palveluja ei voida tehdä varastoon. Yksittäisten tilausten mukaan toimiminen vähentää mittakaavaetujen merkitystä. Vaihtelevaan kysyntään varautuminen lisää henkilöstö-, hallinto- ja liiketoimikustannuksia (Harlock 2010, 375). Järjestelmä voi alkuvaiheessaan lisätä julkisia menoja, koska kunta ei enää paina suurilla ostoillaan ja palvelujen vakioinnillaan hintaa alas. Tarkemman palvelujen kohdentumisen kautta järjestelmä voi pidemmällä aikavälillä hillitä palvelujen kysynnän kasvua ja säästää julkisia varoja.

Kolmannen sektorin toimijat ovat valittaneet, että kuntavetoinen tarjouskilpailumenetelmä on painottanut liikaa hintaa ja estänyt yhdistyksiä hyödyntämästä erityiskyvykkyyksiään, kuten asiakkaisiin olevaa suoraa kontaktia (Dickinson & Glasby 2010). Yhdistysten palvelutuotannolla on myös ollut pulaa infrastruktuurista ja tuotantokapasiteetista, minkä takia ne eivät ole voineet osallistua laajoista kokonaisuuksista käytäviin tarjouskilpailuihin. Henkilökohtaistaminen poistaa keinotekoiset esteet, jolloin tähän mennessä marginalisoidut yhdistykset voivat kilpailla jatkuvasti kasvavilla markkinoilla. Yhdistykset tarjoavat erilaistettuja, käyttäjälähtöisiä palveluja, jotka ovat linjassa yhdistyksen mission ja kohderyhmän tarpeiden kanssa.

Kysyntäohjaus näkynee hoitajien valikointina ja nopeaa reagointia edellyttävinä palvelupyynnöinä, joihin voi olla vaikeaa vastata vapaaehtoistyöntekijöitä käyttäen. Inhimillisten voimavarojen ohjaus voi vaatia entistä enemmän johtamistyötä. Avustaviin toimintoihin liittyvät yleensä epätyypilliset työajat, joten joustotarvetta ilmennee sekä päivittäin tehtyjen tuntien että työskentelyaikojen suhteen. Tietotekniikan käyttö lisääntynee, sillä osa asiakkaista on tottunut käyttämään älypuhelimia ja tietokoneita. Palveluiden muutos lienee silti asteittainen, sillä budjettien haltijoiden on myös käytävä läpi oppimisprosessi ennen kuin he pystyvät hyödyntämään uusia mahdollisuuksia täysimääräisesti. (Harlock, 2010, 375).

2.6 PALVELUJEN YHTEENVETO

EU ja valtiovalta ovat tukeneet kilpailun lisäämishankkeita, sillä valtion roolia taloudessa on haluttu ideologisista syistä pienentää. Samanaikaisesti valtioneuvoston ja kilpailulait ovat rajoittaneet julkisen sektorin mahdollisuuksia tukea toimintaa taloudellisesti. EU:n sääntöjä noudattavilla tarjouskilpailuilla on voitu lisätä kilpailua markkinoista. Kisan voittaja on saanut hoidettavakseen markkina-alueen määrääjäksi. Tarjouskilpailu voi periaatteessa johtaa ankaraan kilpailutilanteeseen lähes koko maassa, sillä suurten ketjujen on mahdollista osallistua kisaan missä päin tahansa. Käytännössä suuret ketjut eivät ole erityisen kiinnostuneita pienistä markkina-alueista.

Markkinoilla käytävän kilpailun vähäisyys ei välttämättä ole haitta palvelujärjestelmän toimivuudelle, jos markkinoiden rakenteeseen ei liity liikkuvuusesteitä, jotka ehkäisevät uusien yritysten alalle tuloa tai toimivien yritysten toiminnan laajentamista alueelle.

Joskus palvelutoiminnan pitkäaikainen tai absoluuttiselta suuruudeltaan merkittävä tukeminen yhteiskunnan varoista edellyttää vapautta EU:n valtioneuvoston ja kilpailulainsäädännön asettamista rajoituksista. Tällöin tarvitaan palvelun nimeämistä SGEI-palveluksi ja yleisen palveluvelvoitteen asettamista ainoalle kyseeseen tulevalle tarjoajalle kuten lentokenttäyhtiölle. Periaatteessa tilanteessa siirrytään kilpailutaloudesta sääntelyaikaan, jossa julkinen valta asettaa (ainakin joltain osin) hinnat ja toiminnan ehdot. Käytännössä vähäliikenteinen lentokenttä saa hinnoitella lähes vapaasti, sillä haasteena on saada hintoja erilaistamalla kerättyä asiakkailta riittävästi varoja lentokentän kulujen kattamiseen.

Suomessa SGEI-menettely on poikkeuksellinen toimintatapa, johon turvautuminen on edellyttänyt merkittävää markkinoiden epäonnistumista tai selkeää palvelutyhjiötä. Jotkut maaseutupolitiikan toimijat ovat esittäneet SGEI-menettelyn arkipäiväistämistä (Vihinen 2011). Jos jatkossa myös kunnat saisivat mahdollisuuden nimetä herkkiä palveluja ”yleisen edun mukaisiksi”, SGEI-menettelyn käyttöala laajenisi olennaisesti. Voi silti epäillä, suostuvatko EU ja valtiovalta oikeasti hajauttamaan päätöksentekoa sadoille kunnille.

Ohuilla markkinoilla palvelut säilynevät edelleen yleisluontoisina, sillä monipalvelupisteet eivät pysty kouluttamaan henkilöstöään erikoispalveluihin. Moniala-ammateista palvelutyössä on tehty tutkimusta (Kallio 1993), mutta useasti hankkeet kaatuvat suojattujen ammattialojen edustajien ennakkoluuloihin. Jos kunnassa ei kuitenkaan enää tuoteta keskitetysti vakioituja palveluja mittakaavaetujen saamiseksi, niin lähipalvelut on mahdollista organisoida monituote-etuja tarjoavien julkisten yhteispalvelupisteiden, yksityisten monitoimisten yritysten tai moniammatillisiten kyläavustajien varassa.

Monituoteyritysten teoria voidaan ottaa ohuilla markkinoilla palvelujen järjestämisen teoreettiseksi pohjaksi. Tarjontanäkökulmasta toiminta organisoituu monitoimisesti siten, että yksi yritys tarjoaa monia erilaisia hyödykkeitä tai toimintoja (ks. Ilmarinen 2010).³³ Toimintojen välillä on synergiaetuja, kun tiettyihin alaryhmiin kuuluvat palvelut käyttävät samoja tiloja, koneita tai osajia hyväkseen. Kaikki palvelut eivät kuitenkaan välttämättä sovi samaan yritykseen, joten monituotevaikutukset hyödykkeiden välillä voivat olla positiivisia tai negatiivisia.

33 Maaseutuyrityksessä voi olla tarjolla luomutuotantoa, koneurakointia, palkkatyötä toisen palveluksessa, metsätyötä omassa metsässä, maaseutumatkailupalveluja, ohjelmatuotantoa, uimista, mökkeilyä ym.

Kysyntänäkökulmasta monivaikutteisuus on sitä, että yhden toiminnan harjoittamisella (yksityinen hyöty) haetaan samalla toista etua (kollektiivinen hyöty). Ilman julkista tukea toimittaessa organisaation itsekannattava (ristiinsubventoitu) tuotanto jää kuitenkin yleensä yhteiskunnan optimia vähäisemmäksi. Vasta syntyvän ulkoisvaikutuksen korvaaminen valtion varoista nostaa tuotannon tason yhteiskunnan kokonaisedun mukaiselle tasolle. Myös SGEI-palvelun tarjoaja tuottaa yleistä etua tyydyttävää ”ylimääräistä” palveluvirtaa heikossa asemassa olevien asiakkaiden käytettäväksi vain siinä tapauksessa, että julkinen valta korvaa yleisen palveluvelvoitteen asettamisen aiheuttamat kustannukset.³⁴

Monet pitävät asukkaiden omatoimisuuden ja suoran demokratian lisäämistä parhaana keinona ratkaista palvelujen tuottamisen liittyvät ongelmat. Tämä poliittika-suositus voi olla turhan yksinkertaistava. Edustuksellisella ja suoralla demokratialla on kummallakin omat vahvuutensa poliittisina järjestelminä, mutta niiden sekoittaminen samassa hallintoyksikössä ei välttämättä edistä sen paremmin alueen menestystä kuin vapaaehtoistoiminnan kukoistusta. Stadelmann-Steffen ja Freitag (2011) osoittavat Sveitsin kantoneiden avulla, että kansalaisten aktiivisuus on suurinta selkeän vallan tehneillä alueilla ja pienintä sekajärjestelmissä. Suomessa suoraa demokratiaa lisääviä avauksia ei kannata tyrmätä, mutta jälleen kerran nettovaikutus riippuu yksityiskohdista.

Asukkaiden omatoimisuuden korostaminen on myös poliittisesti vaarallista peliä, sillä vallassa oleva hallitus voi piilottaa säästöohjelmansa palvelujen uudistamisohjelman sisään. Kansalaisyhteiskunnan ja yhteisöllisyyden korostaminen vetoaa edistykseen piireihin, mutta samanaikaisesti toteutettu säästöohjelma kohdistuu pahiten heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin (Stepney 2011). Omatoimisuus auttaa kykeneviä ja suhteellisen hyvin pärjääviä ihmisiä, heikot eivät omassa elämäntilanteessa kykene pitämään huolta asioista.

Sosiaali- ja terveystaloudissa kilpailun luonne saattaa lähivuosina muuttua markkinoista käytävästä markkinoilla käytävään kilpailuun. Syynä on halu yksilöllistää palveluja vastaamaan asiakkaiden kysyntää. Henkilökohtaistaminen heikentää markkinoilla käytävää hintakilpailua, sillä yksittäiset kotitaloudet eivät saa ostettuja palveluja yhtä edullisesti kuin ainoana ostajana toimiva kunta. Yksilöllisten tilausten myötä asiakkaiden palvelut erilaistuvat. Kun toimijat tarjoavat hieman toisistaan poikkeavia palveluversioita, ne saavat hinnoitteluvapautta. Järjestelmän kokonaiskustannus ei silti välttämättä kasva, koska yksilöllisen tuen turvin asiakkaat voivat valita yhteiskunnalle halvempia järjestelyjä. Uusi tilanne edellyttää toimijoilta palveluajattelun perusteellista uudistamista.

Vanhusten sukulaisilta ja muilta verkostoilta saama epämuodollinen tuki on useimmissa maissa huomattavasti virallista tukea suurempaa (ks. Blomgren ym. 2008, 336, Eichler & Pfau-Effinger 2009). Osasyynä ilmiöön ovat perinteiset kulttuuriset käsitykset siitä, kenelle hoito ensisijaisesti kuuluu. Vanhuksilla on myös monesti ammattilaisista poikkeava käsitys siitä, millaista hyvä hoito on. Pitkäaikaishoidossa hyvät ja pysyvät henkilösuhteet ovat merkittävä seikka, mutta tarjontalähtöinen hoitojärjestelmä ei pysty tähän tarpeeseen vastaamaan. Suomessa vallalla oleva ”oikean hoitopaikan”

34 Verovaroja säästääksään julkinen valta voi turvautua myös SGEI-palvelujen organisoinnissa ristiinsubventiojärjestelmään, jossa yrityksen markkinoiden sisällä vilkkaiden palveluiden asiakkaat maksavat hiljaisten palvelujen ylläpidon. Tämä järjestely kuitenkin edellyttää kannattavien palvelujen markkinoiden suojaamista kilpailijoiden tarjouksilta toimilupien myöntömenettelyn tai vastaavan järjestelyn kautta. Vastineeksi tekemästään yhteiskunnallisesta palvelusta yritys saa määrävän markkina-aseman, jolloin julkisia varoja säästävää järjestelystä seuraa tehokkuustappioita asiakkaille ja hyvinvoinnin menetyksiä koko yhteiskunnalle.

logiikkaa johtaa vanhusten siirtelyyn yksiköstä toiseen. Sairaalan, vanhainkodit, hoitokodit ja palveluasunnot valitsevat ihmisiä heidän sairauksiensa mukaan, jolloin vanhuksset joutuvat kahtena viimeisenä elinvuotenaan siirtymään keskimäärin seitsemän kertaa. Jos vanhus voisi asua samassa paikassa ja palvelut liikkuisivat, asiakkaan toimintakyky voisi pysyä parempana ja viimeisistä elinvuosista muodostuisi laadultaan hyviä. (Tyyrilä 2011.)

Palveluja pitäisi saada kotiin, mutta järjestelmä keskittyy etsimään vanhukselle sopivaa hoitopaikkaa. Lyhytaikaiset markkinasuhteet toistuvina tarjouskilpailuineen eivät myöskään vie oikeaan suuntaan. Hoidon jatkuvuus voitaisiin toki asettaa lisäkritteriksi tarjouksia verrattaessa, mutta suuren painoarvon antaminen tälle tekijälle veisi koko tarjouskilpailulta mielen pois. Vanhuksen pysyminen kotona on lisääntyvästä tukitarpeesta huolimatta huomattavasti halvempaa kunnalle kuin vanhuksen sijoittaminen palvelutaloon tai laitoshoitoon. Kotona asumisen suosimisessa ongelmana on kotihoidon alimitoitus, josta voi seurata etenkin dementoituvien vanhusten heitteille jättäminen.

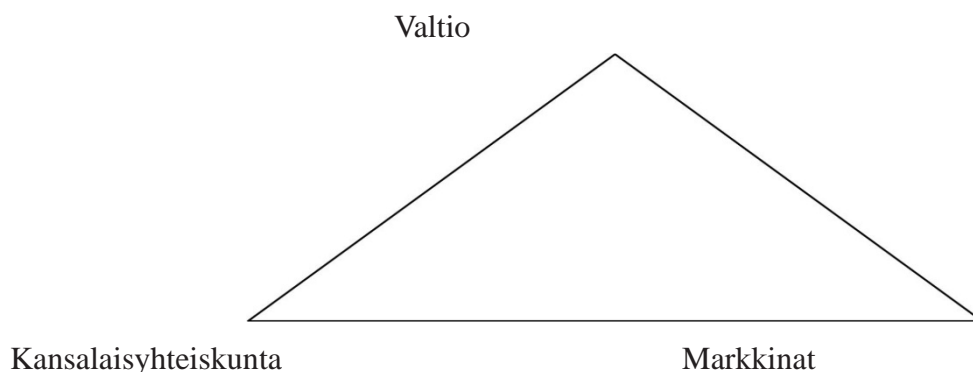
3 JÄRJESTÖJEN ERITYISPIIRTEET

Luvussa 3.1 käydään läpi tapoja jakaa yhteiskunnallinen toiminta erilaisiin sektoreihin. Samassa yhteydessä esitellään markkinoiden, julkisen sektorin ja yhdistysten ideaalityypit. Luvussa 3.2 yhdistystoiminnan eli ”vanhan” kolmannen sektorin luonnetta ja yhdistysten palvelutuotannon erityiskykyä avataan taloudellisen analyysin keinoin. Luvussa 3.3 pohditaan voittoa tavoittelevista ja tavoittelemattomista organisaatioista sekä niiden hybrideistä koostuvien sekamarkkinoiden ominaisuuksia ja merkityksiä palvelujen tuotannon kannalta. Luku 3.4 valottaa ”uutta” kolmatta sektoria edustavan yhteiskunnallisen yrityksen luonnetta. Yhdistysten palvelutuotannon ja yhteiskunnallisten yritysten työnjako on epäselvä, joten uuden toimijan aikaansaama nettovaikutus voi yhtä hyvin olla täydentävyyden kuin korvaavuudenkin puolella.

Seuraavat luvut esittelevät järjestösektorin erityispiirteitä ja kilpailuetuja sekä Suomessa että kansainvälisesti. Mahdollisuus käyttää epätyypillisiä työntekijöitä palkkatyön täydentäjänä avaa mahdollisuuden luoda kokonaan uudenlaisia palveluja tai hinnoitella palveluja alle markkinahintojen. Luku 3.5 aloittaa vapaaehtoisuuden mysteerin selvittämisen esittelemällä syitä siihen, miksi ihmiset ovat valmiita tekemään vapaaehtoistyötä. Uudenlainen hyvinvointipalvelujen tuotanto voisi perustua ammattilaisen ja vapaaehtoisen muodostamiin taistelupareihin. Luku 3.6 kuvaa työtömien työllistämisen ja välityömarkkinoiden yhteyttä yleishyödyllisten palvelujen saatavuuteen. Toimintojen välinen synergia syntyy mahdollisuudesta saada julkista tukea yhteiskunnallisten palvelujen tuotantoon käytettävien työntekijöiden palkkaamiseen. Jos pitkäaikaistyöttömiä ja vajaakuntoisia ei enää voida työllistää yhdistykseen EU:n säännösten tai työvoimahallinnon linjausten takia, palvelutaso romahtaa monilla paikkakunnilla. Luku 3.7 kokoaa yhteen yhdistykseen palkattujen työntekijöiden toimintatapaan liitettyjä erityispiirteitä, joista kutsumusammatin käsite on tutuin. Luku 3.8 kokoaa pääluvun 3 keskeiset ajatukset.

3.1 YHTEISKUNNALLISEN TOIMINNAN JAKAMISTAPOJA

Julkunen (2006, 105–107) esittelee käytössä olevia useamman sektorin malleja, joilla vastuuta on jaettu eri tahoille. Erityisen suosittu on kolmen sektorin malli, joka voidaan piirtää kolmion muotoon.



Kuva 1. Kolmen sektorin malli

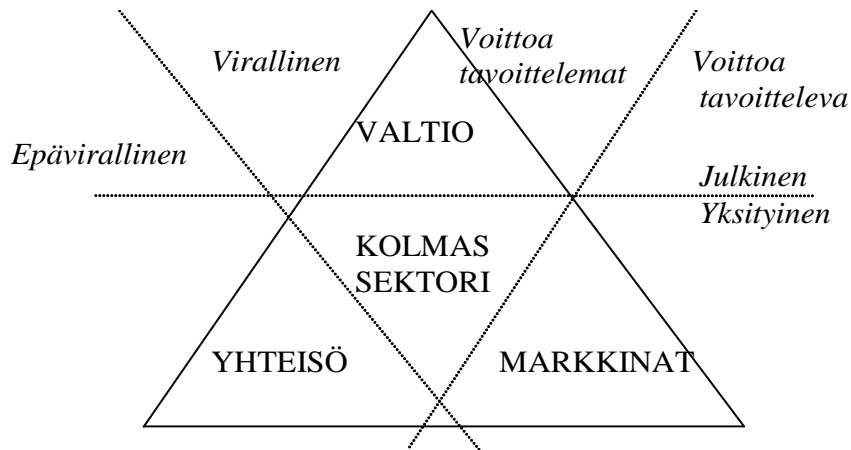
Kolmen toimijan malli tuntuu järkevältä, sillä sektoreiden välillä on eroja toimintatavoissa ja arvopohjassa³⁵. Valtion ja markkinoiden roolit tuntuvat selkeiltä. Suurin kiinnostus kohdistuu kansalaisyhteiskuntaan. Kansalaisten perusoikeuksiin voidaan liittää pääsy tiettyihin julkisiin palveluihin (Romppainen 2007, Kananoja ym 2008, 199–222), joten ei ole sama, miten palvelut organisoidaan.

Evers (1995) kritisoi, ettei ole olemassa "kansalaisyhteiskuntasektoria".³⁶ Kolmannen sektorin suhteuttaminen kansalaisyhteiskuntaan on monimutkaista (ks. Salamon 2010) ja kiistanalaista (ks. Evers 2010b). Yhdistykset voivat toimia kansalaisten aktivoitumisen välimiehinä (LeRoux 2007). Silti kansalaisyhteiskunta liittyy yhteiskunnalliseen toimintaan ja arvoihin tietyn organisaatiomuodon sijasta. Hyvä yhteiskunta ei synny tietyn organisaatiomuodon kautta (Alcock 2010a, 9). Brandsen ym (2005) esittivät, ettei kolmatta sektoria tule määrittää suhteessa kiinteisiin rakenteellisiin piirteisiin, vaan suhteessa muutoksen ja hybridyyteen. Suhteessa keskusteluun Pestoffin (1992, 25) ratkaisu sijoittaa kolmas sektori kolmion sisäiseen "jännitekenttään" tuntuu toimivalta.

35 Kirjoittajien välillä on eroja siinä, mitkä periaatteet nostetaan esiin kultakin sektorilta (Buckingham 2010, 8). Painotuseroilla ei ole merkittävää vaikutusta kokonaiskuvan muodostamisen kannalta. Alcock (2010, 8) liittää sektoreihin seuraavat toimintaperiaatteet:

- valtio - muodollisuus, sääntely, pakko, uudelleenjako
- markkinat - yrittäjäys, investoinnit, kilpailu
- kansalaisyhteiskunta - keskinäisyys, epäitsekkyyys, vastavuoroisuus, suora demokratia.

36 Eversin (1995) hyvinvointikolmion päätepisteinä ovat valtio, markkinat ja epäviralliset yhteisöt. Tällöin organisoituneet yhdistykset eivät enää sovi hyvinvointikolmioon, vaikka niillä on merkitystä ihmisten hyvinvointiin.



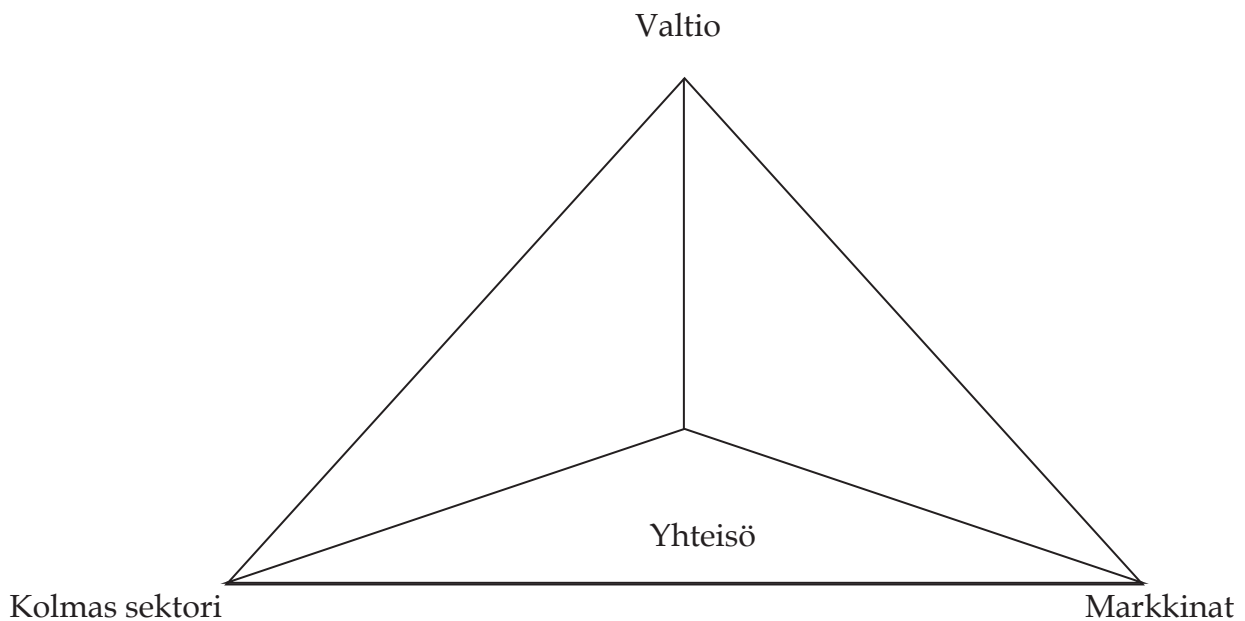
Kuva 2. Hyvinvointivastuun sekamalli (Pestoff 1992, 25)

Kuvassa 2 valtio ja markkinat ovat ennallaan. Kolmion kolmas kulma muodostaa nyt yhteisösektorin (kotitaloudet, perheet ja muut epäviralliset suhteet). Leikkaavat akselit paljastavat, että kolmion keskellä oleva kolmas sektori eroaa yhteisösektorista virallisen ja järjestäytyneen luonteensa perusteella. Valtioon nähden ero syntyy kolmannen sektorin yksityisestä ja riippumattomasta luonteesta. Markkinoiden suuntaan erona on voittoa tavoittelematon luonne.

Kuva on havainnollinen, mutta samalla tilannetta yksinkertaistava. Jos voiton jakamisesta luopumista pidetään kriteerinä, osuuskunnat ja keskinäiset organisaatiot joudutaan sulkemaan pois kolmannesta sektorista. Tämä ei ehkä ole ongelmallista kansainvälisissä vertailuissa (Salamon 2010) tai Yhdysvalloissa, mutta Euroopassa osuuskunnat ovat keskeinen osa kolmannen sektorin perinnettä (Alcock 2010a, 8). Myös uusi liiketoimintamalli – yhteiskunnallinen yritys – joudutaan rajaamaan pois kolmannen sektorin käsitteestä, sillä sen voitonjakoa ei ole Suomessa rajoitettu. Tulokinnallisten ongelmien välttämiseksi nykyään useimmat piirtävät kuvan niin, että toimintaperiaatteita kuvaavat janat leikkaavat toisensa vasta kolmion sisällä.³⁷ Tällöin hybrideille sekaorganisaatioille jää tilaa sekä kolmion kullekin reunalle että keskelle.

37 Billis (1989) on havainnollistanut kolmannen sektorin päällekkäisten rajojen ideaa käyttäen ympyröitä kuvaamaan kutakin neljää sektoria. Kuva tuo esille ajatuksen, että organisaatiot voivat toimia hybrideinä päällekkäin menevien ympyröiden leikkausalueilla.

Buckinghamin (2010, 10) ajatus pyramidista tuo kuvioon neljännen kärkipisteen.



Kuva 3. Pyramidi yhteiskunnallisen vastuun jakajana (Buckingham 2010).

Muoto-opillinen muutos kolmioista pyramidiksi tuo mukanaan paitsi kuvion kolmiulotteisuuden myös merkittäviä tulkinnallisia vaikutuksia. Ensiksi kolmannen sektorin sijoittaminen omaksi kärkipisteekseen luo sille oman identiteetin, joka ei enää ole palautettavissa muiden sektoreiden hybridiksi muodoksi. Toiseksi kolmas sektori "syrjäytetään" sen keskeiseltä sijaintipaikalta, mikä tarkoittaa, ettei malli enää anna suhteettoman suurta merkitystä kolmannelle sektorille. Malli ei myöskään enää tue (virhe)päätelmää, että hybridisyys olisi kolmannen sektorin erityispiirre. Kolmanneksi jännitekentästä tulee tason sijaan kolmiulotteinen jännitevyöhyke, joka sisältää organisaatioita kaikilta neljältä sektorilta. Tulkinnallisesti jokainen kärkipiste edustaa oman sektorinsa ydintä, jossa alaan liittyvät tyypilliset piirteet ovat parhaiten toteutuneet. (Buckingham 2010, 10)

Hyvinvointipyramidi on ajattelun apuväline, jolla voidaan havainnollistaa reaali maailman tilanteiden ja organisaatioiden sijoittumista ominaisuuksien perusteella tähän teoreettiseen malliin. Jos suuntaamme kohti julkisen sektorin kärkeä, hyvinvointipalveluissa piirteeksi nousevat virallistuminen ja ammattimaistuminen sekä määrän ja laadun mittausprosessit. Sen sijaan suunta kohti markkinoita johtaa lisääntyvään kilpailuun. Epäviralliseen hyvinvointiin eli yhteisön kärkipisteeseen kuuluvat toiminnot, joita perhe ja ystävät tarjoavat (seura, vieraanvaraisuus, henkinen tuki, hätätilanteissa fyysisistä ja taloudellisista tarpeista huolehtiminen jne.).

Lähtemällä liikkeelle vasemmasta alakulmasta voimme muodostaa jatkumoa kuvaavan nuolen, joka havainnollistaa kolmannen sektorin organisaatioiden kehitystä ajassa. Muutosprosessit voivat mennä mihin suuntaan tahansa, mutta viimeisten parin vuosikymmenen aikana länsimaissa suunta on ollut poispäin julkisen sektorin kärjestä. Suomen kehitystä (tarjouskilpailujen käyttöönotto ym) kuvaa kolmannen sektorin kärkipisteestä valtion ja markkinoiden välisen suoran keskipisteeseen piirretty kehityskaari.³⁸ (Buckingham 2010, 4.)

Aina muutos ei vie kohti yritysmäistä toimintaa. Poliittisten tuulien vaikutusta on analysoitu paljon Englannissa, jossa työväenpuolue otti kolmannen sektorin erityis-suojelukseensa. Tämä nähtiin yrityksenä purkaa raskaaksi koettua hyvinvointivaltiota, mutta pehmeämmin keinoin kuin mihin Thatcherin konservatiivit olivat aiemmin ryhtyneet.³⁹ Konservatiivien ja liberaalidemokraattien hallitus puhuu mielellään vanhoista asioista uusilla nimillä.⁴⁰ Koalitiollahituksen kaudella vapaaehtoisten roolia ja kansalaisyhteiskunnan näkyvyyttä lisätään. Kolmannen sektorin suurin haaste on niukkuuteen sopeutuminen, sillä lisääntyvään palvelujen kysyntään on vaikea reagoida julkisen rahoituksen vähentyessä. Kolmas sektori voisi korvata rahoituksen supistumisen myötä vähentyneet julkiset palvelut, jos julkinen rahoitus olisi syrjäyttänyt sisäsyntyistä vapaaehtoistoimintaa. Näyttöä syrjäytymisvaikutuksesta on niukasti, sillä toisen maailmansodan jälkeisen ajan tarkastelu osoittaa julkisen ja kolmannen sektorin kasvaneen yhtä aikaa. (Alcock 2010b.)

Yhteiskuntatieteilijät ovat keksineet monia nerokkaita tapoja havainnollistaa kulloistakin yhteiskunnallista tilannetta. Kuvilla on onnistuttu esittämään myös sektoreiden kehitys ajassa. Oppikirjoissa on edelleen hyvä käyttää kehitettyjä työkaluja. Tieteellisessä työssä voisi kokeellisen vaiheen jälkeen olla aika systematisoida analyysia. Tilavuudeltaan rajatun kolmion tai pyramidin sijaan eri vaihtoehdot voitaisiin esittää nollakohdasta lähtevänä koordinaatistona, jossa on niin monta akselia kuin halutaan sektoreita olevan.⁴¹ (Nollakohdan nimeäminen esimerkiksi julkiseksi sektoriksi sallii käsitellä myös neljän sektorin ilmiöitä kolmiulotteisessa maailmassa, missä avautuva avaruus pysyy vielä kuvattavassa muodossa.) Jos tilavuus halutaan rajata, tilanne voidaan esittää kuutiona, jonka sisälle koordinaatisto sijoittuu. Koordinaatistoesitys sallii esittää organisaation toiminnan pistemäistä, keskiarvomaista toimintaa realistisemmin tasona, pilvenä tai vyöhykkeenä, jolla on pituus, leveys ja korkeus.

Vaihtoehtoisesti voi ajatella, että akseleiksi sijoitetaan yhteiskunnan ominaisuudet ja eri sektorit sijoitetaan kuvaan sopiviin paikkoihin. Tällainen esitystapa sallisi myös alueiden tai maiden väliset vertailut, sillä toiminnallisesti erilaiset sektorit voitaisiin

38 Muutoksen voi hahmottaa myös vaiheittaisena mallina. Billis (2010) erotti kehityskaaresta matalan ja syvän hybridisaation vaiheen. Buckingham (2010) erottaa neljä vaihetta markkinoihin suhtautumisen mukaan (hyvinvoivat, alistuvat, varovaiset ja yhteisölliset). Muitakin vaiheittaisia esitystapoja löytyy menneiltä vuosilta.

39 Baines ym (2010, 51) mukaan kolmannen sektorin osuuden kasvua Englannin julkisten palvelujen tuotannossa on pidetty yhtä suurena muutoksena kuin Margaret Thatcherin toteuttamaa yksityistämistä. Tätä liioiteltua käsitystä esiintyy ajoittain, vaikka koko julkisen sektorin menoista kolmannelle sektorille menee vain kahden prosentin osuus. Kyse on ollut enemmänkin muutoksen tunteesta.

40 Pääministeri David Cameron ei enää halua puhua kolmannesta sektorista, vaan mieluummin listaa erilaisia toimijoita. Englannin kolmannen sektorin ministeriö (Office of the Third Sector) on nyt kansalaisyhteiskunnan ministeriö (Office of the Civil Society). Nähtäväksi jää, heikentääkö yhdistävän nimen katoaminen kolmannen sektorin yhtenäisyyttä. Ainakin kehitys Britannian sisällä eriytyy, kun kaikki itsehallinnolliset alueet eivät enää ole saman puolueen hallinnassa.

41 Esitystapa on tuttu matematiikasta ja monituoteyritysten teoriasta (ks. Bailey & Friedlaender 1982).

sijoittaa kärkipisteiden sijaan siihen kohtaan, jossa asteikon mittaama ominaisuus ilmaisisi kunkin maan sektorin sijoittuvan. Siirtymät ajassa voisi esittää koordinaattipisteiden väliin piirrettyjä täsmällisiä vektoreita käyttäen.

Billis (2010) esittää sektoreiden ideaalityypit kolmen sektorin mallilla. Vertaileva malli koostuu ”ydinosista”, jotka ovat läsnä kaikilla sektoreilla, ja ”periaatteista”, jotka erottelevat sektorit toisistaan.

Taulukko 1. Ideaalityypit sektoreittain (Billis 2010, 55)

	Sektoreiden periaatteet		
Erottelevan typologian ydinosat	Yksityinen	Julkinen	Kolmas
Omistus	Osakkeenomistajat	Kansalaiset	Jäsenet
Hallinta	Omistusosuus	Julkiset vaalit	Yksityiset vaalit
Toiminnalliset piirteet	Markkinavoimat ja yksilöllinen valinta	Julkinen palvelu ja kollektiivinen valinta	Sitoutuminen organisaation tehtävään
Erottavat inhimilliset voimavarat (arkkityyppinen organisaatio vahvennettuna)	Palkatut työntekijät työnjohdon valvomassa yrityksessä	Palkatut virkamiehet lainsäädäntöön perustuvassa virastossa	Jäsenet ja vapaaehtoiset yhdistyksessä
Muut erityiset voimavarat	Myyntitulot ja palkkiot	Verot	Jäsenmaksut, lahjoitukset ja perinnöt

3.2 YHDISTYSTEN PALVELUTUOTANNON ERITYISKYKY

Tämän kappaleen tarkoituksena on selvittää, onko yhdistysten palvelutuotannossa joitain erityispiirteitä, joiden takia julkisen vallan kannattaisi huolehtia tämän vaihtoehdon tarjolla olosta.⁴² Ensin on kuitenkin pohdittava sitä, millainen toimija yhdistys on. Vasta tämän selvittyä, voimme uskottavasti esittää, miten yhdistyksen piirteet vaikuttavat sen harjoittamaan tai omistamaan palvelutuotantoon.

Millainen on tyypillinen kolmannen sektorin toimija? Kolmannella sektorilla toimii hyvin erilaisia organisaatioita (ks. Pihlaja 2010a,b), joten mikään erityispiirre ei välttämättä näy kaikissa alan toimijoissa.⁴³ Pelkkä voiton jaon rajoittaminen ei riitä luonnehtimaan organisaatioita. Organisaation määrittely sitä kautta, mitä se ei tee, ei ole kovin valaisevaa. Negaation kautta etenemistä suositeltavampaa olisi katsoa toiminnan positiivista puolta. Helpointa on löytää organisaation syvin olemus sen ydintarkoituksen eli mission kautta (ks. Ben-Ner & Gui 2003, 7).

Järjestöillä on yleensä jäsenistöstä tai taustafilosofiasta lähtevä missio (Kananaja 2008, 191, Besley & Ghatak 2005, Weisbrod ym 2008). Tilanteesta ja näkökulmasta riip-

⁴² Erityispiirteitä on kirjallisuudessa etsitty sekä yleisellä tasolla että toimialakohtaisesti (ks. vapaa-ajan toimialoista Roberts 2004 ja festivaaleista Andersson ja Getz 2009).

⁴³ Australian Tuottavuuskomissio (PC 2010a,b) on selvittänyt hyvin huolellisesti ja yksityiskohtaisesti voittoa tuottamattoman sektorin rakennetta, toimijoita ja yhteiskunnallista roolia. Vastaava analyysi olisi hyvä tehdä myös Suomessa.

puen missio on organisaatiolle joko vahvuus tai toiminnallinen rajoite. Moraalisten ja uskonnollisten viitekehysten käyttö voi luonnehtia yhdistyksen palveluja riippumatta siitä, edellytetäänkö asiakkaalta käyttäytymisreaktiota vai ei (Cloke ym 2005, 2007). Vapaaehtoisuuteen perustuva voimavarojen hankinta rahan, työn ja tavaran muodossa on yksi sektoria erottava piirre (Billis 2010, 55). Muita tyypillisiä piirteitä ovat organisoituneisuus (yhdistys pitää kokouksia, noudattaa yhdistyksen sääntöjä yms.), voiton jakamisesta pidättäytyminen ja itsehallinto.

Yhdistys ei toteuta valtion politiikkaa, siltä puuttuu vaatimus pyrkiä voittojen maksimoitumiseen ja se irtautuu yhteisön vastavuoroisuuden odotuksista ja suvun anteliaisuuden toiveista (Buckingham 2010, 8–13). Kolmas sektori voi tehdä kaikkea mihin jäsenistö vain haluaa ryhtyä. Toiminnan joustavuus voi olla suora seuraus kolmannen sektorin riippumattomasta hallinnollisesta asemasta. Laillisia esteitä nopeille toimintojen uudelleenorganisoinneille ei juuri ole, mutta käytännössä monet sidosryhmät (jäsenet, lahjoittajat ja palvelujen käyttäjät) odottavat kolmannelta sektorilta toiminnan jatkuvuutta ja ennakoitavuutta.

Kolmas sektori voi tuottaa lisäarvoa riippumattomuudellaan vanhoista rakenteista ja palvelumalleista. Tämä ilmiö johtuu siitä, että kolmas sektori on ensisijaisesti kiinnostunut asiakkaiden auttamisesta.⁴⁴ Lähellä asiakkaita oleminen on sisäänrakennettuna organisaatioon (Kelly 2007). Ydintavoite auttaa kohdentamaan toimintaa vaikutuksien mukaan. Kolmannen sektorin riippumattomuus on silti pikemminkin suhteellista kuin absoluuttista. Julkisen vallan sääntely kohdistuu kolmanteen sektoriin ainakin siltä osin kuin se tuottaa julkisia palveluja (Alcock 2010c, 43.)

Tschirhart (2006, 524) erottelee jäsenyysorganisaatiot niiden tarkoituksen mukaan. Yksi metodi on katsoa, ketä yhdistys palvelee. Toinen tapa on luokitella yhdistykset sen mukaan, tukevatko vai vastustavatko ne nykyisiä yhteiskunnallisia rakenteita. Vastustuksen kehittyneempi muoto on tarjota vaihtoehtoisia järjestelmiä. Kolmas tapa on katsoa organisaation alueellista laajuutta.

Jäsenyysorganisaatiot voivat olla sekä innovatiivisia että vanhoillisia. Ennakoiva ja ennalta ehkäisevä toiminta sopii hyvin yhdistykselle, sillä tulevaisuuden säästöt voidaan yhteisöllisessä toiminnassa ottaa huomioon liiketoimintaa paremmin (ks. Eika 2004). Toiminnan ydintarkoitus asettaa eettiset rajat liiketoiminnallisille ratkaisuille. Yhdistykset on perustettu tiettyä tarkoitusta varten, mutta tämä missio on voitu asettaa vapaammin kuin julkisella sektorilla (Francois & Vlassopoulos 2008). Yleishyödyllisen tarkoituksen aikaansaama sisäinen motivaatio ja ammatillinen kutsumus ovat kolmannen sektorin lisäarvoa yrityksiin verrattuna. Historian luoma polkuriippuvuus on osin rajoite organisaation joustavuudelle ja innovatiivisuudelle, mutta toisaalta se takaa järjestölle ainutkertaisen voimavarapohjan, jota muiden on vaikea kopioida (Lockett & Thompson 2010). Liikkuvuudesta heikentää hintakilpailun luomaa painetta, mikäli yhdistyksen ydintuote on ajan tasalla ja kohdistuu siihen, mitä asiakkaat haluavat. Jos missio ei ole enää ajan tasalla tai organisaatorakenne on tehoton, toiminta voi muodostua sidosryhmille taakaksi, josta on henkisesti vaikea luopua. (Ks. Alcock 2010a.)

Kolmas sektori antaa sisäisille sidosryhmille enemmän valtaa kuin yritykset. Ben-Nerin ja Renin (2010) mukaan hoitokodeissa, lastentarhoissa ja ryhmäkodeissa toimivat yhdistykset antavat työntekijöilleen ja asiakkailleen enemmän päätösvaltaa kuin yritykset. Kolmas sektori välittää asiakkaiden hyvinvoinnista suoraan, kun taas yri-

44 Rakenteiden säilyttäminen on julkisen sektorin helmasynti. Julkisen sektorin virkamies saattaa rajoittaa tarjontaa, jotta yksikölle budjetoidut rahat riittävät kauemmin, vaikka käyttäjät kärsivät jonottamisesta. (Kelly 2007.)

tyksillä kyse on välineellisestä suhteesta, joka turvaa voiton saamisen. Sidosryhmien ja etenkin lähiomaisten rooli on yhdistyksissä suuri.

Salamon (2010) on havainnut, että kolmannen sektorin asema on vahvistunut useimmissa maailman maissa työllisyyden ja bruttokansantuotteen perusteella arvioituna. Yhdistyksille on tarvetta instituutiona (Auteri & Wagner 2007). Toimijoiden logiikka perustuu vastavuoroisuuteen ja yhteisen hyvän tavoitteluun (Amendola ym 2011, Kosfeld & von Siemens 2011). Kolmas sektori nähdään suoran demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden tyyssijana (vrt. Stadelmann-Steffen & Freitag 2011). Toisaalta ulkoistetut julkiset palvelut sijaitsevat edustuksellisen demokraattisen valvontaprosessin ulkopuolella samanaikaisesti kun ne pysyvät sidottuina julkisiin rahoittajiin sopimusten kautta (Fyfe ja Milligan 2003a). Ammatillistumisen myötä jäsenorganisaatiosta on monesti siirrytty korporatiiviseen palveluja tuottavaan malliin. Organisaatioiden kasvun seurauksena myös kolmas sektori byrokraatisoituu ja alkaa tuottaa vakioituja hyvinvointipalveluja. (Ks. Cloke ym 2007.)

Kykyä yhdistää monenlaisia toimintoja (edunvalvonta, palveluntuotanto, yhteisön rakentaminen ja arvojen julkilausuminen, ks. Evers 1995, Steinberg 2006) on pidetty kolmannen sektorin erikoispiirteenä. Myös toimintojen ja roolien välisiä keskinäisriippuvuuksia voi pitää tyypillisenä kolmannelle sektorille. Esimerkiksi kohderyhmän edunvalvonta lisää sisäisesti motivoituneiden työntekijöiden ja vapaaehtoisten halua hakeutua organisaatioon töihin. (Buckingham 2010, 8–13.)

Yhdistys tuottaa eri suhteissa

1. haluttua kollektiivista hyödykettä, jota on vaikea myydä markkinoilla (esim. alan tutkimustyö),
2. haluttua yksityistä hyödykettä (asiakkaat ovat poissuljettavissa kulutuksesta).
3. palvelua joillekin asiakasryhmille tarpeen eikä maksukyvyn perusteella (esim. pääsy terapiaan),
4. tavallista yksityishyödykettä, josta halutaan saada rahaa toiminnan pyörittämiseen (esim. hoidot)

Tilivelvollisuuden ja vastuullisuuden näkökulmasta jäsenet omistavat yhdistyksen (Billis 2010, 63). Taloustieteen kannalta voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla ei joko ole omistajia, sillä kukaan ei voi vaatia voittoa itselleen (Hansmann 1988, Tamburrini 2009a) tai sitten omistajuus on hajautunut siinä määrin, että se johtaa tehottomuuteen (ks. Auteri & Wagner 2007). Vahvojen ja virallisten omistajien puute johtaa poikkeavaan rahoitusrakenteeseen (Jegers 2011). Toisaalta kykyä yhdistää monenlaisia rahoituslähteitä (Froelich 1999, Sirkkala 2005, Carroll & Stater 2009) on pidetty kolmannen sektorin vahvuutena ja erikoispiirteenä.⁴⁵

Voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ovat yleensä varsin riippuvaisia yksityisten lahjoituksista ja julkisen vallan avustuksista, mutta niiden on sallittua tehdä voittoa. Tätä voittoa vain ei voida jakaa organisaatiossa työskenteleville tai määräysvaltaa käyttäville (hallitus, toimiva johto, henkilökunta). Järjestön omaisuus ei siten kasva omistajien sijoitusten myötä, vaan hitaan orgaanisen kasvun myötä, kun palvelutuotannon voitot ja ”ylimääräinen” varainhankinta pääomittuvat taseeseen. Jotkut tutkijat

45 Yhdistyksen ytimen voi sidosryhmäteoriaa (ks. Van Puyvelde ym 2011) soveltaen löytää monisidosryhmäisyydestä. Laajan tukijajoukon takia organisaatiolla on alkuvaiheessa paljon paremmat resurssit kuin aloittavalla yrityksellä. Yhdistyksen vakiintuessa pääsy sidosryhmien verkostoihin voi muodostua myös rajoittavaksi tekijäksi. Asiakkaat ja rahoittajat voivat vierastaa yhdistyksen liike-elämästä poikkeavia toimintaperiaatteita. Yhdistysten työntekijät ja vapaaehtoiset taas eivät ole tottuneita asioimaan liiketapojen mukaisesti. Laajan verkoston kääntöpuolena on tilivelvollisuus useille sidosryhmille. (Ks. Barraket & Anderson 2010, 28)

ovatkin argumentoineet, että oman pääoman kerryttäminen on voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden todellinen päämäärä. (Verbruggen ym 2010.)

Yleensä organisaatioissa omalle pääomalle täytyy maksaa markkinakorkoa suurempaa tuottoa, jotta omistajat suostuisivat kantamaan yrittäjäriskin. Yhdistyksen kannalta oman pääoman käyttö on kaikkein edullisinta rahoitusta, koska sille ei tarvitse maksaa ylimääräistä korvausta. Monesti pääoma on kertynyt pitkän ajan kuluessa eikä sillä ole lainkaan ulkoista tuottovaatimusta. Joskus oma varainhankinta ei onnistu tai yritys laajentaa toimintojaan ja velan otto on ainut mahdollisuus kasvaa. Yhdistys ei ole pankeille mikään ihanneasiakas, joten rahoituksen saanti voi muodostua toimintaa rajoittavaksi tekijäksi. Jos lainaa on silti saatava, lainasopimukseen on hyväksyttävä yhdistyksen toimintaa rajoittavia ehtoja. Tällöin voi syntyä sisäisiä jännitteitä, sillä lainaaja voi haluta sijoituksensa vastineeksi hallituspaikan tai muunlaista vaikutusvaltaa yhdistyksen asioihin. Velkoja voi myös rajoittaa toimivan johdon vapautta. (Jegers 2011.)

LeRoux (2009) pohtii sidosryhmien moninaisuuden mukanaan tuomia haasteita. Voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden yleishyödyllisten palvelujen tuottamiseen liittyvät ydintarkoitukset ovat hyvin samankaltaisia kuin julkisen sektorin organisaatioiden palvelu- ja toiminta-ajatukset. Tämä samankaltaisuus on vielä korostunut, kun kolmas sektori on viime vuosina ottanut käyttöön kiristyneet tilivelvollisuuden vaatimukset täyttääkseen roolinsa valtion ja kuntien sopimuskumppanina. Samanaikaisesti yhdistykset ovat yksityisiä toimijoita, joiden on pakko käyttää liiketaloudellisia toimintamalleja yrittäessään pitää palvelutuotannon itsekannattavana. Yhdistyksien tulorakenne on muuttunut selkeästi yritysmäisemmäksi, sillä ns. ansaitun tulon osuus kokonaistuloista kasvaa jatkuvasti (Weisbrod 1998). Jännite sisäisen mission ja ulkoisen rahoituksen välillä on erityisen selkeä hyvinvointipalveluissa. Empiirinen tutkimus kuitenkin rauhoittelee, että vain pieni osa kolmannen sektorin organisaatioista uhraa suhteettoman paljon aikaa ja huomiota rahoittajille. Useimmat toimijat pystyvät tasapainottamaan sidosryhmien vaatimukset. (LeRoux 2009.)

Perinteiset teoriat voittoa tavoittelemattomista organisaatioista keskittävät huomion yksilöiden motivaatioihin, jotka saavat heidät mieluummin kuluttamaan kolmannen sektorin palveluja kuin valtion tai markkinoiden kautta tuotettuja vaihtoehtoja. Keskittymällä kysyntäpuolen argumentteihin pystytään kolmannelle sektorille osoittamaan jäännösrooli pääsektoreiden epäonnistumisten paikkaajana. Ns. kolmen epäonnistumisen teoria argumentoi, että sektoreiden välillä on olemassa toimiva työnjako. Yritykset, julkinen valta ja voittoa tavoittelemattomat organisaatiot kukin erikoistuvat toimintoihin, joiden toteuttamisessa toiset epäonnistuvat. Kullakin sektorilla on siten sekä erikoiskyvykkyyksiä (ks. Roberts 2004) että heikkouksia⁴⁶. Tämä näkemys saa vastakaikua myös rahoittajilta. Raha-automaattiyhdistyksen lähtökohtana on, että ”kolmas sektori tekee niitä tehtäviä, joita ei virkamies eikä elinkeinonharjoittaja tee” (Salokorpi 2010, 19).

Kansalaisyhteiskuntaa ja kolmatta sektoria tutkivat eivät innostu järjestöjen jäännösroolista, sillä he kokevat, että ilmauksessa häntä heiluttaa koiraa. Kritiikistä huolimatta taloustieteessä kolmannen sektorin olemassaoloa selitetään sen kyvyllä korjata valtiovallan ja markkinoiden epäonnistumisia. Steinberg (2006) summasi nämä toimintahäiriöt kolmeen ryhmään: sopimusten epätäydellisyys, julkishyödykkeiden alituotanto ja kuluttajan tarve valvoa tuottajaa.

46 Monet vastustavat tällaista yksinkertaistavaa ajatusta. DiMaggio (2003) luottaa enemmän konkreettisten toimialojen ominaisuuksiin panostaviin empiirisiin tutkimuksiin kuin talusteorioista johdettuihin sektoreiden epäonnistumisiin.

Sopimusten epätäydellisyys tarkoittaa sitä, että kaikista eteen tulevista asioista ei voida tarkasti sopia sopimuksen tekohetkellä. Aina jää jonkin verran pelivaraa, jonka käytöstä eri määrin informoidut osapuolet joutuvat neuvottelemaan. Voiton jaosta luopuminen toimii signaalina kuluttajille siitä, että yrityksen toiminnasta vastaavilla ei ole kannustimia huijata käyttäjäasiakkaita tinkimällä palvelujen laadusta. Toisaalta voitonjaon rajoittaminen mahdollistaa lahjoituksiin perustuvan rahoituksen takamalla hyväntekijöille, että lahjoitetut varat eivät mene organisaatioiden omistajien taskuun kasvaneina voittoina. Luottamusta edellyttävien hyödykkeiden myynti ei onnistu voittoa tavoittelevilta organisaatioilta, mutta kolmas sektori voi korvata tämän markkinahäiriön. (Ks. Hansmann 1980, James & Rose-Ackerman 1986, Kingma 2003, Valentinov 2008, Grout 2010.)

Julkishyödykkeiden alituotantoteoria sanoo, että jos jollain väestön osalla on keskimääräistä kansalaista suurempi tarve tietyille julkishyödykkeille tai jos jokin väestösegmentti haluaa tietynlaista vaihtoehtoa, vähemmistö joutuu tuottamaan palvelut itse. Yhdistys täydentää julkisen vallan massapalveluja tarjoamalla vähämenekkisiä erikoistuotteita. (Ks. Weisbrod 1977, 1988, Waldfogel 2007, Tuomala 2009, Valentinov 2011.)

Kuluttajan valvontatarve on sukua alituotantoteorialle, mutta se liittyy tilanteeseen, jossa yritys ei tuota sitä, mitä kuluttajat haluavat. Asiakasjohtoisen organisaation ajatus sopii hyvin kuluttajaosuuskuntiin. Toimintamalli on verrattavissa myös teorioihin yhteistuotannosta. (Ben-Ner 1986, 95.)

Kolmen epäonnistumisen teoria on arvokas ajatusrakennelma, mutta yksinään epätäydellinen (Steinberg 2006, 128). Parhaimmillaan se selittää kysynnän määräytymisen (eli miksi ostajat haluaisivat ostaa ja hyväntekijät lahjoittaa voittoa tavoittelemattomille), mutta kysymys tarjonnan määräytymisestä jää auki (Amendola ym 2011). Nykyisin tarjonnan selittäminen on yhtä tärkeää kuin kysynnän, sillä uudet innovaatiot (yhteiskunnallinen yritys) ja uhkakuvat (vapaaehtoistyön ja kutsumusammattien vetovoiman hiipuminen) liittyvät palveluntuottajien sisäisiin kannustimiin.

Miksi perustaa voittoa tavoittelematon organisaatio? Perimmäisenä ajatuksena täytyy olla tyytymättömyys markkinoiden tuottamaan lopputuotokseen (Auteri & Wagner 2007). Vastauksen on liityttävä organisaation kykyyn tehdä jotakin sellaista, mihin normaali yritys ei pysty. Yksi tällainen tekijä voi olla asiakas- ja henkilökunnan innostus asian edistämiseen Tarjontapuolen teorit argumentoivat, että yhdistysten palvelutoiminta on seurausta tavoitteellisesta toiminnasta. Uskonnolliset ja ideologiset lähtökohdat voivat toimia ihmisen toiminnan kannustimina. Rose-Ackermanin (1996) mukaan näitä motiiveja ei voida ymmärtää perinteisen talousteorian omaa etua katsovassa viitekehyksessä. Uudemmat mallit pystyvät liittämään sisäisen motivaation uusklassisiin perusmalleihin (Bénabou & Tirole 2003, 2006, 2010).

Joskus alkuperäinen syy ryhtyä palvelutuotantoon on ollut toiminnallisen vaihtoehdon tarjoaminen. Toisinaan järjestö on paikannut julkisen sektorin järjestelmien (tahallisesti tai tahattomasti) jättämiä palveluaukkoja. Monilla järjestöillä on ollut valtakunnallinen asiantuntijarooli omalla toimialallaan. Erilaisten komiteoiden jäsenyyksien kautta on saatu mahdollisuus vaikuttaa harjoitettavan politiikan linjauksiin. Alan asiantuntijaverkostoissa mukanaolon kautta yhdistysten työntekijät saavat ajantasaisista tiedoista eri toimijoilta, mikä tekee mahdolliseksi valvoa ja arvioida tarjottavien palvelujen laatua koko maassa. (Kananoja 2008, 191.)

Suomessa terveydenhuoltoon on vakiintunut porrastettu palvelujärjestelmä, jonka mukaisesti vaativimmat tehtävät on ohjattu keskussairaaloiden ja yliopistollisten sairaaloiden hoidettaviksi. Julkisen sektori ei perinteisesti ole ostanut terveydenhuolto-

palveluja yksityisiltä, joten yritysten tai järjestöjen on täytynyt etsiä omat asiakkaansa kotitalouksista ja työnantajista (ks. Aaltonen ym 2010). Sosiaalihuollossa vastaavaa yhtenäistä palvelurakennetta ei ole, joten järjestöt ovat vastanneet väestömäärältään pienten ja vaativaa osaamista edellyttävien ryhmien tarpeista. Järjestöillä on ollut vahva motivaatio oman jäsenistönsä palvelujen kehittämiseen, mikä on antanut niille etulyöntiaseman monien erityispalvelujen tuottamisessa. (Kananoja 2008, 192.)

Vielä 1980-luvulla valtio suuntasi järjestöille rahaa muun muassa vammaisjärjestöihin. Muillakin sosiaalihuollon tehtäväalueilla järjestöt ovat olleet vahvoja palvelujen tuottajia ja asiantuntijoita. Raha-automaattiyhdistyksen ym erityisrahoitus on mahdollistanut mittavan asiantuntemuksen hankkimisen järjestöihin ja osaaminen näkyy edelleen sekä palvelujen tuottamisessa että niiden kehittämisessä. Kunnille ei toimialojen palvelutoiminnan rikkonaisuuden ja pienen väestöpohjan takia ole kertynyt riittävästi kokemusta harvoin esiintyvistä palvelutarpeista, jotta ne olisivat voineet ottaa palvelut hoitaakseen.

Myös kansainvälisesti kolmannen sektorin organisaatioiden voimavarana mainitaan usein erikoistietämys, pitkä kokemus ja näiden yhdistelmänä syntyvä tietotaito. Tiedot asiakasryhmien tarpeista ja odotuksista ovat muita tahoja ”syvempiä”, sillä ne perustuvat hoitotilanteiden lisäksi arjen jakamiseen ja kokemusasiantuntijuuteen. Yhdistyksille tietojen saanti on selviö, koska ne edustavat asiakkaitaan suhteessa muuhun yhteiskuntaan. Markkinatutkimuksin vastaavaa asiakastuntemusta on vaikea kerryttää, sillä asiakkaat varovat paljastamasta syvimpiä toiveitaan ja tuntojaan organisaatioille, joiden tarkoitusperistä ei ole tietoa. (Kelly 2007.)

Kolmas sektori on tuottanut palveluja jo vuosisatojen ajan, koska sekä vapaaehtoiset että rahoittajat ovat arvostaneet niitä. Vaikka toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointivaltio otti hoitaakseen joitakin vapaaehtoisvoimin aiemmin hoidettuja tehtäviä⁴⁷, julkisen sektorin palvelutuotanto ei edes mahtinsa huipulla korvannut vapaaehtoista, yhteisöllistä tai keskinäistä toimintaa kovin suuressa määrin. Monet järjestöt kehittivät julkisia peruspalvelua täydentäviä palveluja, joiden tarve vaikutti rajattomalta. Hyvinvointivaltion ideologisen hegemonian huippuaikanakin useimpiin maihin perustettiin lisää järjestöjä, joten kolmas sektori pystyi tarjoamaan jotakin erilaista ja arvokasta. (Alcock 2010a, 43.)

Silti valtiokeskeisen hyvinvointivaltion kannattajat kokevat monesti järjestöt uhaksi. Möttönen (2009) kysyy, ovatko järjestöt hyvinvointivaltion puolustajia vai purkajia. Purkamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa hyvinvointivaltion tulevaisuus vaarantuu, kun tehtäviä siirretään julkisen hallinnon ulkopuolelle yritysten tai järjestöjen hoidettavaksi. Muutos voi tapahtua palkatulla henkilökunnalla hoidettavan palvelutuotannon tai vapaaehtoistyön lisääntymisen muodossa.

Virtasen (2010, 25) mukaan kolmas sektori, julkinen valta ja yritykset ovat vaihtoehtoisia hyväntekeväisyyden toteuttamiskanavia, joita yhteiskunnan tulisi käyttää niiden suhteellisen etevämmyyden mukaan. Valtiovallan ei pidä puuttua näiden markkinoiden toimintaan suosimalla jotakin toimijaryhmää. Henderson ja Malan (2009) näkevät epäitsekkyydellekin olevan olemassa markkinat, joilla erilaiset omistus- ja hallintarakenteet kamppailevat. Yleishyödyllisen yhdistyksen saama verovähennys vertautuu valtiovallan kanssa tehtyyn sopimukseen julkisten palvelujen tuottamisesta.⁴⁸

47 Suomessakin monet kuntien nykyään hoitamista palveluista ovat alun perin järjestöjen luomia (Särkelä 2011).

48 Verotuessa on perimmältään kyse samasta asiasta kuin maksettaessa yksityisille vaihtoehtoisen energian kehittäjille tukea julkisista varoista.

Virtasen (2010) linjaus kohdistuu yhdistyksissä sekä palvelutoimintaan että perustoimintaan. Tämä on merkittävä uusi avaus. Markkinoiden oikean toiminta-alueen rajaaminen on filosofisesti herkkä aihe, johon liittyy paljon täysin vastakkaisia mielipiteitä.⁴⁹ Yritystoiminnan käsitteen laajennus hyväntekeväisyyteen voi johtaa siihen, että kunnat lopettavat (ja muut Raha-automaattiyhdistyksen kaltaiset rahoittajat joutuvat lopettamaan) yhdistysten avustustoiminnan tukemisen vastikkeettomilla yleis- tai kohdeavustuksilla. Julkiset toimijat joutuisivat jatkossa ensin päättämään avustuksen kohteen, sitten järjestämään tarjouskilpailun siitä, kuka toimittaa avustuksen perille vähimmillä kustannuksilla.

On vaikea sanoa, onko markkinakäsitteen laajennukselle saatavissa joko poliittista tukea Suomesta tai juridista tukea EU:n tuomioistuimilta. Markkinoiden laajuus on kulttuurinen kysymys, jossa on eroja kehittyneiden länsimaidenkin kesken. Kilpailuvirastokaan ei ehkä halua kokeilla kepillä jäätä, sillä markkinoiden toiminta-alueen selkeä määrittely perusteellisen kansalais- ja arvokeskustelun jälkeen ei välttämättä olisi viraston pitkän tähtäyksen edun mukaista. Virtanen (2010, 22 ja 24) lohduttaakin jo nykyisistä kilpailusäännöksistä ärsyyntyneitä järjestöjä sillä, että niille avautuu verrattomasti laajempi toimialue, joka on aiemmin ollut julkisen tuotannon yksinomaista aluetta.⁵⁰

Modernin kehitysteorian mukaan kolmannen sektorin mukana olo lisää osapuolten kykyä toimia yhdessä (Amendola ym 2011). Sosiaalinen pääoma parantaa toimijoiden kykyä "lukea peliä" ja tulkita toisten osapuolten aikomuksia. Kolmas sektori tukee kaikkien pääsyä mukaan toimintaan, jolloin syrjäytymisen vähentyminen tuo alityöllistettyjä resursseja (naiset, vajaakuntoiset, työttömät, maahanmuuttajat) tuotantotoimintaan. Uusien toimintatapojen kehittäminen (Leader-toimintaryhmät, ks. Rosenqvist & Kaipainen 2009a) johtaa samalla myös uudenlaisiin virallisiin ja epävirallisiin sääntöihin.

3.3 SEKAMARKKINAT JA HYBRIDIT

Yritysten kilpailuetu on kyky kerätä pääomia rahoitusmarkkinoilta. Kolmannen sektorin etuna on halvan työvoiman ja lahjoitusten saanti sekä veroedut, jotka tekevät mahdolliseksi tarjota palveluja alle niiden tuotantokustannusten. Ideaalimallien esittely auttaa tunnistamaan reaali maailman toimijoita. Lähestymistapa ei selitä, miksi samoilla markkinoilla voi samanaikaisesti esiintyä sekä voittoa tavoittelevia että tavoittelemattomia organisaatioita (ks. Kosfeld & von Siemens 2011). Monilla markkinoilla

49 Kaikkien tekijöiden tulkitseminen yhteismitallisiksi herättää vastustusta. Osa yhteiskuntatieteilijöistä ja filosofeista on halunnut asettaa rajat markkinoiden laajenemiselle koko ajan uusiin yhteiskunnallisiin toimintoihin. Talouden on koettu tunkeutuvan sellaisille elämän alueille, joissa moraalisten periaatteiden (perhe) tai esteettisten näkemysten (taide) taikka luonnontieteellisten mittausten (ympäristökysymykset) pitäisi olla taloudellisia kysymyksiä tärkeämpiä (ks. Mäki 2009). Markkinoille on asetettava moraaliset rajat, jos ei haluta, että elämänalueet kaatuvat markkinoiden syliin kuin dominonappulat. Hyödykkeistymisestä ja markkinoista sosiaalisena konstruktiona voi lukea lisää teoksesta Davis ja Dolfsma (2008).

50 Virtasen (2010) lupaukset "vihreämmistä laiturista" edellyttävät toteutuakseen kunnilta päätöksiä oman tuotannon alasajosta, sillä hankinta- tai kilpailulaki ei velvoita omana tuotantona organisoitavan palvelutoiminnan kilpailuttamista. Toisaalta jo kaksi työryhmää on linjannut, ettei kuntien tulisi harjoittaa kilpailevaa tuotantotoimintaa virasto- tai liikelaitosmuodossa (Virtanen 2010, 28). Jos tuotantotoiminta täytyy yhtiöittää, kuntien oma tuotanto altistuu kilpailulle aivan tavalla kuin kunnan sisäiseksi hiekkalaatikkoleikeiksi kutsutuissa tilaaja-tuottaja -malleissa. Lakiesitystä ei kuitenkaan ehditty antaa Kiviniemen hallituksen toiminta-aikana, joten uudistusten toteutuminen voi viedä vielä aikaa.

(hoitokodit, sairaalat, lasten ja vanhusten hoito) sektoriedut eivät ole ratkaisevassa asemassa. Toisilla markkinoilla taas yksi sektori hallitsee (yritykset pankkitoimintaa ja valtio koulutusta), mutta toiset sektorit ovat valmiina tarjoamaan palvelujaan heti, kun olosuhteet ovat otolliset. Erikoistumisella ja toimintojen hajauttamisella on omat etunsa, jotka tulevat taustalta näkyviin sektoreita analysoitaessa. Handy (1997) selittää sekamarkkinoiden olemassaolon asiakkaiden erilaisella halukkuudella vaihtaa laatua hintaan, joka jakaa markkinat erilaisiin segmentteihin. Tämä ei kuitenkaan voi olla kattava selitys.

Brownin (2010) mukaan sekamarkkinoita ylläpitää jokin seuraavista tekijöistä:

- Niukkuus jonkin kriittisen voimavarat suhteen.
- Kysynnän erilaisuus, joka rajaa markkinaraon niin pieneksi, ettei sinne mahdu kuin harvoja toimijoita kerrallaan.
- Alalle pääsyn esteet rajoittavat kilpailua markkinoista ja luovat markkinoille tilaa monen tyyppisille organisaatioille.

Siirtyminen sektorilta toiselle vaatii toimijalta perustavanlaisen päätöksen tekemistä, sillä siirtyminen voi muuttaa koko organisaation toimintatavat ja arvot. Organisaatio voi kuitenkin luisua sektoreiden välitilaan lähes huomaamatta, kun se päättää toiminnallisista muutoksista. Yhdistyksissä hybridi syntyy sitä kautta, että palkataan työntekijöitä hoitamaan palvelutuotantoa. Palkattu henkilökunta tuo yhdistyksen demokraattisen toimintatavan rinnalle virastomaista hierarkiaa, kun täytyy määritellä vastuualueita ja toimenkuvia, erottaa työnjohtajan rooli työntekijästä jne. Palvelujen myynti taas tuo mukanaan markkinoiden periaatteita: tarjouskilpailut, sopimukset, kannustavat palkkiojärjestelmät ym toimintamuodot. Omenapuuvvertauksen mukaan hybridillä on juuret siinä toimintamallissa, josta se on lähtenyt liikkeelle, mutta tähän runkoon on sittemmin liitetty uusia oksia, jotka tuottavat hyvin erilaista satoa kuin alkuperäinen puu. (Billis 2010, 63.)

Järjestön palvelutarjontaa on pidetty sekä tärkeänä osana järjestön toimintaa että tarpeellisenä julkisten palvelujen täydentäjänä. Hakkaraisen (2009, 35) mukaan Suomessa useat järjestöt ovat kuitenkin ajan myötä kasvaneet merkittäviksi alansa palveluja liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti tarjoaviksi ”järjestöyrityksiksi”. Yhdistysmuoto on ollut näissä yhteisöissä perinteikäs hallintotapa, vaikka vapaaehtoisuuteen pohjautuva kansalaistoiminta on hiipunut harvoin pidettyjen virallisten kokousten järjestämiseksi.

Liiketaloudellistumiskehitys on ollut yleisesti hyväksyttyä sekä yhdistyksissä että yhteiskunnassa, mikä on näkynyt näiden hybriditoimijoiden poliittisin perustein saamista julkisista avustusvaroista (ks. Hakkarainen 2009, 35). Nyttemmin takki on kääntynyt eikä julkista tukea palveluntuotantoon enää katsota hyvällä.

Yhdistykset ovat myös voineet tarkoituksellisesti perustaa hybridejä palvelutuotantoyksiköitä, joissa on jo alun perin ollut läsnä lähisektoreiden ominaisuuksia (Billis 2010, 61). Hybridit ovat syntyneet vastauksena yhteiskunnallisen tilaukseen tai muutokseen (Buckingham 2010, 8–13). Monesti julkinen rahoitus on luonut otollisen tilaisuuden lähtöä liikkeelle uudella toimintakonseptilla.

Jos perustettu hybridi toimii pääosin palkattujen työntekijöiden voimin, niin kuinka se voi olla osa kolmatta sektoria? Työntekijät voidaan rinnastaa yhdistyksen aktiiviseen ydinjoukkoon, sillä heitä ei motivoi toimintaan pelkästään palkka (Billis 2010). Työntekijöiden sisäinen motivaatio on peräisin pääsystä muokkaamaan ja toteuttamaan organisaation tavoitteita.

Yhteiskunnallinen muutos on tosiasia. Hyvinvointivaltion muuttuminen hyvinvointiyhteiskunnan suuntaan on vähentänyt valtiojohtoisuutta ja lisännyt palve-

lujärjestelmän reagoitukykyä (ks. Julkunen 2006). Samalla raja markkinoiden ja eimarkkinaehtoisen toiminnan välillä on hämärtynt. Monille aloille on kehittynyt markkinavaihdantaan perustuvia toimintamalleja, jotka haastavat vanhat toimijat. Markkinoille, joilla toimijoina ovat pitkään olleet järjestöt, on tullut yksityisiä yrityksiä tarjoamaan samoja palveluja tai kilpailemaan samoista sopimuksista (Ohmeroluoma 2009, 41). Muutoksen hallintaa on vaikeuttanut verottajan ja muiden viranomaisten muuttuneet tulkinnat. Se, mitä ennen pidettiin yleishyödyllisenä palvelutoimintana, ei muuttuneessa kilpailutilanteessa voi enää olla verovapaata (Hakkarainen 2009, 36).

Järjestöjen toiminta-alueen lähelle ilmaantuu myös uudentyyppejä korvaavia palveluja, jotka voivat perustua erilaiseen tuotantoprosessiin, mutta jotka ovat loppukäyttäjien tai rahoittaja-asiakkaiden mielestä samaa tarvetta tyydyttäviä kuin järjestöjen tuottamat palvelut. Uudet toimijat edistävät osin samoja asioita kuin järjestöjen missiot, vaikka liikeideat poikkeavatkin järjestöjen tavasta muotoilla kohdattava haaste. Uudessa tilanteessa järjestöt joutuvat pohtimaan, miten vastata haasteeseen sekä arvojen että käytännön toiminnan tasolla. Yhteiskunnalliset yritykset, jotka toteuttavat yhteiskunnallista tarkoitustaan tuottamalla vastikkeellisia palveluita, edustavat selvimmin ”uutta kolmatta sektoria”. (Ruusuvirta & Saukkonen 2010, Virtanen 2010.)

Billis (2010) vie ajatuksen hybridisaatiosta loogiseen loppuunsa esittämällä sen organisointimuotona, joka voi haastaa tai jopa korvata erillisen kolmannen sektorin. On silti syytä muistaa, että hybridisyys ei yksinomaan ole kolmannen sektorin toimintaan liittyvä ilmiö. Kumppanuuden kautta julkinen valta ja markkinoilla toimiva yritys voivat luoda toiminnallisen hybridin, joka pystyy lähes samaan kuin yhdistetty organisaatio. Toisaalta hybridien valtakausi ei ole väistämättä tapahtuva megatrendi. Vaikka julkisen vallan sopimuskilpailut ovat lisänneet markkinoiden ja julkisen sektorin suuntaan muodostettujen hybridien määrää ja muotojen kirjoa, toisentyypiset hybridit on voitu samanaikaisesti marginalisoida tai pakottaa pois toiminnasta (Buckingham 2010).

3.4 YHTEISKUNNALLINEN YRITYS

Yhteiskunnallinen yritys toimii raportissa esimerkkinä sekä usean sektorin toiminta-periaatteita yhdistävästä hybridioorganisaatioista että ns. ”uudesta” kolmannesta sektorista (ks. Pyykkönen 2010). Monet kansalaistoiminnan aktivistit toivottavat yhteiskunnalliset yritykset tervetulleiksi yhteiskuntavastuullisen toiminnan kentälle, jossa työ ei tekemällä lopu. Aktivistit näkevät yhteiskunnalliset yritykset lisänä, joka täydentää olemassa olevaa tarjontaa. Yhtä perusteltua on nähdä yhteiskunnalliset yritykset innovaationa, joka haastaa palvelutoiminnassa yritykset, järjestöt ja julkisen sektorin. Kansainvälinen vertailu antaa kuvaa kulttuurisista eroista (Kerlin 2010).

Yhteiskunnallisen yrityksen lisäksi järjestökentällä puhutaan paljon myös yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä. Manner-Euroopassa termiä käytetään kuvaamaan monenlaisten yhteiskunnallisia tavoitteita toteuttavien organisaatioiden toimintaa.⁵¹

51 Euroopan ja Yhdysvaltojen vertailu paljastaa monia eroja (Kerlin 2006). Osin kyse on termien erosta. Euroopassa yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen luetaan mukaan hyvin monenlaisia kolmannen sektorin toimijoita, jotka eivät ole välttämättä liikeyrityksiä. Organisaatioiden hallitukset koostuvat useiden sidosryhmien edustajista ja toiminta perustuu demokraattiseen toimintatapaan. Toimijat rakentavat kansalaisyhteiskuntaa ja vahvistavat demokratiaa (ks. Defourny ja Nyssens 2010a). Yhdysvalloissa puhutaan yhteiskunnallisista yrityksistä, jotka ovat voittoa tavoittelemattomia, mutta markkinasuuntautuneita organisaatioita, jotka kehittälevät erilaisia ”ansaitun tulon” strategioita pystyäkseen toteuttamaan missiotaan.

Osuuskunnat, keskinäiset yritykset, rekisteröidyt yhdistykset, säätiöt, yhteiskunnalliset ja sosiaaliset yritykset, erilaiset järjestäytymättömät ryhmät ym voivat väittää olleensa koko ajan yhteiskunnallisia yrittäjiä (ks. Houtbeckers 2010).⁵² EU:n termistöissä yhteiskunnallisesta yrittäjäyys kattaa osin samoja osa-alueita kuin yhteisötalous.⁵³

Eurooppalaisen EMES-tutkimusverkoston käyttämä yhteiskunnallisen yrityksen konsepti korostaa toimijoiden voimavarojen hybridisaatiota (ks. Evers 2005, 738, Billis 2010). Defourny ja Nyssens (2010a) näkevät, että yhteiskunnalliset yritykset yhdistävät kolme erilaista taloudellista vaihdantatapaa (markkinat, tulonjako ja vastavuoroisuus). Hybridi on kilpailevien logiikkojen kohtauspaikka, sillä organisaatio pyrkii samanaikaisesti sisällyttämään itseensä piirteitä hyvin erilaisista tavoitteista (Smith 2010a). Yhteiskunnallinen yritys eroaa kolmannelta sektorista siinä, että se ei hoida jäsenten edunvalvontaa eikä jaa avustuksia, vaan keskittyy tuottamaan palveluja (Defourny & Nyssens 2010b, 239). Yhteiskunnallista yritystä ei johdeta pääoman omistuksen perusteella, vaan demokraattisesti.⁵⁴

Suomen Yhteiskunnallisten Yrittäjien yhdistys ry määrittelee, että yhteiskunnallinen yrittäjä pyrkii rakentamansa liiketoiminnan avulla ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. Tämä on kapeampi määritelmä, sillä se rajaa pois liiketoimintaa harjoittamattomat toimijat. Toiminta on aina arvopohjaista ja pyrkii yhteisöllisyyden kautta yhteiseen hyvään. Menestystä mitataan ensisijaisesti sillä, kuinka hyvin ratkaisut korjaavat vallalla olevia yhteiskunnallisia haasteita. Määritelmä sisältää yhteiskunnalliset yritykset ja yhdistysten palvelutuotannon.

Haluan selvyyden vuoksi käyttää vielä kapeampaa yhteiskunnallisen yrityksen määritelmää, joka kuuluu: yhteiskunnalliset yritykset toimivat markkinoilla yrityksinä⁵⁵ ja niillä on rajoitettu voitonjako. Tämän määritelmän alkuosa tarkoittaa, että perinteinen aatteellinen yhdistys eikä sen kirjanpidollisesti eriytetty palvelutuotanto ole yhteiskunnallinen yritys. Yhdistyksen yhtiötetty palvelutuotanto on yhteiskunnallinen yritys. Kuvaus ei ole juridinen määritelmä, koska Suomen laki ei tunne yhteiskunnallista yritystä. Lailla (2003/1351) on määritelty vain sosiaalinen yritys.

Määritelmän loppuosa on ongelmallinen, sillä yhteiskunnallisen yrityksen juridinen yritysmuoto ei rajoita voitonjakamista millään tavoin.⁵⁶ Pelkkä yhteiskunnallisen

52 Lavean määritelmän ongelmana on se, että yhteiskunnallisesta yrittäjäydestä muodostuu hyvää ympärilleen jakava prosessi, joka on mahdollinen melkein missä tahansa keiden tahansa toteuttamana. Tällöin se on turha termi, joka lähinnä sekoittaa keskustelua epämääräisyydellään. Tieteellisesti käsite vertautuu lähinnä sisäiseen yrittäjäyteen, joka voi piileksiä jopa kovan byrokratian uumenissa toimivan virkamiehen ajattelu- ja käyttäytymismalleissa. Tässä raportissa ei kuitenkaan lähdetä katsomaan yksilöiden pään sisälle, mitä siellä liikkuu, vaan tarkastelu pidetään organisaatioiden piirteiden tasolla.

53 Suomalaista yhteisötalouden keskustelua tarjoavat Laurinkari (2007) ja Köppä (2010).

54 Monet yhteiskunnallisten yritysten määrittelyt korostavat toimijuutta rakenteiden kustannuksella. Yrittäjäyystutkimuksen perinteiden mukaisesti muutoshalun nähdään nousevan persoonallisuuden piirteistä. Uudempi yrittäjäyystutkimus on kuitenkin pitkälti luopunut ns. yrittäjäpersoonan etsimisestä menestyviä yrittäjiä tutkimalla. Tiedyt piirteet näyttävät olevan välttämätön, mutta ei riittävä ehto yrityksen menetykselle. Monilla ihmisillä on mainittuja persoonallisuuden piirteitä, mutta he silti epäonnistuvat yrittäjinä. (Ks. Vasi 2009)

55 Tarkoitin tässä Suomen lainsäädännön mukaisia yritysmuotoja. EU:n lainsäädäntö ymmärtää kaikki markkinoilla toimivat organisaatiot (myös yhdistykset) yrityksiksi.

56 Palvelutoimintaa harjoittava osakeyhtiö voi toki korostaa yleishyödyllistä luonnettaan kieltämällä yhtiöjärjestyksessä osingonjaon (Hakkarainen 2009, 37). Voitonjaon kieltäminen on järkevää erityisesti silloin, kun osakeyhtiön luonne on osakkaita palveleva kuten asunto-osakeyhtiöllä. Jos osakeyhtiön perustamisasiakirjoissa on rajoitettu voiton jakamista, asia on selvä kaikille muille paitsi verottajalle, jonka silmissä ratkaisevaa on todellinen toiminta, eivät sääntöpykälät tai muodolliset asiakirjat.

yrittäjien nimitys tai liiketoimintamalli ei takaa asiakkaalle mitään.⁵⁷ Yhteiskunnallinen yritys ei ole sertifioitu tuotemerkki. Yksi ratkaisu on Laiho ym (2011, 41) esittämä viranomaisen myöntämä tuotemerkki, jonka saaminen ja käyttö edellyttävät, että yritys käyttää voitostaan enemmän kuin puolet missionsa edistämiseen tai toimintansa kehittämiseen.

Yhteiskunnallinen yritys voi hinnoittelullaan tavoitella voittoa. Tavoitteena ei yleensä ole voiton saaminen mahdollisimman suureksi, vaan kohtuullinen voitto. Jakamaton voitto voidaan jättää yhteiskunnalliseen yritykseen (ks. Heikkinen 2010, 111). Koska pääomien hankkiminen on yhteisötalouden kehittymisen rajoite, varallisuuden kasaaminen yhteiskunnalliseen yritykseen on hyväksi alan kehitykselle (ks. Heaney 2010). Jos osa kertyvästä (verotetusta) voitosta käytetään korvaamaan ulkopuolisten sijoittajien ottamaa riskiä, rajoitettu voitonjako on perusteltavissa tarpeella saada sijoittajia mukaan turvaamaan yhteiskunnallisen yrityksen toimintaedellytyksiä. Osinkoja voidaan joutua jakamaan myös yhteiskunnallisen yrityksen omistajina oleville (yleishyödyllisille) tahoille, joiden panostus rajoittuu sijoittamiseen.

Epärehellinen yrittäjä voi perustaa yhteiskunnallisen yrityksen, tavoitella voittoa, sijoittaa voiton yrityksen kehittämiseen ja myydä yrityksen jonkun vuoden kuluttua. Tällöin yhteiskunnallinen yritys on ollut vain normaali yritys väärissä vaatteissa. Yhteiskunnallinen nettovaikutus hämääjän toiminnasta on negatiivinen, sillä näennäiseettinen yritys on saanut ansiotonta kilpailuetua koko elinaikansa. Asiakas ei voi tehokkaasti suojautua epärehellistä yrittäjää vastaan, koska tosiasioiden tullessa julki yritys on jo uudella omistajalla. Laiho ym (2011, 41) esittämän tuotemerkin tueksi olisi siten saatava määräyksiä siitä, mitä tapahtuu yritystoiminnan lakatessa tai omistuspohjan muuttuessa. Yhdistyksissä ja säätiöissä voi olla säännöksiä siitä, että vapautuvat varat on käytettävä alkuperäiseen yleishyödylliseen tarkoitukseen.

Juridisella hiustenhalkomisella on käytännön merkitystä. Gallen (2010) mukaan sillä, että yhteiskunta pitää organisaatiota pyyteettömänä hyväntekijänä, on monesti ratkaiseva merkitys organisaation menestyksen kannalta. Luottamushyödykkeitä myyvän yrityksen täytyy kaikessa toiminnassaan olla läpinäkyvä, sillä skandaali tuhoaa koko toimialan tai liiketoimintamallin maineen jollei lopullisesti niin ainakin tilapäisesti.

Lukuun ottamatta sitä seikkaa, että toimintaa tehdään vaihdanta ja yhteiskunnallinen tarkoitus mielessä (ks. Peattie & Morley 2008), ei juuri ole olemassa kansainvälistä konsensusta sen suhteen, mikä yhteiskunnallinen yritys on tai mitä se tekee. Kyse on pikemminkin nimilapusta kuin organisaatiomuodosta (Teasdale 2010).

Kolmannen sektorin sateenvarjon alla on useita ideaalityyppejä organisaatioita. Osuuskunta perustuu keskinäisyyteen, sillä aktiiviset jäsenet ovat oman organisaation edunsaajia. Yhdistys edustaa hyväntekeväisyysperinnettä.⁵⁸ Kokonaisuus tarvitsee toimiakseen vielä liiketaloudellisen puolen, joka tulee yrittäjyydestä. Yhteiskunnallinen yritys yhdistää hyväntekeväisyyteen, keskinäisyyteen ja yrittäjyyteen pohjautuvat perinteet syvälliseksi hybridiksi, joka on luotu kolmannen sektorin sisältä (ks. Aiken 2010, 170). Hybridin kiinteys paljastuu parhaiten muutostilanteissa. Yhden sektorin säännöt nousevat helposti valtaan, joten hybridien ylläpitäminen on haastava tehtävä.

57 Handy ym (2010) havaitsema vastaajien heikko kyky tunnistaa voittoa tavoittelemattomat organisaatiot aiheuttaa epäilyksiä sen suhteen, missä määrin voitonjakorajoite näkyy ihmisten käyttäytymisessä.

58 Kaikki hyväntekeväisyys ei liity rahan, joten käsitettä laajentamalla voidaan ottaa huomioon myös oman työpanoksen lahjoittaminen (vapaaehtois- ja kutsumustyö) yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaamiseksi.

Yhteiskunnallinen yritys voidaan nähdä myös kansalaisyhteiskunnan ja yritysmaailman hallitsemistapojen väliin jääväksi toimijaksi, joka ahtaassa markkinaraossa kamppailee vakiintuneiden toimintatapojen kanssa saadakseen elintilaa (ks. Huotari ym 2008). Vaikka markkinatoimijat ymmärtävät yhteiskunnallisen yrityksen yrittäjämäisen toimintatavan, ne vieroksuvat sosiaalisen tehtävän esille tuomista epäreiluna kilpailuna, jolla pyritään saamaan erityiskohtelua tarjouskilpailuissa tai yhteiskunnallisia tukia (Moberg 2010, Tammelin 2010, 2011). Vastaavasti kansalaisyhteiskunnan toimijat pelkäävät yhteiskunnallisen yrityksen liian yrittäjämäisen toiminnan vaarantavan kolmannen sektorin avustusvarojen keruun. Kun yhteiskunnallinen yritys sekä helpottaa sosiaalisia ongelmia että on taloudellisesti riippumaton, ihmiset ovat haluttomia tukemaan enää muitakaan organisaatioita. (Witkamp ym 2011.)

Myöskään Suomessa yhteiskunnallisella yrityksellä ei ole vakiintunutta merkitystä, mutta mallia on otettu Englannista (Bland 2010).⁵⁹ Tämä lähtökohta on tärkeä tieto, mikäli uskotaan Kerlinin (2010) tulkintaa siitä, että mallien siirrot onnistuvat parhaiten samanlaisista vahvuuksista ponnistavien maiden välillä. Jokainen maa luonnollisesti sovittaa mallin omiin olosuhteisiinsa.

Suomalaista yhteiskunnallista yritystä voidaan luonnehtia seuraavasti (Lilja & Mankki 2010, Laiho ym 2011):

- yhteiskunnallisella yrityksellä on oltava yhteiskunnallinen tavoite kirjattuna perustamisasiakirjoihin.⁶⁰ Tämä periaate eroaa englantilaisesta esikuvastaan sikäli, että omaa juridista yritysmuotoa ei ole tarjolla. Uusi juridinen muoto ei välttämättä olisi suosittu, sillä yhteiskunnallisilla yrityksillä on Englannin kokemusten perusteella vaikeuksia kerätä yksityistä sijoituspääomaa.⁶¹ Yhteiskunnalliset yritykset valitsevat kussakin maassa ne juridiset toimintamallit, joiden ne uskovat parhaiten palvelevan yrityksen kokonaisetua. Suomalainen sovellus on pelkkä liiketoimintamalli, sillä yrittäjäjärjestöt ovat vastustaneet uutta juridista yritysmuotoa (Moberg 2010).
- Yhteiskunnallisten yritysten on toimittava markkinoilla ja tuotettava voittoa.⁶² Tämä näkemys on selkeä, mutta tekee eron yhdistystoimintaan. Emme myös-

59 Teasdale (2010, 15–16) mukaan Englannissa työväenpuolue ohjasi yhteiskunnallisen yrityksen määrittelyjä nostamalla erilaisia painotuksia politiikan teon kärkeen. Kun käsitteen ala ajan myötä laajentui, niin myös väitetyt hyödyt lisääntyivät. Lopulta oli epätodennäköistä, että mikään organisaatio voisi enää tarjota kaikkia väitetyjä ominaisuuksia. Englannin uusi koalitiollahitus on useilla elämänalueilla etäännyttänyt itseään työväenpuolueen käyttämistä käsitteistä ja nimennyt uudelleen organisaatioita, mutta yhteiskunnallisen yrityksen sanasto tuntuu kelpaavan lähes sellaisenaan myös uudelle hallitukselle. Tosin uuden hallituksen nettisivuilla tehtiin ero osuuskuntien ja yhteiskunnallisten yritysten välille. Lyon ym (2010) arvioivat, että koalitiollahitus laskee noin puolet kolmannen sektorin organisaatioista ja suuren joukon yksityisiä yrityksiä yhteiskunnallisiksi yrityksiksi. (Teasdale 2010, 15–16.)

60 Karjalainen ja Syrjänen (2009) linjaavat, että osuuskuntien toiminta täyttää yhteiskunnallisen yrityksen kriteerit. Osuuskuntia on monenlaisia, joten en ole aivan vakuuttunut kaikkien niiden kyvystä täyttää asetettuja kriteerejä. Onko kuluttaja- tai tuottajaosuuskunnilla tai työosuuskunnilla perustamisasiakirjoissaan riittävän selkeä yhteiskunnallinen tavoite, jos ne lähinnä hyödyttävät jäseniään?

61 Heaney (2010) myöntää, että CIC ei ole ollut suosittu toimintamuoto. Kysymys on herkkä paikallisille olosuhteille, sillä verohelpotuksien ja investointitukien säännöt vaikuttavat yritysmuotojen edullisuusjärjestykseen. Kirjoittaja kuitenkin näkee, että perusvirhe on siinä, että yhteiskunnallisia yrityksiä yritetään kannustaa kaupallisille yrityksille suunnitelluilla säännöksillä.

62 Pyykkönen (2010, 128) näkee, että myös sosiaalisten yritysten on luotava liiketaloudelliset toimintatavat. Tämä ei sinänsä yllätä, sillä poikkeavasta retoriikasta huolimatta kyse on yritystoiminnasta, josta on saatava riittävästi varoja kustannusten kattamiseen. Erytistyölistämisen vaatiman sosiaalisen asiantuntemuksen lisäksi vakituisella henkilökunnalla on oltava ainakin hiven liiketaloudellista tietämystä.

kään voi sanoa, että yhteiskunnallinen yritys tekee samaa, mitä kolmas sektori on Suomessa tehnyt tähän asti.

- Voitto on pääosin investoiva takaisin yritykseen tai lähiympäristöön, mutta omaa pääomaa sijoittaneiden on myös mahdollista saada yhtiöstä osinkoja. Tämä lause tekee selvän eron yhdysvaltalaiseen tapaan määrittää voittoa tavoittelemattomat organisaatiot (non profit) sillä perusteella, että niissä voittoa ei saa jakaa omistajille. Lause on muutoin epämääräinen ja monitulkintainen. Rajatulla voitonjaolla täytyisi olla selkeä muotoilu, jotta sidosryhmät näkisivät, mitä on odotettavissa.⁶³
- Yhteiskunnallisilla yrityksillä on oltava selkeät omistajat ja läpinäkyvä organisaatorakenne. Tämä toteutunee samassa mittakaavassa kuin normaaleissa yrityksissä, kun kerran säännöt ovat samat. Omistajuuden korostamisen tarkoitus jää epäselväksi. Invalidiliiton Asumispalvelut Oy:llä on selkeä organisaatorakenne ja osakkeisiin perustuva omistajuus (ks. Karjalainen & Berg 2010, 10), mutta palvelun käyttäjien ottaminen mukaan hallitukseen tekee järjestelystä välimuodon, jossa ei enää aseteta yhtä sidosryhmää muiden edelle.
- Sosiaalisen vaikuttavuuden on oltava mitattavissa.⁶⁴ Tämä on hieman erikoinen vaatimus, sillä mitattavuuden voi ajatella liittyvän enemmän käytettävään menetelmään kuin organisaatiomuotoon.

Suomalainen yhteiskunnallisen yrityksen käsite ei näiden periaatteiden lausumisen jälkeenkään vielä täsmenny kovin hyvin. Määritelmä jättää monet tärkeät rajanvedot puolitiehen. Voiton jakamisen rajoittaminen viittaa voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden suuntaan, mutta jättää kiusallisesti takaportin auki sille, että yritys myös hyödyttää omistajiaan taloudellisesti.

63 Myös Suomessa vuoden 2004 alussa voimaan astunut laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003) antoi toimijalle juridisen muodon suhteen vapaat kädet. Voiton tekemistä ja käyttöä ei kolmannen sektorin yleisestä kansainvälisestä toimintamallista poiketen rajoitettu millään tavoin.

64 Muñozin (2010, 303–304) mukaan tutkimuksessa nouseva ala on sosiaalisten vaikutusten mittaaminen. Barraketin ja Andersonin (2010, 28) mukaan yhteiskunnallisissa yrityksissä sosiaalisten vaikutusten mittaamista ei silti ole pidetty tärkeänä. Tämä on outoa, sillä monissa organisaatioissa raportointia käytetään luomaan symbolista oikeutusta toiminnalle, joka etsii ulkopuolista rahoitusta ja osallistumista (Nicholls 2010). Raportointi ei juuri vaikuta organisaation sisäiseen toimintatapaan, sillä se on tarkoitettu yhteistyökumppaneiden pitämiseen toiminnassa mukana. Yrittäjyyteen kuuluu oman pärjäämisen korostaminen, mutta ilman sidosryhmien resursseja yhteiskunnallinen yritys ei pysty saavuttamaan tavoitteitaan (Barraket & Anderson 2010, 7).

3.5 VAPAAEHTOISTYÖN MOTIIVIT JA MERKITYS

Vapaaehtoisuuden tutkimus on luonut useita teoreettisia malleja, mutta yhtä yhden-
nettyä teoriaa ei ole saatu aikaiseksi.⁶⁵ Toinen haaste liittyy vapaaehtoisuuden tutki-
muksen poikkeukselliseen monitieteisyyteen. (Hustinx ym 2011.)⁶⁶

Vapaaehtoisuuden juurista on kiistelty pitkään. Kansalaisyhteiskunnan nähdään
monesti toimivan vapaaehtoistoiminnan pohjana (Harju 2005). Toisaalta eri väestöryh-
millä on erilaisia tapoja harjoittaa hyväntekeväisyyttä (Eckstein 2001). Yksi syy vapaa-
ehtoisuuteen on halu edistää sellaisia arvoja, jotka eivät ole kansalaisten valtavirran⁶⁷
ja sitä kautta poliitikkojen jakamia (Bénabou & Tirole 2010, 2).

Sundeen ym (2007) mukaan ajan puute, terveysongelmat ja kiinnostuksen puute
ovat usemmin mainitut esteet vapaaehtoistyötä tekemättömien joukossa. Vapaaehtois-
työn tekeminen rajoittaa myös henkilön mahdollisuuksia lisäansioiden hankintaan.
Jos vapaaehtoistyö koetaan osin kulutukseksi, haitta jää huomattavasti palkkatyöstä
saatava korvausta alhaisemmaksi.⁶⁸ Vapaaehtoistyö tekee mahdolliseksi tavata muita
ihmisiä, mikä ei nykyään teknistyneen työn takia ole itsestään selvää edes työikäisil-
le.

Kun ajan puute on ongelmana myös vapaaehtoistyötä tekevillä, tilannetta voi hel-
pottaa muuttamalla edes osan vapaaehtoisten ajankäytöstä kilpailevista instituutioista
yhteistyökumppaneiksi. Kun julkinen valta, yritykset ja oppilaitokset saadaan tuke-
maan vapaaehtoistyötä, käytettävissä olevat voimavarat kasvavat ja kilpailuasetelma
helpottuu. Ns. kolmansien osapuolten apu voi parantaa sekä henkilöiden vapaaehtois-
tettavuutta (halukkuus, saatavilla olo ja kyvykkyys) että rekrytoitavuutta (saavutetta-
vuus, voimavarat ja kumppanuus). (Haski-Leventhal ym 2010.)

GHK (2010) raportoi vapaaehtoistyön tilanteen koko Euroopassa, mutta koko-
naisuudessa on mukana myös Suomen maakatsaus. Raportti perustuu parhaaseen
käytettävissä olevaan tietoon, mutta ei silti pysty antamaan ajantasaista kuvaa edes
vapaaehtoisten määrästä Suomessa. Syynä on se, että Tilastokeskuksen vapaa-aikatut-
kimusta tehdään vain noin kymmenen vuoden välein (Harju & Niemelä 2011, 89–91).
Myöskään ajankäyttötutkimuksia, jotka selvittävät osallistumista ajankäyttöpäiväkir-
jojen perusteella, ei tehdä Tilastokeskuksessa kuin yhteisrahoitteisten hankkeiden yh-
teydessä. Erilaiset barometrikyselyt antavat tulokseksi, että aikuisväestöstä 35–50 %
toimii vapaaehtoisena. Osuus ylittää EU:n keskiarvon ja johtaa melkoisen suuriin ab-

65 Yksi haaste liittyy siihen, että termi "vapaaehtoisuus" kattaa suuren joukon varsin erilaisia toi-
mintoja, organisaatioita ja toimialoja. Vapaaehtoisuuden määrittely on historia- ja kulttuurisidon-
naista. Vapaaehtoisuuden tyypittelyt perustuvat arkielämän luokkiin (päivähoito, koulu tai van-
hukset). Oletus, että kaikilla vapaaehtoisilla toimilla olisi samat seuraukset, ei vaikuta järkevältä.

66 Kun tutkijoiden taustat vaihtelevat, on vaikea sopia siitä, millaisella teoreettisella käsitteistöllä
vapaaehtoisuutta tutkitaan. Taloustiede näkee keskeisenä palkattoman työn, jolla on silti talou-
dellista arvoa. Yhteiskuntapolitiikan tutkijat taas painottavat demokratian, solidaarisuuden ja
sosiaalisen yhteenkuuluvuuden periaatteita. Monitieteisyydestä seuraa paine soveltaa hybridiä
tutkimusstrategiaa (DiMaggio 1995). Moniulotteisen, monimenetelmäisen ja poikkitieteellisen
teorian luominen ja soveltaminen on hyödyllisyydestään huolimatta huomattavasti hitaampaa
kuin dominoivan teorian käyttö.

67 Esimerkiksi eläinsuojelijat vastustavat turkistarhausta, jota kansanedustajien enemmistö pitää
laillisena elinkeinona. Aktivismin kautta pienikin ryhmä kiinnittää huomiota. Jos äänekäs vähem-
mistö saa vaatetusyritykset luopumaan turkisten käytöstä, turkistuottajien taloudellinen menetyk-
s on suuri.

68 Lisäansioiden hankkiminen palkkatyötä lisäämällä voi olla vaikeaa, sillä kysyntä tai tuotantoka-
pasioteetti voi rajoittaa ansaintamahdollisuuksia. Julkisella sektorilla taas ei monesti ole mahdollis-
ta tehdä ylitöitä. Etenkin opetus- ja tutkimushenkilökunta on kokonaistyöajassa, jossa työsuunni-
telman mukaiset 1600 tuntia voi tehdä silloin, kun se on asioiden hoitamisen kannalta järkevää.

soluuttisiin osallistujamääriin. Vapaaehtoisista vain noin kaksi kolmasosaa osallistuu organisoituun toimintaan, joten loppujen määrän ristiintarkistaminen on käytännössä mahdotonta muutoin kuin väestöhaastattelututkimuksen kautta.

Howlettin (2010, 356) mukaan vapaaehtoistyö nähdään yhdistysten palvelutuotannossa vastaavana kuin muukin työ. Koska vapaaehtoisuus on ”työtä ilman palkkaa”, johtamistapa lainataan palkkatyön käytännöstä. Tässä ns. työpaikkamallissa vapaaehtoiset ovat lisäresurssi, joka korvaa palkatun työvoiman käyttöä. Työpaikkamalli tuskin sopii kaikkiin organisaatioihin, sillä siinä vapaaehtoistyön erityispiirteitä ei oteta millään tavalla huomioon.

Käytännössä ainut työpaikkamallin kilpailija on ns. vastaanottovirkailijamalli, jossa vapaaehtoisten johtaminen on uskottu kenelle tahansa organisaatiossa, jolla vain sattuu olemaan vapaata aikaa. Lähtökohtana on, että vapaaehtoisten ohjaus ja perehdytys eivät vaadi erityistaitoja tai -tietoja. Yhdysvalloissa havaittiin, että palkatusta henkilökunnasta, joka joutuu työssään johtamaan vapaaehtoisia, kolmasosa ei ollut saanut minkäänlaista vapaaehtoisiin liittyvää koulutusta (Eisner ym 2009, 35).

Bowmanin (2009) mukaan vapaaehtoisilla ei ole riittävää asiantuntemusta hoitaa samoja tehtäviä kuin palkatuilla työntekijöillä. Myös Pihlaja (2010a,b) on kritisoinut ajatusta, että säännöllistä ja pitkäaikaista sitoutumista vaativia tehtäviä voitaisiin jättää vapaaehtoistyön varassa hoidettaviksi. Monesti henkilökunnasta ja vapaaehtoisista on parempi muodostaa taistelupareja (kuten lääkäri ja hoitaja). Määrittelen suuren osan vapaaehtoisista pikemminkin täydentäviksi kuin korvaaviksi (palkattomiksi) työntekijöiksi.

Eisnerin ym (2009, 32) mukaan voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tukeutuvat vapaaehtoisiiin, mutta eivät johda heitä kovinkaan mallikkaasti. Tämä on huono asia, sillä käytännön vapaaehtoistyötä tekeviä pitäisi ohjata ja valvoa. Muussa tapauksessa on vaarana, että syntyy raportissa myöhemmin esiin nostettavia agenttiongelmia. Se, että vapaaehtoiset eivät saa palkkaa, ei tarkoita, ettei heillä voi olla muita tavoitteita, jotka ohittavat tärkeydessään yhdistyksen mission. Osa vapaaehtoisista voi asettaa oman maineensa tai asiakkaiden (lyhytnäköiset) toiveet organisaatioiden tavoitteleman (pitkän aikavälin) elämän muutoksen edelle. Vapaaehtoiset voivat myös turhautua, mikä he kokevat, ettei kukaan osoita kiitollisuutta heidän antamastaan panoksesta. (Ks. van Puyvelde ym 2011.)

Yhdysvalloissa useampi kuin joka kolmas niistä, jotka ilmoittautuvat vapaaehtoisiksi yhtenä vuonna, ei enää lahjoita aikaansa – millekään organisaatiolle – seuraavana vuonna. Jos yhdistykset haluavat vapaaehtoisten jäävän töihin, organisaation johdon on luotava ensimmäisestä tapaamisesta kokemus, joka on mielekäs, taitoja kehittävä, nähtävissä olevia vaikutuksia aikaansaava ja vapaaehtoisten kykyihin ja kiinnostuksen kohteisiin sopiva. Ensikokemus ratkaisee, haluaako henkilö jatkossa tarjoutua vapaaehtoiseksi. Jos uusi tulokas kokee onnistumisen tunteita, hänen uskonsa omaan osaamiseen vahvistuu ja työvoiman lahjoittaminen muuttuu tavaksi. Mittava alkuinvestointi perehdyttämiseen ja pehmeää laskuun maksaa itsensä moninkertaisesti takaisin sitä kautta, että hyvä alun saanut henkilö sisäistää organisaation tavoitteet ja sitoutuu toimintaa vuosikymmeniksi. (Eisnerin ym 2009.)

Peel ja Warburton (2009) havaitsivat kokeellisessa asetelmassa, että vapaaehtoiset seniorit ovat hyviä vertaisopettajia kaatumisten ehkäisyssä, koska he pystyvät ylittämään tiedonsiirron edellyttämän henkisen kynnyksen. Tieto ei kuitenkaan suoraan muutu toiminnaksi, joten käyttäytymismuutosten havaitseminen vaatisi seurantatutkimuksen tekemistä. Vapaaehtoisten ikääntymiseen liittyvät jaksamis- ja riittävyysongelmat ovat samat Suomessa (Pihlaja 2010a,b) ja muualla (Warburton ym 2007, Petriwskyj &

Warburton 2007, O'Dwyer & Timonen 2009). Erityisesti järjestelmän nopeiden muutosten yhteydessä vanhat vapaaehtoiset usein lopettavat, koska eivät sopeudu uusiin pelisääntöihin (Warburton & McDonald 2009). Vapaaehtoisten mukana pysymistä voitaisiin helpottaa vanhempiin työntekijöihin kohdennetuilla tukiohjelmilla (Tang ym 2011).

Yksilöiden yhteiskuntavastuulliset toimet voivat johtua sisäsyntyisestä epäitsekyydestä (Zak 2011). Ihmiset haluavat yleensä mieluummin auttaa kuin vahingoittaa toisia. Hyväntahtoisuutta täydentää sosiaalisten preferenssien teoria (Amendola ym 2011), joka korostaa vastavuoroisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Monet ovat valmiita yhteistyöhön vain siinä tapauksessa, että myös toiset osoittavat valmiutensa. Taloudelliset instituutiot vaikuttavat sosiaalisten suhteiden luonteeseen säätelemällä käyttäytymismuotojen haluttavuutta. Yhteisen mission toteuttaminen vaatii toimien koordinaointia.

Vapaaehtoiset saavat kulutushyötyä tekemästään palkattomasta työstä. Sosiaaliset suhteet, valta ja mielenkiintoisen toiminnan näkeminen sisältäpäin on ylimääräinen palkkio. Myös materiaaliset kannustimet vaikuttavat monien ihmisten toimintaan: lahjoituksia annetaan mieluusti, jos ne oikeuttavat verovähennyksiin. Toimintaamme ohjaavat mielikuvamme itsestämme sekä omassa mielessämme että muiden silmissä. Anonyymit lahjoitukset ovat ihailtavia, mutta harvinaisia. Yhdysvaltojen lahjoittamista suosivassa kulttuurissakin enintään yksi prosentti lahjoituksista tulee tuntemattomiksi jääviltä tahoilta. Verenluovuttajille Italiassa jaetut mitalit vaikuttivat ihmisten verenluovutuskäyntien määrään, mutta vain jos tulokset julkaistiin paikallisessa sanomalehdessä. Yhteiskunnallisen arvostuksen ”ostaminen” tukee yleishyödyllistä toimintaa. Linardin ja McConnellin (2011) mukaan koehenkilöiden vapaaehtoistyönjakso piteni vertaisryhmään kuuluvien läsnä ollessa. Kukaan ei halua olla ensimmäinen lopettaja. (Bénabou & Tirole 2010, 3.)

Yhteisöllistä imagoa voidaan manipuloida halutun käyttäytymisen lisäämiseksi. Pyytämällä julkisesti yksilöä lahjoittamaan aikaa tai rahaa voidaan estää ihmisiä teeskentelemästä, että he eivät olleet havainneet mahdollisuutta panostaa yleishyödylliseen tarkoitukseen. Luomalla ympäristö, jossa ulkoisia olosuhteita ei voida käyttää oikeuttamaan matalia panostuksia yhteiskunnalliseen tarkoitukseen, voidaan lisätä lahjoituksia. Tekosyiden eliminointistrategia on tehokas niin kauan kun kukaan ei julkisesti kieltäydy lahjoittamasta, sillä huono esimerkki antaa muillekin oikeutuksen vetäytyä. (Linard & McConnell 2011.)

Ihmiset saavat henkilökohtaisia ja kollektiivisia palkintoja, tuntevat itsensä hyödyllisiksi, rakentavat siltaa työllistymiseen tai eläkkeelle jäämiseen sekä haluavat antaa yhteisölle jotain takaisin (O'Dwyer & Timonen 2009). Ei siten ole helppo sanoa, onko kyse kollektiivisesta vai yksilöllisestä ilmiöstä. Monet vapaaehtoisten motivaatiota tutkineista ovat tunnistaneeet pääosin henkilökohtaisia eikä yhteisöön liittyviä perusteita vapaaehtoistyön tekemiselle (ks. Yeung 2004, Dolnicar & Randle 2007). Pick ym (2011) tekevät ääritulkinnan, että kansallinen politiikka, joka korostaa yhteisöjen rakentamista ja ylläpitämistä sekä palvelujen turvaamista, on ristiriidassa vapaaehtoisten omien tavoitteiden kanssa.

Cloken ym (2007) mukaan kyse on yhteiskunnallisesta siirtymästä kollektiivisesta vapaaehtoisuudesta yksilölliseen vapaaehtoisuuteen. Ryhmän päätöksistä, uskonnollisuudesta ja me-hengestä on siirrytty ainutkertaisiin tilanteisiin ja omalla toiminnalla hankittuihin kokemuksiin. Kehityksen myötä on syntynyt vapaaehtoisuuden kuluttajia, jotka eivät välitä eettisistä sitoumuksista. Uudet vapaaehtoiset ovat vähemmän sitoutuneita tiettyihin organisaatioihin ja toimialoihin, joten he saattavat mennä kesäl-

lä tunnelmoimaan musiikitapahtumaan ja talvella käydä kyläilemässä yksinäisten vanhusten luona.

Useimmat vapaaehtoiset hakeutuvat hyväntekijäorganisaatioihin, jotka tarjoavat hädänalaisille perustarpeita kuten ruokaa ja nukkumapaikan. Nämä perinteensä vangiksi jääneet organisaatiot eivät ole julkisen sektorin kannalta kiinnostavia innovatiivisia yhteistyökumppaneita, mutta niiden ekosysteemeissä on markkinarakoja hyvin erilaisille vapaaehtoisille.

Fyfe ja Milligan (2003a,b) ovat luoneet vapaaehtoisuuden maantieteellistä teoriaa. Tutkijoiden mukaan vapaaehtoisuuden paikallinen merkitys ja vaikutus riippuvat siitä, millaisia organisaatioita kuhunkin paikkaan sijoittuu. Niin ns. ruohonjuuritason toimijaryhmien kuin myös ammattimaisten palveluntuottajien lähestyttävyyttä vaihtelee alueittain. Tämä vaikuttaa paikallisten asukkaiden mahdollisuuksiin luoda yhteyksiä ja sitoutua toimintaan.

Milligan ja Fyfe (2004) tuovat esiin, että hyvinvointiresurssit jakautuvat epätasaisesti. Köyhillä alueilla on yleensä vähemmän vapaaehtoisia, sillä varakkailta on varaa tehdä työtä myös ilman palkkaa, pelkän kulttuurisen mallin innostamana. Näin palkaton työ sattaa pikemminkin kasvattaa kuin madaltaa alueellisia hyvinvointieroja (Hardill ja Dwyer 2011).

3.6 PITKÄAIKAISTYÖTTÖMIEN JA VAJAAKUNTOISTEN KÄYTTÖ PALVELUJEN TUOTANTOON

Järjestöt voivat perustaa toimintansa halvan työvoiman ja yhteiskunnan tukien yhdistelmään. Haasteita luo käytettävissä olevan työvoiman heikko tuottavuus, joka voi syödä yksikkökustannuksissa olevan edun. Koska monet yhdistykset haluavat ydintarkoituksensa mukaisesti auttaa heikossa asemassa olevia, yhdistysten on lähes mahdotonta olla soveltamatta tukityöllistämistä ja oman kohderyhmän palvelutuotantoa yhdistäviä toimintamalleja (ks. Ylipaavalniemi 2003, 2004, 2005).

Tukityöllistämisen yleistymisen myötä järjestöistä tuli 1990-luvulla keskeisiä työllistämispolitiikan toimijoita (Perälä ym 2009, 214). Aluksi tukityöllistämiseen osallistui pääasiassa työttömien yhdistykset, mutta myöhemmin enenevässä määrin järjestöt, joissa työllistäminen nivoutuu järjestöjen humanitaarisiin ja aatteellisiin lähtökohtiin (Pyykkönen 2010, 126–127).

Kolmannella sektorilla on kaksi erilaista roolia työllistämispalvelujen tarjoajana. Ensinnäkin yhdistykset voivat keskittyä palvelutuotantoon, jolla on samalla sivuvaikutuksena työllisyysvaikutuksia. Palvelutuotanto on pystyttävä rahoittamaan jostakin, sillä työllistämisen edistäminen on julkinen hyödyke, jonka tuottamisesta kukaan ei yhdistyksiä hyvitä. Toiseksi yhdistykset voivat ensisijaisesti panostaa työttömien avoimille työmarkkinoille työllistämisen tukemiseen tai vaikeammin työllistyvien työ- ja toimintakyvyn nostamiseen (ks. Herten-Oosi ym 2010). Tällöin rahoitus on mahdollista saada työvoimahallinnolta, mutta toiminnan on oltava vaikuttavaa työvoimahallinnon kriteereillä. Ongelmia syntyy, jos rahoittajalla ja palveluntuottajalla on erilainen käsitys siitä, mitä ollaan ensisijaisesti tekemässä (Karjalainen & Karjalainen 2010). Lisää vaikeuksia tuottaa valtion ja kuntien erilainen kustannusten jako sen mukaan, ovatko mihin toimenpiteisiin ihmiset osallistuvat ja ovatko henkilöt työllistettävissä vai ei (ks. Ulfves 2010). Myös ministeriöt mielellään pompottelevat asiakkaita keskenään (ks. Vakkuri 2009).

Jos järjestöt asettavat palvelutuotannon omille kohderyhmilleen etusijalle, työttömät ovat lähinnä edullinen tuotannontekijä. Hinnaltaan ja käyttäytymiseltään työttömät vertautuvat panoksena vapaaehtoiisiin, sillä yhteiskunta tukee työllistämistä eri keinoin. Ongelmana ei ole työttömien motivointi osallistumaan (työvoimahallinnon palkkiot ja rangaistukset hoitavat tämän osuuden), vaan se, miten toiminta pitäisi organisoida mahdollisimman suuren vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Työpaikka- ja vastaanottovirkailijamalli ovat nytkin varmasti käytössä, mutta toisaalta työparien muodostamista (sekä palkatuista ammattilaisista ja työllistetyistä että vapaaehtoisista ja työllistetyistä) ja perehdyttämiseen panostamista kannattaa harkita.

Kaikki sujui hyvin, kunnes EU alkoi nähdä yhdistykset liiketoimintaa harjoittavina yksikköinä. EU:n valtiontukisäännösten mukaan elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle voidaan myöntää palkkatukea joko EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännösten mukaisena tukena tai vähämerkityksellisenä de minimis -tukena, jolloin tuen yhteismäärä voi olla enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana (Heikkinen 2010, 113). Yhdistysten palvelutuotannon kannalta vähämerkityksellisen julkisen tuen katto on matala. Vaikka yhdistyksen saamat taloudelliset etuudet eivät täyttäisi EU:n valtiontuen kriteereitä, niillä saattaa silti olla vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin (TEM 2009, Virtanen 2010, VTV 2010, 44).

EU vaatii laskemaan kaikki eri tahoilta saadut julkiset tuet yhteen. Tämä tarkoittaa monirahoitteisissa yhdistyksissä sitä, että tukikelpoisuutta katsotaan kunkin rahoittajan hankekohtaisen tarveharkinnan asemesta valmiina kokonaisuutena. Rahoituksen palapeliä monirahoitteisesti kokoamaan tottuneille järjestöille tämä on selkeä kilpailuedun heikennys, sillä nyt pienten rahavirtojen yhdistäminen aiheuttaa ainoastaan ylimääräisiä hallintokustannuksia yhdeltä rahoittajalta saatavaan tukeen nähden.

Kun järjestö toimii sekä työllistäjänä että kansalaisten arvostamien palvelujen tuottajana, yhteiskunta saa monivaikutteisia⁶⁹ hyötyjä, mutta yhteisön kokonaisuutta ei koordinoi kukaan.⁷⁰ Ottamatta kantaa siihen, minkä ministeriön toimialaan välityömarkkinoiden asiakkaat kuuluvat, voidaan todeta, että ongelmien lakaiseminen maton alle pitäisi korvata poikkisektoraalisella, laajapohjaiseen näyttöön perustuvalla toimintatavalla.

3.7 KUTSUMUSAMMATTIIN VALIKOITUMINEN

Järjestöt hyödyntävät monissa palvelutuotannon tehtävissään kutsumusammattiinsa hakeutuneita ihmisiä. Nämä ihmiset ovat verrattavissa yhteiskunnallisiin yrittäjiin ja vapaaehtoiisiin sikäli, että heillä sisäinen motivaatio tehdä töitä (ks. Lanfranchi ym 2010). Heille ei siten tarvitse antaa taloudellisia kannustimia yhtä paljon kuin yritysten työntekijöille.

69 Tilannetta voi verrata maatalouden tuottamiin maisema- ja ympäristöarvoihin. Monivaikutteista maataloutta on pidetty EU:n omana toimintamallina, jolla perustellaan maatalouden tukeminen verovaroista. Vastaavasti kulttuuripalvelut tuottavat sekä yksityisiä että kollektiivisia hyötyjä. Valtio ja kunnat tukevat kulttuuripalveluja, koska muutoin kulttuuria olisi tarjolla vähäisempi määrä kuin mitä yhteiskunnan kokonaisuutta edellyttää (Throsby 2010). Julkinen tuki on merkittävä määrä kulttuurialojen arvonlisäyksestä, vaikka varmaa näyttöä kulttuurin kollektiivisista hyödyistä ei ole voitu esittää.

70 TEM katsoo, montako työpaikkaa sen rahoittamalla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä saadaan aikaan. STM ei halua korvata sen paremmin sosiaalisten yritysten kuin järjestöjenkään tekemää sosiaalityötä. Kunta on alueellinen vapaamatkustaja, joka ei paljasta maksuhalukkuuttaan sen paremmin järjestön tuottamien palveluiden kuin tukityöllistettyjenkään suhteen.

Empiiristen tutkimusten mukaan saman toimialan palkkatasossa ei näy eroa voittoa tavoittelevien ja tavoittelemattomien organisaatioiden välillä, joten organisaatioiden hyöty tulee enemmän palkattomien ylitöiden ja muun ahkeruuden kautta (Ben-Ner ym 2011). Organisaatioiden ei kannata maksaa hyvälle työntekijöilleen huonompaa palkkaa kuin alalla keskimäärin, jos ne haluavat pitää heidät palkkalistoillaan. Sen sijaan lähes monopoliostajana tietyillä toimialoilla toimiva valtio (ja alueellisilla markkinoilla myös kunta) voi pitää näiden alojen palkat matalina ja hyödyntää ihmisten kutsumusta myös taloudellisesti.

Kun yhteiskunnallisesti tärkeitä työtä tekevät ihmiset ovat ylpeitä siitä, mitä he tekevät, työn laatu säilyy hyvänä valvomatta ja työntekijät ovat valmiita tekemään palkattomia ylitöitä. Organisaation kannattaa ylläpitää työpaikan yleishyödyllistä mielikuvaa, mutta aina se ei ole mahdollista. Selitykset sille, mistä kutsumus syntyy, menevät useaa linjaa.

Sektorimallin mukaan kutsumuksen syntymiselle ja pysymiselle ratkaisevaa on työpaikan kuuluminen voittoa tavoittelevaan tai tavoittelemattomaan ryhmään (Rose-Ackerman 1996, Glaeser & Shleifer 2001, Francois 2003). Julkisen sektorin työntekijöillä on myös esitetty olevan aivan oma motivaation lajinsa (Francois 2000, Perry ym 2010). Työntekijät tekevät palkatonta ylityötä todennäköisemmin kolmannella sektorilla kuin yrityssektorilla, sillä voitonjakorajoite turvaa hyödyn siirtymisen asiakkaille yrityksen omistajien tilien sijaan.⁷¹ Työntekijät hakeutuvat julkiselle sektorille, joten vahvojen kannusteiden (bonusjärjestelmät ym) käyttö ainoastaan syrjäyttää henkilöiden sisäistä motivaatiota (Georgellis ym 2011).

Grout (2010) valaisee sektorimallin mekanismeja. Jos hoitokodin työntekijät välittävät työstään, he eivät lähde kotiin ennen kuin seuraavasta vuorosta on saapunut riittävästi hoitajia. Yritys reagoi pienentyneeseen varahenkilöiden tarpeeseen vähentämällä henkilökuntaa. Motivoidut työntekijät kuitenkin huomaavat hyväksikäytön ja sopivat, ettei kukaan enää lahjoita työaikaansa yritykselle. Palkatonta lisätyötä tehdään julkisella ja kolmannella sektorilla, mutta vähemmän yrityksissä, jotka eivät voi uskottavasti sitoutua olemaan hyödyntämättä työntekijöidensä kutsumusta.

Lee ja Wilkins (2011) näkevät julkisen ja kolmannen sektorin johtajien välillä eroja motivaatiossa. Julkisjohtajat arvostavat uralla etenemistä, eläke-etuja ja mahdollisuutta palvella koko kansakuntaa. Kolmas sektori saa johtajia, jotka arvostavat perhemyön-teistä politiikkaa ja lisääntyviä vastuita. Vapaaehtoistyön tekemisestä saatu kokemus houkuttelee ihmisiä ryhtymään kolmannen sektorin johtajiksi. Motivaatioerojen takia organisaatioiden kannustinjärjestelmät täytyy rakentaa sektorikohtaisiksi – muutoin yksilöiden ja organisaatioiden arvoja ei saada kohtaamaan työssä viihtymisen turvaavalla tavalla. Erityisen tärkeää kannustinjärjestelmien räätälöinti on silloin, jos sektorilla on vaikeuksia rekrytoida pätevää uutta väkeä.

Taloudellinen korvaus ei yksin riitä, jos laitoksen muut piirteet toimivat työntekijöinä. Hansen ym (2009) mukaan terveydenhuollon hoitajien loppuun palaminen on yleisempää yrityksissä kuin julkisella sektorilla. Mache ym (2009) havaitsivat, että omistajataho vaikutti lääkäreiden työoloihin, mutta ei työtyytyväisyyteen. Konetzka ym (2005) mukaan henkilökohtaisten avustajien suuri vaihtuvuus selittyy osin ketjun omistuspohjalla. Falkenberg ym (2009) mukaan yksityistäminen vaikuttaa työoloihin

71 Myös Gregg ym (2011) empiirisen tarkastelun mukaan voittoa tavoittelemattomissa yrityksissä tehdään mission kannustimina suhteessa enemmän palkatonta työtä. Työntekijöiden työskentelytapa ei kuitenkaan muutu, kun he vaihtavat työskentelysektoria. Sektori ei siten ole ratkaiseva tekijä, vaan työntekijän oma motivaatio. Yhdistykseen valikoituu enemmän sisäisesti motivoituja työntekijöitä.

vain vähän, mutta hierarkkisissa organisaatioissa jokaisen henkilöstöryhmän kokema muutos on selvitettävä erikseen. Toisaalta Plantinga ym (2011) mukaan päivähoitopalvelujen kilpailuttamisella ei ollut vaikutusta työntekijöiden motivaatioon, koska tiukat minimipalveluvelvoitteet rajoittivat organisaatioiden toiminnanvapautta.

3.8 YHDISTYSTEN PALVELUTUOTANNON KILPAILUEDUT JA POTENTIAALI

Weisbrod (1998) on pitkään varoittanut voittoa tavoittelemattoman toiminnan markkinaistumisesta Yhdysvalloissa. Sairaaloissa ja oppilaitoksissa ei ole juuri eroa, vaikka ne muodollisesti sijoittuvatkin eri sektoreille. Mikä on suomalaisten järjestöjen tavoittelemisen arvoinen tulevaisuus?

Suuren osaamispääoman kerryttänyt järjestö on asiantuntijaorganisaatio, jonka paras turva on sen osaava henkilöstö. Järjestön kannattaa hakeutua joko palvelutoimintaan tavoitteenaan nousta julkisen sektorin strategiseksi kumppaniksi tai ryhtyä paikallisten palveluja tuottavien organisaatioiden yhteiseksi neuvonantajaksi. Toimialalla, jolla palveluja tuottavat pienet organisaatiot, tutkimus ja tuotekehitys monesti ulkoistetaan tavarantoimittajille tai muille erikoistuneille yksiköille kuten toimialajärjestöille. Pienillä organisaatioilla ei yksinkertaisesti ole voimavaroja toteuttaa tuotekehitystä ja tutkimustoimintaa. Tuottavuusohjelman karsiessa ministeriöiden väkeä myös erilaiset kokeilut halutaan ulkoistaa jonkun luotettavan tahon toteutettavaksi ja valvottavaksi. Työtä siis riittää, mutta uhkana on alan palvelutoiminnan ketjuuntuminen. Suuret yritykset ja ketjut voivat haluta muuttaa (kilpailijoiden kustannuksia nostaakseen) alan tiedon yksityisomaisuudeksi, jonka hankkimisesta jokaisen on maksettava erikseen.

Jos järjestö kykenee hoitamaan henkilöstön valvontaongelmat kevyemmin menetelmin kuin hierarkkiseen käskytykseen perustuva julkinen laitos tai keppiä ja porkkanaa soveltava voittoa tavoitteleva yritys, kolmannen sektorin toimija voi pystyä toimimaan muuttuvissa olosuhteissa (kokonais)edullisesti. Hallintajärjestelmän keveys voidaan hyödyntää palvelutuotannossa ylimääräisenä laadukkuutena tai parantuneena hintakilpailukyknä.

Monissa sosiaali- ja terveyspalveluissa laatu ja tuottavuus ovat toisensa poissulkevia käsitteitä. Aika, jonka henkilökunta käyttää potilaiden kanssa jutteluun, asiakkaisiin tutustumiseen ja yksinäisyyden lievittämiseen, on pois suoriteperustaiseen korvaukseen pohjaavasta työnteosta. Ylimääräinen ajankäyttö asiakkaaseen voi parantaa hoidon kokonaislaatua vähentämällä asiakkaiden eristäytyneisyyttä, mutta kunnan kanssa tehty sopimus ei palkitse työvoiman käytöstä asiakkaiden ilahduttamiseen ja piristämiseen. Järjestöjen hyvässä toimintamallissa palkattu työvoima hoitaisi pitkäjänteiset ja sitoutumista vaativat ammattitehtävät, mutta vapaaehtoiset hoitaisivat täydentävänä taisteluparina ns. matalan tuottavuuden tehtävät. Toisessa toimintamallissa yhdistyksen yhtiö hoitaa ammatilliset tarpeet, mutta kutsuu julkista tukea saavan kansalaistoimintapuolen avuksi, mikäli havaitsee tarpeen olevan pääosin ei-ammattillisesti painottunutta. Kilpailuneutraalisuuden suhteen liikutaan tällöin harmailla alueilla, mutta yhdistys voi toimialasta riippuen tarjota monenlaista ei-kaupallista apua ilman, että juridisia seurauksia tarvitsee pelätä. Järjestö voisi myös eriyttää palvelujaan siten, että kalliin sosiaali- ja terveysalan ammattilaistyön ohessa olisi tarjolla kouluttamattoman palkatun henkilökunnan tarjoamia vaihtoehtoja. Näin asiakas voisi kohdentaa kysyntänsä tarkemmin ja järjestelmän kokonaiskustannukset laskisivat.

Todelliseen vaikuttavuuteen perustuva kunnallinen korvausmalli ottaisi huomioon hoiva- ja hoitopalvelujen asiakkaiden hyvinvoinnin muutoksen, jolloin näkymättömästä laadusta tinkivät organisaatiot menettäisivät markkinaosuuksiaan. Asiakkaan omaa päätösvaltaa lisäävä toimintamalli tukee myös joltain osin palveluntuottajien inhimillistä työskentelytapaa. Palveluseteli antaa myös köyhille asiakkaille mahdollisuuden vaikuttaa omaan elämäänsä. Seteliasiakkaan ei tarvitse enää käyttää huonoa palvelua tarjoavaa organisaatiota, mikäli markkinoilla vain on useampia kuin yksi palvelun tuottaja. Omaa budjettia hallitseva taas voi ostaa pelkkää "seurusteluapua" joltain muulta taholta kuin sosiaali- ja terveysalan ammattilaiselta. Kunta säästää, kun yksinäisen ihmisen ei enää tarvitse tehdä tikusta asiaa saadakseen koulutetun työntekijän kotikäynnille. Järjestö, joka tuntee asiakkaidensa todelliset tarpeet, voi pärjätä myös näillä markkinoilla. Oman kohderyhmän kanssa toimimisen myötä syntyneet henkilökohtaiset suhteet pitäisi vain kehdata muuntaa pitkäjänteisiksi asiakassuhteiksi. Koska harvat asiakkaat ovat halukkaita vaihtamaan sosiaali- ja terveysalan palvelun tarjoajaa, kerran nähty vaiva takaisi järjestöjen palvelutoiminnan jatkuvuuden pitkälle tulevaisuuteen.

4 PALVELUT JA JÄRJESTÖT MAASEUDULLA

Maaseudun palvelutasoon vaikuttavat palvelujen määrä, saavutettavuus ja laatu. Luvussa 4 vain sivutaan palvelujen määrää, sillä Kiurun (1994) tilastollis-empiirisen tutkimuksen päivittäminen vaatisi oman hankkeensa. Tutkimuskirjallisuus antaa lähinnä kuvaa siitä, mitä muutoksia eri toimialoilla on tapahtunut viimeisen viidentoista vuoden aikana. Palvelujen saavutettavuutta lähestyn toisaalta liikenne-etäisyyden kautta, toisaalta henkisen etäisyyden kautta, jota voidaan pienentää muun muassa tarjoamalla järjestöjen huolella tuottamia, henkilökohtaisesti sovitettuja palveluja. Palvelujen laatu syntyy tuottajan ja asiakkaan vuorovaikutuksen kautta pitkäaikaisissa asiakassuhteissa. Luvussa esitellyt järjestöjen, palvelujen ja maaseudun erityispiirteet aiheuttavat yhdessä sen, että valtakunnallinen sektoripolitiikka ei riitä takaamaan alueiden näkökulmasta onnistunutta lopputulosta.

Maaseudun palveluja lähestytään tarjonta- ja kysyntätekijöiden kautta. Tarjontatekijät kertovat maaseudun ominaisuuksista palvelujen tuotantoalueena (ks. Anttila 1996, 35). Tarjontaan vaikuttavat palvelujen tuotantokustannukset (mittakaava- ja monituote-edut), valtionavut, etäisyydet, tuotannontekijöiden saatavuus, työvoiman osaaminen ym tekijät. Kysyntätekijät liittyvät väestön määrään ja rakenteeseen sekä asiakkaiden kykyyn käyttää tarjolla olevia palveluja hyväkseen. Kysyntään vaikuttavat muun muassa kunnan koko, asukastiheys, taajama-aste, sijainti, väestön koulutus ja elinkeinorakenne.

Luku 4.1 käy läpi palvelujen tarjonnan järjestämistavat. Kaikki tarjontaan vaikuttavat tekijät eivät ole yksiselitteisesti hyviä tai pahoja. Esimerkiksi etäisyys luo tuotannollisen haitan palvelun myyjälle rajoittamalla tuotannon mittakaavaa ja kasvumahdollisuuksia. Toisaalta liikkuvuudesta luo toimintatilaa kylän lähipalveluille, jotka ovat hivenen suojassa suurten tuottajien tarjonnalta.

Luku 4.2 pohtii kysyntätekijöitä. Vähäinen asukasmäärä heikentää kaiken olemassa olevan yritystoiminnan elinmahdollisuuksia. Pieni asukastiheys haittaa uuden yritystoiminnan alkuunsaamista palveluissa. Samalla etäisyys palvelujen tarjoajista luo aika- ja kustannushaasteen, joka hankaloittaa maaseudun asukkaiden arjen sujuvuutta. Toiminnallinen haitta on erityisen suuri malleissa, joissa asiakkaan pitäisi tuottaa palvelu yhdessä tuottajan kanssa. Asiakkaiden tapaaminen on vaikeaa järjestää myös räätälöintiä vaativissa palveluissa.

Luku 4.3 pohtii maaseudun palvelujen uusia ratkaisuja.

4.1 PALVELUJEN TARJONTA

Monet kirjoittajat pitävät pitkiä etäisyyksiä maaseudun leimallisena haasteena. Tutkimuksissa käytetty etäisyys voi viitata linnuntietä mitattuun etäisyyteen, joka kuvastaa hyvin karkealla tasolla aluerakenteen erityyppisiä vyöhykkeitä. Maaseudun asukkaiden kannalta matkaetäisyys yhdyskuntien välillä on yleensä kiinnostavampi tieto. Kaikki ajoreittejä vertailleet kuitenkin tietävät, että monesti ei kannata lähteä ajamaan lyhyintä reittiä, vaan kannattaa valita nopein reitti. Hitaat ja huonokuntoiset tieosuudet tekevät ajamisesta epämiellyttävää ja vievät arvokasta aikaa. Tietyn alueen liikenteellinen saavutettavuus perustuu paitsi maantieteellisiin tekijöihin myös liikenneväyliin, joiden kunto taas riippuu siitä, kuinka paljon yhteiskunta investoi perusrakenteeseen (Laakso ja Loikkanen 2010, 285). Palvelun saavutettavuus taas kuvaa sitä, missä määrin kyseinen palvelu on asukkaiden saatavilla ja miten helposti ja joustavasti se on käytettävissä. Saavutettavuus voi olla luonteeltaan fyysistä, taloudellista, tiedollista, viestinnällistä tai sosiaalista (Kananoja ym 2008, 165).

Maaseudun palvelut ovat joukko hyvin erilaisia toimintoja. Hieman rakennetta tarkasteluun saa ajattelemaan palvelut järjestelmien ylläpitopalveluina (JY), joita ovat tiet, veden jakelu, jätehuolto ja muu infra, ja elämäntapapalveluina (EP), joita ovat koulu, kulttuuri, liikunta, turvallisuus, puistot, ulkoilualueet, asuminen, elinkeinojen kehittäminen ym. Järjestelmien ylläpitopalvelut ovat keskitettyjä, poliittisesti neutraaleja, välttämättömiä, mutta keskimääräisen kansalaisen arjessa melko näkymättömiä silloin kun ne toimivat ongelmitta. JY:n toimivuus edellyttää monesti kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Elämäntapapalvelut ovat hajautettuja, sillä niiden avulla kunnat kilpailevat asukkaista. Asukkaat taas haluavat päästä päättämään EP:iden tuotetuista tasoista, joten muiden kuntien kanssa on vaikea saada aikaan pitkäjänteistä yhteistyötä.

Lähi- tai peruspalvelujen määrittely ei ole helppoa, sillä käyttäjäryhmiä ja tarjoajia on monia. Lähipalvelut voisivat olla taajamissa ja kirkonkylissä 3–5 kilometrin ja maaseudulla 5–9 kilometrin etäisyydellä kodista. Ajallisesti matka ei saisi kestää enempää kuin puoli tuntia, ja kävelyetäisyys saisi olla enintään kaksi kilometriä. (Zitting & Ilmarinen 2010, 52).

Zittingin ja Ilmarisen (2010, 52) mukaan lähipalveluksi lukemiseen vaikuttavat:

- Asiointikertojen tiheys. Lähipalvelu on arkipäiväistä; se koskettaa suuria ihmisjoukkoja lähes päivittäin. Peruskoulu ja terveydenhoitajan vastaanotto ovat lähipalveluja, silmälääkärin vastaanotto ei.
- Asiakaspohtia. Lähipalvelulle löytyy tarpeeksi asiakkaita muutaman tuhannen ihmisen joukosta. Tällöin kirjasto ja päivähoito ovat lähipalveluja, mielenterveyskeskus ei.
- Saavutettavuus. Kynnyksen lähipalvelun käyttöön on oltava matala sekä matkustamisen että henkisen kynnyksen näkökulmasta. Mikäli asiakas kokee että palvelu on kaukana tai sinne on muuten vaikea mennä, hän käyttää palvelua vasta äärimmäisessä tarpeessa.

Lähipalvelut ovat usein paikkasidonnaisia. Yksityisissä palveluissa vähittäiskauppa ja ravitsemustoiminta ovat tyypillisiä paikkasidonnaisia palveluja. Myös parturikampaamon on sijaittava kohtuullisen matkan päässä sen käyttäjistä. Lähipalveluihin kuuluu myös julkisesti tuotettuja palveluja, joista sosiaalipalvelut ovat suurin ryhmä. Siivous on tehtävä siellä, missä asiakas on. Terveyspalveluissa on edelleen lähipalveluja, mutta melkoinen osa palveluista haetaan nykyisin päivystys- ja erikoispalveluja tarjoavista suuremmista yksiköistä. Ammattimaisista kulttuuripalveluista vain pieni osa on lähipalveluja, sillä harrastajien osuus kasvaa siirryttäessä alueluokituksessa

pienempiin yksiköihin. Lähipalvelujen tuotantotekniikka on usein hyvin perinteistä ja mahdollisuudet hyödyntää tietotekniikkaa ovat keskimääräistä alhaisempia. Lähipalvelutkin voivat hyödyntää ketjuuntumista. (Huovari ym 2005, 111.)

Kiurun (1994, 49) luokitusta mukaillen maaseudun haja-asutusalueiden asukkaiden palvelukysyntä voidaan tyydyttää seuraavilla tavoilla⁷²:

1. Asukkaat hakevat palvelut lähellä (omassa kylässä tai taajamassa) sijaitsevista kiinteistä (kauppa, koulu, kirjasto, asiamiesposti ym) palvelupisteistä.
2. Asukkaat hakevat palvelut etäämpänä (kunnan keskustaajamassa, maakuntakeskuksessa ym) sijaitsevista kiinteistä palvelupisteistä.
3. Palvelut tuodaan asukkaille etäämpänä sijaitsevista tuotantoyksiköistä.
4. Asukkaat hakevat palvelut liikkuvista (myymälä-, kirjasto- tai terveyden- ja sairaanhoitoauto) palvelupisteistä.
5. Palvelut välitetään asukkaille (naapuriapuna, vapaaehtoistyönä, nettitulauksena, kolmannen osapuolen liiketoimintana).

Luettelon kohta yksi on kiinnostavin luokka, josta on eniten sanottava. Säästän sen käsittelyn viimeiseksi. Aloitan kohdasta kaksi. Etäämpää kiinteistä toimipisteistä haettavissa palveluissa olennaista on liikenneyhteyksien toimiminen kunnan keskustaajamaan. Maaseudun joukkoliikenneyhteydet ovat heikentyneet vuosikymmenten ajan, kun väki on vähentynyt ja autoistuminen on edennyt varallisuuden kasvun myötä. Julkinen tuki on tänä vuonna pysynyt ennallaan kustannusten noususta huolimatta, mikä seurauksena ajaettujen reittien määrän supistuminen on ollut merkittävää. Aikataulutetut koululaiskuljetukset ja asutuskeskusten väliset pitkät vuorovälit muodostavat maaseudun joukkoliikenteen selkärangan, johon myös asiointiliikennettä on yritettävä nivoa. Tuettujen linjojen alasajo lopettaa usein samalla muita yhteyksiä, sillä monesti linja-autoyhtiö on monituoteyritys, jonka linja-, tilaus-, koululais- ja sopimusliikenteen perustuva synerginen toimintamalli ei enää elätä tukijalkojen vähetessä. Nykyinen tietotekniikka mahdollistaisi asiointiliikenteen liittämisen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvitsemien kiirettömien matkojen yhteyteen, mutta hallinnon koordinoitioingelmat, liikennelupien määräykset ym syyt haittaavat toimivien järjestelmien aikaansaamista. Luvanvaraisuus tekee henkilöliikenteestä heikosti kilpailullisen toimialan, sillä uuden yrittäjän on vaikea päästä markkinoille.

Asiakkaiden matkustamista palvelujen äärelle voidaan lisätä myös tukemalla suoraan maaseudun asukkaiden palvelujen käyttöä. Tällöin auton omistaminen tai keskuksessa työssäkäynti eivät vähennä tuen määrää. Autottomalle taas on suhteellisen samantekevää tuetaanko matkaa vai palvelua, jos tuen määrä pysyy samana. Palveluseteli lisää asiakkaan valinnanvapautta palvelun tarjoajan suhteen, mutta edellyttää toimiakseen, että julkinen valta on varmistanut palvelujen tarjoajia olevan käytettävissä. Ruotsissa terveydenhuollon markkinoita onkin vapautettu pitkän ajan kuluessa niin, että ensin on avattu palvelut kilpailulla ja vasta markkinatilanteen kehittyttyä on annettu asiakkaille lisää valinnanvapautta. Aito valinta edellyttää myös tietoa, joten viranomaisten on hyvä koota seuranta- ja taustatietoa pätevistä tarjoajista. Markkinoiden vapauttamista on hyvä tukea palautesivuilla, joilla asiakkaat voivat arvioida palvelun laatua. (Ks. Markkanen ym 2011.)

Matkustamisen lisääntymisen haittapuolena on ympäristöhaittojen lisäksi se, että osa kylien lähipalvelujen kysynnästä siirtyy kunnan keskustaajamaan tai maakuntakeskukseen. Helposti kaupunkeihin pääsevät maaseudun asukkaat kuluttavat rahan-

72 Fieldhouse (2009, 16–17) esittää version, jossa ryhmät ovat kiinteästä toimipisteestä haettavat, tuotavat ja välitettävät palvelut. Tyypittely yhdistää luokat 1 ja 2 sekä siirtää liikkuvat palvelumuodot tuotaviin palveluihin.

sa kauppakeskuksissa, joissa suuret asiakasvirrat tekevät mahdolliseksi tarjota laajat valikoimat tai matalat hinnat. Joillakin seuduilla on jo annettu periksi ja lähdetty rakentamaan kunnan palveluja sinne, missä ihmiset muutenkin käyvät. Kauppakeskuksiin perustetut terveystioskit edustavat matalan kynnyksen palveluja. Ihmisten on henkisesti ja fyysisesti helppoa pistäytyä kiireisen päivän arkiaskarten lomassa terveydenhoitajien ylläpitämässä neuvontapisteessä, joten asiakaspalute on kiittävä. Terveyskeskuksessa käynnin yhteydessä käydään hyvin varustellussa apteekissa, jolloin kylään hankitun lääkekaapin käyttö jää vähäiseksi. Keskittävän prosessin lopputuloksena maaseudun asukkaat saavat vähäisemmän osan tarvitsemistaan palveluista paikallisesti tuotettuna kuin kaupunkilaiset (OECD 2010).

Toukokuussa 2011 voimaan tulleen uuden terveydenhuoltolain myötä synnyttäjillä on mahdollisuus synnytyspaikan valintaan. Samanaikaisesti synnyttäjien valinnanvaraa pienenee, jos sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän esittämä malli etenee. Synnytyssairaaloissa täytyy asiakkaiden turvallisuuden takia jatkossa olla ympärivuorokautinen valmius keisarileikkauksiin, mikä keskittäisi synnytykset vain yli tuhat synnytystä vuodessa hoitaviin synnytysyksiköihin. Tavoitteen suoraviivainen toimeenpano vähentäisi synnytyksiköiden määrän 31:stä 19:ään ja lisäisi pitkien matkojen asiakkaiden määrää etenkin Pohjois-Suomessa. Aluesairaalat joutuisivat joko nostamaan kustannuksiaan merkittävästi harvoin tarvittavalla erikoisosaamisella tai siirtämään synnyttäjien vastaanoton keskussairaaloille.⁷³ Aiemmin aluesairaalat panostivat riskipotilaiden tunnistamiseen, jotta heidät voitiin siirtää keskussairaaloihin. Maallikon on vaikea verrata pitkien matkojen aiheuttamien ambulanssisynnytysten riskejä aluesairaaloiden yöaikaisten keisarileikkausten tarpeen aiheuttamiin riskeihin, joten en sano mitään toiminnan järkevyydestä. Hyvä hoitoketju voisi silti ottaa huomioon perheiden kokonaisuhyvinvoinnin, sillä äidin siirtäminen sairaalan lähelle synnytystä odottamaan ei tunnu kohtuulliselta. (Palokallio 2011, 6–7)

Luokan kolme mukaisia, etäämpää, kiinteistä toimipisteistä tuotavia palveluja on nykyisin vähän. Ambulanssi on käytettävissä äkillisiin sairaustapauksiin. Posti tuo arkipäivisin lehdet ja kirjeet postilaatikkoon. Yhä useammin posti- tai kuriiriyhtiö tuo myös nettikaupasta tai puhelinmyynnin kautta ostettuja tuotteita kotiovelle asti, vaikka pääosin paketit edelleen noudetaan postitoimipaikoista tai asiamiesposteista. Kodinhoito ja kotisairaanhoido ovat erityisryhmille (vanhukset, vajaakuntoiset, sairaat, omaishoitajat) tärkeitä. Kotona asumisen tukeminen on yhteiskunnalle edullisempaa kuin laitoshoidon tarjoaminen, mutta kaikille asiakkaille aikataulutettu pistäytyminen ei riitä. Toimintatapaa voidaan täydentää tietoteknisillä palveluilla, jotka lisäävät asiakkaiden turvallisuudentunnetta ja kotona pärjäämistä. Asiakkaat eivät nopeista käynneistä tai etäpalveluista silti saa kaipaamaansa seuraa, joten vapaaehtoisten käynneille olisi tarvetta. Akuuttien, ennakoimattomien tarpeiden tyydyttäminen on vaikeaa, jos matkat ovat pitkiä ja palveluntuottajan henkilökunta on sidottu aikataulutettuihin käynteihin.

Nykyisin kunnallisissa sosiaali- ja terveydenhuollon tiloissa annetusta yksityisestä hoidosta potilas saa sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen. Lainmuutoksen myötä kiertävä erikoislääkäri voisi ottaa potilaita vastaan useissa toimipisteissä aikataulujen mukaisesti. Uudistus lisäisi vierailevien terveyspalvelujen kysyntää, mutta myös

73 Toimialojen taloustiede tuntee eron luonnollisten (viattomien) ja strategisten kilpailun esteiden välillä. Jos uskoo lääketieteelliseen selitykseen, tulkitsee tapahtuneen kilpailun rajoittumisen luonnolliseksi. Hyvän tavoitteen toteuttaminen aiheuttaa oheistappioita. Jos uskoo enemmän keskitämisselelykseen, tulkitsee valtiovalan tarkoituksella nostavan toimialalla minimitehokkaan sairaalakoon rajaa. Valtiovalta luo strategisen kilpailun esteen edistääkseen muita tavoitteita.

tarjontapuolen uudistukset rohkaisisivat uutta tarjontaa. Alkuinvestoinnin suuruus on ongelma terveydenhuollossa, jossa erilaisten koneiden ja tutkimuslaitteiden rooli on merkittävä. Maaseudun vähäistä kysyntää varten ei kannata hankkia tarkoitukseen varusteltuja toimitiloja, joten kuntien omistamien valmiiden tilojen vuokraaminen edistää palvelujen saatavuutta maaseutualueilla. Iltaisin tarjolla oleva tai kerran viikossa aikataulutetusti tarjottava palvelu voi lähestulkoon vastata kaupunkien palvelutasoa, sillä ei kaikilla kaupunkipaikoillakaan pääse heti erikoislääkärin tai muun ammattilaisen vastaanotolle – odotusaika venyy monesti viikkojen tai kuukausien pituiseksi. Julkinen valta voisi tukea aikataulutettujen palvelujen käyttöä rakentamalla nettiportaaleja tai keskitettyjä varaamoja, joista maaseudun asukkaat voisivat etsiä heitä lähinnä tarjolla olevia palvelupisteitä ja niiden tarjoamia palveluja.

Ryhmän neljä liikkuvat palvelut korvaavat kiinteän toimipisteen puutetta. Asukkaiden ei tarvitse matkustaa, joten liikkuvat palvelut eivät syrji autottomia, lapsia tai vanhuksia. Lehtolan (2007, 38) mukaan maassamme on ajanut myymäläautoja 1930-luvulta, pankkiautoja 1950-luvulta ja kirjastoautoja 1960-luvulta lähtien. Vaikka maaseudun liikkuvat palvelut ehtivät viime vuosikymmeninä kadota miltei olemattomiin, nyt niitä otetaan uudelleen käyttöön. Monipalveluautojen käytöstä erilaisiin tarpeisiin on puhuttu vuosikymmeniä (ks. Kiuru 1994, 55), mutta kokeiluista ei ole Suomessa päästy tekoihin monellakaan alueella.

Liikkuvien palvelujen suurin haitta palveluntarjoajan kannalta on matkustamiseen ja odotteluun kuluva aika (Moseley & Owen 2008, 110). Asiakkaan kannalta liikkuvien palvelujen huono puoli on niissä tarjottavien tuotteiden ja palvelujen rajoitettu valikoima ja usein korkeat hinnat. Liikkuvat palvelut ovat olleet tärkeitä syrjäisten alueiden asuttuna säilymiselle ja vanhusten kotona asumisen tuki (Lehtola 2007, 39). Tavallisten palvelujen tarjoaminen sellaisenaan ei silti ole välttämättä järkevin tapa hyödyntää liikkuvien palvelujen konseptia. Hoggin (2000, 7) mukaan esimerkki onnistuneesta kokeilusta on terveys- ja sosiaalihuollon ammattilaisten työnkuvan laajentaminen koulutuksen avulla. Tällöin kylään tuleva liikkuva hoitaja voi hoitaa yhdellä käynnillä useita tehtäviä ja matka-ajan osuus työajasta pienenee.

Ryhmän viisi mukaisissa välitetyissä palveluissa uusi luokka ovat elektronisessa muodossa saatavat palvelut (rahaliikenne, neuvonta-, koulutus- ja tietopalvelut), jotka kulutetaan kotona tietokoneen ja mobiiliverkon avustuksella. Kirjasto ei enää lainaa fyysistä kirjaa, vaan oikeuden ladata omalle lukulaitteelle tietty sisältö. Sähköposti, tekstiviestit ja erilaiset mobiilipalvelut korvaavat kirjepostin.

Telelääketieteestä toivotaan harvaan asuttujen maaseutualueiden pelastajaa, vaikka tarjottavat palvelut eivät tutkimuslaitteiden ja henkilökohtaisen kontaktin puuttessa täysin vastaakaan käyntiä lääkärin vastaanotolla.⁷⁴ Ruotsissa on menty terveydenhuoltopalvelujen nettiin siirtämisessä Suomea pidemmälle (ks. Markkanen ym 2011). Ajanvaraus ja reseptien uusiminen on viety nettiin. Koska akuutin ja suunnitellun terveydenhuollon välinen työnjako on olennainen seikka kustannusten suuruuden kannalta, verkko- ja puhelinpalvelu muodostavat kiinteän osan hoidon tarpeen arviointia etenkin päivystyksessä Ruotsissa. Reseptirekisterit ja yhteistyöhön kykenevät tietojärjestelmät ovat myös arkea Ruotsissa, mutta Suomessa vasta science fictionia.

74 Etävalvontajärjestelmät auttavat eniten suhteellisen hyväkuntoisia senioreita, jotka saattavat tarvita ajoittain apua. Huonokuntoiset vanhuksat joudutaan edelleen hoitamaan joko kotikäynneillä tai sairaalan hoitajaksoilla, vaikka erilaiset langattomat anturit ja terveydentilan tunnistimet voivatkin helpottaa heidän tilanteensa seuraamista.

Maaseudulla tietoliikenneyhteydet muodostavat osin nyt ja etenkin tulevaisuudessa saavutettavuuden keskeisen osatekijän. Monissa virastoissa passiivinen tiedon tarjoaminen määräyksistä ja etuuksista sekä aktiivinen erilaisten asioiden hoito verkon kautta ovat nousseet tärkeiksi kehittämisen kohteiksi. Teknisen kehityksen on nähty peruuttamattomasti muuttaneen pankki-, puhelin- ja postipalvelujen luonnetta. Maaseudulla muutokset on yleensä otettu epäillen vastaan, sillä uusien tekniikoiden hyödyt ovat realisoituneet parhaiten asutuskeskuksien hyvän infrastruktuurin varassa. Toisaalta syvällä maaseudulla on ollut vahvaa kiinnostusta nettipalvelujen kehittämiseen, sillä monille seuduille nettipalvelut ovat olemassaolon jatkuvuuden paras tae. Edes alkuvaikeudet eivät ole tappaneet innostusta, sillä vaihtoehtoihin liittyy niin suuria aika- ja rahakustannuksia, että periksen ei helposti anneta.

Palvelujen välittäminen asukkaille naapuriapuna on maaseudun vanha perinne, mutta ihmiset eivät nykyisin halua olla riippuvaisia vieraiden ihmisten hyväntahtoisuudesta. Kimppakyytijärjestelmät ovat moderni sovellus samasta periaatteesta, mutta tässä toimintamuodossa ongelmallista on syntyvien lisäkustannusten korvaaminen niin, ettei synny verollista tuloa eikä kyydin tarjoaja syyllisty laittomaan henkilöliikenteen harjoittamiseen. Kutsuohjattuja kuljetusjärjestelyjä ei pystytä institutionalisoimaan liikennelupasääntelyn takia, joten tietotekniikan ja sosiaalisen median kaikkia mahdollisuuksia ei pystytä hyödyntämään. Henkilöliikenteen harjoittajien ansaintamahdollisuuksien suojele ei saisi tarpeettoman paljon haitata uusien innovaatioiden kehittämistä, sillä muutoin lupasääntelyn haitat ylittävät sen hyödyt.

Monissa maissa vanhusten valmiiksi tehtyjen ruokien kotiinkuljetuksia ovat hoitaneet vapaaehtoistyöntekijät, mutta uusien autoilevien lähettien rekrytointi on muuttunut haasteelliseksi (O'Dwyer & Timonen 2009). Suomessa kauppakassiytykset hoitavat palkkiota vastaan päivittäistavaroiden kotiinkuljetuksia niitä tarvitseville joillakin paikkakunnilla. Ilmaispalvelujen luonti valtakunnallisena toimintana vääristäisi kilpailua, mutta markkinaratkaisussa monet pienemmät paikkakunnat jäävät vaille toimijaa. Välimuoto voisi olla harvaan asuttujen seutujen tuettu palvelu, joka kilpailutetaisiin määräajoin kilpailun laajuuden selvittämiseksi.

Puhelintilausten rinnalle ovat tulleet nettitilaukset, mutta muutoin kotiinkuljetusjärjestelmien kehitys Suomessa on ollut hidasta. Matalan tuottavuuden ala ei kiinnosta henkilöliikenneyrityksien sivubisneksenä ja erikoistuneelle yritykselle haja-asutusalueiden markkinat ovat liian ohuet. Kauppiasta kotiinkuljetus kiinnostaa lähinnä sen tuoman volyymin kasvun mukanaan tuomien tukkualennusten ja tavaran suuremman kiertonopeuden takia. Yrityksen kannattavuuden kasvattaminen vanhusten tai muiden apua tarvitsevien asiakkaiden hintoja nostamalla ei oikein sovi yhteiskuntavastuullisen yrittäjän ansaintakeinoksi, mutta suuren käsityön osuuden takia jonkun olisi silti maksettava keräily ja jakelu. Pattitilanteen ratkaisemisessa voisivat maaseudun yhdistykset olla avuksi, sillä ne voisivat pientä avusta vastaan organisoida taajamissa työssä käyvät kuljettamaan tavarat niitä tarvitseville.

Tyypittelyn ensimmäisen luokan mukainen palvelutarjonta ymmärretään maaseutupolitiikassa monesti maaseudun tavoittelemisen arvoiseksi tilanteeksi. Pääsyy on arjen suvuus. Toinen syy ideaalimallista kiinni pitämiseen on se, että kylien pelätään kuolevan palvelujen tarjonnan lakkaamisen myötä. Lähipalvelujen koko kirjon tarjoaminen kaikissa kylissä on epärealistista. Harvan asutuksen oloissa tapahtuu spatiaalista rationalisoitumista, joka sopeuttaa syrjäkylätkin globaaleihin muutoksiin (Kilkenny & Johnson 2007, Kilkenny 2010). Jokainen palvelu tarvitsee tietyn asukaspuhjan kannattaakseen (ks. Huovari ym 2005, 111). Palveluverkosta kiinnipitäminen johtaa yksiköiden aukioloaikojen rajoitukseen ja palvelun tason laskuun.

Arjen realismi on kuitenkin useimmilla seuduilla pakottanut luopumaan lähipalvelumallista. Haja-asutusalueilla ainoa yleisesti sijaitseva yksityinen palvelu oli jo 1990-luvulla päivittäistavarakauppa (Kiuru 1994, 50).⁷⁵ Vähittäiskaupassa työskenteli 2000-luvulla kaikissa kunnissa vähintään prosentti työntekijöistä ja vähittäiskaupan osuus työllisistä on suurimmillaan varsin pienissä ja syrjäisissä kunnissa (Huovari ym 2005, 116). Syrjäisimmillä alueilla selitys on elinkeinotoiminnan ohuus, jolloin välttämättömät lähipalvelut, olivatpa ne yksityisiä tai julkisia, ovat merkittäviä työllistäjiä. Vuonna 2006 Suomessa oli jäljellä 563 kyläkauppaa.⁷⁶

Myös majoitus- ja ravitsemustoiminta on paikkasidonnaisena varsin tasaisesti jatkautunut. Alan toimipaikkoja on lähes joka kunnassa. Keskikooltaan toimipaikat ovat suunnilleen yhtä suuria vähittäiskaupan kanssa, mutta hajonta työntekijämäärässä on suurempi. Vähän erikoistuneemmat kaupan alat, kuten autokauppa (ml. huoltamatoiminta ja polttoainekauppa) sekä tukkukauppa eivät ole aivan yhtä sidonnaisia paikkaan kuin vähittäiskauppa. Toimipaikat työllistävät näillä aloilla keskimäärin 4–5 työntekijää, eikä toimipaikkojen keskikoossa ole havaittavissa suurta alueellista vaihtelua. (Huovari ym 2005, 123.)

Nykyisin apteekit keskittyvät yhä enemmän kauppakeskuksiin. Apteekkien lukumäärä on ollut lievässä kasvussa, mutta syrjäseutujen sivuapteekkien ja lääkekaapeiksi kutsuttujen palvelupisteiden määrä on vähentynyt. Apteekkien kehittämistyöryhmä ohjaisi apteekkien sijoittumista ja kannustasi apteekkimaksulla sivuapteekkien ylläpitoa syrjäseuduilla nykyistä voimakkaammin (AKTR 2011). Itsehoitolääkkeitä tarjoavia lääkekaappeja oli vuoden 2010 lopussa 116 kappaletta. Itsehoitolääkkeiden verkkoakauppaa yritetään myös saada käyntiin luomalla alalle pelisäännöt.

Maaseudun kylissä kunnan palveluista tarjolla on vain alakoulu ja kirjasto(auto). Palvelujen kysyntä voi silti ylittää kunnan käytettävissä olevat voimavarat, koska maaseudulla verotulot ovat matalat. Kyläkaupan ja -koulun sekä asiamiespostin puolesta taistellaan sekä politiikan että markkinavoimien kentällä. Valitettavasti nämä toimialat ovat ne palvelutarjonnan muodot, joiden tarjonta on kaikkein selvimmin heikentynyt.

Vuosina 2005–2009 peruskoulujen määrä väheni 14 prosenttia, kun oppilaiden määrä laski vain reilut viisi prosenttia. Kouluverkoston muutokset ovat sekä valtakunnallisesti että alueellisesti varsin huomattavia. Ajanjaksolla 1998–2009 maassamme on lakkautettu tai yhdistetty noin 1 300 koulua. Määrällisesti eniten koulujen supistumisia, yli 100 koulua kussakin, on tapahtunut Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnissa. Suhteellisesti suurimmat kouluverkoston vähennykset, vähintään 40 prosenttia kouluista, ovat tapahtuneet Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin maakunnissa. (Kumpulainen 2010.)

75 Päivittäistavarakaupan rakennemuutoksen myötä myymälöiden lukumäärä puolittui vuosina 1980–2000 (Kytö ja Väliniemi 2007). Etäisyydet kotoa kauppaan ovat kasvaneet, mutta edelleen koko maan asukkaista lähes 90 % asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä lähimmästä päivittäistavarakaupasta. Vuodesta 1999 vuoteen 2004 harvaan asutulla maaseudulla yli kymmenen kilometrin kauppamatkojen osuus kasvoi 9 prosentista 19 prosenttiin. Kaupattomissa taajamissa asui vuona 2005 noin 5000 asukasta ja kaupattomilla haja-asutusalueilla noin 228 000 asukasta. (YTR 2009)

76 Kyläkaupalla tarkoitetaan haja-asutusalueella sijaitsevaa päivittäistavarakauppaa, jonka vuosimyynti on alle 2 miljoonaa euroa ja myyntipinta-ala on alle 400 neliometriä. Kyläkauppoihin luetaan myös myymäläautot ja veneet. Kyläkaupoilla ja myymäläautoilla on ollut vapaa aukio vuodesta 1989 saakka (YM 2007). Kyläkauppojen toimintaedellytyksiä on 2000-luvulla parannettu investointituella, joka jatkuu ainakin vuoden 2011 loppuun.

Maaseudun kiinteät toimipisteet voivat olla moni- tai yhteispalvelupisteitä, jotka yhdistelevät erilaisia toimintoja saman katon alle. Toimintamallina monipalvelupiste ei ole uusi (Kiuru 1994, 51), vaikka jotkut edelleen näkevät sen maaseudun tulevaisuuden toivona (Moseley & Owen 2008). Julkinen sektori tarvitsee omat yhteistoimistonsa, koska lainsäädäntö kieltää perustamasta järjestöjen kanssa yhteisiä pisteitä. Monipalvelupisteistä on paljon kuvauksia (ks. Anttila 1996, Fieldhouse 2009, 19), mutta idean toimivuutta ei ole selitetty teoreettisella tasolla vakuuttavasti.

Monipalvelupisteen kilpailuedun ymmärtäminen vaatii poikkeamaan monituoteyritysten teorian puolella. Yleensä tarkasteluissa ajatellaan vain yhtä tuotetta tuottavaa yritystä, jonka tuotannon keskimääräiskustannusten käyttäytymistä seurataan tuotannon tason noustessa. Jos yksikkökustannukset laskevat tuotannon volyymien kasvaessa, sanotaan, että yrityksen tuotanto osoittaa kasvavia mittakaavaetuja (economies of scale). Usean tuotteen tapauksessa keskimääräiskustannuksia ei enää voida määritellä, joten monituoteyrityksen mittakaavaedut on katsottava joko kaikkien lopputuotteiden määrän kasvaessa samassa suhteessa tai sitten tuotekohtaisesti. Suurtuotannon etujen selvittämiseksi on lisäksi selvitettävä, kannattaako tuotteita tuottaa mieluummin yhdessä vai erikseen. Jos kahta tai useampaa palvelua on edullisempaa tarjota yhdestä organisaatiosta tai palvelupisteestä, niin tuotantoon liittyy monituote-etuja (economies of scope). (Ks. Baumol ym 1982, Bailey & Friedlaender 1982, Kaipainen & Niskanen 1987, 40)

Maataloudessa monituote-etuihin perustuvat monitoimiset tilat, jotka pystyvät käyttämään samoja tiloja, koneita ja ihmisiä monien eri palvelujen ja tavaroiden tuottamiseen.⁷⁷ Monituote-edusta on kyse asiamiespostin yhdistämisessä kyläkaupan yhteyteen tai majoituksen tarjoamisessa ruokaravintolan kanssa. Taajamien ulkopuolelle perustettu kauppakeskus perustuu samaan logiikkaan, sillä jokainen uusi putiikki lisää koko keskuksen kävijämäärää. Myös liikennemyymälöiden nopea nousu perustuu paitsi hyvään sijaintiin liikennevirtojen varrella myös monien toisiaan tukevien toimialojen muodostamaan houkuttelevaan kokonaisuuteen.

Fieldhousen (2009, 37) mukaan asiakkaiden kannalta monien palvelujen sijaitsemisen yhdessä pisteessä on kätevää, sillä samalla asiointikerralla asiakkaat voivat hoitaa monia eri asioita. Jotkut maaseudun kuluttajat halunnevat mukavuuden ja kätevyyden vuoksi tehdä ostokset monipalvelupisteessä sen sijaan, että he ajaisivat paikasta toiseen hoitaakseen asioita erikoistuneissa palvelupisteissä.

Kiuru (1994, 52) asettaa rajat päivittäistavarakauppiaan oheispalvelujen hamstrukselle muistuttamalla siitä, että huomattava osa lisäpalveluista vaatii investointien tekemistä joko laitteisiin (Veikkaus, asiamiesposti, lääkekaappi, polttoainemyynti, alkoholin tilausmyynti) tai koulutukseen (pienkonehuolto) taikka molempiin. Pienen lisämyynnin varassa vie kauan saada investoidut varat takaisin. Monien oheispalvelujen joustava hoitaminen vaatii työvoiman lisäämistä, mikä on monille perheyrittäjille iso kynnyksen ylittäväksi. Varsinainen hyöty lisäpalveluista voi useasti tulla tunnettuuden lisääntymisestä ja päätoimialan asiakaskäyntien kasvusta.

77 Kirjastonhoitajan moniammatillisuus tehtävien tasolla, taiteilijoiden monet samanaikaiset roolit opettajina, taiteen tekijöinä ja hanttihommien tekijöinä, koulutusorganisaatioiden opettaja-tutkijat ja moniala-ammattit maaseudun kylien palvelutyössä (Kallio 1993) hyödyntävät samaa filosofiaa yksittäisen ihmisen tasolla. Maaseudulla on yleistä samojen opettajien käyttäminen eri kouluasteilla, sillä etenkin pienet lukiot tarvitsevat yläkoulusta lisää tunteja erikoistuneille aineenopettajilleen. Alakoulussa taas yksi opettaja voi opettaa useampaa luokkaa samanaikaisesti. Koulutiloja voi iltaisin käyttää avoimen yliopiston ja kansalaisopistojen opintoihin tai yhdistysten kokoustiloina, mikä parantaa kiinteistöjen käyttöastetta. Näillä toimenpiteillä voidaan hakea monituote-etuja ilman, että palvelun laatu kärsisi merkittävästi.

Monipalvelupisteestä voi muodostua kyläläisten kohtausta. Koistisen ym (2009) yksi visio kaupan tulevaisuudelle on lähikaupan ympärille muodostuva palvelukeskus, joka tarjoaa kimmokkeita sosiaaliseen kanssakäymiseen. Moseleyn ja Owenin (2008) maaseutupoliittinen peruste monipalvelupisteiden perustamiselle on niiden käyttäminen kylien yhteisöllisyyden parantamiseen. Jos sosiaalisen pääoman kasvataminen ei tuo yrittäjille riittävästi oheisbisnestä, kyläyhdistys voi toteuttaa puolikauhallisen kokonaisuuden omana toimintanaan.

Harva asutus sisältää sekä pienen asukastiheyden että vähäisen asukasmäärän. Geys ja Moesen (2009) osoittavat, että nämä molemmat tekijät alentavat kuntapalvelujen tuotannon tehokkuutta Hollannissa. Keskuksia kalliimmat palvelujen tuottamis- ja jakelukustannukset ovat kansainvälisen tutkimuksen mukaan harvaan asutun maaseudun arkea (Asthana ym 2003, Asthana & Halliday 2004, Hindle ym 2004, Pugh ym 2007, OECD 2010). Palvelujen tuotannossa valmistajien määrää riippumattomat kiinteät kustannukset (rakennukset, koneet ja laitteet, tuotekehitys) joudutaan jakamaan maaseudulla pienen maksajajoukon kesken (ks. Jansson 2006, 45–59). Palveluiden jakelussa ”maaseutulisa” syntyy siitä, että käyttäjät ovat hajallaan laajalla maantieteellisellä alueella (Hardill & Dwyer 2011).

Sektoritoimijoiden koordinaation puutteesta aiheutuu yhteiskunnallisia kustannuksia. Leikkausten jonotuskustannukset ylittävät hoitokustannukset monissa sairauksissa, mutta kunnilla ja sairaaloilla ei ole kannustimia ottaa huomioon palvelujonoissa syntyviä kustannuksia (Aronen ym 2001). Jonotuskustannukset syntyvät pääasiassa menetetyistä työpanoksista, mutta sairauksien pahenemisen ja potilaan kokemien kipujen ja muiden haittojen vaikutusta ei kannata vähätellä. Hoitotakuu ja päiväkirurgian nopea kehitys ovat parantaneet tilannetta.

Malul ja Bar-El (2009) mallintavat tilanteen, jossa markkinavoimien tuottama yritysten jakauma kaupungin ja maaseudun välillä ei ole yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta paras mahdollinen. Markkinoiden epäonnistuminen syntyy siitä, että kaupunkiin sijoittuvat uudet yritykset eivät ota huomioon tungostumista, joka alentaa kaupunkilaisten hyvinvointia. Malli erottelee suhteellisten hintojen muuttamisen (tuki) aikaansaaman lyhyen aikavälin muutoksen infrastruktuuri-investoinnin tai työvoiman tietotaidon parantamisen tuomasta pysyvästä kilpailuedusta. Myös Suomen maaseudun palvelujen kehittämisessä on tehtävä alueiden asuttavuutta ja investoituavuutta pysyvästi parantavia toimia.

Maaseudun tarjonnan haasteena on jatkuva resurssipula (Adamson & Deverell 2009). Kunnilla ei ole varaa perustaa tarpeelliseksi havaittuja uusia virkoja. Alhaisten tulojen takia kuntalaisten kyky maksaa veroja on alin juuri siellä, missä julkisten palvelujen ja infrastruktuurin (tiet, koulut ym) veronmaksajaa kohti lasketut kustannukset ovat suurimmat (Kilkenny & Johnson 2007). Palveluntuottajat eivät pysty maksamaan kilpailukykyisiä palkkoja työntekijöille, jolloin parhaat kyvyt ja kysytyimmät ammattilaiset (lääkärit ym) hakeutuvat muualle (ks. Lehmann ym 2008).

Sosiaali- ja terveystalouden yritysten tilojen rahoitus herätti kiivaan keskustelun, kun televisio-ohjelmassa esitettiin kansainvälisten ketjujen tunkeutuvan alan palveluntuottajaksi suomalaisen yhteiskunnan tuella rakennettujen kiinteistöjen turvin. Useimmat toimitilat lienee rakennettu yhteiskunnan erilaisten tukien turvin, mutta kilpailuneutraliteetin palauttamiseksi ministeriöt ja muut avustusten jakajat ovat kuitenkin sopineet yhteisistä pelisäännöistä. Uuden linjan mukaan muun muassa valtionavustuksista annetun lain (1336/2006) mukaista kehittämisavustusta ei myönnetä sosiaali- ja terveystalouden toimitalainvestointeihin (mukaan luettuna kuntien toimitilainvestoinnit alan yrityksille). Maaseudun kolmijaon mukaisten harvaan asuttujen aluei-

den mikroyrityksille voidaan kuitenkin edelleen myöntää maaseudun kehittämiseen myönnettyistä tuista annetun lain (1443/2006) mukaista tukea alan toimitilainvestointeihin niissä tapauksissa, joissa kilpailua markkinoilla ei ole. Tuen myöntäminen edellyttää markkinaselvityksen tekemistä yhtä kuntaa laajemmalla alueella. (Laiho & Lith 2011, 32.)

Uudelle digitaaliselle tekniikalle on tyypillistä korkea kiinteä kustannus yhdistettynä matalaan muuttuvaan kustannukseen. Jatkuvassa yhteydessä olevien tieto- ja maksujärjestelmien käyttöönotto maksaa lähes saman verran niin maaseudun pikkuliikkeessä kuin kaupungin suuressa hallimyymlässä. Infran pystyttämisen aiheuttamat kertaluontoiset kustannukset voivat nostaa minimitehokkaan yrityksen kokoluokan suuremmaksi kuin mihin paikallinen kysyntä riittää. Jos valtio määrää, että palvelussa on käytettävä tiettyä toimintakonseptia tai että kaikilla työntekijöillä on oltava tietty muodollinen osaaminen, palveluntarjoajien on toteltava tai lopetettava. Näin on tehtävä, vaikka vanha tekniikka tai vapaaehtoistyövoima tarjoaisi lähes saman alemmalla kustannuksella. (Ks. OECD 2010.)

Etäisyydet aiheuttavat eristäytyneisyyttä, sillä palveluntuottajien voimavarat eivät riitä asiakkaiden tapaamisiin laajalla alueella niin usein kuin on tarpeen hoito- ja hoivapalveluissa. Käytettävissä olevat voimavarat hajautuvat maaseudulla pieniin lähipalveluyksiköihin. Tämä on haaste toimivalle johdolle, sillä monien toimipisteiden hallinta seuduilla, joissa ei itse asu tai työskentele, vaatii ylimääräistä vaivannäköä (Lehmann 2005). Henkilökunnan ei ole mahdollista erikoistua pienissä peruspalveluyksiköissä. Maaseudulla työskentelevät monesti tuntevat itsensä eristäytyneiksi kollegoistaan, sillä heillä ei ole tukenaan tiimiä, jossa keskustella työstä ja saada epävirallista tukea työssä jaksamiseen. Pitkien sopimusten tilalle tullut kilpailutus luo pelkoja työsuhteiden säilymisestä ja epävarmuus tekee ulkopuolisten osaajien rekrytoinnista lähes mahdotonta. Paikallisyhdistysten jäsenet ja vapaaehtoistyöntekijät ovat palkatuille työntekijöille mahdollisuus tavata muita ihmisiä, jolloin yksinäisyyden ja eristäytyneisyyden kokemus hieman lieventyy. Yhdistykset lienevät myös työnantajina yrityksiä pitkämielisempiä, sillä myös ei-kaupallisten palvelujen tuottamisessa tarvitaan työvoimaa.

Esimiesten kyky valvoa hajautettuja palvelupisteitä on vähäistä, joten palvelutuotannon työ on hyvin itsenäistä. Työntekijät voivat maaseudulla vuosien mittaan rakentaa ammatillista ja henkilökohtaista uskottavuutta aivan toisella tavoin kuin kaupungeissa. Työ luo tunteen sekä prosessien omistajuudesta että henkilökohtaisista velvollisuuksista, mikä lisää työntekijöiden sitoutumista työpaikkaansa ja asuinseutuunsa. Maaseudulla työntekijöiden ei tarvitse ainoastaan reagoida vaatimuksiin, vaan he voivat ottaa aloitteen omiin käsiinsä (Turbett 2009). Maaseudun sosiaalinen pääoma auttaa muutoksen aikaansaamisessa, kunhan vain muunlaisen kapasiteetin kasvattamiseen maltetaan sitoutua riittävän pitkäksi aikaa. Toisaalta työ pienillä paikkakunnilla henkilöityy ja etenkin hoiva- ja hoivotyön tekijöistä tulee liiankin näkyviä arkielämässään (Pugh 2007). Yksityisyys ymmärretään hieman eri tavalla maaseudulla ja kaupungissa, mikä luo hoivatyöntekijöille paineita heidän pitäessään kiinni laeista ja ammatillisista käytännöistä (Lehmann 2005). Joskus uusilla työntekijöillä menee kauan saavuttaa yhteisön hyväksyntä. Erilaiset toimintakulttuurit voivat myös ajautua törmäyskurssille. Järjestöjen paikallistuntemus ja kokemus madaltavat työntekijöiden aloittamiskynnystä.

Säästöohjelmien toteuduttua jäljelle jääneet vähälukuiset ammattilaiset kuormittuvat sekä henkisesti että ruumiillisesti, sillä he joutuvat jakamaan aikansa aivan liian suuren asiakaskunnan kesken. Henkistä räsitystä lisää erityisesti vastuun kasvu.

Harvojen ammattilaisten on katsottava, että kaikki sujuu sääntöjen mukaisesti, vaikka vapaaehtoiset hoitavat merkittävän osan vaativista ammattitöistä. Onnettomuuden tapahtuessa armoton media kohdistaa syytösryypyn ammattilaisiin, sillä vapaaehtoisia hyväntekijöitä ei ole tapana sijoittaa iltapäivälehtien etusivuille. (Stepney 2011.)

Maaseudun erityispiirteistä (Pugh ym 2007) seuraa kaupunkeja suurempi tarve arvioida valittuja käytäntöjä, jakaa huolia ja kokemuksia sekä kehittää taitoja ja tietoja. Täydennys- ja aikuiskoulutukseen sekä vertaisverkkoihin (mentorit, työnohjaajat ja kohdennettu sosiaalinen media) on syytä panostaa, sillä maaseudulla on rajalliset mahdolliset epäviralliseen oppimiseen. Voimavarojen käyttö on tukipalveluihin tarpeen, jotta maaseudun työntekijät jaksavat jatkossakin kohdata asiakkaita haastavissa olosuhteissa (Adamson & Deverell 2009). Järjestöjen vahvuutena on asiakkaiden lähellä oleminen ja siitä syntyvä suora asiakaspalautte. Paikallisten verkostojen kautta saadaan arviointitietoa monelta taholta, joten kehittämistoimenpiteet pystytään kohdentamaan tarkemmin kuin hierarkkisesti johdetuissa ja työnjakoon perustuvissa monikerroksisissa organisaatioissa.

Järjestöt voivat täydentää julkista palvelutuotantoa jäljittelemällä neljännen yhteisösektorin parhaita toimintatapoja. Pihlajan (2010a,b) mukaan yhdistykset kiinnittävät palvelutuotannossaan huomiota siihen, että toiminta on kiireetöntä ja potilaita kohdellaan inhimillisesti. Ainoastaan palkattua ammattityövoimaa käyttävät yhdistysten palveluntuotanto-organisaatiot eivät tähän kykene yrityksiä paremmin, sillä sopimukset kuntien kanssa eivät takaa riittävää rahaa ”hitaan” palvelun tarjoamiseen. Vapaaehtoisten kytkeminen palveluntuotantoon on välttämätöntä yhdistysten kyvyille tuottaa kiireettömiä palveluja, sillä suoriteperusteinen laskutus ei huomioi vanhusten kanssa seurustelua.

Yksi järjestöjen keino on asiakkaiden kotouttaminen paikalliseen yhteisöön, jossa epävirallisten ystävyys- ja tuttavuussuhteiden kautta asiakkaille avautuu pääsy yhteisön arkeen. Yksinäisille ihmisille avautuu järjestöjen palvelujen käytön kautta mahdollisuus kehittää myös sosiaalisia suhteita, jolloin ongelmiin voidaan löytää kestävämpiä ratkaisuja kuin mihin pelkkä terapeutin ammatillinen työ voisi pystyä (Buckingham 2010, 8–13).

Järjestöjen vahvuudeksi on monesti mainittu innovatiivisuus. Käyttäjälähtöinen tuotekehitys lienee helppoa yhdistyksille, joilla toiminta lähtee jäsenten tarpeista. Toisaalta Raha-automaattiyhdistys on hyvin avokätisesti tukenut järjestöjen tekemää tuotekehitystyötä. Monet kuntien vastuulla nykyisin olevista palveluista ovat alun perin järjestöjen kehittämiä (Särkelä 2011, 16).

Suuremmat (kaupunki)kunnat ovat luokitelleet palvelujen tuottajat. Strategiset kumppanit ovat kuntakonsernin ulkopuolisia toimijoita, jotka liittyvät kiinteästä viirastojen strategioiden toteuttamiseen ja jotka sitoutuvat tiiviiseen ohjaukseen. Strategisten kumppaneiden kanssa etsitään ratkaisuja poikkeuksellisen vaikeassa asemassa olevien ryhmien ongelmiin sekä kehitetään uusia palvelumuotoja ja toimintamalleja. Esimerkiksi pitkäaikaisen asunnottomuuden poistaminen on tällainen haaste. Strategisten kumppaneiden määrä pidetään hyvin pienenä ja niiltä edellytetään ainutkertaisen lisäarvon tarjoamista. Hankintalain kannalta kumppaneiden palvelujen on täytettävä suoraostoille määrätty edellytykset. Sopimustuottajilta kaupunki ostaa palveluja kilpailuttamisen kautta, mutta niidenkin kanssa pyritään pääsemään asiakassuhdekohtaista pääomaa sisältävään suhteeseen, jossa toimintaa leimaa luottamus, jatkuvuus ja yhteinen ymmärrys kaupungin vastuulla olevien palvelujen luonteesta. Kolmantena kategoriana ovat ne toimijat, joita voidaan helposti vaihtaa. Ns. perusar-

rontuotanto voidaan hoitaa kevyin ja halvoin järjestelyin, mutta täälläkin volyymit kasvavat tulevina vuosina. (Hakkarainen 2009, 30–31.)

Yleishyödylliset yhdistykset tai niiden yhtiöittäjä palvelutuotantoyksikkö voi päästä määrääjäksi strategiseksi kumppaniksi. Jatko riippuu siitä, miten hyvin yhdistys pärjää kovaa asiantuntemusta, epävarmuutta ja suuria riskejä sisältävässä oman alansa toiminnassa. Yhdistys voi myös toimia sopimustuottajana, mutta tällöin palvelutuotannosta muodostuu selkeää liiketoimintaa ja oikeus saada muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustuksia poistuu. Perusarvontuotanto voi sopia yhdistyksen missioon, jos asiakkaina ovat pääosin omat jäsenet. Muutoin tiukasti hintakilpailtu, anonyymeihin suhteisiin perustuva markkinatuotanto sopii lähinnä yhdistykselle, joka pystyy jonkin kilpailuedun kautta tarjoamaan palveluja muita toimijoita selvästi edullisemmin. Hyvä hintakilpailukyky antaa mahdollisuuden käyttää palvelutuotantoyksikön voittoja yhdistyksen ydintarkoituksen mukaiseen toimintaan. (Ks. Hakkarainen 2009, 31.)

Maaseudun kunnat ovat yleensä liian pieniä käyttääkseen palveluntuottajien muodollisia luokituksia, mutta hankintapäätösten taustalla voi silti toimia sama kolmijako. Yhdistyksen näkökulmasta strateginen kumppanuus vaatisi monesti vähintään seurakunnan ja mieluiten maakunnan sitoutumista jonkin toiminnan kehittämiseen, jotta tuotekehitystä saataisiin oikeasti vietyä eteenpäin. Jos tällaista yhteistä tahtoa ei saada aikaan, monien yhdistysten kannattaa harkita vakavasti sitä vaihtoehtoa, että ne pysyvät avustusten saajina.

Jos yhdistys keskittyy hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen muun kuin palvelutuotannon näkökulmasta, se voi saada kunnilta järjestöavustuksia, toimitiloja ym tukea. Tukea voi saada lasten kotihoitoa tukevaan kerhotoimintaan, vertaisverkostojen rakentamiseen, omaishoitajien tukemiseen, varhaisen tuen eri työmuotoihin ja monikulttuurisuuden edistämiseen. Kun RAY ja muut merkittävät rahoittajat ovat vetäytyneet palvelutoiminnan avustamisesta, ne voivat tukea ”puhdasta” kansalaisjärjestötoimintaa entistä suuremmilla summilla. Yhdistys voi silti toimia yhtiötetyn palvelutuotantoyksikön omistajana ja estää palvelutyhjiön syntymisen omalle toimialueelleen. Omistajan oikeuksilla yhtiön voi saada tekemään lähes kaiken, mitä yhdistyksen palvelutuotantoyksikkökin tekisi, mutta kustannustietoisesti. Tilanne on vain ajateltava uusiksi. Jatkossa esimerkiksi tuotekehitys on tehtävä niin, että ns. perustutkimus on tehtävä täysin avustusvaroilla, mutta pienimuotoinen soveltava kehitystyö osana yrityksen normaalia toimintaa. Haasteena on käyttäjälähtöisen tuotekehityksen turvaaminen, kun palvelutuotanto eriytyy tutkimustoiminnasta. Toisaalta edunvalvonnan eriytyminen palvelutuotannosta antaa kansalaisjärjestölle takaisin täyden puheoikeuden, kun ei enää tarvitse miettiä sitä, että ostaja suuttuu esitetyistä kritiikistä.

Jos yhdistys keskittyy palveluntuotantoon, sen on voitettava monta pelkoa. Yksi pelko liittyy alihankkija-asemaan joutumiseen. Voimatasapainon eroista huolimatta suhteissa on myös luottamusta (ks. Hakkarainen 2009). Silloinkin kun tarjouskilpailun järjestäminen on normi, yhdistysten ja julkisen sektorin sopimukset ovat usein pitkiä. Suhdepohjainen sopiminen ei estä kiistoja, mutta se tuo toimintaan pysyvyyttä ja vakautta. Yhteistyön tärkeys on ilmeistä molemmille osapuolille, vaikka toiminta tapahtuu vahvemman julkisen osapuolen luoman viitekehityksen sisällä. (Markkinat toimivat vastaavasti valtion määrittämän institutionaalisen kehityksen luomissa rajoissa, ks. Davis & Dolfsma 2008). Osallistumalla sopimusprosessiin yhdistys osoittaa halukkuutensa tehdä yhteistyötä kunnan kanssa kunnan ohjelman toimeenpanossa. Kyse ei ole kahden tasaveroisen osapuolen neuvottelusta. (Smith 2010d.)

Yhteistuotanto on yksi suhdeperustaisen sopimisen muoto, jossa yksi tai useampi toimija tuottaa julkisella rahoituksella palvelun. Esimerkiksi teatteri yhdistys voi tarjota riskinuorille ohjelmaa paikallisen koulun tiloissa valtion rahoilla. Tässä toimintamuodossa aloite on yleensä tullut paikallisilta toimijoilta, jotka vain pyytävät kunnalta rahoitusta hankkeelleen. Aktiivisella kansalaisella yhteistuotanto voi realisoida merkittävän piilevän vaikuttavuuden, mutta samalla se monimutkaistaa hallinnointia ja sotkee tilivelvollisuutta. Yhteistuotannossa onnistuminen vaatii, että osapuolten välillä on suuri luottamus. Radikaali muutos, jossa esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden työnkuva muuttuu täysin toisenlaiseksi, ei siten tapahdu kivuttomasti. Prosessia suunniteltaessa on varauduttava muutosvastarintaan ja yritettävä myydä muutos myös niille henkilöille, joiden työnkuvaa se muuttaa. (Smith 2010d.)

Ei silti pidä luulla, että yhdistysten työmarkkinat pysyvät ennallaan, vaikka yhteistuotannosta jäätäisiin sivuun. Palvelualoilla epätyypilliset työsuhteet ovat olleet arkea jo pitkään. Esimerkiksi kaupoissa ja ravintoloissa on pieni ydinjoukko vakituisessa kokopäiväisessä työsuhteessa, mutta heitä täydentää suuri osa-aikaisten ja ekstraajien joukko, joka on työssä vain ruuhkahuippuina, iltaisin tai pyhinä.

Monin paikoin ruohonjuuritason yhteisöorganisaatioista on kasvettu laajoiksi monipalveluorganisaatioiksi. Kilpailuttaminen ja siihen liittyvät tarjousrutiinit nopeuttavat kehitystä, sillä toiminnan suunnittelu on muuttunut aiempaa vaikeammaksi. Palvelusetelit (ja mahdollinen palvelujen henkilökohtaistaminen) vauhdittavat kehitystä entisestään, sillä monien asiakkaiden toistuvien maksujen käsittely vaatii liiketaloudellisen osaamisen hankkimista organisaatioon. Asiakkaat joutuvat tottumaan siihen, että uudessa tilanteessa palveluntuottajat eivät enää huolehdi asiakkaasta tai alueesta kokonaisuutena pienten yhteisöpohjaisten järjestöjen tapaan. Aiemminhan kohderyhmään kuuluvan yksilön tarpeet on yritetty tyydyttää, vaikka tämä on ajoittain tarkoittanut huomattavaa voimavarojen käyttöä yhtä asiakasta kohti.

Aiemmin kunta saattoi tehdä yhdistyksen kanssa sopimuksen koko palvelun hoidosta kunnan alueella, mutta tästä on siirrytty yhä enemmän yksittäisten yritysten tai jopa yksilöiden kanssa tehtäviin sopimuksiin. Hajoittamalla tarjoukset osiin kunta lisää tarjoajien määrää, jolloin yhä useampi toimija voi osallistua ja kilpailu kiristyy. Palvelukeskus voi edelleen hoitaa jonkun erityisryhmän palvelut, mutta tällaiset palvelut muodostavat yhä vähäisemmän osuuden koko sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta.

4.2 PALVELUJEN KYSYNTÄ

Vähäisen kysynnän alueilla palveluaukko on arkea. Monen maaseutualueen kysyntä on liian vähäinen elättämään yhdenkään kaupallisen yrityksen. Saatavuuden puutteet ovat vakava ongelma maaseudulla, mutta myös monissa maaseutukaupungeissa.

Maaseudulla ihmiset ovat riippuvaisia julkisista palveluista, sillä heille ei useinkaan ole kohtuullisen asiointimatkan sisällä tarjolla korvaavia tai täydentäviä kaupallisia palveluja. Yhdistysten puolikaupalliset palvelut sopivat täydentämään palvelujärjestelmää, mutta tällöin toiminnan pelisääntöjen on oltava selkeät reviiirikiistojen ehkäisemiseksi. Kuntien pienet budjetit eivät mahdollista paikallista rahoitusta yhdistyksille, joten tukea on haettava valtakunnallisista lähteistä.

Maaseudulla asumisen kannalta pitkät matkaetäisyydet eivät ole ratkaiseva tekijä. Maaseudulla asumisen päivittäisen kustannushaitan vastapainoksi on asetettava kaupunkien asuntojen kalleuden muodostama kertaluontoinen investointivaatimus. Silti etäisyydet nostavat asukkaiden asiointikustannuksia. Kustannusten määrässä ja koos-

tumuksessa on eroja maaseututyypeittäin. Kaupungin läheisellä maaseudulla vuosittaisten kilometrien runsaus nostaa asiointin rahamääräisiä kustannuksia, mutta osa asiointimatkoista on yhdistettävissä työmatkoihin. Jotta eri suuntaan vaikuttavien tekijöiden nykyhetken merkityksestä saadaan selvyys, kaikki syntyvät kustannukset on muutettava yhteismitalliseksi käyttämällä mittana rahaa. Ns. yleistetty kustannus on olennainen käsite liikennetaloustieteessä (ks. Jansson 2006). Käsite kattaa sekä (tuottajan) rahamääräisen (yksikkö)kustannuksen että (asiakkaan) aika- ja matkakustannuksen.

Maaseudun asukkaat optimoivat yleistettyä kustannusta palvelujärjestelmien etuja ja haittoja arvioidessaan. Kunnan virkamies voi pohtia palvelutoiminnan kannattavuutta yksinomaan rahamääräisten kustannusten näkökulmasta. Esimerkiksi työmatka- tai asiointiliikenteen linja-autoreitin suunnittelussa voidaan painottaa kustannuksia, jolloin lopputuloksena ovat suurilla linja-autoilla harvoin ajettavat ja kaikkien taajamien ja kyläkeskusten kautta mutkittelevat reitit. Jos taas suunnittelun pohjana on pelkästään liikenteen sujuvuus, reittejä ajetaan suoraan määrämpäiden välillä tiheään pienillä busseilla. Aasukkaiden hyvinvoinnin pitäisi olla se kriteeri, joka määrittää vuorotiheyden ja reittiverkoston rakenteen. Ero käsitteissä ei ole semantiikkaa, sillä lähtökohtien poikkeavuus johtaa myös erilaiseen käsitykseen parhaasta järjestelmästä. Jos asukkaiden hyvinvointia ei huomioida, heille syntyy kannuste omaan tuotantoon.

Kilkennyn (2010) mukaan Yhdysvalloissa palkat ja omaisuuden tuotot vähenevät dramaattisesti, kun etäisyys kaupunkikeskuksista kasvaa. Myös Suomessa maaseudun asukkailla on keskimääräistä alhaisemmat tulot (Karvonen 2008). Pienituloisten osuus väestöstä on kasvanut Suomessa hyvin nopeasti verrattuna useimpiin muihin teollisuusmaihin. Vuonna 1995 Suomessa oli 12 kuntaa, joissa yli 15 prosenttia väestöstä oli pienituloisia. Vuonna 2007 Suomessa oli peräti 99 kuntaa, joissa pienituloisuusaste oli yli 20 prosenttia. Näistä kunnista 90 oli maaseutumaisia. Maaseutumaisissa kunnissa pienituloisuusaste oli 18 ja koko maassa 15 prosenttia. Maaseutumaisissa kunnissa korkein pienituloisuusaste oli Kivijärven 30 prosenttia. Maaseutumaisissa kunnissa pienituloisuus on pitkittynyt lähes kahdella kolmesta pienituloisesta. Maaseudulla pienituloiset olivat usemmiten vanhuksia, kun taas kaupungeissa suurin ryhmä olivat nuoret. Sekä kaupungeissa että maaseudulla nuorten pienituloisuus on tilapäisempi ilmiö kuin ikääntyneiden, joista monet joutuvat tulemaan toimeen hyvin pienillä tuloilla koko loppuelämänsä. (Honkkila 2009.)

Ostovoiman vähäisyyden takia palvelujen valikoima jää vähäiseksi. Vaihtoehtojen vähäisyys aiheuttaa hyvinvointitappioita, sillä maaseudulla asuvat eivät löydä harvalukuisten tarjoajien samankaltaisista hyödykkeistä omiin mieltymyksiinsä ominaisuuksiltaan parhaiten sopivia versioita.

Maaseudun palvelut ovat usein niukkoja, mutta väki on kyselyjen perusteella tyytyväistä (Lundström 2010). Ovatko tähän syynä asukkaiden vähäiset odotukset? Suomalaiset ovat yleisesti erittäin tyytyväisiä julkisiin palveluihin eikä tyytyväisyydessä ole viime vuosikymmenen aikana tapahtunut suuria muutoksia (VM 2010). Toisaalta palvelujen ollessa etäällä maaseudun asukkaat ovat tottuneet tulemaan toimeen omillaan eikä monipuolisia palveluita edes osata kaivata (Kilpeläinen & Pohjola 2007, 86).

Leimautuminen ja eristäminen ovat uhka tiettyjen palvelujen kysyjille maaseudulla. Internet on avannut uusia yhteyksiä, joiden kautta maaseudun eristäytyneisyyttä on ollut mahdollista purkaa. Samanmielisiä vähemmistöryhmiä löytyy joko muilta paikakunnilta tai muista maista, kun yhteyksiä voidaan rakentaa suoraan henkilöiden välille. Seudullisesti tuotetut kuntapalvelut helpottavat erityisesti sellaisten palvelujen saatavuutta, joissa fyysinen läheisyys ei ole keskeistä.

Maaseutua pidetään kuntakeskuksissa homogeenisena, jolloin vähemmistöjä ei tunnisteta (Pugh 2007). Kunta tarjoaa ”yhden koon” peruspalvelut, joiden sovittava kaikille. Kunnan tavoitteena on tavoittaa keskimääräisen kuntalaisen (ns. mediaaniäänestäjän, ks. Tuomala 2009, 97) hyväksyntä. Tällöin vähemmistöjen on tarpeen tuottaa itselleen paremmin sopivia palveluja siitä huolimatta, että niiden yksikkökustannukset muodostuvat muiden käyttämää palvelua suuremmaksi (Weisbrod 1998). Sekä poliittisessa päätöksenteossa että markkinamekanismissa on sama vähemmistöjä sorsiva vääristymä, joten enemmistön tyrannia pitää tuoteversioiden määrän vähäisenä (Waldfogel 2007). Yhdistyksen palvelutuotanto sopii hyvin tällaisen erityisintressin tyydyttämiseen (Valentinov 2011).

Jos maaseudulla tuotetaan erilaista palvelua kuin kuntakeskuksessa on tarjolla, matkakustannusten merkitys muuttuu. Asukkaat voivat verrata paremmin heidän tarpeisiin sopivasta palvelusta saatua nettohyötyä siihen haittaan, joka heille on räätälöidyn palvelun korkeammista tuottamiskustannuksista. Päätösvalta omien palvelujen suhteen on monille maaseudun ihmisryhmille niin arvokas asia, että he ovat valmiita maksamaan enemmän maaseudulla asumisesta tai tekemään saatujen palvelujen vastapainoksi ilmaista työtä. Vastuuta ollaan valmiita ottamaan huomattavassa määrin ja jopa pakollisten vuorojen muodossa, sillä edun uskotaan koituvan oman lähiyhteisön hyväksi.

Piilossa olevien voimavarojen löytäminen asukkaista voi johtaa yhteistuotantoon ja räätälöityihin palveluihin, jotka pystytään kohdentamaan asukkaiden tarpeisiin. Täsmäpalveluja on mahdollista tuottaa kokonaisedullisesti siinä tapauksessa, että oikeiden asioiden tekeminen vähentää palvelujen kokonaiskysyntää. Yrityksen voiton tavoittelu ehkäisee asukkaiden halua uhrata vapaa-aikaansa palkattoman työn tekemiseen, joten yhdistyksillä on yhteistuotannossa kilpailuetu.

Vaikka maaseudun kyläkauppojen haasteet on totuttu näkemään tarjontatekijöistä, kuten kilpailun kiristymisestä ja väestön vähenemisestä johtuviksi, kysynnän ja kuluttajien näkökulmasta ratkaisevaa on kauppapaikkojen tuoma lisäarvo. Ostokokemuksen miellyttävyyteen vaikuttavat myös kaupan suhteellinen houkuttelevuus kilpailijoihin nähden ja saavutettavuus. Usein ostettavien päivittäistavaroiden osalta maaseudun lähikaupat tarjoavat hyvän vastineen rahalle, kun kaupunkimatkan kustannus ja vapaa-ajan menetys otetaan huomioon. Kalliskaan polttoaine ei pysty tukahduttamaan kuluttajien halua vaihteluun ja suuriin valikoimiin. Tämän takia maaseudun kauppapaikkoja tulisi kehittää siihen suuntaan, että siellä toimivat kauppiat voisivat yhdessä tarjota riittävän valikoiman ja henkisen elämyksen asiakkaille. Onnistuminen edellyttää alueen asukkaiden tarpeiden huolellista selvittämistä ja täsmäpalvelujen kehittämistä vastaamaan esitettyihin toiveisiin (ruokien kotiinkuljetus vanhuksille ja autottomille, ennakkotilauksen pohjalta valmiiksi pakatut ostokset kiereisille ym). (Amanor-Boadu 2009.)

Kaavoituksen järjestelyt vaikuttavat maaseutuasumisen kysyntään. Tampereen seudun kuntien kaavoitusviranomaiset ovat esittäneet, että uusien talojen rakentaminen keskitettäisiin jatkossa tiukasti kaupunkitaajamiin ja maaseudun sopiviksi valittuihin kyliin (Maaseudun Tulevaisuus 30.5.2011). Asumismaaseutua on vaikea markkinoida, jos tontteja ei kaavoiteta haja-asutusalueelle. Ympäristöministeriön kaavoitusohjeiden perusteella voi kysyä, onko syvälle maaseudulle muuttaneella oikeus vaatia samantasoisia palveluja. Kunnan virkamiehet eivät enää koe velvollisuudekseen tarjota palveluja samojen standardien mukaisesti harvaan asutuille alueille. Eheyttävä rakentaminen lähtee liikkeelle kokonaisten alueiden rakentamisesta kerralla, jolloin kunnallistekniikka on edullista rakentaa ja asumista voidaan markkinoida tehokkaana. Piir-

retäänkö jatkossa kaavakartoille ne vyöhykkeet ja alueet, joihin rakentaville tarjotaan kunnallisia palveluja – muut saavat pärjätä omillaan?

Toisaalta ympäristösyillä perusteltu maaseudun mustamaalaaminen on kokenut takaiskua, kun useat tutkimukset ovat todistaneet, että kaupunkilaisten hiilijalanjälki on monesti suurempi kuin maalaisten. Pelkästään talojen lämmittämisen ja julkisen liikenteen tehokkuus eivät riitä takaamaan, että asutuskeskusten elämäntapa on ekologisesti kestävä.

Julkisen vallan on vaikea puolustaa erilaisia ohjelmia eri seuduille, sillä ne nähdään epäoikeudenmukaisina ja hallintokustannuksia nostavina. Tasapäisyys ei kuitenkaan ole hyvinvoinnin takaaja. Tasavertaisesta kohtelusta käytävä kiista on toissijainen, sillä maaseudulla asuvan ei ole tarpeen vaatia samaa palvelua samoin toimitettuna kuin mitä kaupunkilainen saa. Todellinen haaste on tarjota palveluja, jotka tuottavat alueen asukkaiden tarpeisiin sopivia ratkaisuja. Tarpeet voivat vaihdella erilaisilla maaseutu- ja kaupunkialueilla, joten huomio on käännettävä panoksista kohti vaikuttavuuden saavuttamista kohdejoukossa. (OECD 2010.)

Maaseutualueiden minimipalvelutaso olisi syytä määritellä, sillä kaupunkien jatkuvasti lisääntyvät yksityiset ja julkiset palvelut luovat mielikuvaa maaseudun jälkeen jäämisestä. Maaseudulla palvelut mahdollistavat arjen sujuvuutta, jolloin päivittäispalvelut tulevat osaksi sekä elämisen mukavuutta että ansiotyön tekemisen mahdollistumista (Kay ym 2007). Lähes päivittäin käytettävät kauppa- ja liikennepalvelut voidaan tulkita minimipalveluihin kuuluviksi. Pankkipalvelut ovat rajatapaus, koska suuri osa asukkaista pärjää pelkkien nettipalvelujen varassa. Vanhuksille ja henkilöautoa omistamattomille pankin kaukainen sijainti voi olla ongelma.

Maaseutualueilla elämisen laatuun vaikuttavat hyvinvointipalvelut, joita ovat sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kulttuuripalvelut (Kilpeläinen & Pohjola 2007, 95). Hyvinvointipalvelujen tuotannossa maaseutu aiheuttaa monia yllätyksiä (Pugh 2003). Perheiden ottaminen mukaan hoito- ja hoivaprosesseihin on maaseudulla helpompaa, sillä suurperheiden tapa huolehtia koko suvusta on vielä ihmisten muistissa. Varhainen puuttuminen on myös helpompaa, koska pienissä yhteisöissä suhteet ovat henkilökohtaisia ja ongelmat havaitaan ajoissa (Adamson & Deverell 2009).

Martikke (2007, 15–17) havaitsee, että Suur-Manchesterin maaseutualueilla lähes kaikki sosiaalipalveluja tuottavat vapaaehtoisorganisaatiot sijaitsevat kaupunkikeskuksissa. Vähäinen asukasmäärä ei riitä ylläpitämään erikoistunutta palveluorganisaatiota. Englannin maaseudun yhdistykset olivat budjeteiltaan pieniä, vapaaehtoisvetoisia organisaatioita, jotka ovat linkittyneet paremmin kuntaan kuin kansallisen tason kolmanteen sektoriin.

Kaupungin ja maaseudun välillä on eroja asukkaiden koetussa terveydentilassa. Monnat ja Pickett (2011) havaitsevat yhdysvaltalaisesta paneeliaineistosta, että syrjäisten maaseutukuntien asukkailla oli suurin todennäköisyys raportoida huonosta terveydentilastaan. Erot itsearvioidussa terveydentilassa voitiin tutkimuksessa lähes kokonaan selittää maaseudun rakenteellisilla haitoilla kuten korkealla työttömyydellä, väestökadolla ja matalalla koulutustasolla. Myös Suomessa vanhusten ja työttömien suuret osuudet liittyvät huonoksi koettuun terveyteen harvaan asutuilla ja syrjäisillä maaseutualueilla (Nummela ym 2008). Rotkon ym (2011) mukaan suomalaisten terveyden ja hyvinvoinnin taso on jatkuvasti kohentunut, mutta samalla terveyden ja hyvinvoinnin eriarvoisuus on kasvanut. Terveyserojen kaventaminen on taloudellisesti kannattavaa. Jos terveysongelmien yleisyys olisi kaikissa väestöryhmissä sama kuin korkeasti koulutetuilla, sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan suorissa terveydenhuoltomenoissa säästettäisiin 15 prosenttia vuosimenoista.

Monet tutkijat pitävät koettujen ja todettujen terveyserojen syynä palvelujen tarjonnan haasteellisuutta maaseutualueilla (Hanlon & Halseth 2005, Hanlon ym 2007, Nummela ym 2008, Farmer ym 2010). Yksi tunnistettu ongelma on lääkäripula. Toinen haaste on riittämätön sairauksia ennakolta ehkäisevä infrastruktuuri (Conradson 2005, Iredale ym 2005). Järjestöt voisivat auttaa ennakolta ehkäisevässä ja varhaisessa puutumisessa, sillä ne ovat kiinni ihmisten arjessa. Vertaiseksi koetulta taholta saatu neuvonta otetaan helpommin vastaan kuin leipäpapiksi koetulta ammattilaiselta tai kirjanoppineelta teoreetikolta.

Sosiaalipalvelujen kysyntä riippuu vanhusten terveydentilasta, vajaakuntoisuuden määrästä ja perheen tai suvun tarjoaman hoivan saatavuudesta. Monesti maaseudun vanhukset haluavat asua kotonaan niin kauan kuin mahdollista. Tämä on yhteiskunnan kannalta edullinen ratkaisu, mutta monenlaista apua tarvitsevat tai dementoituneet vanhukset eivät pärjää maaseudulla edes sosiaali- ja terveystoimen avustamina (Innes ym 2006). Osin tähän kotona asumisen pitkittämiseen voi liittyä pelkoja siitä, että vanhus viedään – häneltä suostumusta kysymättä – johonkin kaukana sijaitsevaan hoitokotiin. Eurooppalaisilla maaseutualueilla on myös kulttuurista vastustusta tai vastahakoisuutta ulkopuolisen avun hakemista kohtaan (Manthorpe & Livsey 2009, 17). Omillaan aina pärjänneet ihmiset arkailevat sosiaalipalvelujen käyttöä myös siksi, että niihin turvautuminen koetaan itsetuntoa alentavaksi. Ihmiset haluavat suojata yksityisyyttään leimautumisen pelossa. Asiakkaat tuntevat myös syyllisyyttä palvelujen käyttämisestä, eivätkä siksi ota yhteyttä. (Manthorpe & Stevens 2010.)

STM (2008) asettaa valtakunnalliseksi tavoitteeksi vuoteen 2012 mennessä sen, että 75 vuotta täyttäneistä henkilöistä 91–92 prosenttia asuu kotona itsenäisesti tai palvelujen turvin. Vaikka kotona pysyminen tarjoaakin mahdollisuuksia psyykkis-sosiaalisten etujen saamiseen, ikääntyminen kylässä voi osoittautua käytännössä ongelmalliseksi. Yksilön tarpeiden kehitys ja ympäristön olosuhteiden muutos eivät mene aina samaan suuntaan, mikä vaikeuttaa tarpeiden ja palvelujen kohtaamista. Vähälukuinen ja hajautunut asutus toimii maaseudulla esteenä yksilön ja yhteisön yhteydenpidolle. Hajautunut ja heikko palvelutarjonta on uhka maaseutuyhteisöjen elinkelpoisuudelle etenkin tilanteissa, joissa maatalous supistuu ja nuoret muuttavat pois. Ikääntymiseen liittyvän haavoittuvaisuuden kasvun sattuminen samaan yhteyteen yhteisön ja paikallistalouden heikkenemisen kanssa asettaa maaseudulla asuvan vanhuksen tuplivaaraan. Aineellisen elintason lasku uhkaa kyläyhteisön sosiaalista toiminnallisuutta, jolloin vanhuksia uhkaavat yksinäisyyden, köyhyyden ja eristäytyneisyyden kirot. (Walsh & O’Shea 2008.)

Maaseudulla tarjoajan vaihtaminen ei ole aina uskottavasti tarjolla vaihtoehtona, mikä suuntaa kuluttaja suoran vaikuttamisen suuntaan. Valitettavasti kilpailun paineen puute heikentää myös valittamisen ja vaikuttamisen tehokkuutta palvelujen laadun ohjaajana.

Etenkin maaseudun vanhuksilla erilaiset yksilölliset ja yhteisölliset rajoitteet vähentävät heidän kykyään ”poistua” paikallisten julkisten palvelujen käyttäjäjoukosta, mikä on selvä ero kuluttajamarkkinoiden toimintaan. Maaseudulla sekä sosiaali- että terveystoimissa todellinen valinnanvapaus on hyvin vähäistä eivätkä vanhukset halua käyttää sitäkään vähää harkintavaltaa vaihtaakseen palveluntuottajaa. Syynä vanhusten kainouteen voi olla vaatimaton elämänsäsenne, lääkäriusko, epäsymmetrinen informaatio, jatkuvuuden halu, laitostuminen tai lähes mikä tahansa syy, mutta

aktiivisen asiakkaan tai kuluttajan sijaan kohtaamme hyvin usein riippuvaisen hoidon tai suojatin, jolla ei ole ääntä eikä valintaa.⁷⁸ (Fotaki 2011.)

4.3 MAASEUDUN PALVELUJEN UUDET RATKAISUT

Suomessa on 1990-luvun puolivälistä alkaen ollut vilkasta kiinnostusta maaseudun palvelujen turvaamista kohtaan. Monet hankkeista painottuivat kylien rooliin (Kupiainen & Lahtinen 1992, Kallio 1993, Sirkkala 1995, Kilpeläinen & Pohjola 2007). Kiuru (1994) tuotti kotimaisen maaseutupolitiikan tueksi tilastotietoja maaseudun palveluverkon (kaupat, kirjastot, koulut, pankit, postit) harvenemisesta. Anttila (1996) tarkasteli maaseudun palvelujen järjestämistä yleisesti, kun taas maaseudulle muuttaneiden näkökulma (Kytö ym 2003, Kytö ym 2006) haasteeseen sai odottaa tarkentumistaan vuosikymmenen. Sosiaalipalvelujen (Laitinen & Pohjola 2001, Pohjola 2006, Laitinen 2010, Pugh & Cheers 2010) ja kolmannen sektorin (Sirkkala 2005, Pihlaja 2010a,b) näkökulmat ovat saaneet oman vuoronsa tutkimuksen uuden aallon myötä.

Yhdistysten palvelutuotannon menestys voi perustua halpoihin tuotannontekijöihin (vapaaehtoiset, työttömät), ahkeraan työväkeen (kutsumustyöläiset, vapaaehtoiset) tai erityisosaamiseen (asiantuntijat, markkinaraot, vähemmistöt).⁷⁹ Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman mukaan Suomen maaseudulla monia tehtäviä on siirtynyt kunnilta järjestöjen hoidettavaksi (YTR 2009, 55).

Järjestöjen toiminta vapaa-ajan, liikunnan, kulttuurin, taiteen sekä lasten ja nuorisoon erilaisten harrastusmahdollisuuksien parissa on laajaa. Järjestöt järjestävät koululaisten iltapäivätoimintaa. Liikunta-, nuoriso- ja kulttuurijärjestöillä liiketoimintaa on satunnaisesti (Cederlöf 2010, Ruusuvirta 2010). Vaatimattomuuden vastapainona ovat eräiden urheiluseurojen yhtiöittämät liigajoukkueet. Urheiluseurat ovat korvausta vastaan ottaneet hoitaakseen kuntien liikuntapaikkoja ja nuorisoyhdistykset nuorisotiloja. YTR:n (2009, 55) mukaan monien potilasjärjestöjen ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen tarjoamat palvelut, vertaistuki sekä muut toimintamuodot ovat niin merkittäviä, että ilman niitä yhteiskuntamme ei kestäisi lisääntyvästä palvelutarpeesta aiheutuvaa kustannusrasitusta.

Suomen virallinen tilastointi seuraa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon jakautumista sektoreiden kesken (ks. Yksityinen 2010). Järjestöjen perinteisen palvelutoiminnan merkitys on suurimmillaan sosiaalipalveluissa. Terveyspalveluissa osuus on selvästi alhaisempi. Kuntien palvelutuotanto on selvä markkinoiden hallitsija, joka tosin jakautuu kuntiin ja kuntayhtymiin. Tilanteesta riippuen kunnat joko houkuttelevat samoja (maksukykyisiä) asiakkaita omiin yksikköihinsä tai yrittävät siirtää kalliiksi käyviä asiakkaita toisten organisaatioiden vastuulle.

Järjestöjen markkinaosuus asumisen sisältävien yksityisten sosiaalipalvelujen liikevaihdosta ja henkilöstöstä oli noin 50 prosenttia vuonna 2009. Terveyspalveluissa järjestöjen markkinaosuus jää huomattavasti alhaisemmaksi. Järjestöjen palvelutuotannon markkinaosuus on (tilastollisesti) supistumassa sekä yhtiöittämisen että heikomman

78 Valkama (2009) löytää kansalaisen ja viranomaisen suhteesta nämä neljä luokkaa sen mukaan, mikä on kansalaisen vapaus valita palvelujaan suhteessa viranomaisen liikkumatilaan palvelujen tarjoajana.

79 Johtamisen kannalta lienee melkoinen haaste saada pitkäaikaistyöttömien taidot ja motivaatio sille tasolle, että heitä voi ohjata yhtä vapaalla kädellä kuin kutsumustyöntekijöitä tai vapaaehtoisia. Erillisen työnjohtajaportaan tai rahapalkkioihin perustuvan kannustinjärjestelmän luominen taas ei kannata, koska yritykset ovat ulkoisen motivaation hyödyntämisessä selvästi yhdistyksiä edellä.

kasvuhallun takia. Markkinoiden kasvaessa järjestöt tyytyvät usein nykyiseen volyyymiin, kun taas yritykset hamuavat lisää toimintaa. (Laiho & Lith 2011)

Suomessa järjestöjen liiketoiminta on Yhdysvaltoihin ja useimpiin Euroopan maihin nähden vähäistä (Harju 2004, 45). Maa- ja metsätalousministeriö on lasunnossaan todennut, että viime vuosien verotuskohtelu ja hankintalain tulkinnat ovat ajamassa järjestöt pois palvelujen tuottamisesta (OM 2011, 11). Kattavan tilastoinnin puuttuessa asiaa on vaikea ilmaista tätä tarkemmin. Valtiovallan pitäisi kerätä tietoa järjestöjen rahavirroista, toiminnan volyyymista ja tehdyn vapaaehtoistyön tuntimääristä (Harju & Niemelä 2011, 89). Muutoin kolmannen sektorin kehittämisen strateginen suunnittelu on melko mahdotonta.

Useimmat suomalaiset järjestöt eivät koe harjoittavansa liiketoimintaa. Tuloslaskelmissa tarvikemyynnistä ja kirjallisuudesta saadut tulot näkyvät kyseisen toiminnon kohdalla tuottoina, joita vastaavat toiminnan kustannukset. Osa tuloista taas sijoittuu varainhankinnan alle (Harju 2004, 45) Koska kaikki järjestöt eivät ole olleet hirvittävän kiinnostuneita palvelutoimintansa yhtiöittämisestä, ratkaisuksi on tarjottu yhteiskunnallisen yrityksen konseptia. Yhteiskunnallisen hyvän edistämiseen sitoutuva yritystoiminta olisi pehmeä lasku sekä asiakkaille että julkisesta palvelutuotannosta irtautuville työntekijöille, joilla on asenteellisia vaikeuksia siirtyä liiketaloudellisesti johdettuihin yrityksiin (ks. Laiho ym 2011, 42). Yhteiskunnallisen yrityksen tuotemerkki rauhoittaisi asiakkaita ja helpottaisi luottamushyödykkeiden myymistä etenkin sosiaali- ja terveystaloudessa.

Kilpailijoiden etujärjestön eli Suomen Yrittäjien arvion mukaan järjestöjen palvelutuotannon edellytykset kiristyvässä kilpailussa pärjäämiseksi ovat osoittautuneet suhteellisen heikoksi (Tammelin 2011). Etenkin sosiaalipalveluja tarjoavat järjestöt ovat joutuneet ongelmiin yhteiskunnan maksamien avustusten loputtua kilpailluilla markkinoilla (Laiho & Lith 2011, 64). Järjestöt ovat olleet hankaluuksissa palvelutoimintansa kannattavuuden kanssa EU:n valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön kiristyneen soveltamisen myötä (Tammelin 2010). Monet paikalliset yhdistykset ovat riippuvaisia yhdestä suuresta ostajasta, joka on yleensä ollut toimipisteen sijaintikunta. Toisaalta jos valtakunnallinen yhdistys on erikoistunut ja suunnannut palveluja kapealle asiakaskunnalle, ostajia on voinut olla vähän ja toiminta herkkää suurten asiakkaiden linjanmuutoksille. Palveluprosessien muutokset ovat voineet ohjata asiakkaita yleispalvelua antaviin lähiyksiköihin, jolloin erikoistumisen riskit ovat realisoituneet.

Suomen Yrittäjät vastustavat yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin edistämistä, sillä se ei etujärjestön mukaan kiinnosta vakiintuneita yrityksiä. Yleishyödyllisten järjestöjen kiinnostusta yhteiskunnallista yritystä kohtaan yrittäjäjärjestö ei ihmettele, mutta haluaa estää kaikenlaisten tukijärjestelmien luomisen. Yrittäjäjärjestö myös pelkää imagohaittoja, jotka syntyvät käsityksestä, että normaalit yritykset eivät kannata yhteiskuntavastuuta.

Pihlaja (2010a) näkee, että maaseutukunnilla ei ole jatkossa varaa kuin lakisääteisten palvelujen tuottamiseen. Myös Laatu (2009, 82) arvioi, että toimintaedellytysten huonotessa kunnat todennäköisesti alkavat tarjota vain välttämättömiä ja yhä useammin myös alibudjetoituja minimipalveluja. Tällöin maksukykyiset ja hyviä palveluja vaativat asiakkaat siirtyvät yhä suuremmin joukoin kaupallisten palvelujen käyttäjiksi. Asiakaskuntien eriytyemisestä on nähtävissä merkkejä julkisessa perusterveydenhuollossa. Tuotantotavan hajautuminen ja markkinoiden pilkkoutuminen johtaa siihen, ettei kenelläkään ole enää kokonaisnäkemyksiä järjestelmän toiminnasta.

Maaseudun palvelujen saavutettavuusongelmien yleisin ratkaisumalli on liikuttaa palveluja asiakkaiden sijaan, vaikka jotkut modernit toimijat kuten Sitra haluavatkin

mennä terveystietokioskien tapaan sinne, mihin asiakkaat muutenkin menevät. Kysytyimpiä palveluja vietäisiin kuntakeskuksesta kyliin erilaisilla monitoimiratkaisuilla. Työnkuvia moniammatillistamalla voidaan esimerkiksi kirjastoauton käyntiin liittää mahdollisuus hoitaa muitakin asioita. Kyläkaupan tai -talon yhteydessä voi ajoittain päivystää myös kunnan eri osastojen tai valtion laitosten työntekijöitä. On myös mahdollista, että palkattu kyläyhdistyksen vetäjä toimii kunnan palvelujen yhdyshenkilönä, tietotekniikan opastajana sekä kaupallisten palvelujen tarjoajana (kylätalonmies, kotitaloustöissä avustava yleismies, omaishoitajien tuuraaja, palveluseleillä erilaisia yleistehtäviä tarjoava tukihenkilö). Samoista rakenteista hyötyisivät lapsiperheet, yksinhuoltajat ja palveluja satunnaisesti tarvitsevat (sairauden aikana kaupassakäynti, koiran ulkoiluttaminen ym askareet). (Ks. Kilpeläinen & Pohjola 2007, 99, Rosenqvist & Kaipainen 2009b)

Maaseudun palveluissa vallitseva toimintatapa on ollut julkinen tuotanto. Kunnat ja niiden yhteenliittymät ovat tuottaneet pääosan kuntalaisten tarvitsemista palveluista. Kuntien organisoima tuotanto on tuottanut pääosin vakioituja massapalveluja, joilla on haettu kustannustehokkuutta.⁸⁰ Harju ja Niemelä (2011, 24) tosin näkevät, että Suomessa on vuosikymmenien työllä kehitetty yksilöllisiä ja normaalielämään integroivia palveluja, jotka nyt kilpailuttamisen myötä uhkaavat muuttua kohti vakioituja palveluja. Tutkijoiden näkemys on kiinnostava, sillä se eroaa Weisbrodin (1998) teoreettisista työnjakojatuksista.

Pihlaja (2010a,b) ja Harju ja Niemelä (2011, 24) ovat samoilla linjoilla siinä, että maaseudulle syntyy pelkän yritystoiminnan varassa palvelutyhjiöitä. Kirjoittajien ajattelu muistuttaa Valentinovin ja Larsenin (2010) argumenttia, että maaseudun fyysisistä (etäisyydet, harva asutus, huono infrastruktuuri ym) ja kulttuuris-taloudellisista (maatalouden suuri osuus, alhaiset tulot, väestön ikääntyminen, ohuet markkinat, talkooperinne, itsellisyys, kotitalouksien palkattoman työn suuri osuus, imagotekijät ym) piirteistä muodostuu jokin maaseutukohtainen liiketoimikustannus joka haittaa yritystoiminnan toimivuutta. Valentinov (2009) esitti, että tämä ilmiö johtuu markkinavaihdannan ja oman tuotannon erilaisesta rajasta maalla ja kaupungissa. Maaseudulla vallitseva suurempi alttius omaan tuotantoon rajoittaa yhteiskunnallista työnjakoa ja suosii yhdistystoimintaa palvelun tuotantomuotona. Jos tämä ilmiö voidaan empiirisesti todentaa, järjestöille avautuu erityistehtävä maaseudun pienimuotoisen palvelutuotannon varmistajana.

Maaseudun asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseksi tarjouskilpailuja on järjestetty palvelutyhjiöiden täyttämiseksi. Heikon kysynnän alueilla julkinen valta tukisi palvelujen järjestämistä sillä summalla, jonka halvin palvelujen tarjoaja katsoo tarvitsevansa laadultaan kelvollisten palvelujen tuottamiseen. Olennaista on kuntien halu sitoutua rahallisesti tukemaan herkkiä palveluja haasteellisilla toiminta-alueilla.

Maaseudun ohuilla markkinoilla on eletty keskinäisen riippuvuuden asetelmassa. Kunnat ovat tarvinneet palveluja ja kolmas sektori on ollut tuottamassa niitä asiantuntevasti ja edullisesti. Kunnat ovat kuitenkin lähteneet hakemaan palvelujärjestelmältä kustannustehokkuutta. Hankinnat on keskitetty, jolloin niistä vastaavat muut kuin alan sisältöjen asiantuntijat (Särkelä 2011, 15).

80 Esimerkiksi terveydenhuoltojärjestelmää ovat täydentäneet harvoin tarvittavaa erikoisosaamista tarjoavat erikoissairaanhoidon yksiköt. Monirahoitteista järjestelmää ovat täydentäneet vähäiseltä osin yritykset ja kolmannen sektorin toimijat. Yksityislääkärit ovat pääosin tarjonneet varakaille tien jonojen ohi, mutta yksityinen puoli on myös ottanut hoitaakseen kauneusleikkausten tapaisen kysynnän, jota julkinen sektori ei ole halunnut hoitaa.

Uusi julkisjohtamisoppi (NPM) ei enää ole kovin nuori, mutta sen vaikutus Suomessa näkyy toden teolla vasta nyt. Se ei edistä pelkästään yksityistämistä, sillä yhä useammin tilaaja-tuottaja-mallia sovelletaan myös julkisten palvelujen tuotannossa. Sosiaali- tai maaseutupoliittista empiiristä tutkimusta tapahtuneiden muutosprosessien vaikutuksista on silti saatavissa hyvin niukalti (Laatu 2009, 81).

Tavat tuottaa ja tarjota palveluja ovat suuren kiinnostuksen kohteena kaikissa länsimaissa (OECD 2005, 2006, 2007, 2008, 2010; NESTA 2008).⁸¹ Talouskriisiä seurannut julkisen sektorin heikko rahoitusasema pakottaa arvioimaan julkisen vallan maksamien palvelujen järjestämistapoja (ks. Pekurinen ym 2010, Laiho 2011).

Väestön ikääntymistä (ks. OECD 2007, Mäkitalo ym 2010) seuraava työvoimapuola pakottaa pohtimaan myös palvelujen järjestämistä.⁸² Hoiva-alat ja pitkäaikaishoito työllistävät monissa maissa enemmän kuin muut alat (Escribano Sotos & Pardo García 2010). Suuret ikäluokat muodostavat ainutkertaisen haasteen, joka ei vaadi radikaaleja rakenteellisia muutoksia järjestelmiin. Ihmisten elinajan jatkuva piteneminen ei voi olla vaikuttamatta yhteiskunnan pelisääntöihin.

Julkisen vallan rahoituskriisin takia poliitikot ovat yhä ponnekkammin ryhtyneet vaatimaan asukkailta vastuunottoa. Englannin koalitionhallitus puhuu mielellään Suuresta Yhteiskunnasta, joka palaa kohti idyllistä maaseutua naapuriapuineen ja toisista välittämisineen. Todellisuudessa yhteen hiileen puhaltavaa maaseutua, jossa kaikki ovat yhtä suurta perhettä, ei ole koskaan ollut olemassa. Historiallista maaseutua ovat leimanneet erilaiset jaot (isännät vs. rengit, tilalliset vs. maattomat), nälänhädät, taudit, tulvat, sodat ym nykyihmisen kriiseiksi kutsumat tilanteet. (Stepney 2011.)

Tilanteessa, jossa julkinen palvelu loppuu ja jossa markkinat eivät synnytä korvaavaa toimintaa, maaseudun asukkaat ovat pakotettuja ryhtymään yhteistuotantoon (ks. Pihlaja 2010a,b, Warner & Gradus 2009). Pakkokumppanin on tehtävä yhteistyötä, jos hän ei halua tulla toimeen ilman olennaisena pitämäänsä palvelua. Vastuu siirtyy yksilöille ja julkinen valta vetäytyy taustalle. Verkostomaisissa hallintarakenteissa toiminta epäammattillistuu ja riskit hoitovirheistä kasvavat. (Fotaki 2011, 6–7.)

Kolmannen sektorin organisaatioiden vahvuutena on ollut tietyistä kohderyhmistä ja ongelmista kerätty erityistietämys. Kolmas sektori on myös ollut edullinen tapa hoitaa sellaisia palveluja, joita jokin muukin toimija on kiinnostunut rahoittamaan. Monirahoitteiset palveluhankkeet ovat laajentaneet kunnassa tarjolla olevien palvelujen tarjontaa edullisesti, sillä kunnan maksuosuus on voinut suhteellisen vähäinen.

Maaseudun palveluja voitaisiin järjestää nykyistä tehokkaammin siten, että turvauttaisiin järjestöjen kilpailuetuihin. Vapaaehtoisista olisi seuraa vanhuksille, mutta he voisivat toimia myös ammattilaisten taistelupareina tekemässä täydentävää työtä. Kolmannen sektorin yhteistyö epävirallisen sektorin kanssa on suuri mahdollisuus. Vanhukset tarvitsisivat palvelun lisäksi inhimillistä kontaktia. Vapaaehtoisten kykyjä voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän lisähoivan antajina. Ammattilaiset voivat tarjota palvelut, mutta yhdistyksen tarjoama konsepti sisältäisi vapaaehtoisten tarjoaman

81 Esimerkiksi Australiassa tuottavuuskomissio (PC 2010b) on useina vuosina tehnyt jättimäisen urakan mitatessaan eri sektoreiden tuotoksia ja vaikutuksia sekä verratessaan valtion ohjelmia keskenään.

82 Toisaalta ei pidä unohtaa kolikon toista puolta: seniorikansalaiset ovat myös tärkeä voimavara omille yhteisöilleen (ks. Ilmonen 2007, Järvelä & Rosenqvist 2007, CRC 2008a, 3). Eläkeläisillä on laajat suhdeverkostot ja elämäkokemusta työelämävuosiltaan. Hyväkuntoisina seniorit voivat olla avantarvitsijoiden asemesta vapaaehtoistyön tarjoajia, jotka osallistuvat aktiivisesti moniin erilaisiin toimintoihin ja yhteisöihin. Walsh & O'Shea (2008) raportoivat Irlannin kokemuksia aktiivisista vanhusryhmistä. Petriwskyj ja Warburton (2007) ja Warburton ym (2007) ovat selvittäneet Australiassa senioreiden vapaaehtoistyöhön ryhtymiseen liittyviä kannustimia ja esteitä.

epävirallisen tuen. Tässä olisi markkinarako maaseudun yhdistysten palvelutoiminnalle.

Kolmannen sektorin organisaatiot ovat hyviä osallistamaan sidosryhmiä muokkaamaan, valvomaan, suunnittelemaan ja tuottamaan palveluja. Tällainen toimintatapa rakentaa yhteenkuuluvuutta ja saa liikkeelle suurempia joukkoja kuin perinteinen poliittinen toiminta (Kelly 2007). Yhteistuotanto ei silti ole helppo toimintatapa läpivieväksi. Naapuriapu on vähentynyt myös maaseudulla, jossa monet tekevät suurentuneilla maataloilla jo muutoinkin pitkää päivää tai käyvät työssä pitkien etäisyyksien päässä. Hankalat ja aikaa kohtuuttomasti vievät tehtävät jätetään mielihyvin kunnan vastuulle. Lisäksi monet ihmiset käyvät työssä kaupungeissa ja pitävät maaseutua lähinnä virkistys- ja nukkumispaikkana. Monet maalle muuttaneista haluavat nauttia asuinmaaseudusta eivätkä koe, että asumiseen liittyy erityisiä henkilökohtaisia vastuita muista kylän ihmisistä.

Yksilöllistyvässä ajassa ihmisten kiinnostus yhteisiin voimanponnistuksiin ei välttämättä herää lainkaan. On myös mahdollista, että into ei pysy enää yllä, kun taivas sataa räntää ja pitäisi lähteä pimeyteen tekemään omaa työvuoroa kyläkoulun hyväksi. Yhteisen edun talkoissa ongelmana on henkilöiden vapaamatkustaminen. Vaikeammin ratkaistava tilanne on käsillä, kun työntekijä ja avunsaaja ovat eri henkilöryhmiä. Tällöin puhutaan jo vapaaehtoistyöstä, jonka motiiveista on enemmän teoksen muissa luvuissa. Avuntarvitsijoiden omaishoitajien ja sukulaisten kutsuminen suunnittelutaloksiin voi olla hyvä ajatus, mutta hankkeiden toteutusta ei voi enää asettaa ennestäänkin kuormitettujen yksilöiden rasitteeksi. Yhteistuotanto ei siten ratkaise kaikkia ongelmia.

Oikeiden asioiden tekeminen (vaikuttavuus) nähdään yleensä yhteisöjen vahvuudeksi, kun taas tehokkuutta (asioiden tekemistä oikein) pidetään yritysten vahvuutena. Smithin (2010c) mukaan valtiovallan puutteellinen kiinnostus kansalaisten osallistumiseen vaarantaa yhdistyksille sopimuksin siirrettyjen tehtävien hoidon. Ihmiset pitäisi saada jollakin keinolla mukaan toimintaan.

Maaseudulla toimii monenlaisia yhdistyksiä, mutta erikoistuminen ei mene aivan yhtä pitkälle kuin kaupungeissa. Harvan asutuksen oloissa monet asioista kiinnostuneet toimijat osin pakotettuja liittymään paikallisiin yleisyhdistyksiin. Ehkä omaleimaisimpia toimintamuotoja maaseudulle ovat kehittäneet kyläyhdistykset. Maaseudun yhdistysten palvelutoiminnan lippulaivoja ovat monialaiset palvelukeskukset (ks. Lemponen 2004, Sirkkala 2005). Usein yhdistykset hyödyntävät tyhjilleen jääneitä koulurakennuksia, liiketiloja tai vastaavia. Erikoispiirteenä on mökkiläisten ja muiden satunnaisten vieraiden kesänviettopaikkakunnillaan avaamat kontaktipinnat, jotka helpottavat muun muassa kesätapahtumien sponsoreiden etsimistä. (Jeronen 2009, 54.)

Kylissä on haluttu kantaa vastuuta, joten erilaisia taloja ja tiloja on pystytetty sekä palveluita käynnistetty. Monimutkaisemmissa palveluissa työtä on tehty yhdessä ammattilaisten kanssa, jolloin tuotanto on muuttunut kumppanuudeksi tai yhteistuotannoksi. Oman tuotannon kautta saadaan suora vaikutuskanava tuotannon suunnitteluun, jolloin palvelujen laatu voidaan säätää sidosryhmien tarpeiden mukaiseksi. Yhteistuotantoa voidaan käyttää luomaan lojaalisuutta kyläyhteisön omia palveluja kohtaan (Stoker & Moseley 2010, 20–21). Asiakasuskollisuus ei ole asiakkaiden yksityistä etua vastaan, jos palvelu on kilpailukykyinen. Ongelmalliseksi tilanne muuttuu, jos esimerkiksi kyläläisten perustaman kaupan taustajoukot painostavat asukkaita käyttämään jatkossa yksinomaan sen palveluja.

Fotaki (2011, 6) huomauttaa, että yhteistuotannolle on sekä käytännöllisiä että käsitteellisiä rajoitteita. Kansalaisilla ei yleensä ole riittävästi koulutusta ja kokemusta, jotta he voisivat tarjota erikoistuneita palveluja. Palkatun henkilökunnan korvaaminen vapaaehtoistyöllä merkitsee samalla sitä, että osa kustannuksista siirtyy toimintaan osallistuvien itsensä kannettavaksi (Pestoff 2006, 507). Teoreettisesti on epäselvää, kannattaako käyttäjien turvautua omaan palveluntuotannossa muulloin kuin silloin kun välttämättömiä palveluja tuotetaan liian vähän tai ei lainkaan (Bovaird 2007, 856).⁸³

Maaseudulla palveluja on tarjottu monipalvelupisteistä, jolloin toiminnan yleiskustannuksia on saatu jaettua useammalle hyödykkeelle. Yhteisön näkökulmasta lähtevät alueelliset hankkeet ovat tarjonneet lähinnä yleispalveluja; erikoistuneita palveluja asiakkaat ovat hakeneet taajamista. Henkilökohtaistaminen voi tarjota maaseudun kylien palveluntuottajille mahdollisuuden hyödyntää monituote-etuja yhdistämällä monia erilaisia vähäisen kysynnän palveluja samaan organisaatioon. Yhtä hyvin yhdistykset voivat erikoistua ja kehittyä pienellä toimialalla oman markkinarakonsa parhaaksi palveluntuottajaksi. Tulevaisuus riippuu kuitenkin siitä, missä määrin palvelujen käyttäjät kykenevät tekemään valintoja tilanteessa, jossa kunta edelleen hallitsee palvelujen tuotannon kenttää ja pystyy rahoituksen myöntämisen kautta asettamaan rajat muiden toiminnalle.⁸⁴

Henkilökohtaistamisen vaikutuksista maaseutuun on vähän tutkimustietoa. Koska kyse on ajattelutavasta (eikä tarkasta toimenpidelistasta), henkilökohtaistaminen sovittautunee yrityksen ja erehdyksen kautta suomalaiselle maaseudulle. Maaseutu tarvitsee palveluja, jotka on mietitty sektoreiden sijaan asukkaiden näkökulmasta. Alueellinen organisointi on luontevaa, kun palvelujen organisoinnilla ei enää haeta mittakaavaetuja, vaan yksilöllisyyden kautta syntyvää osuvuutta.

Warner ja Gradus (2009) kuitenkin varoittavat, että maaseudulla yksilöllistettyyn kysyntään perustuvat ratkaisut eivät välttämättä saa aikaan tarjontapuolella vastinetta. Tämä johtuu siitä, että kysynnän ennakoiminen, havaitseminen ja siihen vastaaminen on alueellisesti sirpaloituneilla markkinoilla vaikeaa. Ennakointia vaikeuttaa markkinoiden monimutkaisuus, joka erityisesti hoivapalveluissa johtuu epävirallisen (perheet, suku), virallisen (kuntapalvelut) ja yksityisen (yritykset, yhdistysten palvelutuotanto) toiminnan välisten korvaussuhteiden paikallisesta vaihtelevuudesta. Hajautettuun kysyntään vastaaminen aiheuttaa palveluntuottajalle matka- ja liiketoimikustannuksia. Asiakkaiden taas on vaikea kotoa käsin arvioida tarjottavien palve-

83 Ben-Nerin (1986, 95) kuluttajan valvontateoria selittää voittoa tavoittelemattoman organisaation välineenä, jonka avulla kuluttajat voivat ottaa hoitaakseen yrityksen toiminnat. Haltuunotto on tarpeen tilanteissa, joissa yritys toimii ostajan edun vastaisesti. Tilanne syntyy, jos yritys tarjoaa hyödykettä väärinlaatuisena tai haluttuja ominaisuuksia väärin painottaen. On myös mahdollista, että toimintaa ei saada lainkaan alkuun tai yritys rajoittaa hyödykettä paljon tarvitsevien asiakkaiden kysyntää määräkiintiöillä eikä hinnalla. Syntyvä uusi organisaatio voi olla kuluttajajosuuskunta, joka palkitsee uskolliset asiakkaat ostobonusin. Asiakasjohtoinen organisaatio sopii myös hoitamaan lasten koulua silloin kun vanhemmat haluavat mukaan päättämään koulun hallinnosta.

Hansmann (1981) esitti vapaaehtoisten lahjoituksiin perustuvan hintadiskriminaatiomallin. Ratkaisu on toimiva tilanteessa, jossa asiakkaiden maksuhalu ylittää palvelun tuottamiskustannukset, mutta suurten kiinteiden kustannusten takia tuotantoa ei uskalleta aloittaa. Teatteria ylläpitävä kannatusyhdistys voi toimia mallin mukaisesti.

84 Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannukset olivat 20,4 miljardia euroa vuonna 2008. Julkisen tuotannon osuus oli 74, yritysten 17 ja järjestöjen 9 prosenttia. Sosiaalipalveluihin käytettiin yhteensä 8,1 miljardia euroa, josta yksityisten osuus oli 30 prosenttia. Terveyspalvelujen kustannukset olivat 12,3 miljardia euroa, mistä yksityisten osuus oli 23 prosenttia. (Ks. Yksityinen 2010.)

lujen laatua. Koordinointiongelmien takia yksityistä yritystoimintaa on vaikea saada alkuun.

Jos nämä koordinaatio-ongelmat liittyvät palvelutoiminnan aloittamiseen, niin julkisen vallan on syytä pitää keinovalikoimassaan maaseudulle suunnattua erityistukea, jolla voidaan auttaa aloittavia yrityksiä alkuun harvaan asutuilla seuduilla. Palvelutyhjiöiden täyttäminen on erityisen tarpeen siinä vaiheessa, jos Suomessa päätetään seurata Englannin esimerkkiä ja siirtyä sosiaalipalvelujen henkilökohtaistamiseen. Yksilöllisten budjettien antaminen hoitokriteerit täyttävälle avaa mahdollisuuden tuottaa palveluja yhteisöllisesti. Jos kyläläiset tässä yhteydessä näkevät järkeväksi asettaa samaan kasaan keräytyjä yksilöllisiä budjetteja hallinnoimaan sekä palvelujen sisältöjä suunnittelemaan ja toteuttamaan yhteistuotanto-organisaation, niin mikään ei estä koheilemasta, mitä yhdessä toimimalla saadaan aikaan.

Yhdysvalloissa on satelliittitilinpäiden avulla arvioitu, että kotitaloudessa tehtävän markkinattoman työn arvo on 12–80 prosenttia bruttokansantuotteesta (Pratt 2009). Muutokset kotitalouksien tekemän palkattoman työn määrässä aiheuttavat suuria muutoksia maaseudun palvelutarpeessa, joten ihmisten ajankäyttöä olisi syytä seurata osana palvelutarpeen normaalia ennakoimista. Suurperheiden tarjoaman lasten ja vanhusten hoidon vähentyessä ja naisten työssäkäynnin lisääntyessä kunta on joutunut myös maaseudulla ottamaan osan kotityöstä vastuulleen (Jansson 2006). Tutkimus ei kuitenkaan ole ollut erityisen kiinnostunut määrittämään esimerkiksi lasten ja vanhusten hoidon taloudellista arvoa tai perheiden maksettavaksi jäävien hoitomaksujen suuruuden aiheuttamia vaikutuksia palvelujen käyttöön (Warner 2009).

Kolmannen sektorin toiminnasta huomattava osa jää tilastoinnin ulkopuolelle ja sitä myötä ilmeisesti pois myös politiikan asialistoilta. Poliitikot ja virkamiehet eivät tunnu ymmärtävän kansantuotelaskelmien ulkopuolelle jäävän markkinattoman työn merkitystä maaseudulle. Vapaaehtoisten tekemä työ otetaan annettuna. Jos kuitenkin sukupolvien ketjussa kulkenut perinne katkeaa, sen uudelleenaktivointi voi olla vaikeaa yksilöllistyvässä maailmassa. Kuntien rahapula pahenee oleellisesti myös siitä, jos omaishoitajat jonain päivänä alkavat vaatia tehdyn työn huomioon ottamista.

Palvelujen asemaa aluetalouksien elinvoiman säilyttäjinä ja kasvattajina on tutkittu uusilla menetelmillä (Pratt & Kay 2006, Kay ym 2007), jolloin kuva tärkeistä toimialoista on vaihtunut. Lisäksi Pratt (2009) yhdisti panos–tuotos–viitekehityksen ajankäyttötutkimuksiin selvittääkseen kotitalouksien tekemän markkinattoman työn arvon, jolloin erityisesti lastenhoidon merkitys nousee esiin.

Syrjäisellä maaseudulla terveydenhuolto aikaansaa lisäarvoa monella eri tavalla. Paikallisten hyödykkeiden kulutus on ilmeinen vaikutus, mutta epäsuorat vaikutukset ovat mielenkiintoisia. Hoitoalojen ammattilaiset ovat usein yhteisöjen tukipylväitä, jotka toimivat aktiivisesti erilaisissa verkostoissa (Farmer ym 2003, Farmer & Kilpatrick 2009). Maaseudulla myös työnkuvat sekoittuvat kaupunkeja enemmän, mikä lisää toiminnan vaikuttavuutta (ks. Prior ym 2010).

Ovatko koko EU:ssa toteutetut sektoreittaiset harmonisointihankkeet (energia, liikenne ym verkostoalat) myrkyä maaseudulle? Kun markkinat vapautetaan toimialoittain, jää alueellinen arviointi vähemmälle.⁸⁵ Kullakin sektorilla suojataan haavoittuvaiset asiakkaat, mutta heitä ei tunnisteta alueittain. Esimerkiksi sähkön jakelussa

85 Pihlaja (2010a,b) pitää monia palveluja maaseudun kannalta välttämättöminä. Ojala (2010) perustelee suojaavaa näkökulmaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumisella. Toinen peruste on tiettyjen palveluiden verkostovaikutukset. Puhelinverkoston alasajo luo laajenevan haittavaikutuksen: sekä yhteisön jäsenet ovat kyvyttömiä soittamaan muille että muut ovat kyvyttömiä soittamaan yhteisön jäsenille. Postin sulkeminen vaikuttaa yksilöiden lisäksi koko kylään, sillä kyläläisten tulevaisuudenusko ja identiteetti joutuvat uhanalaisiksi.

maaseudun ongelmana voivat olla pitkään kestävät tai usein toistuvat sähkökatkot, mutta kuluttajansuoja kohdistetaan maksukyvyttömille. Maitotilan elanto voi riippua sähkön saannista, mutta sektoraalisessa tarkastelussa tila on sähköä paljon kuluttava suuriasiakas. Jos sektoripolitiikka on harmonisoitu EU-tasolla, juridinen näyttökynnys nousee niin korkeaksi, että ongelmia on vaikea enää saada korjattua jäsenvaltion toimin ja voimin (ks. Sauter 2008, 26–27).

5 HANKINNAT JA KILPAILU

Osassa 5 kuvataan maaseudun palvelujen muutosta julkisen vallan siirtyessä kilpailutamaan palvelujen tuotantoa. Luvussa 5.1 kuvatut hankintamääräykset asettavat rajat sille, missä määrin yhdistyksille on hyötyä niiden sosiaalisista vaikutuksista ja erityiskyvykkyyksistä. Luvussa 5.2 pohditaan kilpailua ja yhteistyötä toimintatapoina. Luvussa 5.3 esitellään sekä kansainvälistä että kotimaista empiiristä tutkimusta, jossa on selvitetty sektoreiden hintakilpailukykyä ja tehokkuutta.

5.1 JULKISET HANKINNAT

Julkisissa hankinnoissa noudatetaan EU:n laajuisesti menettelytapoja, joista on säädetty hankintadirektiivein ja kunkin maan omalla lainsäädännöllä (ks. Laakoli 2008). Suomessa kuntien tekemiä hankintoja ja palvelujen kilpailuttamista säätelevät laki julkisista hankinnoista (348/2007), erityisalojen hankintalaki (349/2007), hankinta-asetus (614/2007) ja laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2010).

Kilpailuttamisvelvoitteen kynnyksarvot määräävät noudatettavat käytännöt. Lainsäädännössä hankinnat on jaettu kolmeen ryhmään: 1) EU:n kynnyksarvot ylittävät suuret hankinnat, 2) kansalliset hankinnat sekä 3) pienet hankinnat. Tavalliset kansalliset tavara- ja palveluhankinnat jäävät kilpailuttamisen ulkopuolelle, jos kynnyksarvo 30 000 euroa ei ylity. Palveluhankinnat on luokiteltu hankintalaissa ensisijaisiin (liite A) ja toissijaisiin palveluihin (liite B). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnat kuuluvat toissijaisten palvelujen ryhmään ja niiden kynnyksarvo on määritelty 100 000 euroon. (Ks. Laakoli 2008 ja muutettu hankintalaki)

Kunnan tulee valita palveluja kilpailuttaessaan tarjouksista halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.⁸⁶ Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka sopii parhaiten hankintayksikön tarpeisiin (ks. Laakoli 2008). Palveluissa käytetään yleisesti hinta-laatusuhdetta kokonaistaloudellisuuden arviointiperusteena. Muita arviointiperusteita voivat olla esimerkiksi toimitusvarmuus, ammattitaito, kokemus ja henkilöstö. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteet

86 Julkisten hankintojen neuvontayksikkö toimii Kuntaliiton organisaatiossa ylläpitäen nettisivustoa (www.hankinnat.fi).

ja niiden painoarvot. Kunnan on tehtävä hankinta mahdollisimman avoimesti. Edullisuus varmistetaan pyytämällä tarjouksia riittävän monelta tuottajalta. Kunnan omilla yksiköillä on oikeus osallistua kilpailuun.

Vaikka EU:n palvelunhankintadirektiivi mahdollistaisi joustavamman menettelyn, kansallinen laki julkisista hankinnoista velvoittaa pääsääntöisesti kilpailuttamaan myös sosiaali- ja terveystalvet, jos julkinen sektori järjestää palvelun muiden palveluntuottajien avulla. Hokkasen ym (2005, 38) mukaan Suomessa pitäisi säätää laki, joka mahdollistaisi maaseudulla nykyistä joustavammat sosiaali- ja terveystalvet hankintamenettelyt. Tämä on poliittinen päätös, johon vaikuttavat eduskunnan voimasuhteet. Eri markkinoiden kilpailullisuutta voi myös arvioida taloudellisena kysymyksenä, jolloin olennaista on markkinoiden epäonnistumisen laajuuden arviointi.

Hankintalaki mahdollistaa sosiaalisten kriteerien käytön julkisissa hankinnoissa hinta-, laatu- ja ympäristökriteerien rinnalla (ks. Laaksonen & Karhu 2007, Kujanpää 2010, Pihlaja 2010a,b). Kunta voi edellyttää valittavalta palvelun tai tavaran toimittajalta, että haluttua palvelua tuottaessaan tai muuta tuotetta valmistaessaan yrityksen on sitouduttava työllistämään tietty määrä alueen pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia (Hänninen 2008, 11). Kun hankintoihin yhdistyy työllisyyden hoitoa, voidaan saavuttaa säästöjä työllisyys- ja sosiaalimenoissa (Karhu 2007, Piirainen ym 2010, 53–54). Siksi on tärkeää, että yhteiskunnalliset hyödyt otetaan huomioon julkisissa tarjouskilpailuissa valintakriteerinä. Kunnan ja valtion ostovoimaa voi järjestelmällisesti käyttää luomaan yhteiskunnallista arvoa (Barraket & Weissman 2009). Hankintaa tekevä yksikkö voi edellyttää, että tarjoajaorganisaation työvoimasta tietty osuus on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä. Jotkut kunnat ovat tehneet päätöksiä sosiaalisten kriteerien käyttöönotosta hankinnoissaan.

EU:ssa kaikki elinkeinotoiminta on samassa asemassa. Yhdistys kelpaa EU:lle kansalaisten etujärjestönä, mutta mitään yleishyödyllisyyteen perustuvaa erityisasemaa taloudellisena toimijana sille ei anneta (Evers 2010a, Romppainen 2007, Ojala 2010). Suomessa kuntien liikelaitoksia vaaditaan yhtiöitettäväksi (ks. TEM 2009) ja säätiöiden (ja samalla myös yhdistysten) valvontaa halutaan kiristää (VTV 2010). Verohallinnossa nähdään, että jotkut organisaatiot voivat olla vain nimellisesti yleishyödyllisiä piilo-yrityksiä (VM 2009). Voittoa tavoittelematon organisaatio voi väärinkäyttää yhteiskunnan tukia ja säännöksiä vallatakseen markkinoita yrityksiltä.⁸⁷ Kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi onkin tehty viime vuosina monia lainsäädännöllisiä tarkistuksia ja muutoksia (ks. TEM 2009).

Rajalinjoista käydään jatkuvaa kamppailua, sillä käytäntö syntyy monissa maissa ennakkotapausten perusteella. Yhdysvalloissa voittoa tavoittelematon organisaatio ei maksa yritysveroä yleishyödylliseen tehtäväänsä selkeästi liittyvästä toiminnasta, mutta muusta toiminnasta organisaatio on normaalisti verollinen. Asetelma luo organisaatiolle houkutuksen rasittaa liiketoimintaa ”ylimääräisillä” yleiskuluilla, kunnes monituoteyritys näyttää kirjanpidollisesti nollatulosta (Weisbrod 1998). Myös Verbruggen ja Christiaens (2010) osoittavat, että Belgiassa voittoa tavoittelemattomat yritykset manipuloivat tuloslaskelmiaan osoittamaan nollavoittoa.⁸⁸ Jos vero- ja tulos-

87 Esimerkiksi yksityisten sosiaali- ja terveystalvetuottajien toiminnan valvonnasta on määräyksiä ja lakeja, joissa määritellään vaatimuksia muun muassa tuottajien toimitiloille, henkilöstövävuudelle ja henkilöstön koulutukselle (TEM 2009, 28–29). Samoja laatuvaatimuksia ei sovelleta julkisen sektorin omiin palvelutuotantoyksiköihin, mikä antaa julkiselle palvelutuottajalle kilpailuedun.

88 Tämä voi tapahtua käyttämällä ylisuuria poistoja. Suositusta on myös ns. harkinnanvaraisten menojen ohjaaminen rasittamaan voittoa tuottavien toimintojen tulosta. Tuottojen hallinta (earnings management) lisääntyy, kun merkittävä osa organisaation tuloista saadaan valtion avustuksena.

kikkailu onnistuu, organisaatio pystyy rahoittamaan missionsa mukaista toimintaa liiketoiminnan tuotoilla maksamatta voitosta veroa.⁸⁹

Suomessa kuntien myöntämistä yleisavustuksista on yhä useammin siirrytty kohde- ja erityisavustuksiin. Järjestöjen tuen ehdollisuus on siten vahvistunut ja omaehtoisen toiminnan tuki on vastaavasti heikentynyt (Cederlöf 2010, 96). Yhdistysten on siten aiempaa vaikeampaa käyttää avustuksia palvelutuotannon tukemiseen, sillä rahoittajat ovat jo ennakoita linjanneet rahan käyttökohteet.

Raha-automaattiyhdistyksen strategiana on suunnata avustukset järjestöjen perustoimintaan (järjestötoiminta, järjestölähtöinen auttamyö, edunvalvonta, vaikuttaminen, vapaaehtoistoiminta, vertaistuki, kehittäminen, asiantuntijatoiminta) sivuuttaen valtiolle ja kunnille kuuluvat tehtävät sekä markkinaehtoiset palvelut (Salokorpi 2010, 16). Tämä on linjaus, jota myös monet muut rahoittajat noudattavat. Voutilaisen (2009, 32) mukaan Helsingin sosiaalivirasto ei myöskään yleensä myönnä avustuksia sellaisille järjestöille, joilta kaupunki samaan aikaan ostaa palveluja. Tukitilanne on selkiytynyt, mutta hintana on voinut olla tiettyjen toiminnallisten synergioiden purkautuminen.

Ydintuotteiden ympärille muodostuneessa aineettomassa palvelutaloudessa verokikkailua on vaikea todistaa.⁹⁰ Kuka tilintarkastaja osaa sanoa, mikä osa organisaation tutkimus- ja tuotekehityskuluista tai tuotemerkin ylläpitokustannuksista on osoitettava millekin tuotteelle? Sama päätelmä on laajennettavissa järjestöihin vuosien mittaan kertyneeseen osaamis pääomaan. Harva organisaatio jättää tilaisuuden käyttämättä silloin, kun kiinni jäämisen riski on vähäinen. Silti ratkaisevaa järjestön oman toiminnan suunnittelulle on sen ydintarkoituksen toteuttaminen eikä se, onko toiminta verollista vai ei.

5.2 KILPAILUN LUONNE

Maaseudulla ei yleensä toimi kuin yksi yritys tietyllä maantieteellisellä alueella. Kilpailu markkinoilla ei ole kovin toimivaa, sillä maaseudun ohuiden asiakasvirtojen markkinoilla ei voi samanaikaisesti olla monia tarjoajia. Aina potentiaalisesti läsnä oleva etäkilpailu maantieteellisesti hajallaan olevien laitosten välillä asettaa silti toimijoiden hinnoittelulle ylärajat (Jansson 2006, 129).

Kilpailu markkinoista (tarjouskilpailu toimiluvasta) voi johtaa kohtuullisen tehokkaaseen lopputulokseen. Palvelujen hinnat pysyvät kurissa myös alueilla, joissa kilpailijaa ei tällä hetkellä ole (ks. Kaipainen & Niskanen 1987, Baumol ym 1982). Käytännön tilanteissa kilpailuttamiseen voi liittyä piilokustannuksia tarjousprosessista, mutta myös laadun määrittely ja valvonta vaikeaa.

Baumolin ym (1982) koeteltavien markkinoiden teoria (KMT) esittää täydellisen kilpailun markkinoista tehdyn yleistyksen, jossa markkinoista käytävä kilpailu on otettu huomioon. KMT on kiinnostunut siitä, voidaanko pysyvää kilpailuetua ylläpitää toimivan kilpailun läsnäollessa. KMT esittää, miten täydellisen vapaa alalle pääsy ja poistuminen hävittävät kaikki samanlaisia hyödykkeitä tuottavien yritysten mahdollisuudet saada keskimääräisen tason ylittäviä voittoja.

89 Verokikkailun mahdollisuus luo kannustimen muodostaa monituoteyrityksiä, joilla on nimellisesti sekä verollisia että verottomia tuotantolinjoja. Yhteistuotanto on liiketaloudellisesti synergiaetuja tuovaa, vaikka kansantaloudellisen määritelmän mukaan mitään yhteistuotannon etuja ei ole.

90 Nokian N95-kännyn kokoamiskustannukset olivat vain kaksi prosenttia myyntihinnasta (Pajarinen ym 2010).

KMT on matemaattinen teoria, joka on sujuvasti johdettu sarjasta abstrakteja – vaikkakin epärealistisia – oletuksia. KMT kuvaa anonyymien toimijoiden luomaa tasapainotilaa, jossa ei tarvita johdon harkintaa tai strategista pohdintaa. Muodollisen tarkkuuden hinta maksetaan siinä, että tulokset ovat hyvin herkkiä pienillekin muutoksille oletuksissa. KMT luo sopivat olosuhteet olettamalla, ettei yritysten välillä ole mitään eroja (edes alalla jo olevien ja sinne vasta pyrkivien välillä). Kaikilla yrityksillä on pääsy samaan teknologiaan. Jos joku yritys asettaa hinnan yli tuotantokustannuksen, se voi varautua uuden yrityksen saapuvan alalle halvemman hinnan turvin. Uusi yritys syrjäyttää olemassa olevan yrityksen täysin. Ylihintoja ei peritä edes lyhyellä aikavälillä, sillä vakiintuneet yritykset osaavat ennakoita seuraukset. Vaikka täydellisen syrjäyttämisen ja viivästetyn reagoinnin oletukset ovat yleisesti epäuskottavia, annettu kuvaus on melko realistinen kuvaus siitä, mitä tapahtuu kunnan järjestämissä tarjouskilpailuissa olemassa olevan palveluntuottajan hävitessä kisan.

Kun empiiriset markkinat useimmiten hylkäävät täydellisen koeteltavuuden oletuksen muun muassa yritysten ja niiden tuotteiden erilaisuuden, uponneiden kustannusten ja muiden liikkuvuusesteiden sekä yritysten strategisen käyttäytymisen takia, teorian suora todistusvoima jää vähäiseksi. Koska KMT kehitettiin kilpailupolittista arviointia silmällä pitäen, sitä voi kuitenkin käyttää tunnistamaan ne kriittiset kohdat, jotka ratkaisevat markkinoista käytävän kilpailun kovuuden.

Kun suuret kansainväliset ketjut voivat osallistua niiden kannalta kiinnostavien toiminta-alueiden tarjouskilpailuihin koko maassa, kilpailulta suojattuja alueita ei oikeastaan jää. Silti on mahdollista, että samanaikaisesti maaseudulla on palveluaukkoja, joissa ei ole asukkaiden kannalta kohtuullisen asiointimatkan päässä yhtään asiointipistettä. Syynä on se, että nämä alueet eivät ole riskien ja tuottojen yhdistelmiltään yksityisiä investoijia kiinnostavia.⁹¹

Rakennuksien uponneet kustannukset vähentävät markkinoiden kilpailullisuutta, sillä alalta poistuminen ei ole vapaata. Yksi mahdollisuus olisi se, että kunta omistaisi palvelulaitosten tilat, jolloin kilpailutuksen kohteena olisi vain palvelutoiminta. Käytännössä kuntien kiinteistöomistuksen lisääminen voi kaatua kunnan suureen velka- taakkaan, jota päättäjät eivät enää haluta lisätä.

Markkinoiden avautuminen voi saada monituoteyritykset vähentämään tuotettujen hyödykkeiden määrää, sillä ne haluavat keskittyä suuremmilla markkinoilla menestyksekkäimpiin tuoteversioihinsa. Organisaatiot säätelevät sekä tuottamiensa hyödykkeiden määrää että niiden markkina-alueiden määrää, joilla ne osallistuvat kilpailuun. Näin muodostuu ketjuyrityksiä, jotka toimivat valtakunnallisesti tai kansainvälisesti sängen kapeasti määritellyllä ydinosaamisalallaan.

Kotimaiset ja kansainväliset ketjut tekevät tarjouksia myös siten, että niillä ei ole valmiina toimitiloja alueella, vaan ne rakentavat edulliset modulitilansa vasta tarjouskilpailun voitettuaan (tai vuokraavat sopivat tilat). Kunta voi tuki vaatia, että palveluntarjoajalla on oltava esittää varmuus tilojen kuntoon saamisesta uuden toimikauden alkaessa. Järjestöjen kannalta nopealiikkeiset kilpailijat ovat melkoinen haaste, sillä omien tilojen rakentaminen on ollut useille yhdistyksille suuri voimanponnistus. Rakennukseen investoituja rahoja ei saada mistään takaisin, jos tarjouskilpailuja ei enää

91 Harvaan asutuilla alueilla voi silti toimia pienyrittäjiä, joiden yrittäjyydessä ja arvomaailmassa muut asiat (itsenäinen päätösvalta, mahdollisuus hyödyntää kykyjään ja taitojaan luovasti, joustavuus) ovat rahaa tärkeämpiä (Benz 2009). Monesti maaseutuyrittäjät eivät julista eettisiä periaatteita tai korosta voittoa tavoittelematonta luonnettaan, sillä elämäntapayrittäjiksi on enemmän ajaututtu kuin hakeuduttu. Pienyrittäjät ovat monesti kotoisin alueelta, jolloin sosiaaliset suhteet (sukulaiset, ystävät) ja merkitykselliset paikat (syntymäpaikka, kesämökki ym) korvaavat muuhun maahan verrattuna vähäiset tulot.

voiteta. Vähävaraiset toimijat tarvitsisivat turvakseen pitkiä sopimuksia, joiden kuluessa olisi mahdollista poistaa suurin osa rakentamisvaiheen kustannuksista.

Yleisesti KMT toimii paremmin suurilla markkinoilla, joilla on paljon mahdollisia kilpailijoita. Organisatoriset innovaatiot, uudet liiketoimintamallit tai tekniset edistysaskeleet voivat myös nopeasti muuttaa markkinoiden kilpailuolosuhteita.⁹² Internetin mukana lisääntynyt nettikauppa on tuonut jokaiseen Suomen kotitalouteen realistisen mahdollisuuden hankkia markkinatietoa ja kilpailuttaa tavarantoimittajia kulutus-työhyödykkeiden suhteen. Sähköinen kaupankäynti ei kuitenkaan suuremmin mullista palvelukauppaa, joten uutta avausta saadaan vielä odotella.

Maaseudun olosuhteita voi kuvata paremmin resurssipohjainen teoria (RPT), joka on luonteeltaan KMT:n peilikuva (ks. Lockett & Thompson 2010). RPT on epätäydellisyyksien teoria, jossa päätelmät perustuvat abstraktien mallien sijaan hieman epämääräisesti muotoiltuihin periaatteisiin, joita voi tulkita monella tapaa. Yritysten resurssipohjassa olevat puutteet selittävät, miksi joku yritys voi ylläpitää kilpailuetua vuodesta toiseen. Ylisuuret voitot ovat seurausta kopiointin vaikeudesta. Yritysten erilaisuus johtuu tuotannontekijämarkkinoiden puutteista ja kunkin organisaation ainutkertaisesta historiasta. Yritysten polkuriippuvainen kehitys tekee mahdottomaksi toistaa täysin samanlaista tilannetta. Jollakin organisaatiolla on edullisempi pääsy resursseihin kuin toisilla. Kun resurssit vielä ovat jäykkiä eivätkä helposti siirry organisaatiosta toiseen, yrityksille muodostuu omintakeinen ydinosaaminen. Yritysjohdon strategioilla on suuri merkitys yritysten pärjäämiseen.

RPT:n avulla voi ymmärtää, miksi järjestöjen palvelutoiminnan ei ole aivan helppo matkia yritysten toimintaa (ja päinvastoin). Jokaisella organisaatiolla on oma ainutkertainen historiansa, joka on muokannut toimijoiden ydinosaamisen nykyisenlaiseksi. Tarjouskilpailun järjestäjä voi tarjousta laatiessaan painottaa kriteerejä niin, että pitkään palveluja tuottaneen paikallisen organisaation ydinosaaminen tulee otetuksi huomioon kokonaisedullisuutta määriteltäessä. Toisaalta kunta voi hakea hakea halpaa hintaa tai painottaa laadullisia tekijöitä niin, että määrittäminen ei satu paikallisen organisaation ydinosaamiseen. Paikallinen organisaatio kohtaa nousevat rajakustannukset tuotettaessa kauempana ydinosaamisesta olevia tuotteita tai tuoteversioita, mikä rajoittaa organisaation kykyä pärjätä tarjouskilpailussa. Kilpailu siten karsii paikallisen organisaation tarjoaman työhyödykevalikoiman laajuutta. Toisaalta jos jokaisen uuden markkina-alueen valtaaminen vaatii uponneen kustannuksen uhraamista, paikallinen organisaatio valikoi tarkasti, mille markkinoille se osallistuu.

Järjestö voi erilaisten kannustimiensa takia olla ratkaisu luottamus- ja informaatio-ongelmiin. Organisaatio vahvistaa vastavuoroisuuden normia jäsentensä joukossa, jolloin voimavarojen yhteen kerääminen onnistuu. Käytännössä ilmiö näkyy yhdistysten kykyinä järjestää talkoita. (Enjolras 2009.)

Toimialojen kilpailutilanteen todellinen luonne ja teorioiden sopivuus toiminnan kuvaamiseen selviää vasta huolellisen analyysin kautta. Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat ovat pienyritysvaltaiset, mikä selittyy osin alan työnteon työvoimaintensiivisyydellä. Osin ilmiössä voi liittyä sote-alojen toiminnan luvanvaraisuudesta, jolloin ehdot on ollut helppo täyttää ammatinharjoittajana. Toiminnan luvanvaraisuus on edelleen laajaa terveyspalveluissa, mutta myös pääosa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajista toimii luvanvaraisissa tehtävissä. Myös yritystoiminnan

92 Nokia sai kokea tämän, kun Apple otti käyttöön kännyköiden kosketusnäytöt ja omaa käyttöjärjestelmää tukevan oheisohjelmien ekosysteemin. Järjestöjen palvelutoiminnan markkinoita taas muokkaa uusi liiketoimintamalli yhteiskunnallisen yrityksen muodossa.

lyhyt historia toimialoilla vaikuttaa, sillä yrityksen orgaaninen kasvu vie aikaa. (Aaltonen ym 2010.)

Vielä 1980-luvulla kunnat hankkivat sote-palveluja pääosin kolmannelta sektorilta, mutta 1990-luvulta lähtien yritysten osuus on kasvanut tarjouskilpailujen käyttöön oton myötä (Kauppinen & Niskanen 2005, 2006, Aaltonen ym 2010). Sosiaali- ja terveystalveissa yksityisen sektorin osuus on kasvanut 2000-luvulla. Yritysten ja järjestöjen osuus on henkilöstömäärillä mitaten merkittävä erityisesti vanhusten palveluissa, joista yli kaksi kolmasosaa oli vuonna 2008 yritysten tai järjestöjen tuottamaa. Lasten päivähoito on pääasiassa julkisen sektorin tuotantoa. (Ailamaa 2011, 4.)

Yrittäjyys on paikallista ja naisvaltaista, sillä etenkin sosiaalipalvelut tuotetaan oman paikkakunnan asiakkaiden tarpeisiin. Sosiaalipuolen asiakaskunta eroaa terveystalveista, sillä kunnat ovat lähes yksinomainen sosiaalipuolen ostaja. Terveystalveilla taas yksityiset, työnantajat ja Kansaneläkelaitos ovat tyypillisiä ostajia. Väestöpohjan pienuus pitää kysynnän rajattuna. Toisaalta yritysten pieni koko estää kuntia ostamista niiltä palvelukokonaisuuksia. Terveystalven palvelut ovat alkaneet ketjuuntua, jotta ketjut voisivat uskottavasti ottaa vastuulleen esimerkiksi kokonaisen terveystalven palvelujen tuottamisen. Kansainväliset ketjut ovat 2000-luvulla kiinnostuneet sote-aloista niiden suuren volyymin takia. Sijoitusyhtiöillä on varaa sijoittaa laitteisiin ja tiloihin, joten niillä on uskottavuutta ja neuvotteluvoimaa. Pienyritysten yhteistyön tukeminen voisi auttaa pitämään maaseudun sote-markkinat kotimaisten pienyritysten ja järjestöjen hallussa. (Aaltonen ym 2010.)

Propper (2010, 8–9) erittelee terveydenhuollon kilpailun lisäämisen vaikutuksia. Yhdysvalloissa on lisätty terveydenhuollon tarjoajien välistä kilpailua. Länsi-Euroopassa on lisätty potilaan valinnanmahdollisuuksia. Nämä eivät ole sama poliittikkavalinta. Palvelun tuottajien kilpailu voidaan toteuttaa ilman, että asiakas tekee valintoja.⁹³ Jos valinnan tekee asiantuntijaostaja, hän toimii portinvartijana sille, millaisia vaihtoehtoja potilas saa käyttöönsä. Koska asiakkaan mahdollisuudet kilpailuttaa lääkäreitä eivät ole maaseudulla realistiset, kunta sopii alueen asukkaiden puolesta keskitetysti pitkäaikaiset palvelusopimukset. Tällöin asiakkaan valinnanvapaudeksi jää lähinnä teoreettinen vapaus vaihtaa kuntaa.

Terveydenhuollossa asiakkaalla on edessään valintojen viidakko, jossa suunnistaminen vaatii asiantuntijan neuvoja tai puolueetonta tiedontarjontaa. Tiedon epäsymmetrisyys tekee kuluttaja-potilaan valinnanvapaudesta jossain määrin utopian, vaikka väestön koulutustason noustessa ja netistä saatavilla olevan käyttäjäpalautteen kasvassa tämä epäsuhta voi hieman korjautua. Asiakas ryhtyy suurisuuntaiseen tiedonhankintaan lähinnä vaarallisten tai kroonisten sairauksien sattuessa lähipiiriin. Kroonisten tautien hoitosuhteet ovat pitkäaikaisia. Hoitavan lääkärin vaihtaminen ei ole järkevää asiakassuhdekohtaisen tietovarannon kertymisen takia. Monesti hoitosuhteet eivät ole anonyymeja markkinasuhteita, joita voisi kilpailuttaa. Hoidon tarjoajalle syntyy siten väkisininkin markkinavoimaa. (Ks. Propper 2010, 8–9)

Markkinoiden käyttöä ehkäisee se, että julkinen valta pyrkii tasapainottamaan kuluttaja- ja kansalaisnäkökulmat käytännön tilanteissa (Warner 2009, 133). Tehokkuuden ohella myös oikeudenmukaisuudella ja kansalaisten tasapuolisella kohtelulla on merkitystä ihmisten hyvinvoinnille. Palvelujen saatavuus ei riipu yksinomaan paikallisesta maksukyvyistä, vaan myös vaihtoehtoisten paikallisten yksityisten tarjoajien

93 Jätehuollossa kunta voi asukkaiden puolesta kilpailuttaa jäteastioiden tyhjennykset asuinalue kerrallaan tai sitten jokainen omakotiasukas ostaa jätekuljetuksen haluamaltaan jäteyhtiöltä (ks. Kaipainen 2006).

määrästä. Tarjonta on tyypillisesti sitä vähäisempää, mitä syvemmillä maaseudulla ollaan. (Warner 2006, Warner & Hefetz 2008).

Talusteorian uskotaan monesti antavan selkeän viestin kilpailun paremmuudesta. Tämä päätelmä vaatii kyllä hieman lisäargumentointia tuekseen, sillä terveydenhuollon markkinat eroavat oppikirjojen täydellisesti kilpailevista markkinoista monissa tärkeissä suhteissa. Ensinnäkin myytävä hoitopalvelu on erilaistettu vähintään maantieteellisen sijainnin suhteen, mutta monesti myös hoitomenetelmän ja -tyylin (esim. päiväkirurgia ja avohoito vs. perinteinen sairaalahoito) suhteen. Toiseksi informaatio on puutteellista, vaikeasti ymmärrettävää ja sen hankkiminen maksaa. Kolmanneksi valtiolta sääntelee markkinoita hyvin monella tavoin siitä huolimatta, että julkilautettu tavoite on jotakin muuta. Neljänneksi hyvin suuri osa hoitopalvelujen tarjoajista ei ole voittoa tavoittelevia yksiköitä, jolloin sekä laitoksen missio että johdon ja työntekijöiden kannustimet voivat poiketa oppikirjan perusmalleista. Keskustelu hybrideistä organisaatioista, joilla on saman organisaation sisällä kummankin sektorin joitakin toimintatapoja ja rakenteita, on vienyt pohjaa pois ideologiselta kamppailulta, jota on käyty palvelutuotannon sektorivalinnasta. (Stoker & Moseley 2010, 20).

Toimialan erityispiirteet voivat johtaa toiminnan hajauttamiseen, jos sama ydinosaaminen sopii lähialueille. Esimerkiksi öljy-yhtiöt mielellään laajenevat yleisiksi energia-yhtiöiksi, joilla on konsernissaan tarjolla ydinsähköä, vesivoimaa, maakaasua ja polttoöljyä.

Pihlaja (2010b, 92) esittää markkinoiden toimivuutta tai toimimattomuutta osoittavan testin luomista. Jos kilpailu ei toimi, julkisen vallan on asiakkaiden suojelemiseksi määriteltävä tärkeiden palvelujen tuottajille yleisen palvelun velvoite ja maksettava käypä korvaus palvelun tuottamisesta. Tuki voitaisiin maksaa EU:n valtiontukimääräysten ja kansallisen hankintalainsäädännön rajoittamatta, kun noudatetaan SGEI-menettelytapoja (ks. Ojala 2010). Haasteena on päättää, mikä teoria toimisi maaseudun kilpailupohdintojen pohjana.⁹⁴ KMT ja RPT voivat antaa varsin erilaisen kuvan käytettävistä menetelmistä ja kilpailun toimivuudesta, vaikka ne kilpailupoliittisesti ajatellen valottavatkin samaa ilmiötä.

Janssonin (2006, 118–119) mukaan alueellisessa tarkastelussa kustannukset minimoiva markkina-alue voidaan määritellä seuraavien tekijöiden avulla: tuotteen (yksikkö)arvo, tuotantolaitoksen kokoon liittyvät mittakaavaedut, kulkuneuvokohtaiset matkakustannukset ja kysynnän tiheys. Mittakaavaedut ja kuljetuskustannukset määrittävät yhdessä sen, missä määrin tuotantoa kannattaa keskittää. Autoistuminen on alentanut asiakkaiden kuljetuskustannuksia, jolloin kauppa on voitu keskittää suuriin ostoskeskuksiin. Palveluissa mittakaavaedut ja siten samalla myös keskittämisen edut ovat kuitenkin selvästi tavarantuotantoa vähäisempiä tuotannon varastoimattomuuden takia.

Käytännön tilanteissa vaihtelu on suurinta hyödykkeen yksikköarvon ja kysynnän tiheyden suhteen. On helppo keksiä palveluja, joissa on suuri (erikoissairaanhoido) tai pieni (siivous) yksikköarvo. Kysynnän tiheys on hankala käsite, sillä siihen vaikuttaa

94 Björkroth ym (2006) esittelevät kilpailuseurannan toteuttamisen periaatteita. Kirjoittajien kunnianhimoinen pyrkimys kaikenkattavan kilpailuseurannan luomiseen liittämällä perinteiseen markkinoiden ulkoisten rakennetekijöiden tarkasteluun yrityskohtaisten kilpailuetetekijöiden tutkimus on hyvä lähtökohta tutkimusohjelmalle. Monia lähestymistapoja sisältävä teoreettinen tarkastelu on kuitenkin sangen raskas työkalu käytännön toimijan käteen. Empiriisten menetelmien kehitys ei ole aivan ehtinyt teoreettisen kehittelyn tasolle, joten kaikenkattavaa testiä ei ole vielä esittänyt. Esitellyt empiiriset yritystason menetelmät vaativat melkoisen erikoistuneita aineistoja, joita ei ainakaan maaseutualueiden tutkimiseen ole saatavissa mistään valmiina. Myöskään mallien ekonometrinen estimointi ei onnistu jokaiselta tiedolta tarvitsevalta.

sekä alueen keskimääräinen väestötiheys että palvelun käyttötiheys (lapset viedään päivähoidon joka arkipäivä, mutta harvoin keskussairaalaan).⁹⁵

Tuottajan kohtaaman hintakilpailun voimakkuuden mitta on kysynnän ristijousto (eli se vaikutus, joka korvaavien tuotteiden hintojen muutoksella on).

Taulukko 2. Kilpailun voimakkuuden arviointi ristijoustojen suuruuden perusteella (Jansson 2006).

	1	10	100	1000	10000
1	1,1	1,3	1,6	2,3	3,8
10	1,6	2,3	3,8	7,0	13,0
100	3,9	6,2	14,3	29,5	62,0
1000	14,3	30,0	63,0	134,0	285,0
10000	62,0	136,0	289,0	621,0	1334,0

Taulukossa 1 on vaakarivillä kysynnän tiheys ja pystyrivillä hyödykkeen yksikköarvo. Taulukon luvut ovat kysynnän ristijoustoja, jotka kuvaavat kilpailun kovuutta. Tulokinta ei ole aivan helppoa, sillä asteikkoa ei voi muuntaa esimerkiksi yhdestä sataan ulottuvaksi, kun maksimipistettä ei tunneta. Suuri luku kertoo, että alueella on ankara kilpailu (ja päinvastoin). Mittarilla voi arvioida sitä, missä määrin järjestön toiminta vääristää kilpailua alueellisilla markkinoilla. Yritysten määrä ei tätä kerro, sillä kalliita palveluja tuottamaan samalle markkina-alueelle mahtuu useampia yrityksiä kuin matalan yksikköarvon markkinoille. Sama koskee myös kysynnän tiheyttä: jos väkiluku on alhainen ja palvelua tarvitaan harvoin, markkina-alue ei elätä yhtään yritystä. Sen sijaan lounasruokia tuottamaan mahtuu maalaiskunnan keskustaajamaan useampi ruokapaikka.

Maaseudulla kaupallisen toiminnan ongelmana on se, että kun investoija ei saa sijoitukseen riittävän varmasti asettamaansa tavoitetuottoa, yritystoimintaa ei lainkaan aloiteta. Alueen asukkaiden yhteenlaskettu maksuhalu voi ylittää toiminnan kustannukset, mutta ongelmana on se, että yritys (tai kunta) ei saa kerättyä kaikille asiakkaille samansuuruisella maksulla riittävästi varoja toiminnan pyörittämiseen. Ihmisille olisi luotava kannustin paljastaa rehellisesti oma maksuhalunsa (hyötynsä) palvelujen suhteen. Yhteistuotanto on yksi ratkaisu, mutta tämä edellyttää ihmisiltä sitoutumista oman palvelun käyttöön ja valmiutta toimia myös vapaaehtoistyössä, jos hintoja ei saada erilaistettua riittävästi vastaamaan hyödyissä olevia eroja.

Jos kysyntä hieman vahvistuu, asutuskeskittymään syntyy yritys, joka on monopoli koko seudulla. Monopoli johtaa sekin hyvinvoinnin menetyksiin korkeiden hintojen ja vähäisen tuotetun määrän takia. Maaseudulla useimmat yritykset ovat paikallisia monopoleja, sillä etäisyydestä asiakkaille aiheutuvat kustannukset antavat yrityksille paljon markkinavoimaa ja hinnoitteluvapautta. Asukkaiden onkin kysyttävä, kumpi on pienempi paha, julkinen, säännelty monopoli vai yksityinen monopoli?

Palveluseleiden (Hipp & Warner 2008, Horne & Shirley 2009) käyttöönotto, tilaaja-tuottajamallit julkisorganisaatioiden sisällä ja palvelujen ulkoistaminen tarjouskilpailujen kautta edustavat kilpailumallin käytännössä näkyviä toimia. Kunnissa palvelu-

⁹⁵ Hyvinvointipalveluiden (sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus, kulttuuri) käyttö kasautuu samoille henkilöille, joten kansalaiskyselyt käyttäjien määristä eivät anna oikeaa kuvaa näiden palveluiden tarpeellisuudesta. Markkinaratkaisu eroaa poliittisesta päätöksenteosta, sillä hyvinvointipalveluissa käyttäjärahoituksen kohtaanto on eri kuin verorahoituksen.

seteleitä on otettu käyttöön kotipalveluissa, omaishoitajien vapaan järjestelyissä sekä vanhusten tukipalveluissa kuten siivouksessa (SM 2006). Lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) perusteltiin asiakkaan valintamahdollisuuksien lisäämisellä.

Julkisten palvelujen rahoittaminen ja tuottaminen on erotettava toisistaan. Monissa kunnissa on siirrytty myös julkisessa tuotannossa hankintamenettelyyn ns. tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönoton myötä. Kun kunta tilaa palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta ostopalveluna, syntyvät niin sanotut näennäismarkkinat, joiden toimintaa ohjataan sopimuksilla (Kähkönen 2007, 25). Kilpailuttamisen käsitteellisiä lähtökohtia selvittävät Fredriksson ja Martikainen (2006) sekä Willberg (2006). Hyvärinen ja Lith (2008) esittelevät kilpailuttamisen⁹⁶ laajuutta suomalaisissa kunnissa.

Monet tulkitsevat kilpailuttamisen ja yksityistämisen yksinomaan poliittisena toimintana.⁹⁷ Levin ja Tadelis (2010) näkevät tilanteessa vaihtosuhteen tuotannollisen tehokkuuden ja oman tuotannon matalien sopimuskustannusten ja hieman alhaisemman tuottavuuden välillä. Maaseudun palvelujen järjestämisen kannalta on mielenkiintoista, että sopimuksen tekoon liittyvät vaikeudet kuten joustavuuden tarve tai kilpailevien markkinoiden puute johtavat yksityisen sektorin käytön vähäisyyteen. Myös palvelun laadun korkealle arvostaminen suosii omaa tuotantoa.⁹⁸

Maaseutualueilla kilpailutus ei ole järkevä toimintamalli, jos tarjonnan vähyys estää kilpailun etuja realisoitumasta. Ohuilla markkinoilla voitaisiin menestyä paremmin lisäämällä yhteistyöratkaisujen käyttöä sekä ihmisten osallistumista palvelujen tuottamiseen ja suunnitteluun. Brittiläinen CRC (2008b, 11) päätelee, että julkisten palvelujen uudistaminen kilpailua lisäämällä on maaseutualueilla usein tehotonta. Yhteistyö ja palvelujen koordinointi ja kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi voivat tarjota parempia tuloksia.

5.3 ONKO YKSITYINEN TUOTANTO HALVEMPAA?

Onko julkinen tuotanto kalliimpaa kuin yksityinen? Teoreettisesti oikea tapa on verrata tuotantoyksiköiden elinikäisiä kokonaiskustannuksia. Yksityisten kustannukset ovat yleensä kerättävissä jollakin erottelutasolla tilinpäätöstiedoista. Kukaan ei kuitenkaan kerää vertailukelpoista tietoa julkisten laitosten kustannuksista. Koska kukaan ei osaa vastata perimmäiseen kysymykseen yksiköiden elinikäisistä kustannuksista, kes-

96 Kilpailuttamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa potentiaalisia palveluntuottajia on useita ja jossa palveluiden järjestäjä pyytää tuottajilta tarjouksia määrällisesti ja laadullisesti mahdollisimman tarkasti yksilöidyistä tuotteista ja ilmoittaa ne kriteerit, joiden perusteella palveluiden tuottaja valitaan.

97 Picazo-Tadeo ym (2011) havaitsivat, että Espanjan kuntakentässä hallitsevien puolueiden ideologialla on vaikutusta yksityistämiseen. Jako ei välttämättä tule esille käytettäessä karkeita vasemisto-oikeisto-mittareita, sillä konkreettisen päätöksen tekee yleensä poliittisen kentän keskustaan sijoittuva iso puolue. Kehitystä ei siten aina voi selittää palvelujen teknisellä luonteella, sillä läpipolitisoituneessa tilanteessa muut seikat ohittavat vaihtosuhteiden pohdinnat.

98 Levin ja Tadelis (2010) käyttävät malliaan apuna tulkitessaan paikallisten julkisten palvelujen yksityistämistä Yhdysvaltojen kaupungeissa. Tutkijat kehittävät liiketoimikustannuksia kuvaavaan mittarin erilaisille palveluille ja osoittavat sen avulla sopimuskustannuksen suuren merkityksen paikallishallinnon osta-tai-tee-itse-päätöksenteossa. Poliittiset mieltymykset laatutason suhteen, sopimusten epätäydellisyyden aste ja palvelun tarjonnan monimutkaisuus ovat kaikki vaikuttavia tekijöitä tuotantotapaa valittaessa. Toisilta julkisilta toimijoilta ostaminen näyttää aineistossa oman tuotannon korvikkeena, joka ei ole suoraan verrattavissa yksityistämispäätökseen. Kaupunkien sopimuskäytännöissä on sisäistä vaihtelua siten, että suurten (tai vähän aikaa sitten yhteen liitettyjen) kaupunkien ostot jakautuvat kaikkein selkeimmin vaihtosuhdemallin ennusteen mukaisesti. Yksityistäminen liittyi vähäiseen rahankäyttöön.

kustelua käydään vakuuttelun hengessä. Huolelliset tutkimukset ovat yleensä tapaus-tutkimuksia. Lopputulokseksi koko prosessista jää, että yksityiset saavat imagoedun toiminnan läpinäkyvyyden perusteella. (Grout 2010.)

Mitä väliä sillä on, mikä sektori palvelut tuottaa? Monien mielestä kilpailu puute tekee julkisesta palvelutuotannosta kallista (Glaeser 2002). Yksityisten toimijoiden rajallinenkin mukaanotto kentälle lisää kilpailun uhkaa ja alentaa toimijoiden kustannuksia. Ilmiössä ei ole kyse yksityisen sektorin ylivoimaisista ominaisuuksista, vaan palveluntuottajien kokemuksesta, että kalleimmat tuotantoyksiköt joutuvat kilpailutetuiksi. Tämän takia yksikkökustannuksia on syytä alentaa jo ennakolta. Kilpailun uhalla on suuri vaikutus ns. helppojen tai marginaalisten palvelujen kustannuksiin (Christoffersen & Paldam 2003). Toimittajan vaihtaminen ei ole uskottavaa, jos siirtymävaiheen kustannukset ovat suuria. (Grout 2010.)

Elinkeinoelämän Valtuuskunnan (EVA) mukaan on selvä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen edellyttää jatkossa suurempaa panostusta yksityisiltä palveluntuottajilta. Esteenä on lähinnä ideologisia syitä ja väärinymmärryksiä. Ideologisia jarrumiehiä ovat ne, joille julkisen sektorin koskemattomuus on asiakas-kansalaisen etua tärkeämpi. EVAn mukaan mikään tutkimustieto ei tue väittämiä ominaisuuksista, jotka katoaisivat sektoria vaihdettaessa. Väärinkäsityksiä taas ylläpitää kärsivillä ihmisillä juttuja myyvä media. Sosiaalipornon ja juoksuhautojen kaivamisen tilalle tarvittasiin rehellistä keskustelua, jossa myönnettäisiin, ettei nykyinen palvelujärjestelmämme ole kaikilta osin paras mahdollinen. EVA ei näe, että palvelujen tuotannossa sektoreiden välillä olisi minkäänlaista laadullista eroa. Valinnassa olisi siten kyse hinnasta, joka kerrottujen esimerkkitapausten valossa on yksityisellä puolella huomattavasti edullisempi. (Apunen 2011.)

Kallion (2010) tutkimuksen Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006 mukaan kansalaiset ovat edelleen hyvin sitoutuneita hyvinvointivaltioon ja julkisesti tuotettuihin hyvinvointipalveluihin. Selkeimmin kansalaisten asenteita erottelevat makrotasolla kunnan poliittiset voimasuhteet ja yksilötasolla vastaajan puoluekanta. EVAn kannanottoihin voisi esittää paljonkin ”lavastettuja” kommenttipuheenvuoroja, mutta keskityn tässä alaluvussa kustannusten edullisuuden arviointiin. Kiihkotonta keskustelua edistää parhaiten tutkimustiedon esittäminen, sillä vain julkiselle kritiikille alistetut raportit voivat antaa luotettavia vastauksia ideologisesti herkkiin kysymyksiin.

Christoffersen ym (2007) vertailivat Tanskassa 1081 alakoulun siivoukustannuksia 189 kunnassa. Siivous on tuotantotekniikaltaan (konekanta ym) suhteellisen yksinkertaista toimintaa, jossa useimmat työvaiheet voidaan vakioida käsikirjoihin. Laadun valvonta toimii eivätkä pienet poikkeamat sovitusta laadusta ole välittömästi vaarallisia oppilaille. Kilpailutus toimii, koska markkinoilla on kansainvälisiä ketjuja, valtakunnallisia yrittäjiä ja runsaasti paikallisia pienyrityksiä. Tarjolla on kolme tuotantomuotoa: a) keskitetty julkinen (19 % kouluista), b) hajautettu julkinen (67 %) ja c) yksityinen (15 %). Tutkijat havaitsivat, että yksityistäminen alentaa kustannuksia noin 30 ja keskittäminen 5 prosenttia. Kustannuserot selittyvät pitkälti tuotannon mittakaavaeduilla.

Warner (2006) on verrannut yhdysvaltalaisten kuntien palvelujen kilpailutuksia. Kunnallisen palvelutuotannon osuus oli suurin maaseudulla. Maaseutukunnat järjestävät palveluja mieluummin yhteistyössä toisten kuntien kuin yksityisten yritysten kanssa. Maaseutukunnat eivät ole palveluyrityksille houkuttelevia markkina-alueita, koska alueella ei ole ostovoimaa. Maaseudulla on kannatusta yksityisomistajuudelle, joten kyse ei ole poliittisesta linjauksesta. Pienten maaseutukuntien asukaskohtaiset

menot ovat lähes yhtä suuret kuin suurkaupunkien, vaikka maaseutukuntien palveluvalikoima on paljon karsitumpi. (Warner 2006, 615–621, 627)

Dijkgraaf ja Gradus (2008) raportoivat Hollannista, että vaikka kustannussäästöjä jätteiden kuljetuksessa olikin aluksi saatu, ne ovat hävinneet myöhemmin ajanjaksoina. Näin on käynyt monesti myös vesilaitosten suhteen (Bel & Warner 2008, 2010, Bel ym 2010). Niissä maissa, joissa yksityistämisen siirryttiin ensimmäisinä (Australia, Iso-Britannia, Uusi-Seelanti, Yhdysvallat) on yhä useammin jouduttu siirtymään takaisin julkiseen tuotantoon kilpailun puutteen, palvelujen laatuongelmien tai tili-velvollisuuden puutteen takia (Warner 2009, 134). ”Kunnallistamisen” yksi selittäjä on kansalaisten tyytyväisyyden ja vaikutusmahdollisuuksien säilyttäminen (Hefetz & Warner 2007). Tosin monilla maaseutualueilla muutos on ollut peruuttamaton, sillä kunnilla ei ole enää kapasiteettia ottaa töitä takaisin.

Comondore ym (2009) tekivät tilastollisen meta-analyysin hoitolaitoksista. Keskimäärin voittoa tavoittelemattomat hoitolaitokset tarjoavat parempilaatuista hoitoa kuin voittoa tavoittelevat. Garcia-Lacalle & Martin (2010) havaitsevat, että maaseudun ja kaupunkien sairaaloiden välillä ei ole eroja toiminnan tehokkuudessa, mutta julkisten laitoksien asiakkaat ovat tyytyväisempiä.

Kunnallisalan kehittämissäätö rahoitti laajan tutkimuskokonaisuuden, jossa katsottiin monesta näkökulmasta kilpailuttamisen vaikutusta kuntien palvelutuotantoon (esim. Okko ym 2007, Valkama ym 2008). Argumentteja löytyi sekä puolesta että vastaan. Muu suomalainen tutkimus keskittyi pitkään kustannusten analysointiin (Moi-sio & Uusitalo 2003, Loikkanen & Susiluoto 2005, 2009). Se, että jokin kunta käyttää palvelun tuottamiseen vähemmän rahaa kuin muut kunnat, ei takaa hyvinvoinnin kasvaneen. Kun tuotos on vaihtelee, ei kustannusten vertailu yksin riitä. Myöskään suoritteiden määrien vertaaminen ei riitä (ks. Kanaoja 2005). Wood ja Leighton (2010) toteavat, ettei edes tuotoksien selvittäminen riitä, vaan on päästävä mittaamaan vaikutusta.

Uudemmat tutkimukset Kangasharju ym (2010) ja Sinervo ym (2010), Sinervo ja Taimio (2011) arvioivat palveluja laajemmin ottamalla huomioon hoidon vaikuttavuutta kuvaavia seikkoja. Tutkimusten tulokset ovat ristiriitaiset sektoreiden edullisuusvertailujen järjestyksen osalta, vaikka aineistot ja tutkimuskohteet ovat melkein samat. Asiakkaiden sijoittamistapa vaikuttaa kunnan vanhustenhuollon kokonaiskustannuksiin.⁹⁹ Kangasharju ym (2010) ja Sinervo ym (2010) osoittavat, että tehostetussa palve-

99 Kangasharju ym (2010) havaitsivat, että avohoidossa (tehostetussa palveluasumisessa) hoidetaan osin huonompikuntoisia asiakkaita kuin laitoshoidossa. Yksityisellä sektorilla hoidetaan parempikuntoisia vanhuksia kuin kuntien omassa tuotannossa, mikä vaikuttaa palveluiden yksikkökustannusten tasoon.

Sinervo ym (2010) havaitsivat, että kunnalliset, järjestöjen ja yritysten omistamat palvelutaloyksiköt poikkesivat toisistaan asiakasrakenteen suhteen. Yritysten ja järjestöjen yksiköt olivat pääasiassa dementiayksiköitä, kun taas kunnallisissa yksiköissä asiakkaat olivat hyvin monenlaisia. Toisaalta kunnallisissa yksiköissä hoidettiin päivittäisissä toiminnoissa apua tarvitsevia asiakkaita, mutta toisaalta kliinisesti vaativia asiakkaita ja näiden lisäksi erilaisista dementiaoireista kärsiviä. Kunnallisten yksiköiden asiakkaat vaativat hieman vähemmän hoitoa, mutta henkilöstöä oli selvästi vähemmän. Järjestöjen yksiköissä oli eniten runsaasti apua tarvitsevia. Järjestöt olivatkin henkilöstö- ja toimintakulujen osalta kalleimpia, kunnalliset yksiköt halvimpia. Kun asiakkaiden hoidon tarve otettiin huomioon, olivat yritysten yksiköt hieman järjestöjen yksiköitä kalliimpia, kunnalliset edelleen halvimpia. Kunnallinen palvelutuotanto osoittautui edullisemmaksi, mutta ero voi selittyä liian alhaisella henkilöstömitoituksella. Ennako-oletukset yksityisen palvelutuotannon halvemmasta kustannustasosta eivät pitäneet paikkaansa. Toisaalta ei voida väittää, että laatuongelmia olisi yksityisissä organisaatioissa enemmän. Osaselitys tulokselle on se, että kilpailutuksissa otetaan henkilöstömäärä huomioon laatutekijänä. Myös yksityisen sektorin tiukempi valvonta vaikuttanee siihen, että henkilöstömäärä yksityisellä sektorilla on paremmalla tasolla.

luasumisessa selkeää paremmuusjärjestystä yksityisen ja julkisen palveluntuotannon välillä ei voida esittää.

5.4 HANKINTOJEN JA KILPAILUTUSTEN VAIKUTUKSET YHDISTYSTEN PALVELUTOIMINTAAN

Yhdistysten toimintaympäristö on peruuttamattomasti muuttunut, kun kuntien hankinnat on avattu kilpailulle. Palvelujen myyminen monopoliostajalle on epäkiitollista työtä, sillä neuvotteluasema ei ole tasapuolinen. Molempien osapuolten on silti syytä muistaa, että kilpailu on hyvä renki, mutta huono isäntä. Kyseessä on myös molemminpuolinen oppimisprosessi. Kähkösen ja Volkin (2008) mukaan vanhuspalvelujen kustannukset laskivat noin puolessa tutkituista tapauksissa, mutta kilpailutusprosessi oli huomattavasti oppikirjaesityksiä monimutkaisempi ja moniulotteisempi.

Yhdistysten on myös opetettava kuntien hankintatoimesta vastaaville vastuunkantoa, jotta he ymmärtävät tarjouskilpailuja järjestäessään vaatia tarjoajilta sosiaalisten ehtojen täyttämistä. Jos tavarantoimittajalle ei aseteta vaatimusta vajaan kunnien tai pitkäaikaistyöttömien käyttämisestä, hintakilpailukykyiset yritykset voittavat tarjouskilpailut. Kunta ei silti välttämättä säästä, koska samat rahat vajaan kunnien joudutaan maksamaan sosiaalitoimen budjetista. Kunnan sisäiset koordinaatio-ongelmat johtavat helposti osittaisoptimointiin, jossa asiakkaita ja kustannuksia siirretään sektorilta toiselle vailla kokonaisnäkemystä kunnan kokonaisedusta.

Koska monissa muissa länsimaissa on jo aiemmin tapahtunut samanlainen kehitys, niiden kokemuksista saamme vertailukohdan omille kokemuksillemme. Kilpailutuksen varhain ja hyvin puhtasoppisesti aloittaneen Uuden-Seelannin kehitys 1980-luvulta nykypäivään antaa vihiä paljon siitä, mitä voi olla tulossa. Järjestöjen näkökulmasta merkittävä muutos oli se, että aiemmin kunnilta vapaasti kohdennettavina varoina saadut yleisavustukset poistuivat ja niiden tilalle tuli sopimuksin ohjattu palveluntuotanto. Sopimusten käyttö ei sinänsä ole paha asia, sillä sopimus ilmaisee vain yhteisymmärrystä siitä, että organisaatiot vaihtavat suoritteita. Useimmat sopimukset ovat maalaisjärjellä ymmärrettäviä järjestelyjä, mutta kilpailutilanteessa ne johtavat monimutkaisten asiakirjojen laatimistarpeeseen. Sopimustekniikkaan ja valvontaa uhratut varat ovat pois palveluntuotantoon käytettävissä olevista resursseista. (Stace & Cumming 2006.)

Kilpailutusprosessin mukana tulee myös muita muutoksia. Yksi on lisääntyvä raportointivelvoite. Toinen on tiukka sopimusten noudattamisvelvoite kirjaimen, ei enää hengen tasolla. Kolmas on mahdollisuus osapuolten vaihtumiseen, mikä aiheuttaa siirtymäkustannuksia sekä asiakkaille että palveluntuottajille. Sopimuksen purkautuessa menetetään asiakassuhteeseen pääomittunut tietotaito, oppiminen, organisaation muisti ja monia henkilösuhteita. Uudelleenjärjestelystä voi seurata mielipahaa, turvattomuuden tunnetta ja katkeruutta. Yhdistysten on entistä vaikeampaa pitää kiinni missiostaan, kun merkittävää osaa toiminnasta ohjaavat rahoittajien kanssa tehdyt sopimukset. (Stace & Cumming 2006.)

Järjestöjen monimuotoinen rahoitus muodostaa monimutkaisen palapelin, joka haluttaessa tekee mahdolliseksi yleisavustusten käyttämisen palvelutoiminnan tukemiseen. Verottajan tiukentuneet vaatimukset kuitenkin pakottavat yhdistykset erottamaan palvelutoimintansa erilliskirjanpidolliseksi yksiköksi, jonka on pärjättävä omillaan. Vaikka toimintavapauden rajoittaminen ärsyttää yhdistyksissä toimivia,

vaikuttavuuden mittaamisen ja osoittamisen kannalta perinteisen yhdistystoiminnan erottaminen palvelutoiminnasta voi silti olla eduksi.

Yhdistysten on hyvä nähdä, missä määrin palvelutoiminta pystyy tuottamaan tuloja yhdistyksen muuhun käyttöön. Jos tuottoja ei tule, jäsenten kannattaa hyvin tarkasti pohtia, missä määrin asiakkaiden etu vaatii oman palvelutoiminnan ylläpitämistä. Kaupallisen toimintatavan toistaminen ei hyödytä juuri ketään, joten toiminnalla on oltava oma profiili. Jos lisäarvoa ei synny, palvelutoiminta on kyettävä lopettamaan, jotta järjestön voimavarat saadaan kohdennettua perinteiseen kansalaisjärjestötoimintaan. Yritykset kykenevät hoitamaan markkinaliiketoimet ja julkinen valta on aina olemassa viimeisenä turvana kaikille kansalaisille.

Jos järjestön palvelutoiminnalla on selkeästi oma konsepti, toiminnasta kannattaa pitää kiinni vaikeinkin aikoina. On hyvä muistaa, että yhdistysten ideaalimalli lähtee liikkeelle jäsenistä ja vapaaehtoisuudesta. Jos vapaaehtoisia saadaan mukaan tukemaan ammatillista palvelutoimintaa, omaleimainen toimintamalli voi suojata palvelutuotantoa ketjujen kilpailulta.

Maaseudulla kilpailutus ei ole kovin toimiva malli, sillä markkinat eivät monesti ole koeteltavia. Kunta ei saa hintaa alas, kun tarjouksen jättää vain yksi toimija. Jos ulkopuolinen kilpailija ilmestyy, se syrjäyttää paikalliseen toimijan kokonaan pois markkinoilta. Seuraavalla tarjouskierroksella ei enää ole mukana paikallista toimijaa, joten kunta on jäänyt ketjuyrityksen kiinnostuksen armoille. Jos tuotto ei osoittaudu riittäväksi, ketju yrittää nostaa hintaa (tai alentaa toiminnan kustannuksia). Jos tämä toiminnan ”kehittäminen” ei onnistu, se jättää kunnan oman onnensa nojaa.

Maaseutukuntien tilanteen tarkastelu resurssipohjaisesta näkökulmasta korostaisi toimijoiden historiallisen kehityksen myötä syntyneitä organisaatiokohtaisia kilpailuetuja, joita ei ole kenelläkään muulla.

Kyläyhdistykset ovat tuottaneet joitakin kunnan maksamia ja kilpailuttamia palveluja, mutta niiden ongelmana on hankintaosaamisen ja ammatillisten kvalifikaatioiden puute. Kyläyhdistys voi tuottaa hyviä palveluja, mutta se ei osaa tuotteistaa niitä tarjouskilpailuformaatin vaatimaan muotoon. Kun näyttö osaamisesta perustuu palkatun henkilöstön suorittamien tutkintojen määrään, laatujärjestelmien käyttöön ja kirjallisiin toiminnan kehittämissuunnitelmiin, yhdellä paikkakunnalla toimiva yhdistys jää tarjouskilpailuissa käytetyillä kriteereillä laatupisteissä hännille. Tarjouskilpailujen kriteerejä pitäisi kehittää sellaisiksi, että ne ottaisivat ihmisarvoisen kohtelun tuttujen ihmisten keskellä paremmin huomioon.

Monet kyläyhdistykset toimivat monipalvelupisteinä (ks. Anttila 1996). Pihlajan (2011) mukaan Kesälahden Hummovaaran kyläyhdistys on tarjonnut kotipalvelujen lisäksi koululaisten iltapäivätoimintaa, ikäihmisille erilaisia tapaamisia, vanhusten ja lasten harrastus- ja virriketoimintaa, ateriapalveluja, kesätöitä nuorille, tukihenkilötoimintaa sekä yhdyskuntapalveluja. Hankinnoissa täytyisi ottaa huomioon kansalaisten kokonaisuus ja määrittää kokonaisedullisin toimintatapa ottaen huomioon toimintaympäristön erikoispiirteet. Jos kyläyhdistyksen kotipalvelujen tuotannon lakkauttaminen uhkaa suurta määrää muitakin kuntalaisten tarpeellisia pitämiä palveluja, hyvinvoinnin menetykset ovat suuria. Ottamatta kantaa Kesälahden erityistapaukseen on mahdollista, että kuntalaisten hyvinvoinnin muutosta tarkkaileva järjestelmä saattaisi hylätä tehdyn ostosopimuksen.

Monituoteyrityksen tuotteiden erilliskilpailuttaminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa maaseudun rajatuilla markkinoilla edullisin tapa tuottaa kuntalaisten palvelujen kirjo ei ole kestävä markkinoista käytävän kilpailun takia (ks. Sharkey 1982, Kaipainen & Niskanen 1987, 43–44). Tällöin tuotantokustannusten kannalta luonnollisena mono-

polina toiminut organisaatio menettää vähitellen kaikki erillisinä tuotteina kannattavat palvelut muille toimijoille ja jäljelle jäävät vain kannattamattomat palvelut, joita kukaan ei muuttuneessa tilanteessa enää halua tuottaa.

Kilpailua kilpailun takia haluava voi tervehtiä ilolla luonnollisen monopolin korvautumista markkinoiden ulkopuolelta paikkakunnalle siirtyneillä toimijoilla. Jopa ketjujen sivupisteet ovat kilpailun kannattajan näkökulmasta terveempi ratkaisu kuin määräävässä markkina-asemassa oleva monitoimiyhdistys. Jos yhteistuotanto olisi ollut halvin tapa tuottaa palvelut, erillistoimijoiden saapuminen väistämättä nostaa tuotantokustannuksia ja sitä kautta kunnan maksuja ja veroja. Kuntaan myös jää monia palvelutyhjiöitä, sillä nämä markkinat eivät enää kiinnosta ketään. Suurella julkisella tuella palvelutyhjiöt voisi saada täytettyä, mutta pienimittakaavainen toiminta olisi yksikkökustannuksiltaan todella kallista.

Ihmisten sitoutuminen omaan kyläänsä ja kylän palvelujen kehittämiseen katoavat kilpailutuksen myötä, kun omaksi koettu kyläyhdistys korvautuu lukuisilla ulkopuolisten omistamilla sivupisteillä (Pihlaja 2011). Yhteistuotantoa on vaikea saada aikaan, kun päätösvalta on hajautunut pitkin maata.

Kilpailu sopimuksista voi muuttua kilpailuksi asiakkaista, jos palvelujen henkilökohtaistaminen etenee. Tällöin sama julkinen rahoitus, joka aikaisemmin maksettiin sopimusten muodossa palveluntuottajille, on jaettavaissa asiakkaille palvelujen ostamista varten. Henkilökohtaistamisen myötä yhdistykset joutuisivat kilpailemaan asiakkaista yritysten kanssa. Yhdistyksillä on vapaus päättää, millaisia palveluja ne haluavat tuottaa. Yhdistysten palvelujen erilaisuus ei enää olisi haitta, vaan kilpailu-etu – edellyttäen, että asiakkaat ovat valmiita maksamaan yhdistysten tarjoamista erityispalveluista ja ydintuotteen lisäosista nyt kun päätäntävalta on heillä. Jos asiakkaat ovat strategisesti vaatineet lisäpalveluja julkisen sektorin maksaessa laskut, niin uudessa tilanteessa lisäpalvelujen kysyntä hiljenee, kun rahat käytetään johonkin muuhun, asiakkaiden hyvinvoinnin kannalta keskeiseksi koettuun.

6 PÄÄMIEHIÄ JA AGENTTEJA VAI TILANHOITAJIA?

Osassa 6 esitellään teoreettinen työkalu, jonka avulla palveluntuotannon osapuolten suhteita voidaan ymmärtää. Luvussa 6.1 esitellään päämies–agentti-rakenne, jossa osapuolille syntyy kannustimia toimia tietyllä tavalla. Malli auttaa meitä ymmärtämään, miksi kunnan omaa tuotantoa on helpompi ohjata kuin yhdistykseltä ostettua. Kunnilla ja palveluntuottajilla toimintaa ohjaavat erilaiset normit, vaikka molemmat haluavat asiakkaan parasta. Malli myös selittää sitä, miksi palveluntuottajilta edellytetään yhteiskunnallisten vaikutusten raportointia.

Yhdistys voi toimia rakenteessa sekä agenttina että päämiehenä. Luvussa 6.2 esitetään tilanne, jossa yhdistys toimii päämiehenä palveluntuotantoa varten perustamalleen yritykselle. Luvussa 6.3 kunta on palveluja tilaava päämies, ja yhdistys on palveluja tuottava agentti.

6.1 YLEISTÄ KANNUSTINRAKENTEIDEN SUUNNITTELUSTA

Jegers (2009, 145) määrittelee päämies–agentti-suhteen sopimukseksi, jossa yksi tai useampia henkilöitä (päämiehet) palkkaa toisen henkilön (agentti) toteuttamaan jonkin palvelun heidän puolestaan siten, että toteutusvaihetta varten agentille on annettava omaa harkintavaltaa¹⁰⁰. Perusongelma on, että päämiehellä ja agentilla on erilaiset tavoitteet. Päämies haluaa, että agentti toimii hänen etujensa mukaisesti, mutta hän ei pysty ymmärtämään kaikkea mitä tapahtuu. Osa asioista ja kehityskuluista johtuu tilannetekijöistä, joihin agenttiorganisaation johto ei pysty vaikuttamaan omilla toimillaan. Koska päämies ei pysty täydellisesti havaitsemaan, mitä tapahtuu, hän joutuu luottamaan siihen, että johto toimii hänen etujensa mukaisesti eri tilanteissa (Tuomala 2009, 119–120).

100 Yrityksen omistaja ja toimiva johto muodostavat teorian tarkoittaman parin. Tosin yrityksissä myös työntekijöillä on omia tavoitteita. Maaseudulla kunta on päämies ja palveluja tuottava kyläyhdistys agentti. Asetelma käytännön tilanteissa voi olla huomattavasti monimutkaisempi, kun otetaan huomioon, että kunta edustaa kuntalaisten etuja. Valtapoliittisissa peleissä ovat virkamiesten lisäksi mukana myös poliitikot. Lisäksi monissa sosiaali- ja terveystaloudissa rahoittaja- ja käyttäjäasiakas ovat eri tahot.

Heti kun julkisesti rahoitetut palvelut on kilpailutettu, kunnan ja palveluntarjoajan suhde muuttuu päämies-agentti-mallin mukaiseksi. Palvelun tuottaja on lähempänä käytännön toimintaa, joten hänelle muodostuu nopeasti informaatioetu. Kirjallisuudessa tämä etu jaetaan kahteen tyyppiin, moraalien rappioon ja käänteiseen valintaan. Moraalinen rappio palvelun tuottaja ei näe riittävästi vaivaa (laiskottelee, tekee sopimukseen sisällyttämättömiä omia töitään, lykkää tarpeellisia, mutta epämiellyttäviä töitä jne.). Koska ponnistelun määrää on vaikea havaita, kunta ei voi korjata tilannetta joutumatta maksamaan valvontakustannuksia.¹⁰¹ Käänteisessä valinnassa palvelun tarjoajalla on parempaa informaatiota palvelun tarpeen tai kustannuksien kehityksestä.¹⁰² (Freyens 2008, 833–834.)

Päämiehen ja agentin suhteessa on kyse informaatio- ja kannustinongelmasta. Millainen kannustinjärjestelmä tarvitaan, jotta päämies saa agentin katsomaan asioita päämiehen näkökulmasta järkevällä tavalla? Agenttiongelmia voidaan ratkaista luomalla taitavasti muotoiltuja kannustinjärjestelmiä, mutta tämän vaihtoehdon toteuttaminen aiheuttaa valvontakustannuksia ja vähentää työntekijöiden sisäistä motivaatiota tehdä kutsumustyötä. Moraalisen rappion tapauksessa ekonomistit ovat esittäneet kannustimia (tehokkuuspalkat¹⁰³ tai voiton jako) tai rangaistuksia (kustannusten jako). Käänteisen valinnan tapauksessa päämiehen on pystyttävä keräämään itselleen sama informaatio kuin agentilla on. Asioiden tutkiminen ennen sopimusta aiheuttaa aika- ja rahakustannuksia eikä toisen käden tutkimustieto ole yhtä varmaa kuin agentin ensikäden tieto ja kokemus. (Freyens 2008, 834.)

Osakeyhtiössä, jossa omistajat eivät suoraan johda yritystä, yksittäisten sijoittajien on hyväksyttävä tietty epämääräisyys, sillä informaation hankkiminen maksaa. Osakkeenomistajat voivat kollektiivinakin vain rajoitetusti valvoa johdon päivittäin tekemiä ratkaisuja, joten heidän on tyydyttävä katsomaan yrityksen markkina-arvon kehitystä¹⁰⁴. Pidemmällä tähtäyksellä osakkaat saavat tietoa siitä, miten yrityksellä on mennyt, mutta edes jälkikäteen he eivät voi tietää täsmällisesti, kuinka suuri merkitys johdon toimilla on ollut tässä kehityksessä. (Ks. Tuomala 2009.)

Agentti voi yrittää vakuuttaa päämiehen siitä, että hän tekee kaikkensa saavuttaakseen päämiehen asettamat tavoitteet. Käytännössä tämä tapahtuu tekemällä agentin valinnanvapautta jatkossa rajoittavia toimenpiteitä (kuten peruuttamattomia inves-

101 Esimerkkinä voi ajatella, että terveyskeskuslääkäri yli-diagnosoi potilaita tilanteessa, jossa hän saa kiinteän korvauksen potilasta kohti. Tarjontajohteisesti luotu kysyntä on kunnalle kallista, sillä lääkärin palkkio on vain osa turhista potilaista syntyvistä kokonaiskustannuksista.

102 Terveysdenhuollossa lääkäri voi ”kuoria kermaa”, koska hän tietää diagnoosin perusteella tuleeko potilaasta aiheutumaan vähän vai paljon kustannuksia. Jos palvelun hinta on kiinteä, lääkäri valitsee asiakkaikseen pelkästään matalien kustannusten potilaita ja antaa kaliiksi käyvien potilaiden hakeutua muualle. Sama analyysi sopii hoitokotiin, joka pohtii uuden asiakkaan vastaanottamista.

103 Maksamalla markkinatason ylittäviä (tehokkuus)palkkoja organisaatio voi varmistaa, että työntekijä ei laiskottele, vaikka valvontaa ei juuri ole. Laiskottelusta kiinni jäänyt ja erotettu työntekijä ei enää saa muualta vastaavaa palkkaa. Yleishyödyllisissä hdistyksissä ylisuuret palkat voivat johtaa henkilökunnan vääränlaiseen valikoitumiseen.

104 On mahdollista, että pörssinoteeratuissa yhtiöissä ulkopuolisen toimijan ostotarjouksen tai vihamielisen kaappauksen uhka parantaa yrityksen johdon toimintaa. Huono johto joutuu irtisanotuksi yritysvaltauksen myötä, jos ulkopuolinen taho havaitsee johdon toimivan yrityksen markkina-arvon kehityksen kannalta epäviisaasti. Kaappaja ei kuitenkaan pääse käsiksi yritysjohtajan sisäpiiritietoon, joten yritysvaltauksen teko on riskialtista toimintaa ja osto voi osoittautua jälkikäteen huonoksi investoinniksi. (Ks. Tuomala 2009)

tointeja, pitkiä sopimuksia, hyväksymällä alhaisen palkan kutsumusammattissa).¹⁰⁵ Sitoutumisen osoittaminen aiheuttaa yleensä liittoutumiskustannuksia. (Jegers 2009, 145.)

Kannustimet saavat ihmiset reagoimaan. Kannustimien suunnittelu organisaation kannalta hyödylliseksi on vaikeaa. Holmströmin ja Milgromin (1991) kouluesimerkissä opettajat ratkaisevat, kuinka paljon he opettavat oppilaille elämässä tarvittavia taitoja ja kuinka paljon he valmistavat oppilaita vastaamaan testiin. Suorituskykymittaus aiheuttaa sekä hyötyjä (opettajien työ tehostuu) että haittoja (opettajat panostavat pitkällä ajanjaksolla vähemmän hyödylliseen työhön). Jos kannustimet suunniteltu huonosti, niihinkin reagoidaan voimakkaasti ja lopputuloksena syntyy paljon tuhoa (vrt. USA:n pankkikriisi). Heikot kannustimet ovat tarpeen, jos toimijan ponnisteluja tai suoriutumista on vaikea mitata tai toimijan on vastattava monista tehtävistä. (Roberts 2010.)

Kolmannen sektorin työntekijät arvottavat suhteensa asiakkaisiin hyvin korkealle. Asiakassuhteen toimivuus menee monesti jopa kunnan kanssa tehdyn sopimuksen noudattamisen edelle (Smith 2010d). Yhdistysten sosiaali- ja terveystalvetuotannossa työskentelevät monesti kokevat, että sopimusten ehdot johtaisivat kirjaimellisesti toteutettuina hoidon vaikuttavuuden heikkenemiseen. Agentti haluaa, että kukin asiakas saa niin hyvän hoidon kuin mahdollista (laadullinen tavoite), kun taas päämies haluaa, että työntekijä hoitaa niin monta asiakasta kuin mahdollista (määrällinen tavoite). Erilaisen näkemyksen takia kutsumustyötä tekevät työntekijät poikkeavat sovittusta asiakkaan eduksi. (Cribb 2006, 12.)

Sopimukseen kirjataan virkamiesten sanelusta julkisen sektorin käyttämät tarkat kelpoisuusehdot ja muut määräykset. Konflikteja syntyy, koska yhdistykset ovat oman perinteensä mukaisesti joustavampia asiakkaidensa elämäntilanteiden muutoksille. Julkinen valta ei voi olla näin ymmärtäväinen. Yhdistykset ovat myös kiinnostuneempia auttamaan kohderyhmään kuuluvaa asiakasta kuin arvioimaan palvelun vaikuttavuutta tai asiakkaan kelpoisuutta, joten kiireessä karsitaan ensin paperitöistä. Julkinen valta edellyttää aina sopivuuden tutkimista ja dokumentointia, sillä vaikuttavuutta voidaan arvioida ainoastaan kelvollisten asiakkaiden osalta. Toisaalta yhdistykset saattavat hylätä asiakkaita, jotka eivät sovi heidän missioonsa tai toimintatapaansa. Julkinen valta ei helposti hyväksy, että uskonnolliset yhteisöt syrjivät uskonnottomia tai muun uskoisia. Kiistaa syntyy myös siitä, jos yhdistyksen palvelukotiin ei hyväksytä vaikeasti mielisairasta. Suorittava osapuoli näkee ratkaisun yhteisöllisen toimintakonseptin kohtaamattomuuden kannalta perusteltuna, kun taas ostava osapuoli epäilee kerman kuorintaa asiakkaita valikoimalla. (Smith 2010d.)

Cribbin (2006, 12) mukaan agenttiteorian oletukset ihmisten oman edun tavoittelusta ja tästä seuraavista ongelmista eivät sovi yhteisöllisten organisaatioiden maailmaan. Tilanhoidoteoria, joka perustuu tavoitteiden samansuuntaisuuteen, luottamuksellisiin suhteisiin ja epäitsekkään käyttäytymisen yleisyyden tunnustamiseen, voi olla tie eteenpäin (Davis ym 1997).¹⁰⁶ Tällöin otettaisiin lähtökohdaksi se, että ihmiset työsken-

105 Suomessa hallitusohjelmista näyttää muodostuneen puolueille tärkeä käsien sitomisen ja ennakosittoutumisen väline, jolla rajoitetaan puolueiden myöhempiä kannanottoja. Psykologia pitää joustavuutta myönteisenä henkisenä ominaisuutena, mutta kansanviisaudet painottavat sanansa pitämisen tärkeyttä. Muuttuvissa olosuhteissa kantojen lukkoonlyönti vuosiksi eteenpäin voi olla haitallista, sillä alkuperäiset perusteet toiminnalle ovat voineet kadota.

106 Cribb (2006, 15) ei usko kaikkien ongelmien ratkeavan uuden teorian lanseerauksen jälkeen. Tilanhoidoteoria on testaamaton sekä yleisesti että vapaaehtoisjärjestöjen toimintakentällä. Tutkija ei innostu luomaan tilanhoidajasta ruusuista kuvaa tai esittämään väitteitä, joita ei voida vahvistaa.

televät pikemmin organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi kuin oman edun takia.¹⁰⁷ Jaettujen tavoitteiden myötä valvontaan ja ulkopuolisiin tarkistusmenettelyihin tarvitsee uhrata vähemmän voimavaroja, mikä näkyy toiminnan laadun parantumisena.

Taulukko 3. Agenttiteorian ja tilanhoitajateorian erot (Davis ym 1997, van Puyvelde ym 2011).

Ulottuvuus	Agenttiteoria	Tilanhoitajateoria
Teoreettinen pohja	Taloustiede	Psykologia ja sosiologia
Lähestymistapa	Valvonta (epäluottamus)	Yhteistyö (luottamus)
Päämies-agentti-suhde	Tavoiteristiriita	Yhteensopivat tai samansuuntaiset tavoitteet
Agentin motivaatio	Pääosin ulkoinen	Sisäinen
Organsiaatioon samastuminen	Matala samastuminen	Korkea samastuminen
Ihmisten käyttäytymisoletus	Yksilöllinen	Kollektiivinen
Hallintamekanismi	Valvonta ja kannustimet	Voimauttavat rakenteet

Taulukossa näkemyserot kärjistyvät. Todellinen tilanne on monimuotoisempi (ks. Steinberg 2008). Freyn ja Jegenin (2001) katsauksen jälkeen monet uudet agenttiteoriaa käsittelevät laatulehdissä julkaistut taloustieteen artikkelit selvittävät sisäisen motivaation vaikutuksia. Kiinteisiin palkkoihin ja palkkioihin perustuvat heikot kannustimet ovat myös nousseet rahoituskriisin myötä vakavasti otettavaksi vaihtoehdoksi bonus- ja optiojärjestelmille. Talusteoriakaan ei väitä, että kaikki toimijat käyttäytyvät itsekkäästi – valvonta on pikemminkin varotoimi, jota tarvitaan kumppaneiden luotettavuuden etukäteen arvioinnin vaikeuden takia (Grunde 2008, 143). Valtavirran suhteen on silti oikeutettua sanoa, että taloustieteessä epäluottamus on vallitseva oletus.

Taloustieteilijät näkevät yrityksen keskeisinä talouden toimijoina, kun taas yhteiskuntatieteilijät ovat olleet kiinnostuneempia yhdistysten toimintamalleista. Tämä raportti osuu harmaalle vyöhykkeelle, koska pääasiallinen kiinnostus kohdistuu yhdistysten palvelutoiminnan kilpailukykyyn.

Hallitusten jäsenten on usein vaikea uskoa, että heidän organisaationsa johtajat voisivat käyttää asemaansa omien tavoitteidensa ajamiseen. Jos tämä on tilanne, tilanhoitajamalli selittää tilanteen paremmin. Jos kuitenkin hallituksen ja toimivan johdon välillä on linjaerimielisyyksiä, agenttiteoria auttaa ymmärtämään osapuolten kantoja. Cribbin (2006) luoma vastakkainasettelu tilanhoitaja- ja agenttiteorioiden välillä on Jegersin (2009) mielestä enemmän näennäinen kuin todellinen. Molempia lähestymis-

107 Uuden-Seelannin viranomaiset kritisoiivat tilanhoitajateoriaa siitä, että julkisen palvelun etiikkaan sisältyvät jo tilanhoitajalle asetetut ominaisuudet. Palvelutuotannon voimavaroja ei voi siirtää yhteiskunnassa sektorilta toiselle ilman lakiteitse toimeenpantavissa olevaa sopimusta. Tämä ei ole sama asia kuin vaatimus alistumisesta ja oman harkintakyvyn hukkaamisesta. (Stace & Cumming 2006, 15–16.)

tapoja voidaan käyttää, koska niiden välillä on lähinnä täydentävä suhde.¹⁰⁸ (Ks. Van Puyvelde ym 2011.)

Tilanhoitaja on malliteknisesti määriteltävissä agenttisuhteen ääritapaukseksi, jossa päämiehen ja agentin tavoitteet ovat samat (ks. Caers ym 2006, 2009). On empiirinen kysymys, kuinka yleisiä agentti- ja tilanhoitajasuhteet ovat yhdistysten sisäisissä ja ulkoisissa sidosryhmäsuhteissa. Davis ym (1997) ja Tosi ym (2003) osoittavat katsauksissaan, että kummallekin teorialle on empiiristä tukea. Myös Du Bois ym (2009) havaitsivat voittoa tavoittelemattomalla koulutuslalla todisteita sekä agentti- että tilanhoitajasuhteista.

Hyväksyn, että sekä agentti- että tilanhoitoteoriaa tarvitaan ymmärtämään päämiehen (hallitus) ja agentin (johto, työntekijät) välistä suhdetta yhdistyksissä. Seuraava vaihe on kysyä, mitä voidaan tehdä organisaation sisäisten hallintaongelmien ratkaisemiseksi. Kirjallisuus tarjoaa kahta ratkaisutapaa. Ensiksi yhdistys voi ottaa käyttöön suoriutumiseen perustuvat maksujärjestelmät. Kaikki organisaatiot joutuvat kohtaamaan kannustinkysymykset, mutta ratkaisu voi olla erilainen yhdistyksessä ja yrityksessä. Yhdistyksen ja julkisen sektorin kannustinjärjestelmä vaatii tuekseen suorituskykymittauksen, koska markkinahintoja ei voida käyttää toimintojen ohjaukseen. Toinen ratkaisu perustuu johtajien ja työntekijöiden valikointiin. (Ks. van Puyvelde ym 2011.)

Organisaation ulkopuolisiin suhteisiin sovellettuna suoriutumisesta maksaminen näyttää seuraavalta. Päämies (kunta) voi yrittää yhdenmukaistaa omat tavoitteensa agentin (yhdistys) kiinnostuksen kanssa tarjoamalla sopimusta, jossa korvaus on muutettu panospohjaisesta lopputulospohjaiseen. Kunnalla ja yhdistyksellä on yhteinen etu saada organisaation toiminta kuntoon, jos vain yhdistysten suoriutumisen mittaamiseen liittyvät ongelmat saadaan ratkaistua (ks. Jobome 2006). Kriitikot eivät usko, että mittaaminen onnistuu (ks. Caers ym 2006). Yhtenä syynä on, että yhdistysten monimutkaiset, vaikeasti määriteltävät tavoitteet eivät ole helppo kohde mitattavaksi. On myös mahdollista, että rahamääräiset palkkiot syrjäyttävät työntekijöiden sisäistä motivaatiota. Hankkeessa onnistumiseksi vaaditaan radikaalimpi uudistus, jossa painopiste siirretään organisaation toiminnan arvioinnista yhteiskunnassa tapahtuneiden oikeansuuntaisten tapahtumaketjujen palkitsemiseen. (Ks. van Puyvelde ym 2011.)

Teoriasta on siirrytty käytännön sovelluksiin David Cameronin johtamassa Englannissa, missä koalitionhallituksen keskeinen tavoite julkisten palvelujen uudistamisessa on maksaa palvelujen tuottajille saavutetuista tuloksista ja vaikuttavuudesta (ks. Cumming ym 2009, Sturges & Cumming 2011).¹⁰⁹ Enää ei haluta maksaa käytetyistä panoksista tai nähdystä vaivasta. Dickerin (2011) mukaan vankeinhoidon vaikuttavuutta haetaan sitä kautta, että osa maksusta sidotaan siihen, kuinka moni vanki joutuu vuoden sisällä rangaistuksensa päättymisestä uudestaan vankilaan. Vastaavanhenkisiä muutoksia on tekeillä pitkäaikaishoidossa (Sultan 2011) ja työttömyydestä työelämään valmentavissa ohjelmissa (Cumming 2011). Uudenlainen vaikuttavuuteen perustuva maksaminen voi sopia joillekin toimialoille, mutta on varmaa, että jotkut kokeilut myös epäonnistuvat.

108 Du Bois ym (2009) tutkivat Belgiassa alakoulujen johtajien ja johtokuntien asenteet. Yleensä henkilön oma ideologia oli tärkein asia koulun johtokunnan jäsenille, kun taas johtajat pohtivat henkilökunnan ja oppilaiden tyytyväisyyttä. Tavoitteiden ero on siten selkeä, mutta on vaikea sanoa, onko koulun ja yhteiskunnan etu, että johtajat sivuuttavat omien sidosryhmiensä etuja yksisilmäisesti ajavien johtokunnan jäsenten mielipiteet.

109 Ei ole varmaa, että Englannissa asetetut vaikuttavuustavoitteet on sovittu yhdistysten kanssa, sillä kyse voi olla yksipuolisesta, rahoittajan toteuttamasta maksamisperusteen muutoksesta.

Koska suoriutumiseen perustuvat johdon palkkausjärjestelmät eivät ole yhdistyksissä yleisiä, Jobome (2006) esittää, että yhdistysten hallitusten kannattaisi keskittyä parantamaan johtajien rekrytointia. Yhdistyksissä johtopaikoille hakeutuu ihmisiä, jotka välittävät keskimääräistä johtajaa vähemmän rahamääräisistä eduista. Yhdistysten vetäjiä kiehtoo omien oivallusten ja maailmankatsomuksen muuttaminen käytännön toiminnaksi. Palkaton ylityö hyvittyä epätavalliseen toiminnan tuomalla tyydytyksellä. Matala palkka taas luo pohjaa johtajien valikoitumiselle sisäisen motivaation eikä ulkoisten tekijöiden perustella (Handy & Katz 1998). Yhdistysten johtajat olisivat tämän näkemyksen mukaan hyvin samanlaisia kuin yhteiskunnallisten yritysten yrittäjät, mutta ilman tarvetta hankkia toiminnalle rahoitusta.

Sisäisen motivaation kirjallisuus tutkii eri tavoin kannustuvien ihmisten sijoittamista ominaisuuksiltaan vaihteleviin työpaikkoihin (Dixit 2002, Besley & Ghatak 2005, Francois 2007, Prendergast 2007, 2008, Delfgaauw & Dur 2007, 2008, 2010). Mallit perustuvat joko moraalisiin rappioon (esim. Besley & Ghatak 2005) tai käänteiseen valintaan (Handy & Katz 1998, Delfgaauw & Dur 2007, 2008) tai molempiin (Francois 2007, Prendergast 2007).¹¹⁰

Caers ym (2009) mukaan työntekijä voi tavoitella omaa, asiakkaiden tai organisaation parasta. Kun tavoitteiden välillä on eroja (esimerkiksi osa asiakkaista on maksukyvyttömiä), syntyy päämääräongelma. Mansbridge (2009) ei näe malleja puhtaina – käytännössä kyse on siitä, mikä tavoite on ensisijainen ja mitkä tavoitteet toissijaisia.

Janssonin (2006) mukaan Ruotsissa yksityisten hyödykkeiden tuotanto julkisella rahoituksella (ns. meriittihyödykkeet kuten koulutus ja terveydenhuolto) vie paljon suuremman osan valtion budjetista kuin varsinaiset julkishyödykkeet (maanpuolustus, tieteellinen perustutkimus, liikenneväylät ym). Tämä havainto pätee yleisesti länsimaissa (Tuomala 2009). Julkinen valta ei tyydy rahoittamaan meriittipalveluita, vaan se haluaa myös tuottaa nämä palvelut, usein vielä keskitetysti hallinnoituna (Acemoglu ym 2007).¹¹¹

Meriittihyödykkeiden julkinen tuotanto voi olla järkevää. Jos urasuuntautuneet työntekijät voivat valita joko yhteiskunnallisesti hyödyllisen tai tuhlavan, mutta palkkaukseen vaikuttavan, vaihtoehdon, lopputuloksena on yhteiskunnallista tuhlausta. Markkinat eivät pysty rajoittamaan vahvojen kannustimien yksilöissä synnyttämiä paineita. Organisoituneet yritykset voivat rajoittaa kannustimien tehoa yksilöihin jakamalla työntekijät tiimeihin ja maksamalla kaikille tiimin keskimääräisen suoriutumisen mukaan. Yritysjohdolla on kuitenkin sisäpiiritietoa yksittäisten tiimin jäsenten toiminnasta. Koska yritykset kilpailevat markkinoilla, yritysjohdolla on paineita palkata huipputyöntekijöitä salaisesti. Lopputuloksena yritykset eivät pysty sitoutumaan heikkoihin kannustimiin. Kun sekä anonyymit markkinat että organisoituneet yritykset

110 Delfgaauw ja Dur (2010) laajentavat kirjallisuutta ottamalla mukaan johtajien kyvykkyyden, jolloin he voivat osoittaa, että jopa ilman informaation epäsymmetrisyyttäkin sisäisesti motivoivat työpaikat ovat huomattavasti parempia. Mallin mukaan kyvykkäimmät johtajat hakeutuvat yksityiselle sektorille. Jos kolmannen ja julkisen sektorin johtajat ovat keskimäärin vähemmän kyvykkäitä, he palkkaavat organisaatioonsa enemmän henkilökuntaa (vrt. Niskanen 1971). Hieman suurempi, mutta sisäisesti motivoitunut organisaatio voi olla kustannustehokas toimintatapa. Koska yhteiskunnan tilanne on tasapainossa, kyvykkäämpien henkilöiden houkuttelu yksityiseltä sektorilta julkisen sektorin palkkoja nostamalla vähentäisi hyvinvointia. On kaikille parempi palkata vähemmän kyvykkäitä, mutta sisäisesti motivoituneita ihmisiä pienemmällä palkalla julkisiin palveluihin.

111 Viranomaisten pyrkimys kasvattaa omaa budjettiaan (Niskanen 1971) selittää, miksi julkisella hallinnolla on taipumus kasvaa liian laajaksi. Teoria ei kerro, miksi julkinen valta useammin laajentaa toimintaansa sairaaloihin kuin vaikkapa elintarviketeollisuuteen.

epäonnistuvat sitoutumaan, julkisen vallan tuotanto on järkevä ratkaisu. (Acemoglu ym 2007.)

Missä määrin palvelutuotantoa harjoittava yhdistys tai yhteiskunnallinen yritys pystyy sitoutumaan heikkoihin kannustimiin? Kilpailu aiheuttaa niillekin paineita, mutta voiton maksimoinnin puuttuessa ne voivat sitoutua asiakkaiden hyvinvoinnista huolehtimiseen. Ongelmaksi voi muodostua rahoittaja-asiakkaan vaatima ulkoinen valvonta, joka pakottaa organisaatiot elämään suorituskykykymittareiden ehdoilla.

6.2. JÄRJESTÖ PÄÄMIEHENÄ JA YRITYS AGENTTINA

Van Puyvelde ym (2011) näkevät, että kansainvälinen taloudellinen tutkimus tilanteesta, jossa yhdistys tarvitsee toisen organisaation tuottamia palveluja, on lähes olematonta. Yksi syy tutkimuksen puutteeseen on se, että varakaskaan yhdistys ei yleensä ulkoista palveluja toiseen organisaatioon, vaan palkkaa lisää henkilökuntaa tekemään nämä työt. Mainittavia poikkeuksia ovat maine- ja viestityspalvelut, joissa toimijan riippumaton asema on olennainen osa kokonaisuutta. Tilintarkastus on selkein esimerkki luottamusta ylläpitävästä toiminnasta, jossa ulkopuolinen palveluntuottaja asemallaan vahvistaa yhdistyksen kirjanpitotietojen oikeellisuuden.

Hokkasen ym (2005) mukaan järjestöjen edustajat näkivät yhtiöittämisen synnyttävän verotusongelmia, sillä yleishyödyllisen aseman menetys tuo arvonlisä- ja tuloerot. Lisäksi tunnistettiin mahdolliset synergiaetujen menetykset, kun kontakti edunvalvonnan ja palvelutuotannon välillä heikkenee. Jotkut pohtivat voittoa tavoittelemattoman yhtiön perustamisen etuja ja haittoja. Harvat mielsivät, että ohjaussuhteessa tapahtuisi peruuttamaton muutos yhtiöittämisen yhteydessä.

Hokkanen ym (2005, 30) mukaan yhdistyksessä on pohdittava huolellisesti, minkä tyyppistä yhtiön toiminnan halutaan olevan. Yhdistys voi perustaa

- a) liiketaloudellisesti toimivan yrityksen, jonka tehtävänä on yhdistyksen varainhankinta.
- b) yhteiskunnallisen yrityksen, joka voi tuottaa tai olla tuottamatta voittoa.
- c) voittoa tavoittelemattoman palvelutuotantoyksikön, joka toteuttaa yhdistyksen ydintehdävää.

Vaikka yhdistys tekee valinnan a), jäsenet monesti ajattelevat, ettei mikään ole muutunut. Myös Hokkanen ym (2005, 30) kirjoittavat "voiton tavoittelu ei estä sitä, että yrityksen taustalla ovat samat arvot kuin järjestölläkin". Voin tulkita, että kirjoittajat (joko tietoisesti tai tiedostamattaan) kannattavat tilanhoitajateoriaa. Jos kuitenkin kaikista vaihtoehdoista a), b) ja c) seuraa sama lopputulos, niin yhdistyksen kannalta koko valintatilanne on tyjänpäiväinen. Organisaatioteorian (ks. Prendergast 1999, Jegers 2009, Posner 2010) kannalta muutos on suuri, sillä yhdistyksen ja yrityksen kannustinrakenteet ovat erilaiset.

Monilla voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla (esimerkiksi yliopistoilla) on useita toimintoja, joista osa on mukana konsernissa mission ja osa varainhankinnan takia (Weisbrod ym 2008). Monirahoitteisuus (Froelich 1999, Sirkkala 2005) ei takaa, että samat arvot ohjaavat yhdistystä ja sen perustamia yrityksiä. Koko agenttiongelmasta syntyy siitä, että näin ei yleensä ole¹¹² (ks. Dixit 2002, Pendergast 1999, 2007, 2008, Jegers 2009, Tamburrini 2009a,b). Kilpailutilanne voi pakottaa yhdistyksen omistaman yhtiön toimimaan täysin kilpailijoiden kaltaisesti, jolloin arvoista ei kannata puhua erottautumiskeinona (Weisbrod 1998).

112 Toki voimme pohtia sitä, kohdistuvatko nämä ilmiöt samaan ulottuvuuteen (Ebrahim 2009).

Hokkanen ym (2005, 30–31) tunnustavat agenttiongelman olemassaolon, mutta he näkevät tähän tilanteeseen jouduttavan vain siinä tilanteessa, että ”toimintaansa yhtiöittävä yhdistys ei tietoisesti tee päätöstä yhtiön toiminnan periaatteista eikä noudata sen mukaista omistajapolitiikkaa”. Päämiehen päätös ei poista agenttiongelmia (ks. Jegers 2009). Voitonjaon kontrollointi ei riitä ohjauskeinoksi, jos agentilla on enemmän tietoa toiminnasta kuin päämiehellä. Määräysvallan säilyttäminen uudessa yhtiössä ei muuta mitään, jollei kannustinrakenteita ole muokattu tukemaan tätä tavoitetta (ks. Caers ym 2009). Palkkajohtaja ja työntekijät voivat toimia täysin yhdistyksen edun mukaisesti siinä tapauksessa, että heidät on hyvin huolellisesti valikoitu näihin tehtäviin (van Puyvelde ym 2011). Nämä lisäehdot pitäisi ottaa vakavasti, sillä pelkkä usko asioiden hoitumisesta ei välttämättä ole yhdistysten palvelutoiminnan säilymisen kannalta eduksi.

6.3 KUNTA PÄÄMIEHENÄ

Hajauttaminen tarkoittaa siirtymistä keskushallinnosta paikalliseen valvontaan ja vastuunottoon. Hajauttaminen edistää sekä tehokkuutta että demokratiaa. Kilpailevat alueyksiköt tarjoavat liikkuville kansalaisille valinnanvaraa paikallisten palvelujen hinta-laatu-yhdistelmien avulla (Tiebout 1956). Paikallisia julkisia palveluja ei tuoteta liikaa, sillä kuntien kilpailu pitää budjettinsa suurentamista havittelevat virkamiesjohtajat kurissa (Niskanen 1971).

Paikallinen julkinen tarjonta on yhtä tehokasta kuin jos keskusvalta tarjoaa saman määrän kaikille kansalaisille (Tuomala 2009, 299). Kunnat tuntevat kuntalaisten tarpeet paremmin kuin valtion hallinto, mutta toisaalta kylät tuntevat kyläläisten tarpeet paremmin kuin kunnan hallinto. Hajauttaminen on keino, jolla voidaan kerätä ja käsitellä informaatiota halvoin kustannuksin tilanteessa, jossa joillakin toimijoilla on muita osapuolia enemmän tietoa paikallisista tarpeista ja kustannuksista.

Kuntalaiset eivät vaadi lisää palveluja, jos palvelut tuotetaan ja rahoitetaan mahdollisimman matalalla hallintotasolla (Oates 1998). Tämä läheisyysperiaate, jonka mukaan palvelun tarjonnasta vastaaminen on suositeltavaa antaa alimmalle hallintotasolle, joka pystyy siitä vastaamaan tehokkaasti, kiteyttää fiskaalisen hajakeskittämisen ensimmäisen sukupolven teorian saavutukset (Vo 2010, 667).

Toisen sukupolven hajakeskittämisen teoria hakee oppinsa yrityksen teoriasta, liiketoimikustannusteoriasta, informaation taloustieteestä, päämies-agentti-teorioista ja sopimusteoriasta (Vo 2010, 673). Maaseudun palveluissa kunta on yleensä päämies ja toteuttajat (yritykset, palvelutuotantoa harjoittavat yhdistykset, kyläyhdistykset, kunnan omat laitokset) ovat agenteja. Hajauttamisen riskinä on, että agentin tavoitteet poikkeavat päämiehen tavoitteista.¹¹³ Toisen sukupolven teorialiikkeen korostavat kannustimien merkitystä, mutta poismuutto on edelleen vääristä päätöksistä rankaiseva mekanismi.

Agentin asemaan liittyy pelko yhdistyksen mission liudentumisesta, jolloin käytössä olevat voimavarat vääristyvät pois omista ohjelmista ja tavoitteista kohti palvelujen ostajan asettamia tavoitteita. Toinen pelko liittyy toiminnan ammattilaistumiseen, jolloin tiukat sopimukset johtavat vapaaehtoisten käytön vähenemiseen ja korkeisiin käyttäjähintoihin. Yhdysvaltojen kokemuksen valossa tällaiset pelot ovat olleet liioiteltuja, sillä tiukan hierarkkisen suhteen sijasta osapuolten välille on yleensä kehittynyt

113 Keskusvalta voi hajauttaa ilman kuntiakin. Esimerkiksi Leader-toimintaryhmyöllä voi lähestyä suoraan alueen ruohonjuuritason toimijoita.

keskinäisen riippuvuuden asetelma, jossa molemmat osapuolet tarvitsevat toisiaan. Valvonta, seuranta ja sääntely ovat myös olleet melko heikkoja. (Smith 2010d.)

Tämä ei silti tarkoita, ettei organisaatioiden monimutkaiseen suhteeseen liittyisi tunnettuja haasteita. Hakkarainen (2009, 31) puhuu organisaatioiden yhteisestä arvopohjasta, mutta konkretian tasolla mentäessä normien (tasapuolisuus, tehokkuus, reagointikyky, taloudellinen itsenäisyys, tilivelvollisuus) ymmärtämisessä on monia eroja julkisen ja kolmannen sektorin välillä. Osin tämä ero johtuu organisaatioiden historiasta. Yhdistys syntyy ryhmästä ihmisiä, jotka ovat kiinnostuneet tietystä yhteiskunnallisesta ongelmasta (asunnottomuus, mielenterveys- tai päihdeongelma). Yhteisön vapaaehtoiset ja (kutsumus)henkilökunta ovat ensi sijassa vastuullisia tämän ongelmallisen kohderyhmän edustajille (mielenterveyskuntoutujat ym) tietyllä maantieteellisellä alueella. Etusijan antaminen asiakkaiden tarpeisiin reagoinnille voi johtaa konfliktiin julkisen sektorin kanssa, sillä virkamiehet painottavat enemmän tasapuolisuutta toimintaa ohjaavana normina.¹¹⁴ (Smith 2010d.)

Yritykset ovat sikäli helppoja sopimuskumppaneita, että eettisen mission puute vähentää huomioon otettavia rajoitteita ja palveluhalun vaihtelua. Yritykset voivat reagoida uusiin mahdollisuuksiin nopeasti, koska omistajan ei tarvitse käydä henkilökunnan kanssa arvokeskusteluja. Kiistanalaiset asiakkaat ja ainoastaan minimipalvelua haluavat kelpaavat kunhan vain korvaus on oikealla tasolla. (Smith 2010d.)

Ajan myötä yhdistysten ja julkisen vallan suhteesta muodostuu hallintatapa, jonka yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen mukaan toimittaessa kiistoilta vältytään. Keskinäisriippuvuuden takia kumpikaan osapuoli ei voi helposti hylätä asiakassuhdetta. Julkinen sektori on silti vahvempi osapuoli, joka voi sanella ohjelma- ja rahakysymyksissä. (Smith 2010d.)

Kuntapäätäjät ovat vastuussa äänestäjilleen kaikesta mitä he tekevät. Äänestykset voidaan kuitenkin nähdä ”epätäydellisinä sopimuksina”, joissa ei voida sopia kaikista yksityiskohdista eikä voida varautua kaikkiin tulevaisuudessa eteen tuleviin päätöstilanteisiin. Sopimusta ei voida viedä oikeuteen, jos lupauksia ei pidetä. Kuntaliitoksiin ja kuntakokoon liittyen keskustelussa on korostettu keskittämisen etuja (mittakaava-edut, eri tason tai eri sektoreiden hallinnon yhteistyö ulkoisvaikutusten sisäistämiseksi), mutta samalla on unohdettu poliittinen vastuullisuus organisaatioteoreettisena motivaationa hajauttamiselle. Myöskään näkemys, että tarvittavat palvelut eivät ole samanlaisia kaikkialla, ei yleensä saa ansaitsemaansa huomiota – paikallinen suunnittelu kun ei sovi keskittämisideologiaan. (Vo 2010.)

Teoria epätäydellisistä sopimuksista (tai teoria sopimusten epäonnistumisesta tai lyhyesti sopimusteoria) nousee Hartin pitkästä tutkimusten sarjasta (Grossman & Hart 1986, Hart & Moore 1990, Hart 2003). Monet palvelut ovat liian epämääräisiä ja monimuotoisia, jotta ne voitaisiin täsmentää yksityiskohtaisesti sopimukseen. Vaikka alan ammattilaiset voisivat selkeästi nähdä, mitä on tapahtumassa, niin kolmas osapuoli (kuten tuomari) ei pysty asioiden kulkua havainnoimaan yhtä tarkasti. Ulkopuolisen rajoittuneen havainnointikyvyn takia sopimuksia ei aina pysytä panemaan toimeen

114 Tilanteissa, joissa julkisten palvelujen kysyntä väistämättä ylittää tarjonnan, virkamiehet joutuvat rajoittamaan palvelujen saantia. Kelpoisuus on yksi tällainen kriteerijoukko, jolla rajoitetaan palvelujen saatavuutta. Virkamiehet ovat tarkkoja sääntöjen tasapuolisuudesta ja reiluudesta, koska heiltä voidaan julkisuudessa vaatia perustelut käytetyille kriteereille tai voimavarojen jakopäätöksille.

sopimusrikkomusten saattuessa.¹¹⁵ Lopputuloksia voi olla niin monia, ettei niitä kaikkia voida kohtuudella kirjoittaa mihinkään sopimukseen. Erilaiset hallintokustannukset nousisivat pilviin suhteessa liiketoimien arvoon, jos ongelmaa yritettäisiin hallita pelkästään sopimusjuridiikalla. Sopimuksilla ei voida täydellisesti kuvata, mitä toimia palvelun tuottajan pitää missäkin mahdollisesti syntyvässä tilanteessa tehdä. (Ks. Tuomala 2009, 126, Grout 2010.)

Epätäydellisten sopimusten teorian löi läpi yritystoiminnan ja julkisen vallan toiminnan laajuutta selittävänä teoriana. Uuden teorian yhtenä pohjana on ulkoistajien näkemys, että yritykset tuottavat julkiset palvelut halvemmalla kuin kunnan työntekijät. Toinen pohja nousee kriitikoiden näkemyksestä, että julkisia palveluja tuottavien yritysten palvelujen laatu on heikompi kuin mihin kunnan omissa töissä on totuttu. Sopimusteoria yhdistää nämä näkemykset samaan malliin ja selvittää, milloin molempien leirien väitteet voivat olla samanaikaisesti totta.

Perinteisen näkemyksen mukaan rajallinen kilpailu tekee julkisesta palvelutuotannosta kallista. Yksityisten tulo kentälle lisää kilpailun uhkaa ja alentaa kaikkien sektoreiden toimijoiden kustannuksia. Kyse ei siis yleensä ole yksityisen sektorin ylivoimaisista ominaisuuksista, vaan siitä tiedosta, että kirjanpidon ja kustannuslaskennan tietojen perusteella kustannustehottomimmat yksiköt toimijat joutuvat kilpailutetuiksi (ks. Grout 2010). Empiiristen tutkimusten mukaan kilpailun uhalla on suuri vaikutus ns. helppojen palvelujen kustannuksiin (jätteiden kuljetus). Monimutkaisissa julkisissa palveluissa tuottajan vaihtaminen ei ole monesti uskottavaa, sillä siirtymävaiheen kustannukset ovat suuria.

Kilpailun yhdistäminen yksityistämiseen vie huomion väärään asiaan. Perustava ero yksityisen ja julkisen tuotannon välillä on ”jäännösoikeuksissa”, jotka antavat yrittäjän päättää omaisuuden käytöstä. Kun sopimukset ovat epätäydellisiä (ks. Caves 2000), omistaja päättää, miten sopimusta tulkitaan. Kun sopimuksien puutteellisuus on merkittävä tekijä ja kustannuksien karsiminen heikentää palvelun laatua, sektorilla on merkitystä. Tämä selittää, miksei julkinen sektori pysty palvelutuotannossaan toistamaan yksityisten toimintaa (ja päinvastoin).

115 Koska palvelun tuotanto ja kulutus eivät ole täysin erotettavissa, on vaikea osoittaa tuottajan vaikutusta palvelun laatuun. Tilastollisessa mittauksessa hoivapalvelun tuottajan toiminta jää helposti palveluun liittymättömien taustatekijöiden varjoon. Henkilön ja hänen asuinympäristönsä ominaisuudet (asumisen laatu, ystävyys-suhteiden määrä ym) voivat dominoida estimointia. Palvelun sujuva tarjoaminen edellyttää toimivaa vuorovaikutusta tuottajan ja kuluttajan välillä. Vuorovaikutuksen huomioon ottaminen ei ole helppoa, koska ulkopuolisella arvioijalla on käytössään vain rakenteellisista laadun indikaattoreista (hoitokodin huoneiden koko, tarjolla olevat mukavuudet ym). (Malley & Fernandez 2010)

Hart (2003) vertaa yrityksen ja yksityistämisen teorioita toisiinsa erojen ja yhtäläisyyksien löytämiseksi.¹¹⁶ Merkittävä ero on, että yrityksen teoriassa käytetään lähes poikkeuksetta epätäydellisten sopimusten oletusta, kun taas pääosa yksityistämiskirjallisuudesta turvautuu oletukseen täydellisistä sopimuksista. Yksityistämismalleissa epätäydellisyydet nousevat lähinnä moraalien häviämisestä ja epäsymmetrisestä informaatiosta. Tämä ero on onneton sattuma, sillä käytännössä sopimukset ovat lähes aina epätäydellisiä. Teoreettisesti on myös ristiriitaista korostaa omistajuuden merkitystä tilanteessa, jossa omistajilla ei ole ”jäännösvalvontaoikeuksia” – sopimuksen kattaessa kaikki eteen tulevat mahdollisuudet omistajalle ei jää valtaa tulkita sopimusta uudestaan. Täydellisten sopimusten maailmassa julkisen vallan ei ole tarpeen omistaa yrityksiä, koska se voi kattavien sopimusten kautta täysin hallita niiden käyttöä. (Hart 2003, C70.)

Hartin mallissa kunnan sosiaalijohdon ponnistukset ovat yhteiskunnan etuun nähden liian vähäiset sekä kustannusten vähentämisessä että laadun parantamisessa. Yksityisen yrityksen ponnistukset kustannusten vähentämiseksi ovat liialliset, mutta laadun parantamisen suhteen jäädään tavoitteista. Jos joku erityisryhmä on huonossa neuvotteluasemassa suhteessa yrittäjään, laadun takaaminen vaatii tarkastuskäyntejä. On empiirinen kysymys selvittää, heikentääkö yksityinen tuotanto laatua liiaksi, mutta suuren epävarmuuden vallitessa julkinen tuotanto on turvallisempi vaihtoehto (Tuomala 2009, 126). Empiiristä näyttöä kaikkia kolmea sektorin toisiinsa verranneista tutkimuksista on vähänlaisesti (Nyssens 2010).

Defourny ym (2010) mukaan Belgian vanhusten kotihoidon maksusetelijärjestelmässä kolmannen sektorin toimijat pärjäävät parhaiten sekä palvelutuotannon organisoimisen että pitkäaikaistyöttömille tarjottujen työpaikkojen laadun suhteen. Yritykset asettavat sekä toimintakapasiteettinsa sopeuttamisen asiakkaidensa toiveiden edelle että kustannusten minimoimisen työpaikkojen laadun heikkenemisen edelle. Yksityiset siirtävät yrittäjäriskiä työntekijöille tekemällä työpaikoista niin joustavia kuin mahdollista. Viranomaisten harjoittama valvonta ei ole tehokasta, koska markkinoille osallistumisoikeuksia jaetaan avokätisesti ja arviointi kohdistuu kyselyjen muodossa lähinnä maksaviin viranomaisiin, jotka raportoivat kentältä saadun ensi käden kokemuksen sijaan toiminnan yhteenlaskettuja volyymilukuja. (Defourny ym 2010.)

Thornton ja Cave (2010) saivat yksityiset kasvatusyksiköt yhtä laadukkaiksi kuin voittoa tavoittelemattomat laitoksetkin. Joko kilpailun paine tai viranomaisten harjoittama tarkkailu on siten ollut riittävän tehokas uhka estääkseen laadusta tinkimisen. Maaseudun pitkien etäisyyksien takia yllätystarkistukset eivät aina ole uskottava pelote. Palveluja ulkoistava kunta joutuu pohtimaan, ovatko saavutetut kustannussäästöt suuremmat kuin valvonnan lisäämisestä aiheutuvat lisäkustannukset.

116 Yrityksellä on aina edessään päätös sen suhteen, tekeekö se jonkin hyödykkeen itse vai antaako se hyödykkeen jonkun toisen yrityksen tehtäväksi. Joskus vaihtoehtona ovat myös pystysuora yhdentyminen (alihankkijan ostaminen) ja sopimustuotanto. Tämä on hyvin samankaltainen päätöstilanne kuin kunnalla on. Kunta voi tuottaa palvelut itse tai se voi ostaa ne sopimuskumppanilta.

Tilanteiden välillä on myös eroja. Suurin ero on, että pystysuoran yhdentymisen asteesta yritys päättää taloudellisten seikkojen perusteella, kun taas kunnan yksityistämispäätös on täynnä poliittisia merkityksiä. Kunnan sopimus yksityisen kanssa voidaan nähdä yritykseksi säännellä yrityksen ja sen loppuasiakkaiden asiakassuhdetta. Yritysten välisissä alihankintasopimuksissa harvoin nähdään valvontaulottuvuutta, vaikka toki se jossain taustalla onkin olemassa. Kolmanneksi julkinen valta nähdään hyvin erilaisena toimijana kuin mitä yksityinen yritys on. Voiton tavoittelun puuttumista voidaan liioitella, sillä kuntapalveluiden kentällä toimii monia muitakin toimijoita, joilla on yhteiskunnallisia kiinnostuksen kohteita (yhdistykset, osuuskunnat, yhteiskunnalliset yritykset). (Hart 2003, C70.)

Sektorivalinnan seuraus riippuu toimialan luonteesta (Grout 2010). Siellä, missä ei-sopimuksin hallittavan laadun vähennyksen seuraukset ovat suuria (esim. aivoleikkaukset), on perusteita ylläpitää julkista tuotantoa. Jos laadun heikkenemisellä ei ole suuria, pysyviä seurauksia (jättekuljetukset), yksityinen tuotanto on vahvoilla.

Julkinen tai kolmannen sektorin toimija välittää sekä kustannuksista että laadusta. Seurauksena on korkeampi laatu, mutta myös vähäisemmät kustannussäästöt. Tilanetta voi verrata taiteilijaan tai tutkijaan, joka ei tahdo antaa teostaan julkisuuteen, koska haluaa aina tehdä siihen vielä pieniä korjauksia, jotka parantavat sitä. Tämä viivyttely menee luovan henkilön ”selkänahasta”, sillä hankkeen rahoitus on jo loppunut.

Sektoreiden työnjaon voi hahmottaa muullakin tapaa. Yksi näkemys korostaa asiakkaiden vapaaehtoista ohjautumista/aktiivista ohjaamista eri toimijoille. Tällainen valikointiprosessi on useasti käynnissä tilanteessa, jossa palvelun tarjoajille joko maksetaan asiakkaiden määrän mukaan tai heiltä edellytetään tiettyjen suorituksellisten minimien täyttämistä. Anonyymit markkinat hoitavat helpot liiketoimet, hallinnoitua organisaatioita (kuten suuryritykset tai järjestöt) ottavat hoitaakseen hieman vaikeammat asiat ja julkinen sektori vastaa todella monimutkaisiin haasteisiin. Ulkopuolisesta tämä näyttää siltä, että markkinat toimivat tehokkaammin kuin organisaatioita tai julkinen sektori. Valikointia kuitenkin tapahtuu koko ajan. Jos liiketoimet jakautuvat tehokkaasti toimijoiden kesken, julkinen valta toimii määrällisten mittareiden perusteella tehottomasti, vaikka julkissektori on tehokkain tapa hoitaa ne monimutkaiset asiat, jotka se ottaa vastuulleen. Jos julkinen valta yksityistää monimutkaisia tehtäviä muille, lopputulos huononee. Vastaavasti jos julkinen valta hoitaa rutiinitehtäviä, kustannukset kasvavat. (Roberts 2010.)

Samalla alalla voi toimia kaikenkokoisia tuottajia, jos näillä vain on hieman toisistaan poikkeavat palvelut ja kilpailukeinot. Myös hallinnossa voidaan sijoittaa useita hallintaorganisaatioita eri aluetasolle. Jotkut voivat edustaa yleishallintoa ja toiset pitkälle erikoistuneita toimintoja. Päällekkäisyyttä ei tarvitse pelätä, sillä se takaa nopean tiedonkulun. Toiminnot on upotettu laajempaan yleishallintoelimiin, jotka turvaavat tasapuolisuuden ja perusoikeudet. Pienten yksiköiden epäonnistumissa iso tulee apuun ja päinvastoin. Paikallinen tieto saadaan käyttöön. Oppiminen muilta vastaavanlaisia hankkeita yrityksen ja erehdyksen prosessin kautta edistäville toimijoilta on tärkeä osa järjestelmän tehokkuutta. (Ostrom 2005, 2010.)

Jos on vain yksi valtakeskus, politiikkaa ”kokeillaan” kaikilla voimavaroilla samanaikaisesti. Suuren muutoksen jälkeen uusia avauksia tai suunnantarkistuksia ei tehdä helposti. Kokeilun kulusta on aluksi vaikea saada kokonaiskuvaa, sillä tiedot ristiriitaisia ja vaikeasti tulkittavia (muutosvastarintaa vai todellisia ongelmia). Erillisten järjestelmien ja kokeilujen käyttö ei estä epäonnistumisia, mutta vähentää selkeästi koko alueella tapahtuvan täystuhon todennäköisyyttä.

7 PALVELUIDEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIMALLI

Luku 7 esittelee palvelujen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimalleja. Luku 7.1 valottaa tilivelvollisuuden ydintä. Myös valvonnan kritiikki kuten toimijoiden tasapäistäminen ja mission luidentuminen tuodaan esiin. Luvussa 7.2 käydään läpi aluetalouden perinteiset vaikutusmittarit. Kerroinmallit ja kustannushyötyanalyysi sopivat myös yhdistysten toiminnan vaikutusten arvioimiseen, mutta painottuvat rahavirtojen kautta tapahtuvaan kuvaukseen. Luku 7.3 käy läpi kolmannen sektorin nousun myötä muotiin tulleet organisaatiotasolle kehitetyt mittarit. Lähestymistapoja löytyy kaikkien tuotosten yhteismitallistamisesta ja rahaksi muuttamisesta laadullisiin kuvauksiin ja prosessiin keskittymiseen. Luku 7.4 ottaa tarkasteluun paljon käytetyn arvonmäärittystavan, jota sovelletaan vapaaehtoistoimintaan. Luvussa 7.5 uutena arviointimallina esitellään laskentatekniikka, joka ottaa huomioon paitsi ostojen kautta aluetalouteen muodostuvan kysyntäketjun että muille toimialoille kehitysedellytyksiä luovat mekanismit. Luvussa 7.6 vedetään yhteen sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten mittaamisen anti.

7.1 TILIVELVOLLISUUDESTA JA VASTUULLISUUDESTA

Kolmannen sektorin sanotaan toimivan siellä, missä markkinat ja julkinen valta epäonnistuvat. Kolmen epäonnistumisen teorian (Steinberg 2006) mukaan sektorin oma heikkous liittyy tilivelvollisuuteen (accountability).¹¹⁷ Päämiesten (lahjoittajien, palvelutuotannon rahoittaja-asiakkaiden, palvelujen asiakkaiden, kuntalaisten, yhdistyksen jäsenten) heikko kyky kontrolloida agenttien (organisaatioiden johto, työntekijät)

117 Bovens (2010) selkeyttää tilivelvollisuutta jakamalla sen hyveeseen ja mekanismiin. Ensimmäinen, normatiivinen käsite luo standardin, johon julkisten toimijoiden käyttäytymistä verrataan. Vastuullisuus nähdään virkamiesten myönteisenä ominaisuutena. Jälkimmäinen käsite viittaa kapeaan, kuvailevaan käyttötarkoitukseen. Tilivelvollisuus nähdään institutionaalisenä suhteena, jossa toimija on vastuussa ryhmälle tai elimelle. Tilivelvollisuuden tutkimuksen keskipisteessä ei ole virkamiesten käyttäytyminen, vaan valvonta- ja seurantainstituutioiden toimintatapa. Käsitteiden erillään pitäminen selkeyttää keskustelua.

toimintaa on monien mielestä todellinen¹¹⁸ ongelma, joka vaatii juridisia (Tamburri 2009a,b) tai institutionaalisia ratkaisuja (Gugerty 2009, Prakash & Gugerty 2010). Suomessakin on esitetty säätiöiden (ja samalla epäsuorasti kaiken yleishyödyllisen) toiminnan valvonnan tehostamista (VTV 2010).

Taloustieteen näkökulmasta tilivelvollisuus liittyy päämies-agentti-asetelmaan yhdistyksen ja sidosryhmien (sisäisten ja ulkoisten päämiehen) välillä. Grundei (2008) suosittaa, että käytännön toimijat eivät seuraa sen paremmin agenttiteorian kuin tilanhoitajateoriankaan suosituksia sokeasti, vaan tutkivat, mikä tilanne oikeasti on kunkin asian suhteen. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus voidaan nähdä valvontakustannuksina, jotka aiheutuvat siitä, että päämiehiä edustava hallitus seuraa organisaation toimintaa. Kirjanpitolietojen ja taloudellisten tunnuslukujen avulla seurataan taloudellista suorituskykyä. Ulkopuolinen tilintarkastus taas vähentää kirjanpitolietojen luotettavuuteen liittyvää epävarmuutta. (Ks. Jegers 2009, 153.)

Onko yhdistyksillä riittäviä kannustimia ratkaista agenttiongelmia? Myös yhdistys erottaa omistajuuden ja valvonnan: johtajat tekevät jokapäiväiset ratkaisut, mutta valta on hallituksella. Omistuksen ja johtamisen eriytyminen kaikissa suurissa organisaatioissa saa epäilemään, että omistusoikeuksilla ei ehkä olekaan niin keskeinen merkitys organisaatioiden menestymiselle kuin moni kuvittelee (Tuomala 2009, 120). Suurin osa yrityksen henkilöstöstä ei ole omistajia, mutta heitä silti kiinnostaa organisaation tilanne. Jegersin (2011) perusteella yhdistys voisi velkaa ottamalla helposti luoda velkojasta tahon, jolla on kiinnostusta katsoa yhdistyksen toiminnan perään.

Yhdistyksessä voi olla epäselvää, kuka on päämies, koska hallitukseen valitaan eri tahoja edustavia ihmisiä. Osakkeenomistajien tilalla on sidosryhmiä, joilla on kaikilla oma panoksensa valvottavanaan organisaation toiminnassa. Sidoryhmien hyöty muuttuu yhdistyksen toimintojen olemassaolon tai olemattomuuden myötä. Koska sidoryhmillä ei ole yhtenäisiä tavoitteita, yhdistysten laajennettu päämies-agenttiteoria vaatii monien päämiesten viitekehysten käyttöä. (Steinberg 2010.)

Sidosryhmät valvovat kaukaa. Työntekijät taas pelkäävät työnsä puolesta eivätkä siksi uskalla valittaa johdon väärinkäytöksistä tai tehottomasta toiminnasta. Vapaaehtoiset ovat läsnä valvomassa toiminnan laatua sekä hallituksessa että toiminnan etulinjassa – heillä ei ole uraa mentettävänä. Vakiintunut vapaaehtoisten joukko toimii sidoryhmille merkinä siitä, että yhdistyksen toiminta on kunnossa. (Steinberg 2010.)

Voi myös ajatella, että kilpailu markkinoilla (tai jopa kilpailu markkinoista) toimii lähes kaikilla toimialoilla rankaisevana välineenä (Glaeser 2002). Kilpailullisilla markkinoilla yhdistyksillä ei ole varaa jättää agenttiongelmia ratkaisematta.

Tilivelvollisuus on vastaus julkisten tukien myöntäjien vaatimukseen: yhdistysten on kyettävä todistamaan hallinnoivansa kuten sovittu ja tuottavansa palveluja kuten luvattu. Yhdistyksen arvo myös yhä useammin määritellään organisaation kyvyllä osoittaa se (Ellis & Gregory 2008). Mitä vahvemmin riippuvaisia järjestöt ovat julkisesta rahoituksesta, sitä suurempi tarve niillä on esittää tuloksia toimintansa vaikutuksista (ks. Rose-Ackerman 1996, 717, Froelich 1999, 248). Julkisen rahan vastaanottaminen alistaa yhdistyksen poliittiseen kontrolliin. Tässä on kuitenkin melkoisia aste-eroja. Kunnan myöntämä yleisavustus on voinut edellyttää toimintaa rahoituksen vastineek-

118 Yhdysvalloissa monet asuntoluottoja avokätisesti jakaneet laitokset kuten Fannie Mae olivat voittoa tavoittelemattomia organisaatioita. Gugerty (2009) mainitsee Yhdysvalloista useita runsaasti huomiota saaneita skandaaleja – jopa Punaista Ristiä on syytetty siitä, että se kerää varoja yhdellä avustuskohdeella, mutta käyttää rahat muualle. Ebrahim (2009) raportoi, että vaikka luottamus länsimaissa on säilynyt hyvänä, monissa kehittyvissä maissa (Brasilia, Intia, Venäjä) ihmiset luottavat yrityksiin enemmän kuin voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin. Meillä on siten sekä teoreettisia että käytännöllisiä syitä suhtautua tilivelvollisuuteen vakavasti.

si (Ojala 2010, 99), mutta muutoin avustukset ovat olleet yhdistysten mieleen. Kunnat ovat kuitenkin vähentäneet yleisavustusten myöntämistä ja rajanneet jäljelle jääneiden avustusten käyttötarkoitusta.

Tilivelvollisuus voidaan nähdä myös sitoutumiskustannuksina suhteessa julkisiin rahoittajiin. Maksamalla vapaaehtoisesti tili- ja toimintatietojen keruujärjestelmien rakentamisen ja käyttökustannukset yhdistys voi todistaa sitoutuvansa suhteeseen rahoittajan kanssa pitkäjänteisesti.¹¹⁹ (Jegers 2009, 155.)

Yhteiskuntatieteellisten hallinnan teorioiden näkökulmasta tilivelvollisuus on yksi liiketaloudellisten johtamistapojen vyöryyn sisältyvä tekniikka. Ulkoisen ja sisäisen arvioinnin ja tarkastuksen lisääntyminen organisaatioissa on merkki trendin edistymisestä. ”Uuden kolmannen sektorin” on raportoitava toimintaansa sekä todistettava laskelmin toimintansa sosiaalista ja taloudellista tuloksellisuutta niin itseään kuin sidosryhmiään varten.¹²⁰ EU:n projektihallintatyökalut edistävät toimintatavan juurtumista koko Eurooppaan. (Ks. Pyykkönen 2010, 135.)

Nowland-Foreman (2009) pitää perusteettomina ja todistamattomina sellaisia väitteitä, että suuren yleisön luottamuksen säilyttäminen edellyttäisi lisää sääntelyä.¹²¹ Suurin osa päättäjistä ja kolmannen sektorin toimijoista silti näkee hallintokulujen kasvun ”oheistappiona”, joka väistämättä seuraa sidosryhmien pitämisestä aikaisempaa paremmin ajan tasalla.

DiMaggio ja Powell (1983) olivat huolissaan siitä, että organisaatioihin kohdistuu samankaltaistavia paineita pakottamisen, matkimisen ja normatiivisen prosessin kautta. Pakottavan samanmuotoisuuden voima syntyy epätasa-arvoisesta valta-asetelmas- ta ja järjestön riippuvuudesta. Julkinen valta voi avustuksien antajana ja palvelusopi- musten tekijänä vaatia muutoksia yhdistyksen toimintaan. Kilpailuttamiseen liittyvät määrämuotoiset toimintavat pakottavat kaikki samaan muottiin. Samaan asemaan joutuminen yhdenmukaistaa organisaatioiden toimintatapoja, jolloin kaikki erot lop- pulta liudentuvat pois (Weisbrod 1998). Lisääntyvä vuovaikutus luo oppimiseen poh- jautuvaa matkivaa samanmuotoisuutta. Normatiivinen paine taas johtuu yritysmallin vetovoimasta ja yhteiskunnan kulttuurisista odotuksista sen suhteen, mikä on arvo- kasta ja tärkeää.

Tilivelvollisuus saattaa tehdä kolmannen sektorin toimijoista toisten sektoreiden toimijoiden klooneja. Jos yhdistys lähtee leikkimään yritystä, se harhautuu missiostaan johtamistyökalujen ja lainattujen oppien suohon. Julkisen sektorin kelkkaan lähtevä yhdistys muuttuu hallinnon jatkeeksi (Nowland-Foreman 2009). Ajan myötä muutos näkyy henkilöstön rekrytoinnissa, asiakkaiden kelpoisuusehdoissa tarjottavien palve- lujen käyttäjiksi (Smith 2010d). Toki yhdistys voi myös löytää palvelutuotannolle oman täsmämarkkinan, jossa se voi erikoistua yhä pidemmälle omien vahvuksiensa mukaisesti (Goodin 2003, 390).

119 Avoimuus tuo etuja ja haittoja, sillä samaa tietoa voidaan käyttää monella tavalla. Julkiset rahoit- tajat voivat nähdä yhdistyksen varallisuuden kasvamisen merkinä siitä, että julkista tukea on mahdollista leikata. Toisaalta rahoittajat kumppaniorganisaatiolta vakautta ja vakavaraisuutta, sillä he eivät uskalla sitoutua pitkäaikaiseen investointiin kädestä suuhun elävän organisaation kanssa. Vauraus kertoo järkevistä ja pitkäjänteisistä taloudenpidosta.

120 Organisaation ei-rahamääräisen suoriutumisen kuvaaminen on monesti tärkeämpää kuin talou- den esittäminen. Raha rajoittaa tekemisen määrää, mutta pääpaino on toiminnalla. Tämän voi nähdä organisaatioiden toimintakertomuksista, joissa ei välttämättä esitetä edes tuloslaskelmaa ja rahan lähteitä. Toiminnan kuvaaminen vaatii myös raportointia, mutta kerronnan muodot muut- tuvat. (Jegers 2009, 153.)

121 Nowland-Foremanin (2009) mukaan on kummallista, että samaan aikaan kun yrityssektorilla pidetään byrokraatitalkoita, joissa karsitaan virallisten lomakkeiden täyttämistä, sama hallinto näkee tarpeelliseksi lisätä kolmannen sektorin valvontaa.

Palvelutuotannon aloittaminen yhdistyksessä muuttaa asioiden tärkeysjärjestystä, ohjaus- ja hallintorakenteita ja lopulta missiota. Ebrahim (2009) näkee, että tilivelvollisuus kohdistuu hallintaan, suorituskykyyn ja missioon. Näillä osa-alueilla on erilaiset mekanismit ja järjestelmät: hallinta tukeutuu pakottavaan ja rankaisevaan, suorituskyky ammatilliseen ja missio strategiseen ja sopeutuvaan toimintafilosofiaan.

Nowland-Foreman (2009) näkee, että ulkoa asetetut tilivelvollisuuden vaatimukset ovat rahoittajien kaappausyritys, joka syrjäyttää yhdistyksen johdon. Esimerkiksi työttömiä työllistävässä yhdistyksessä tilivelvollisuus suuntautuu pääosin toiminnan julkiseen rahoittajaan. Yhdistys joutuu julkisen rahan kautta vastuusuhteeseen, mikä tuo mekanisiksi hierarkian. Jäsenjärjestö (ks. Tschirhart 2006) taas kokisi tilivelvollisuuden olevan aina ensisijassa suhteessa yhdistyksen jäseniin – muut sidosryhmät saavat tulla toimeen tähän tarkoitukseen kerätyllä tiedolla.

O'Dwyer ja Unerman (2007, 2008) varoittavat, että yhdistykset sisäistävät kapean tilivelvollisuuden suhteessa rahoittajiin, vaikka niiden pitäisi hajauttaa vastuullisuus suuren joukkoon sidosryhmiä. Cordery ym (2010) suosittaa, että sidosryhmät huomioon ottava yhteiskunnallinen vastuullisuus korvaisi toiminnallisen tilivelvollisuuden. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteudu, jollei rahoittajaa saada näkemään itseään valvojan sijaan uudenlaisen toiminnan aikaansaajana.

Jos yhdistys on aiemmin saanut julkista ja yksityistä rahoitusta yleisavustuksena monesta lähteestä, sen talous on ollut mahdollista pitää hyvässä kunnossa tekemättä aatteellisia kompromisseja. Lisääntyvä palvelutuotanto ja kumppanuus julkisen vallan kanssa muuttavat kolmannen sektorin toimintatapoja (Evers 2005, Möttönen & Niemelä 2005). Kunnissa käyttöön otettu tilaaja–tuottaja-malli edellyttää, että kaikkia toimijoita johdetaan tuloskeskeisesti. Tämä tarkoittaa, että myös kunnan sisäisten tuottajayksiköiden ja yhdistysten palvelutuotannon on otettava käyttöön liiketaloudellinen johtamistapa. Milbourne (2009) kritisoi kunnallisen kilpailutuksen hävittävän toimijoiden yhteistyökulttuurin ja sitä myötä luottamuksen ja koko yhteisötason työn arvon. Kilpailutus johtaa palvelutoiminnan uudelleenorganisointiin, sillä yhdistystä on vaikea johtaa kuten yritystä. Tämän ristiriidan ylittämiseen tarvitaan ”uutta kolmatta sektoria”, jota edustavat sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset sekä yhdistysten yhtiöittäminen palvelutuotanto. (Pyykkönen 2010, 124.)

Mitä riippuvaisempia yhdistykset ovat hallinnon rahoituksesta, sitä vähemmän ne panostavat edunvalvontaan ja poliittiseen toimintaan (Schmid ym 2008). Pyykkösen (2010, 128–129) mukaan Suomessakin yhdistysten rooli voi muuttua etujärjestöstä palvelun tuottajaksi, jolloin politikoinnin ja alan yhteisen edun tavoitteluun liittyvän kritiisin korvaa konsensuksen hakeminen rahoittajien kanssa.¹²² Toisaalta Yhdysvalloissa on havaittu, että paikallisten yhdistysten perustamat yhteisyhdistykset voivat hyvin menestyksekkäästi ajaa koko alan etua paikallisissa, osavaltiollisissa ja kansallisissa kysymyksissä sekä erilaisissa lainvalmisteluelimissä (Balassiano & Chandler 2010). Edunvalvontatehtävien keskittäminen kansallisille toimijoille lienee tapana myös Suomessa, sillä paikallisyhdistysten työntekijät on sidottu palvelutuotantoon.

Jäsenjärjestö turvaa laillisuuden sijaan moraalisiin sopimuksiin, jolloin toiminnalla on velvollisuuseettinen tai perusoikeuksiin perustuva oikeutus. Ulkopuolisella varain-

122 Palvelutuotanto tapahtuu yleensä kilpailutilanteessa, jossa rahoittaja ei läheskään aina kiinnitä huomiota siihen, tuottaako palveluja yritys vai arvopohjainen organisaatio. Kuntien edustajat näkevät jakolinjan kulkevan vapaaehtois- ja palkkatyön välillä, jolloin vakituista henkilökuntaa käyttävät kuuluvat kaikki samaan ryhmään organisaatiomuodosta riippumatta (ks. Pihlaja 2010a, 40). Ei siten ole varmaa, että muutokset rahoituslähteiden toimintatavoissa heijastuvat yhdistyksen arvopohjaan ja työtapoihin.

hankinnalla pärjäävä järjestö oikeuttaa itsensä markkinoiden tapaan tulosten ja talouden kautta, jolloin seurauseettiset pohdinnat ovat etusijalla.¹²³ (Goodin 2003)

Suomessa järjestöt ovat tottuneet oikeuttamaan toimintansa reilujen prosessien ja velvollisuuksien hoitamisen kautta. Romppainen (2007, 3–18) esittelee (perus)oikeuspohjaisen argumentaation suhteessa markkinaehtoiseen toimintatapaan. Myös Ojala (2010) vetoaa perusoikeuksiin omassa selvityksessään. Argumentaation tehtävänä on ollut osoittaa, että järjestöjen pyrkimykset ja tavoitteet ovat oikeudenmukaisia. Toimintaa motivoi ”hyvä tahto”. Viestinnässä on ollut keskeistä järjestön ”oikeiden” tarkeitusperien esiintuonti. Oikeusargumentointi vetoaa poliitikkoihin, mutta käytännössä linjaa on hankala operationalisoida. Oikeus joko on tai ei ole, mutta modernissa yhteiskunnassa tarvitaan monesti asioiden suhteellistamista. On vaikea laatia listoja ”oikeista asioista”, sillä hyväkin toimintapa menettää tehonsa, jos sitä käytetään sen pätevyysalueen ulkopuolella. Tämän takia tarvitaan kustannusten vertaamista hyötyihin eri mittaluokan hankkeille. Arviointi- ja kilpailutusyhteiskunnassa organisaatioiden toimintoja arvioidaan seurauseettisesti, niiden aikaansaamien vaikutusten kautta. (Piirainen ym 2010, 91–94.)

Australian kokemusten perusteella Nevile (2009) näkee, että yhdistysten perusarvot eivät ole uhattuina rahoittajien taholta, vaan pikemminkin välineelliset arvot, jotka liittyvät siihen, miten työt tehdään. Ongelmallista asiassa on se, että asiakkaiden kannalta juuri palvelujen tuotannon ja tarjonnan yksityiskohdat ratkaisevat, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia ja muutoksia kohderyhmien elämässä yhdistys saa aikaan.

Monet päämiehet voivat esittää vaatimuksia yhdistyksille. Nämä vaatimukset eivät aina ole keskenään yhteensopivia, mikä luo tarpeen päättää, mihin näistä vaatimuksista ensisijaisesti vastataan. Todistustaakkaa toiminnan eettisyyden ja tasapuolisuuden suhteen helpottaa, jos jokin ulkopuolinen taho voi tarjota sääntökoodin, ohjelman, laskentamallin tai elimen, johon voidaan turvautua uskottavuuden saamiseksi. Ammatinharjoittajilla on monesti omia elimiä, jotka asettavat toimijoiden käyttäytymiselle standardeja ja valvovat jäsentensä käyttäytymistä sekä tarvittaessa erottavat sääntöjä vastaan rikkoneita. Vastaavanlaista sertifikaattia, muodollista auditointia tai laatu järjestelmää ei ole järjestöille valmiina, mutta järjestöt voivat eri tavoin viestittää luotettavuuttaan. (Gugerty & Prakash 2010, 4)

Kuinka paljon itsenäistä päätösvaltaa julkinen valta voi jättää palvelujen tuottajalle? Valtion ja kuntien on valvottava, että myös yhdistykset käyttävät veronmaksajien rahat viisaasti. Riskin välttäjinä julkiset rahoittajat haluavat saada monipuolista tietoa yhdistysten palvelutoiminnasta. Vaalikausien lyhyiden takia on turha odottaa, että julkinen sektori sitoutuu pitkäjänteiseen yhteistyöhön yhdistysten kanssa. Suuren toimintavuuden myöntäminen yhdistykselle ei ole helppoa muuttuvassa toimintaympäristössä.¹²⁴ Luottamalla julkinen valta hyväksyy piiloisesti riskin jäämisestä riippuvaiseksi yhdistyksen palvelujen tarjonnasta. Tilivelvollisuus on yksi institutionaalinen ratkaisu siihen vaihtosuhteeseen, joka on valvonnan tarpeen ja toimijan oman harkintakyvyn välillä. (Cribb 2006, 15–16.)

Tilivelvollisuus ja vastuullisuus voidaan nähdä monesta kehyksestä. Bogdanor (2010, 12) pitää yksinkertaiselta vaikuttavaa tilivelvollisuuden käsitettä hyvin moni-

123 Smith (2010b) on eri mieltä. Hänestä toimijoiden suorituskyvyn seuranta ja kansalaisten osallistuminen ovat yhdistettävissä sopivaa viitekehystä käyttämällä. Silti on selvää, että kilpailutilanteeseen joutuminen muuttaa organisaation suhteita muihin yrityksiin ja yhdistyksiin.

124 Vaikuttavuuden mukaan maksamiseen perustuvissa malleissa luottamus lienee ajoittain jopa suurempi kuin mihin yhdistykset ovat valmiita sitoutumaan, sillä epävarmoihin tapahtumaketjuihin perustuvan sopimuksen tekeminen on iso riski pienillä toimintapääomilla toimiville organisaatioille.

mutkaisena sovellettavana käytännön tilanteissa. Hyvän järjestelmän suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota ensisijassa kahteen seikkaan. Ensinnä täytyy katsoa, kuinka ammattimaista toiminnan hoitaminen on. Ammatillisen osaamisen määrä vaikuttaa muun muassa siihen, missä kulkee organisaation hallinnollisen ja työntekijän ammatillisen harkinnan raja¹²⁵. Lääkäriin, poliisiin, opettajan ja sosiaalityöntekijän työt poikkeavat vastuun suhteen keskimääräisestä työstä. Silti järjestöissä ei ole tyytyväisiä työntekijään, joka toiminnallaan vesittää yhdistyksen hallituksen linjaukset.

Toisena seikkana Bogdanor (2010) haluaa määrittävän, mikä määrä paikallista vaihtelua palvelun tarjonnassa on kansalaisten mielestä hyväksyttävissä. Tämä ratkaisu määrää samalla sen, kuinka paljon paikallista päätösvaltaa maaseutualueille voidaan antaa. On helppo puhua paikallisen päätösvalan lisäämisestä juhlapuheissa, mutta puuttua ratkaisuihin heti, jos tehdyt ratkaisut eivät vastaakaan kunnanhallituksen tai valtioneuvoston linjaa. Samalla kun paikallista päätösvaltaa hajautetaan, täytyy määrittää heikossa asemassa olevien ryhmien suojaksi minimipalveluvelvoitteita. Muutoin hoidon laatu ja etuuksien taso vaihtelisivat liian suuresti henkilön asuinpaikan mukaan.

Mansbridge (2009) pitää selvänä, että kaikki organisaatiot tarvitsevat valvontaa ja seurantaan tukeen. Jatkuva valvonta (poliisin partiointi kaupungin kaduilla) ei silti ole tarpeen, sillä monesti on edullisempaa luottaa ilmoituksiin väärinkäytöksistä (palohälytys). Sisäinen motivaatio tuottaa järjestöissä suurella todennäköisyydellä avointa, rehellistä ja tuloshakuista käyttäytymistä (ks. van Puyvelde ym 2011). Yhdistyksessä työhönotosta vastaavan valikointisilmän ei tarvitse olla yliluonnollisen tarkka, koska työntekijät valikoituvat oman kiinnostuksensa perusteella aatteelliseen toimintaan. Valikoinnin toimivuus kuitenkin edellyttää, että missioiden suhteen on valinnanvaraa (Besley & Ghatak 2005). Riittävän suuret erot organisaatioiden ydintehtävissä ja palkitsemisjärjestelmissä edistävät ihmisten hakeutumista heidän kannaltaan mahdollisimman sopiviin organisaatioihin (ks. Caers ym 2009).

Järjestöissä työntekijöiden vahvaan ammatillisuuteen perustuva vaakasuora tai vapaaehtoistyöntekijöiden verkostomainen vastuullisuus voi suurelta osin korvata pysyvuoran tilivelvollisuuden. Verkostomainen kontrolli syntyy sekä koulutettujen työntekijöiden sisäistämistä ammatillisista normeista että muiden toimintaan osallistuvien halusta suojata organisaation mainetta. Sosiaalinen paine ohjaa kaikkia alalla toimivia valvomaan ja rankaisemaan toisten samaan verkostoon kuuluvien käyttäytymistä siinä tapauksessa, että nämä antavat periksi yhteisesti sovituista laatustandardeista. Lievemmissä tapauksissa yhteiseksi koettu etu johtaa keskustelemaan ja neuvottelemaan sääntöjen soveltamisesta. (Mansbridge 2009.)

Jos järjestö kykenee hoitamaan valvontaongelmat kevyemmin menetelmin kuin hierarkkiseen käskytykseen perustuva julkinen laitos tai keppiä ja porkkanaa työntekijöilleen tarjoava voittoa tavoitteleva yritys, kolmas sektori on löytänyt kilpailuedun. Hallintajärjestelmän keveys voidaan hyödyntää palvelujen tuotannossa ylimääräisenä laadukkuutena tai parantuneena hintakilpailukyknä.

Verkostomaisuus voi olla läsnä myös toimintaympäristössä. Kyse on tällöin hallintatavasta, jossa julkishallinto luo uusia rooleja suhteessa palveluja tuottaviin organi-

125 Aina ei ole selvää, onko vastuu ensisijassa rahoittaja- vai käyttäjäasiakkaille. Kuka on kykenevä arvioimaan palvelun laatua? Asiakastytyväisyysmittaus ei sovi useiden julkisten palveluiden arviointiperustaksi, sillä varsinkin sosiaalisektorilla joudutaan tekemään päätöksiä vasten tahtoaan toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden asioista. Pakotettuja ei voida luonnehtia asiakkaiksi (Valkama 2009).

saatioihin.¹²⁶ Viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen välille järjestetään mahdollisimman paljon yhteisiä kokemuksia, työntekijöiden vaihtuvuutta ja jaettuja hankkeita, jotta yhteistyöstä saadaan sujuvaa. Toisaalta organisaatioiden sidosryhmäverkoissa ja asiantuntijapooleissa viranomaiset pystyvät osallistumaan järjestöjen ohjailuun, vaikka vastuu toiminnasta ja sen laadusta onkin yhdistyksellä.¹²⁷ Julkinen hallinta siirtyy siten suorasta puuttumisesta yhdistysten ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden ohjailemiseen sopimisen ja kumppanuuden kautta. (Pyykkönen 2010, 140-141.)

Julkisissa organisaatioissa ei voida automaattisesti olettaa olevan sisäistä motivaatiota, sillä poliittiset virkanimitykset, byrokratia, korruptio ym ilmiöt voivat tukahduttaa kehittämisprosessin. Poliitikoille virkamiesten sisäinen motivaatio on yksi keino saavuttaa joitakin päämääriä. Joskus tavoitteiden saavuttaminen vaatii käyttämään keinoja, jotka eivät paranna virkamiesten työmotivaatiota (esimerkiksi Suomen tuotavuusohjelma). Tällöin sisäinen motivaatio voidaan uhrata tärkeämpien päämäärien saavuttamiseksi. (Gailmard 2010.)

Yhdistysten ei missään tapauksessa pidä nähdä toiminnan vaikutusten arviointia pelkästään valtopoliittisena työkaluna, joka on otettu käyttöön haittaamaan kansalais-toimintaa. Vaikutusarviointi sopii myös yhdistysten ja muiden toimijoiden työkaluksi. Esimerkiksi maaseutuvaikutusten arviointi on havaittu monessa maassa hyväksi keinoksi edistää hallinnon maaseututietämystä (ks. Ponnikas ym 2011, 73–79).

7.2 ALUETALouden PERINTEISET VAIKUTUSMITTARIT

Tuan (2008), joka tarkasteli erilaisia sosiaalisen arvon mittaamistapoja, päätteli kaikkien mittaustapojen taustalta löytyvän vaikutus x kerroin -rakenne. Tämä päätelmä ei voine olla yleisesti totta, vaikka päätelmä auttaakin monien tutkimustulosten tulkintaa. Keynesiläisten paikalliskertoimien avulla mallinnetaan ihmisten rahankäytön vaikutuksia aluetaloudessa.¹²⁸ Myynti tuo tuloja, joita yritys käyttää henkilöstön palkkaamiseen, raaka-aineiden hankintaan, palvelujen ostamiseen, toimitilojen vuokraamiseen jne. Keskeinen kysymys aluetalouden kannalta on se, suuntautuvatko nämä hankinnat paikallisille toimijoille. Mitä enemmän toimijoiden aikaansaamista rahavirroista jää paikallisille toimijoille, sitä suurempi on paikallistalouden hyöty.¹²⁹ (Merenmies & Kostilainen 2007, Lyon 2009, Pöyhönen ym 2010, 74)

Kustannushyötyanalyysi (jatkossa KHA) sisältää ajatuksen kaikkien vaikutusten arvioinnista rahamääräisinä. Hankkeiden kustannukset ovat yleensä hyvin tiedossa,

126 Gazley (2010) näkee, että yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden tuloksellisuutta pitäisi arvioida neliulotteisen mallin avulla, jossa ovat edustettuna etujen yhtenevyys, tavoitteiden laatu, toimintasektori ja henkilökohtaiset ja organisaatioiden väliset suhteet.

127 Palvelutuotannon hyvin käytäntöjen mukaiset sisällöt määrittyvät järjestöjen ulkopuolella myös sitä kautta, että kilpailutuksissa tilaaja edellyttää tiettyjä asioita sopimuksen tekemisen ehtona. Tämän vastapainona järjestöjen asiantuntijat voivat osallistua kansallisen ja kunnallisen toimintapolitiikan muotoiluun.

128 Keynesiläisiin kertoiimiin perustuvat taloudelliset vaikutustutkimukset (jatkossa TVT, englanniksi economic impact) ovat olleet suosittuja erityisesti kulttuuripalveluissa. Suomalaisia esimerkkejä ovat festivaalit (Ilmonen ym 1995) ja kulttuurilaitokset (Kaipainen 1999).

129 Osa julkista rahoitusta haluavista organisaatioista etenkin kulttuurialoilla julkaisee ylimitoitettuja, väärin tehtyjä tai tarkoitushakuisesti tulkittuja laskelmia taloudellisista hyödyistä (ks. Seaman 1987, 2003, Puffelen 1996, Crompton & McKay 1994, Crompton 1995, 2006). Laskelmissa ei huomioida tarjonnan rajoitteita (kuten majoitus- ja ravintolakapasiteetin rajallisuutta) tai syrjäytymisvaikutuksia (suuren kysynnän aikaan paikallistalouden muuta toimintaa jää pois Litvin & Fetter 2006).

mutta hyötyjen arviointi on vaikeampaa. KHA korostaa kysyntänäkökulmaa.¹³⁰ Arvottomistutkimus (non market valuation) tukee kustannushyötyanalyysia tuottamalla markkinattomille hyödykkeille (erilaisille vastaajien kokemille hyödyille) arvoja. Arvottomistutkimus perustuu tilastollisesti edustaviin otoksiin, mikä tarkoittaa käytännössä kyselyjen ja haastattelujen tekemistä.

Burgan ja Mules (2001) ovat esittäneet KHAn ja TVT:n teoreettisen suhteen, joten en mene asiaan tässä esityksessä kovin syvällisesti. Lyhyt keskustelu riittänee. TVT:ssä julkisen rahan käyttö johonkin kohteeseen perustellaan niillä tulo- ja työllisyysvaikutuksilla, joita erilaisilla kohteilla on sijaintipaikkakunnille. Vaikutustutkimuksia pidetään helposti vain erityisetuja ajavien ryhmien tarkoitushakuisina laskelmina, joilla ei ole taloustieteen ”kovan ytimen” tuntevien mielissä mitään muuta merkitystä kuin poliitikkojen harhauttaminen. Ovatko vaikutustutkimusten talousvaikutukset samantaisia taloudellisia hyötyvaikutuksia kuin mitä on totuttu näkemään kustannushyötyanalyysissa. Laskelmat olisi pystyttävä suhteuttamaan kuluttajan ja tuottajien ylijäämään. (Burgan & Mules 2001.)

Tuottajan ylijäämän käsitteen käyttö edellyttää, että voimavarat ovat käytössä niiden parasta vaihtoehtoista käyttöä vastaavalla hinnalla. Jos näin ei ole, vaan voimavarat ovat työttömyyden takia vakaakäytössä, TVT on pätevää ja organisaatioiden rahan käytöstä syntyy asukkaita hyödyttäviä tulovirtoja. (Burgan & Mules 2001.)

Monet päättäjät ja tutkijat näkevät KHAn ja TVT:n toisensa poissulkevinä menetelminä. Niiden katsotaan vähintäänkin sopivan erilaisiin tehtäviin, jolloin jommankumman menetelmän käyttäjien on täytynyt tehdä virhearvio käytetyn menetelmän suhteen. Menetelmät voivat silti olla pikemminkin toisiaan täydentäviä. (Burgan & Mules 2001.)

7.3 ORGANISAATIOTASON VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN MENETELMIÄ

Yritysten, julkisen sektorin ja yhteisötalouden organisaatioiden toiminnan vaikutukset ovat laajemmat kuin vain rahamääräiset vaikutukset, sillä osa vaikutuksista menee markkinoiden ohi. Tilinpäätös monine erilaisine mittareineen antaa parhaimmillaan luotettavaa tietoa organisaation taloudellisesta tuloksesta, mutta se ei tuo esille yhteiskunnallista näkökulmaa.

Kollektiivisissa palveluissa korostetaan pitkän tähtäyksen vaikuttavuutta ja kaiken tyyppisten vaikutusten tunnistamista (ks. Kajanoja ym 2008, 166–172). Yhdistykset joutuvat maailmanlaajuisesti kohtaamaan kasvavia tilivelvollisuuden ja taloudellisen läpinäkyvyyden vaatimuksia. Taloudellinen raportointi ei ole enää poikkeus, vaan sääntö. Raportoinnin hyödyllisyys sidosryhmille riippuu kuitenkin tehtyjen raporttien laadusta, jota yritetään parantaa sekä luomalla raportointiohjeita että valvomalla organisaatioiden sitoutumista näiden ohjeiden noudattamiseen. (Verbruggen ym 2011.)

Bagnoli ja Megali (2011) jakavat yhteiskunnalliset vaikutukset a) taloudelliseen suorituskykyyn, jonka osalta mitataan erikseen yleistä kehitystä (voitot, arvonlisäys jne.) ja analyttisiä tuloksia (palvelujen tuotantokustannukset, tehokkuusmitat ym), b) yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, jonka osalta kiinnostuksen kohteena ovat tehdyn työn määrä ja laatu sekä sen vaikutukset tavoiteltuun kohderyhmään ja laajempaan

130 Keskeinen mitta on kuluttajan ylijäämä, joka tarkoittaa sitä lisämaksuhalua, joka kansalaiselle jää hänen maksettuaan yksityishyödykkeestä sen tuottamiskustannuksen mukaisen hinnan. Myös tuottajan ylijäämä (voitto, joka syntyy hinnan ylittäessä tuotantokustannukset tuotetulla määrällä) otetaan joskus huomioon laskelmissa, vaikka se onkin monesta syystä hieman tulkinnanvaraisempi käsite kuin kuluttajan ylijäämä. (Burgan & Mules 2001)

yhteisöön ja c) institutionaalinen oikeutus, joka varmistaa toiminnan yhtäpitävyyden sekä yhteisön normien että organisaation mission kanssa.

Zappalà ja Lyons (2009) esittelevät kolmannen sektorin viimeaikoina käyttämiä sosiaalisen vaikutuksen mittaamismenetelmiä. Tutkijat muistuttavat, että yhteiskunnallinen vaikutus ja suorituskyky ovat sosiaalisia konstruktioita, joita ei ainakaan kolmannella sektorilla ole valmiina odottamassa riippumatonta mittaajaa. Tällaisessa kontekstissa suorituskyky täytyy määritellä ilmiöksi, josta sidosryhmät voivat olla (implisiittisesti tai eksplisiittisesti) kutakuinkin yhtä mieltä. Kyse on siitä, mitä ihmisillä on mielessään, kun he käyttävät käsitettä. Kun käsite on näin huonosti määritelty yleisellä tasolla, on hieman ongelmallista, että joissakin maissa kaavaillaan kolmannen sektorin organisaatioille sosiaalisen vaikutuksen mittaamista edellytyksenä julkisen rahoituksen saamiselle tai rahoituksen maksamista toiminnan vaikuttavuuden perusteella. (Zappalà & Lyons 2009, 3.)

Yhteiskunnallisen vaikutuksen mittaaminen voidaan kohdentaa eritasoisiin kokonaisuuksiin. Ensimmäinen analyysitaso kattaa koko kolmannen sektorin (sosiaalitalouden, voittoa tavoittelemattoman toiminnan) merkityksen ja vaikutuksen tunnistamisen ja mittaamisen. Toinen analyysitaso kohdistuu yksittäisiin organisaatioihin. Kolmas analyysitaso löytyy sosiaalitalouden organisaation toteuttaman yksittäisen hankkeen tasolta. Zappalà ja Lyons (2009, 3) varoittavat, että useimmissa tapauksissa ei ole helppoa siirtyä kolmannelta tasolta toiselle, vaikka sosiaalinen tilinpito tätä edellyttääkin. Tutkijat myös varoittavat, että mikro- ja makrotalouden ilmiöitä pitää tutkia erilaisilla välineillä. Tämän takia tason yksi luominen yhdistämällä tason kaksi organisaatioiden vaikutuksia tai tason kolme hankkeiden vaikutuksia summaamalla ei välttämättä ole paras tapa edetä.

Ihmisiin kohdistuva vaikutusten (IVA) arviointi on THL:n kehittänyt suomalainen vaikutusanalyysin sovellus, jolla voidaan koota saman kattokäsitteen alle terveydenhuollon terveysvaikutusten arviointi (TVA) ja sosiaalisen sektorin sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA).¹³¹

Esittelen seuraavaksi kolmea keskeistä arviointimenetelmää (1) logiikkamalli (LM), (2) sosiaalinen tilinpito (ST) ja (3) investoinnin yhteisötuotto (SROI).

Logiikkamallit ilmaantuivat 1970-luvulla, jolloin arviointi nähtiin hankkeen loputtua tehtävänä toimenpiteenä.¹³² LM:n viitekehys sisällytti arvioinnin projektisykliin. Järjestelmällinen ja visuaalinen toimintatapa esitti ohjelman toteuttamiseksi käytettävissä olevien voimavarojen, suunniteltujen toimenpiteiden ja toivottujen muutosten väliset suhteet. (Zappalà & Lyons 2009, 11.)

131 Tämäkään ei enää riitä, sillä oikeusministeriössä säädösvalmistelun pohjaksi on otettu integroitu vaikutusten arviointi. Tällainen yhdennetty vaikutusten arviointi kattaa ihmisiin, ympäristöön, talouteen ja organisaatioihin kohdistuvat vaikutukset, mutta valmistelu on vielä kesken.

IVA:ssa arvioidaan ennalta päätöksen aiheuttamia vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. Vaikutukset voivat olla rahallisia, muuten mitattavia (indikaattoreita kuten työpaikkojen tai asiakkaiden määrä) tai laadullisia (sanallinen kuvaus tilanteesta). Tavoitteena on löytää paras mahdollinen ratkaisu yhdistämällä nämä kolme esitystapaa samaan lomakkeeseen. Ratkaisua esitetään kuvaamalla erilaisia vaihtoehtoja ja tarkastelemalla kunkin vaihtoehdon hyviä ja huonoja puolia.

Nykytilan ja kahden vaihtoehdon tarkastelu tulee lähelle valintakoetta (Bateman ym 2002). Erona on se, että kunnan päättäjien on tehtävä ratkaisu IVA:n kolmen vaihtoehdon välillä, kun taas arvottamistutkimuksessa lomakkeen eri versiot jaetaan väestötöksille tilastollisen koejärjestelyn määräämällä tavalla.

132 Vaikka on hyödyllistä verrata hankkeen hyötyjä ja kustannuksia, jälkikäteisarviointi ei riitä vastaamaan tarpeisiin. Monet laajat ja hyvin rahoitetut ohjelmat ajautuivat pois kurssiltaan, mutta niiden projektipäälliköt eivät osanneet palautetiedon puutteessa ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Voimavarat/ panokset	Toimenpiteet	Tuotokset	Lopputulokset	Vaikutukset
-------------------------	--------------	-----------	---------------	-------------



Kuva 4. Yksinkertainen logiikkamalli.

LM esittää ohjelman oletetun syy-seuraus-suhteen.¹³³ LM kertoo myös tekijöiden muutosteorian (kuvauksen siitä, miten sarja toimenpiteitä johtaa haluttuihin vaikutuksiin valitulla ajanjaksolla). Prosessin pilkkominen osiin helpottaa asioiden hahmottamista. Mallissa on kyse todellisuutta yksinkertaistavasta kuvauksesta eikä lineaarinen ajattelu sovi monimutkaisten, verkottuneiden hankkeiden ohjaamiseen.¹³⁴ LM:n käyttö on ollut ajoittain pakollista organisaatiolle, jotka hakevat keskusvallan rahoitusta.¹³⁵

Sosiaalinen tilinpito (ST) on laadullinen menetelmä, joka auttaa vaikutusten esitlemistä tarjoamalla loogisen kehyksen. Yhteiskunnalliset organisaatiot pystyvät vastaamaan useampaan tarpeeseen yhtäaikaaisesti, mikä antaa niille mahdollisuuden menestyä sellaisissa julkisissa kilpailutuksissa, joissa nämä vaikutukset otetaan huomioon.¹³⁶ Organisaatiot haluavat osoittaa rahallisten tulostensa lisäksi myös muut vaikutuksensa säännöllisesti ja uskottavasti.¹³⁷ ST on tapa osoittaa sosiaaliset tulokset ja vaikutukset vaiheistettusti, yrityksen tilinpäätöksen tapaan. ST kartoittaa tietyn ajanjakson tarkasti ja seuraa etukäteen määriteltyjen tulosten kertymistä. (Merenmies & Kostilainen 2007, 20.)

Menettelytavoiltaan ST muistuttaa kirjanpitoa ja budjetoitua. ST aloitetaan budjetin laadinnalla. Sosiaalinen budjetti antaa kuvan siitä, millaisia yhteiskunnallisia tuloksia organisaatio haluaa saada aikaiseksi tilikauden aikana. Sosiaalinen budjetti sisältää tavoitteet ja niiden saavuttamista kuvaavat indikaattorit. Tavoitteet ryhmitellään tililuokiksi. Tavoitteen saavuttamiseksi tehdään toimintasuunnitelma, jossa asetetaan indikaattorit mittaamaan sitä, onko tavoite saavutettu. Indikaattorin arvo on kyettävä todentamaan, joten siitä on oltava jotain näyttöä. Todiste (tosite) voi olla tutkimus, jossa on haastateltu työllistämiprojektiin osallistuneita projektin jälkeen. (Pöyhönen ym 2010, 74.)

Vuoden mittaan toiminnasta kertyvät tositteet kirjataan kirjanpitoon, joka muodostaa todisteaineiston. Vuoden lopussa kertynyt tositemateriaali kootaan sosiaaliseksi tilinpäätökseksi, kertoo tiivistetysti, mitä tuloksia on saavutettu tilikauden aikana. Lisäksi kirjoitetaan tuloksia kuvaava raportti. Ulkopuolinen (tilin)tarkastaja katsoo tilinpäätöksen ja antaa siitä lausunnon. Tulokset julkaistaan ja annetaan sidosryhmien käyttöön. (Merenmies & Kostilainen 2007, 20.)

133 Kausaaliyhteydet ovat aina tekijöidensä tulkintoja siitä, kuinka reaali maailma toimii.

134 Monimutkaisemmat mallit siirtyvät jonoesityksestä matriisimuotoon, jolloin voidaan erottaa hankkeen osat ohjelman tavoitteista, tuotoksista ja toimenpiteistä. Logiikkamatriisi pitäisi ymmärtää liukuvan budjetoinnin tapaisena elävänä dokumenttina, jota täytyy ajoittain tarkistaa ja uudelleen kirjoittaa hankkeen toteutusaikana saadun kokemuksen ja seurantatiedon pohjalta. Yllättävät ja ei-tarkoitukselliset seuraukset ovat aina mahdollisia, vaikka niitä ei olekaan kuvattu mallin päämekanismissa.

135 Näin on menetelty ainakin Australiassa, Uudessa-Seelannissa, Kanadassa ja EU:ssa. Logiikkamallin käyttö helpottaa hankkeiden suunnittelua, arviointia, muokkaamista ja johtamista.

136 Sosiaalisten yritysten tuottamat palvelut tuovat julkiselle sektorille lisäarvoa sitä kautta, että vakaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät saavat työtä.

137 Sosiaalista tilinpitoa käytetään, kun halutaan esittää tuloksia ja vaikutuksia, jotka eivät ilmene liikeloudellisesta tilinpäätöksestä.

Investoinnin yhteisötuotto (Social Return on Investment, SROI) perustuu Britanniassa¹³⁸ ja Yhdysvalloissa tehtyyn kehittämistyöhön (Arvidson ym 2010, 3–4). SROI on edelleen kehitysvaiheessa, joten kokemukset menetelmän toimivuudesta ovat vähäiset.¹³⁹ SROI:ssa asetetut panostukset ja aikaansaadut muutokset yhteiskunnan tilassa (hyödyt) arvioidaan taloudellisin mittarein.¹⁴⁰ Kun arvon mittarina käytetään rahaa, panokset ja tuotokset saadaan samalle asteikolle ja vertailukelpoisiksi (Nicholls ym 2009, Pöyhönen ym 2010, 74).¹⁴¹

SROI-menetelmän toimivuus edellyttää kaikkien arvojen olevan yhteismitallisia, mikä on sangen kiistelty kysymys (Ackerman & Heinzerling 2004, 208, Aldred 2006, Adler & Posner 2006, 158–166, Graafland 2007, 62–63). Rahamääräistäminen koskee myös panoksien kuten vapaaehtoistyön arvoa (Arvidson ym 2010, 11). On mahdollista ajatella, että taloudellisen arvon selvittämisestä on niin paljon hyötyä politiikan muotoilussa, että puutteistaan huolimatta SROI kannattaa toteuttaa. SROI:n käyttäjien on syytä tuoda selvästi esille se, että vertailukelpoisuus on saatu aikaan käyttämällä rohkeita oletuksia (ks. Zappalá & Lyons 2009, 15).

SROI-menetelmä on kustannushyötyanalyysin (KHA) ja (markkinattomien hyödykkeiden) taloudellisten arviointimenetelmien henkinen kumppani.¹⁴² Arvidson ym

138 Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin menetelmänä se on suosiossa erityisesti Englannissa (ks. Ellis & Gregory 2008, Wood & Leighton 2010). Työväenpuolueen hallituskaudella SROI:n kehittämistä tuettiin suurilla summilla (Nef 2009), mutta menetelmän akateeminen perustutkimus ja empiiriset seurannat puuttuvat.

139 Sidosryhmiä ei pidä johtaa ajattelemaan, että kyse on yritysten sijoitetun pääoman tuottoa (ROI) vastaavasta vakiintuneesta mittarista.

140 Usein esitetään jokaisen pois jäävän sairaalakäynnin säästävän tietyn summan rahaa. Rahamäärä otetaan yleensä tilastoista, jotka kertovat kunkin toimenpiteen laskennallisen yksikkökustannuksen. Kunta harvoin säästää keskimääräiskustannuksen. Jos toimenpide jää pois, lyhyellä tähtäyksellä säästöksi muodostuu vain muuttuva kustannus. Kiinteä kustannus, joka muodostuu rakennuksien poistoista ja kuukausipalkoista, on monesti suurempi kuin muuttuvat erät (lääkkeet, laboratoriotestit, matkat ym). Yksittäisen toimenpiteen säästöt on syytä arvioida huomattavasti keskimääräiskustannusta alemmalla hinnalla. Ulkopuolelta ostettavissa palveluissa maksaja toki säästää summan, mutta tämä ei ole järjestelmän tasolla hyöty. On myös oltava tarkka siinä, minä aikavälin säästöistä puhutaan, sillä kustannusten muuttuvuus lisääntyy aikavälin pidetessä. (Arvidson ym 2010, 11–12.)

Teoreettisesti oikea mitta kansalaisten maksuhalu voi olla suurempi tai pienempi kuin keskimääräinen kustannus, mutta on sattuma, jos luvut ovat yhtä suuret. Filosofinen kysymys liittyy siihen, missä määrin tilastoista otettu yksikkökustannus edustaa kansalaisen elämän laadun paranemista. Jos siis masennuksen hoitaminen maksaa terveyskeskuksessa tietyn summan, niin hyötyihin pitäisi merkitä potilaan elämäntilanteen helpottumisesta syntynyt hyöty. (Ks. Bateman ym 2002, Arvidson ym 2010, 11–12.)

141 Ajalliset erot poistetaan diskonttaamalla hyöty- ja kustannuserät nykyhetkeen. Rahaksi muutetuilla mittareilla on monia etuja (ihmisille tuttu asteikko), mutta rahan käyttö pakottaa oletamaan, että rahan rajahyöty on kaikille sama. Kehityksessä lomailleiden lienee pakko myöntää, että turistin antamalla euron juomarahalla on suurempi merkitys vastaanottajansa elämässä kuin antajansa elämässä, joten periaatetta ei voi pitää yleispätevänä.

142 SROI:n puolestapuhujat eivät allekirjoita yhtäläisyyttä kustannushyötyanalyysiin, sillä heidän mielestään SROI mittaa eri asioita kuin KHA ja vielä eri tavalla. Kannattajien mielestä SROI katsoo pitkän aikavälin vaikutuksia usean sidosryhmän kannalta, kun taas KHA keskittyy yhden sidosryhmän eli omistajien saamaan rahamääräiseen tuottoon. Arvidson ym (2010, 7) osin hyväksyy kritiikin, mutta pitää sitä mieluummin asenteellisena ja määrällisenä erona kuin menetelmät kategorisesti erottavana piirteenä. KHA:n menettelytapaoppaat mainitsevat väestöryhmien tunnistamisen hyödyllisyyden (H. M. Treasury, 2010), mutta eivät vaadi esittämään keskimääräisen tuloksen lisäksi sidosryhmittäisiä analyysejä. Edustaviin otoksiin perustuvista kansalaiskyselyistä saadaan tarvittaessa eri sidosryhmien näkemykset esiin monen eri taustamuttujan suhteen.

(2010, 4) mukaan teknisesti SROI:n ja KHA:n välillä ei juuri ole eroa.¹⁴³ SROI:n ja KHA:n käytännön ero syntyy siitä, että SROI:ssa väestön mielipidettä ei selvitetä vakioidulla kysely- tai haastattelumenetelmillä. Kansalaisten osallisuus korvataan SROI:ssa sidosryhmänäkökuulmilla.¹⁴⁴

KHA edustaa yhdistyksen ulkoista (objektiivista) arviointia, joka tapahtuu rahoittajan toimeksiannosta. Ulkoinen arviointi pohjaa mitattavissa oleviin seikkoihin ja antaa suosituksia siitä, kannattaako tiettyä yhdistyksen toimintaa enää rahoittaa. SROI on enemmän organisaation sisäisen kehittämisen apuväline, jota työstetään hyvässä yhteistyössä yhdistyksen henkilöstön ja muiden sidosryhmien kanssa.¹⁴⁵ SROI:n tarkoituksena on oppiminen ja voimavarojen kohdentaminen oikeisiin asioihin organisaation sisällä. Prosessin aikana organisaatio oppii tunnistamaan ja mittaamaan lopputuloksia, jotka tukevat misson saavuttamista (Wood & Leighton 2010, 56). Arvidson ym (2010, 7) mukaan KHA:n ja SROI:n ero ei perustu tekniikan ominaisuuksiin, vaan enemmän havaittuihin käytäntöihin.

SROI on käytössä lähinnä kolmannen sektorin organisaatioissa. SROI:n kehittämisen ja järjestöjen nosto aiemmin työväenpuolueen hallitsemassa Englannissa sopivat siten poliittisesti hyvin yhteen.

Miten löydetään oikeat sidosryhmät? Pöyhönen ym (2010, 74) esittävät, että kaikki sidosryhmät on huomioitava.¹⁴⁶ Tämä voi olla ideaali, mutta käytännössä kaikkia sidosryhmiä on vaikea tunnistaa. Organisaatioiden toimista on myös tahattomia seurauksia. Organisaatiotasolla täytyy tyytyä katsomaan, millä ryhmillä on eniten meneettävää / saatavaa organisaation toiminnasta.¹⁴⁷

SROI ottaa huomioon sekä negatiivisia että positiivisia vaikutuksia, mutta sidosryhmiin perustuva tiedonhankinta avaa eturyhmille mahdollisuuden manipuloida aineistoa. Jos sidosryhmä tietää, mikä vaihtoehto palvelee sen erityistarpeita parhaiten, se korostaa tämän vaihtoehdon tuomia hyötyjä ja vähättelee sen haittoja. Strateginen vastaaminen on tunnettu ongelma (ks. Bateman ym 2002), mutta vastajien vähälukuisuuden takia pelaaminen on merkittävä häiriölähde sidosryhmäkyselyssä.

143 Lawlor (2008) haluaa nähdä, että SROI on muokattu KHA, joka ottaa huomioon toimintaohjelmien erilaiset vaikutukset. Nicholls ym (2009, 20) mukaan SROI pitäisi kytkeä yhteen sidosryhmäkyselystä saadun laadullisen todistusaineiston kanssa. Sekoitettujen menetelmien ovat muotia akateemisissa piireissä, mutta mitä tehdään, jos nämä kaksi aineistoa ovat ristiriidassa keskenään? Totuutta kuvaavan tiedon puuttuessa toinen aineisto ei voi toimia kriteerinä, jonka avulla SROI-mittausta kalibroidaan. Puhe holismista ja laadullisista menetelmistä voi viedä harhaan, sillä rahakasojen tarkastelu ei muutu sen ”pehmeämmäksi” sillä, että kakkua kuorutetaan epä määräisillä lupauksilla korjaavista menettelyistä.

144 Vaalivertaus karkeistaa eron. Demokraattiset vaalit voidaan vastaavasti korvata sillä, että kukin eturyhmä (MTK, SAK, ym) käy ilmaisemassa etujärjestön näkemyksen. Eturyhmien ulkopuolisten mielipide unohdetaan, mutta eiväthän vaaleissakaan kaikki äänestä. Sidoryhmäajattelu sivuuttaa päämiehen ja agentin välisen eron, sillä etujärjestö ei aina välttämättä edistä edes jäsentensä etua. Oman uran edistäminen voi tiukassa paikassa ajaa sidosryhmän edustajan mielipiteen jäsenten edun ohi. Erityisen helposti lehmänkaupat syntyvät kabinettineuvotteluissa, joissa käyttäjät luottamuksellisia keskusteluja ei kerrota suurelle yleisölle.

145 Nicholls ym (2009, 20) korostavat sidosryhmien osallistumista arvottamisprosessiin. Tätä voidaan pitää SROI:n erikoispiirteenä, sillä KHA ei sisällä vastaavanlaista menettelyä. Hyvä piirre on, että organisaatio saa prosessin yhteydessä viestittyä vaikutuksien kohteeksi joutuvien ryhmien ja rahoittajien kanssa.

146 Nicholls ym (2009, 20) määrittelevät sidosryhmäksi henkilön tai organisaation, joka kokee muutoksen toiminnan seurauksena. Jos arvioinnissa mennään henkilötasolle, työmäärä kasvaa valtavasti.

147 Useimmilla hankkeilla on voittajia ja häviäjiä. Jos menetelmällä voidaan arvottaa vain ohjelmia, joiden toteutuessa kaikki voittavat, mittareilla ei teoreettisen tutkimuksen ja käytännöllisen tiedon valossa ole juuri käyttöä (ks. Tuomala 2009).

SROI:n analysointi- ja mittausprosessi tuottaa tietoa organisaation toiminnan vaikutuksista, prosesseista ja lopputulosten määristä ja arvosta. Keskeinen tieto on SROI-suhdeluku, joka on laskettu jakamalla investoinnin tuottamien sosiaalisten hyötyjen nettoarvo hankkeen investointikustannuksella (Arvidson ym 2010, 6–7). Esimerkiksi suhde 3:1 tarkoittaa, että jokaisella investoidulla eurolla on saatu kolmen euron edestä sosiaalista arvoa (ks. Wright 2009). Luvun tulkinta jää hieman auki, koska koko yhteiskunnassa kukaan ei investoi tai saa suhdeluvun osoittamaa rahamäärää.¹⁴⁸ Arvotamismenetelmien maksuhalu on hieman vastaava mitta, mutta sille voidaan johtaa talousteoreettinen tulkinta hyödykkeen ominaisuuksien ja rahan välisen vaihtosuhteen kautta (Bateman ym 2002). SROI-kertoimen tavoitetaso on vähintään yksi, jolloin sijoitetut rahat ovat hyödyntäneet yhteiskuntaa ainakin oman määränsä verran. SROI-ohjeistus ei suosita SROI-suhteiden vertaamista eri toimintojen välillä, mikä on selvä ero KHA:n pyrkimykseen olla voimavarojen jakamisen apuväline koko yhteiskunnan tasolla (Arvidson ym 2010, 7). Sidosryhmien osallistumisen arvostaminen vaikeuttaa myös samanlaisten organisaatioiden vertaamista toisiinsa (Pöyhönen ym 2010).¹⁴⁹

7.4 VAPAAEHTOISTYÖN KANSANTALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Kolmannen sektorin yksi erityispiirre on vapaaehtoistyövoiman käyttö. Billisin (2010) ideaalimallissa vapaaehtoisia työllistävä yhdistys on toiminnan perusmuoto ja palkatut työntekijät tulevat mukaan tarinaan vasta, kun palvelutuotanto on kasvanut volyymiltaan suureksi ja luonteeltaan niin vaativaksi, ettei työtä voida enää hoitaa kuin koulutuksen saaneen työvoiman tuella. Ilman vapaaehtoisten työpanosta monia maaseudun palveluja ei voitaisi lainkaan järjestää. Esimerkiksi palo- ja pelastustoimi on Suomen maaseudulla organisoitu vapaaehtoispalokuntien kautta.

Vapaaehtoistyön kansantaloudellisten vaikutusten selvittäminen on siten tärkeä kysymys myös maaseutupolitiikan kannalta. Ongelmana on, että tällaiselle koko kansakuntaa hyödyttävälle tutkimukselle on vaikea löytää rahoittajaa. Kolmannen sektorin edunvalvonta on paljolti valtakunnallisten keskusjärjestöjen varassa, joten järjestöjä palvelevan OK-opintokeskuksen on tilannut asiaa selvittävän tutkimuksen.

Laasanen (2011) käyttää vapaaehtoistyön arvon selvittämiseen kaksiosaista prosessia, jossa Tuanin (2008) huomion mukaisesti erotetaan sokkivaikutus (impulssi) ja kerroinmalli. Sokkivaikutus arvioidaan turvautumalla korvauskustannuksen ajatukseen.

148 SROI-kertoimen sanomaa täydennetään kuvauksella siitä, kuinka vaikutukset on saatu aikaan (muutosteoria ja vaikutusten perustelut). Samassa yhteydessä on selvennettävä, kuinka rahamääräiset arvot on asetettu ilmiöihin tuomaan vaikutukset näkyviksi ja hallittaviksi.

149 KHA ei korosta sidosryhmien näkemyksiä yhtä paljon SROI, koska se pyrkii selvittämään keskimääräisen asukkaan mielipiteen tulosten koko väestöön yleistämistä varten. Kyselyvastauksista voi selvittää jälkikäteen, missä määrin vastaajien joukosta on erotettavissa sisäisesti yhtenäisiä, mutta selkeästi muista aineiston ryhmitä poikkeavia segmenttejä. SROI:n tekijät joutuvat päättämään etukäteen, millä tavalla ryhmitellyt ihmisryhmät muodostavat niin merkittävän sidosryhmän, että sen mielipidettä kannattaa kysyä. Suurin osa sidosryhmiin kuuluvista ihmisistä voi olla samaa mieltä, mutta osa on selvästi eri mieltä. Miten varmistetaan vähemmistöön jäävien mielipiteiden huomioon ottaminen? Olisi mahdollista saada vankempaa tietoa, jos SROI:n ryhmät perustuisivat mieltymysten suhteen poikkeaviin segmentteihin.

Tämä on merkittävä periaatteellinen ratkaisu, jota on syytä hieman avata.¹⁵⁰ Korvauskustannusmenetelmässä katsotaan mitä yhden vapaaehtoisen työtunnin korvaaminen palkatulla henkilökunnalla tulisi organisaatiolle maksamaan.¹⁵¹ Korvauskustannuksen käyttö laskennallisena menetelmänä on maailmalla yleistä. GHK (2010) raportoi EU:lle vapaaehtoistyön arvoa tällä menetelmällä. Myös monet koti- ja hoivatyön kaltaista markkinatonta ja tilastoimatonta työtä arvottavat tutkijat käyttävät tehtyjen työtuntien arvottamiseen vastaavia menetelmiä (Pratt 2009, Wagner 2009).

Laasanen (2011) ei ole esikuvien suhteen huonossa seurassa. On kuitenkin kyseenalaista, onko vapaaehtoistyö palkatun työn täydellinen korvike.¹⁵² Bowmanin (2009) mukaan vapaaehtoisilla ei ole riittävää asiantuntemusta hoitaa samoja tehtäviä kuin palkatuilla työntekijöillä. Monesti voi olla pikemmin niin, että henkilökunnasta ja vapaaehtoisista muodostetaan taistelupareja (kuten lääkäri ja hoitaja). Tällöin osa vapaaehtoisista on pikemmin täydentäviä kuin korvaavia työntekijöitä. Mitä enemmän vapaaehtoisilla korvataan ammattityöntekijöitä, sitä jyrkemmin vähenevien tuottojen

150 Taloudellisen arvottamistutkimuksen kentällä korvauskustannus kuuluu niiden menetelmien joukkoon, jotka eivät perustu kysyntäkäyrän hyväksikäyttöön. Tämä on taloustieteessä merkittävä linjaratkaisu, sillä se hylkää talusteoreettisesti oikean maksuhalukkuuskäsitteen (Just ym 2004). Millä hinnalla olisit valmis myymään sukusi hallussa vuosisatoja olleen kesämökin? Maksuhalukkuudessa tai korvauksen vastaanottamisalttiudessa on kyse vastaajan henkilökohtaisesta vaihtosuhteesta kohteen ja rahan välillä. Korvauskustannus lähtee siitä, että vastaavan mökin rakentaminen on riittävä korvaus. Suhde on ulkopuolinen, tekninen ja kustannuksista liikkeelle lähtevä. Käytettävissä oleva tila ei salli kysymyksen syvällistä tarkastelua (ks. Bateman & Willis 1999, Bateman ym 2002).

151 Bowman (2009) tarjoaa toisen vastauksen siihen, mikä on vapaaehtoisten taloudellinen merkitys järjestöille. Markkinaliiketoimen arvo on kiistaton, koska se on sama ostajalle ja myyjälle (sekä yhteiskunnalle, jos tilanteeseen ei liity ulkoisvaikutuksia). Yhdistyksessä tarjonta- ja kysyntähinta eivät ole yhteismitallisia. Tarjontahinta tarkoittaa tekemättä jääneen ansiotyön vaihtoehtokustannusta, joka on huomattavasti tuntipalkkaa alhaisempi sen takia, että osalla vapaaehtoisista ei todellisuudessa olisi ansiotyötä tarjolla. Organisaation kysyntähinta edustaa vapaaehtoistyön arvon alarajaa, sillä koostuu yksinomaan organisaatiolle vapaaehtoisten värväämisestä, kouluttamisesta ja valvonnasta aiheutuvista kuluista. Vapaaehtoistyön arvo voi olla erisuuruinen vapaaehtoiselle, organisaatiolle, hyödynsaajille ja koko yhteiskunnalle. Emme voi tarkastella asiaa näin monesta näkökulmasta, joten rajaan esityksen organisaation näkökulmaan. (Bowman 2009.) Bowman (2009, 495–497) argumentoi, että vapaaehtoisten panos tulonhankintaan (VPC) on oikein (vaikkakaan ei täysin tarkka) mitta heidän työnsä arvolle. Tehty vapaaehtoistyö lisää avustuksia, joten tämä rahavirta tulee jakaa vapaaehtoisten tekemien työtuntien kesken. Vastaavasti vapaaehtoisten antaman avun palvelun laatua nostava vaikutus maksavien asiakkaiden kannalta on huomioitava vastaavasti.

Tulo, jonka organisaatio menettäisi kaikkien vapaaehtoisten irtisanoutuessa, on vapaaehtoistyön taloudellinen kokonaisarvo. Sosiaalisen arvon mittaaminen on sitten oma kysymyksensä. Nämä mitat voivat erota toisistaan huomattavasti, sillä osassa organisaatioita vapaaehtoisten käytöllä ei ole mitään vaikutusta organisaation tuloihin, vaikka heidän työnsä onkin suuresti arvostettua. Bruttokansantuotteen laskenta saattaa suurelta osin jo ottaa huomioon vapaaehtoisten työn (palkattujen työntekijöiden tuottavuuden tilastoitu kasvu, organisaation tulojen kasvu) taloudellisen arvon, joten sitä ei voida suoraan lisätä nykyisiin lukuihin. Sen sijaan ihmisten hyvinvoinnin lisäys vapaaehtoistyöstä on kiistaton. (Bowman 2009, 503–504.)

Oma kantani on, että kansalaisten maksuhalu olisi paras tie edetä, vaikka omat haasteet siinäkin on edessä.

152 Laasanen (2011, 9) lainaa Yhdistyneiden Kansakuntien vapaaehtoistyön ohjelman periaatteita, joiden mukaan vapaaehtoistyö on ”palkatonta, mutta ei korvaa palkkatyötä” ja ”se ei ole ilmainen vaihtoehto eikä uhka palkkatyölle”. Vaikka hienot periaatteet eivät yleensä toteudukaan käytännön työssä aivan yhtä puhtaina, lainausten jälkeen ajattelee, että vapaaehtoistyön merkitystä hakeva tutkimus asemoi itsensä täydentäjien tai varovaisten korvaajien joukkoon. Raportti kuitenkin olettaa, että kaikki vapaaehtoistyö siirtyy julkisen sektorin hoidettavaksi. Oletusta ei voi pitää realistisena, joten se täytyy ymmärtää puhtaasti malliteknisenä toimenä. Yhteiskuntapoliittisesti raportti avaa ovea niille toimijoille, jotka näkevät kolmannen sektorin mahdollisuutena korvata julkisen sektorin tuottamat palvelut. Sen arvioinnin, onko tämä raportin tai sen tuottaneiden järjestöjen tavoite, jätän muiden arvioitavaksi.

alueelle joudutaan ja sitä pahemmin korvauskustannuksen logiikka rapautuu. Korvaavuutta ei kannata ajatella täydellisenä, sillä vapaaehtoisilla on harvoin palkattujen työntekijöiden koulutusta tai kokemusta. Korvauskustannus on vapaaehtoistyön arvon yläraja.¹⁵³ (Bowman 2009.)

Laasasen (2011, 23) raportissa kokonaisuuden toinen puoli koostuu laskettavasta yleisen tasapainon mallista. Simulointitulokset saadaan tapahtuneen muutoksen perusteella, joten kaikki edellisessä vaiheessa korvattavuuden asteen suhteen tehdyt arviointivirheet kertautuvat yleisen tasapainon mallissa. Kyse ei ole panos-tuotosmallista tai kerroinmallista, joten (kulttuurialan) vaikutustutkimuksen kritiikki ei siten sovi sellaisenaan tähän malliin. Laasanen (2011) kiertää hankalan kysymyksen varojen hankkimisesta. Jos tarvittavia varoja ei saada mistään, palvelut jätetään osin tuottamatta ja aluetalouteen tuleva sokki pienenee¹⁵⁴. Jos taas varat saadaan verotuksen kiristämisen kautta, veropolitiikan muutoksella on myös omat aluetaloutta supistavat vaikutukset.

Laasanen (2011, 19) esittää tulkinnaksi, että ”järjestöjen vapaaehtoistyöhön sijoitettulla yhdellä eurolla saadaan noin kuusinkertainen tuotos yhtä työtuntia kohti lasketuna”. Mielikuva on haettu sijoitustoiminnasta. Onko investoinnin tuotto on niin hurja, että kaikki valtion budjetin rahat pitäisi sijoittaa vapaaehtoistoiminnan tukemiseen? Kyse ei kuitenkaan ole esi-isiemme mereen hukkaamasta Sammosta tai ikiliikkujasta, josta saadaan kaikki olosuhteissa samassa suhteessa ”tuottoa”. Vapaaehtoistyön määrää Suomessa ei voitane kaksinkertaistaa, vaikka rahallinen panostus kasvaisikin kaksinkertaiseksi. Vastaavasti panostuksen leikkaaminen puoleen tuskin vähentäisi tehtyjen vapaaehtoistyötuntien määrää puoleen. Skaalautuvuus tuskin pätee aineistossa havaittua riippuvuutta laajemmin.

Vapaaehtoistyöhön sijoitettu raha ei ole kriittinen tekijä, joka määrittää vapaaehtoisten saatavuuden tai alan tuotoksen Suomessa. Vapaaehtoisten sisäistä motivaatiota ei voida rakentaa rahalla, sillä rahan tyrkyttäminen voi päinvastoin syrjäyttää sisäistä motivaatiota ja muuttaa pysyvästi sitä tapaa, jolla ihmiset mieltävät toiminnan luonteen (Levitt & Dubner 2005).

Laasasen (2011) työ on kiinnostava kokeilu ja puoltaa hyvin paikkaansa tutkimustapojen laajassa kirjossa. Ongelmia aiheuttaa se, että järjestöt ja monet muut tuloksia lehdistössä lainanneet eivät ymmärrä mitä tulos tarkoittaa. Mallien tuloksien siirtäminen reaali maailmaan edellyttää aina hyppäystä suljetusta mallista avoimeen järjestelmään, jonka kaikkia vaikuttavia voimia ei tunneta.¹⁵⁵ Järjestöjen kannattaa erityisesti varoa kertoimen kuusi käyttöä sellaisenaan, sillä yksinkertaistetun ja kontekstistaan irrote-

153 Hoitajien työn arvottaminen sillä perusteella, montako lääkäriä tarvitaan tekemään hoitajien työt ja mitä tämä maksaa, ei ole järkevää sairaalan johtamista.

154 On vahinko, että tällaisia malleja ymmärtävät vain niihin perehtyneet asiantuntijat. Muut joutuvat vain toimimaan auktoriteetti-uskon varassa kykenemättä toistamaan tuloksia tai arvioimaan saatujen tulosten herkkyyttä erilaisille mittausprosessin aikana tehdyille oletuksille. Jos varat vapaaehtoistyön palkallistamiseen ajatellaan otettavan verotuksen kautta, niin verojen korotus saa aikaan työn teon vähenemistä ym ilmiöitä taloudellista hyvinvointi laskevia prosesseja. Oletus ei siten ole viaton.

155 On epävarmaa voidaanko neljän suuren järjestön tilannetta pitää edustavana koko maan vapaaehtoistoimintaa ajatellen. Esimerkiksi maaseudun palo- ja pelastustoimi on täysin vapaaehtoisten varassa, mutta sosiaali- ja terveyspalveluissa tilanne on toinen.

tun kertoimen käytöstä on varoittavia esimerkkejä kulttuurisektorilta (ks. Ilmonen ym 1995).¹⁵⁶

Edunvalvonta on haastavaa työtä. Yhdistysten ei kannata toistaa kulttuurialan virheitä ja sortua edes laman oloissa ylilyönteihin. Yhdistykset ovat perimmältään arvopohjaisia organisaatioita. Eettisistä periaatteista kiinni pitäminen ei saa rajoittua yksinomaan asiakassuhteisiin, vaan sen tulee näkyä myös yhteiskunnallisessa vaikutamisessa. Jos suuren yleisön luottamus menee, tarjouskilpailuja on vaikea voittaa, avustuksia ei myönnetä, vapaaehtoisia on vaikea rekrytoida ja kutsumushenkilökunta joutuu miettimään, ovatko he sittenkään oikealla alalla.

7.5 UUSI ARVIOINTIMALLI

Monet aluekehittäjät painottavat, etteivät alueen asukkaat voi rikastua ”pesemällä toistensa pyykkejä”. Palveluja on kaikkialla, joten ainut tapa erottautua ja pärjätä on panostaa jonkin teollisuuden toimialan erikoistuneeseen tekniikkaan ja toivoa, että siitä muodostuu ajan mittaan merkittävä vientiala. Tämä kehityskaari on hyväksytty maalaisjärjen kanssa yhtäpitäväksi totuudeksi.

Viennin merkitys kansantaloudessa on jatkuvasti kasvanut taloutemme liittyessä yhä tiiviimmin kansainväliseen vaihdantaan. Viennin rooli hahmotetaan usein vertaamalla viennin arvoa kansantuotteeseen, jolloin päästään lähes 50 prosentin ”vientias-teisiin” vuosina 2007–2008. Tämä ”vientias-te” on kuitenkin käsitteellisesti väärä, sillä viennin arvo sisältää toimijoiden välisiä liiketoimia ja kansantuote taas ei. Oikeampi tapa arvioida viennin merkitystä on katsoa viennin arvoa suhteessa kokonaiskysyntään, jolloin kansantalouden ”vientias-te” asettuu 30 prosentin suuruusluokkaan. Käytämällä apuna panos-tuotos-taulukkoja voidaan laskea, että viennin työllisten osuus koko työllisyydestä on 23 prosenttia. (Forsell 2010.)

Silti suurin osa aluekehityshankkeista nojaa vientiteoriaan (export base model), jonka mukaan aluetalouden kehitys on suoraan verrannollinen alueen vientisektorin kokoon. Vientiteoria korostaa tuotantolaitosten perustamista ja luonnonvara-alojen kehittämistä viemään alueen tuotteita ulkomaille. Myöhemmin myös matkailuelinkeinojen on tulkittu kuuluvan vientipohjaan. Vienti aikaansaa aluetaloudessa kysyntä-pohjaisen kasvusysäyksen, joka muuttuu tuotannoksi, tuloiksi ja työpaikoiksi. Malli ottaa huomioon toimialan taaksepäin suuntautuvat linkit.

Vientiteorian teoreettinen kritisointi on lisääntynyt (ks. Markusen 2004, 2007, Pratt & Kay 2006, Kay ym 2007). Empiiriset tutkimukset eivät myöskään yksiselitteisesti vahvista väitettyä syy-seuraussuhdetta talouden kokonaiskasvun ja vientisektorin laajentumisen välillä (Kilkenny & Partridge 2009). Viennin korostamisen takia suurin osa maaseudun kehittäjistä huomaa parhaimmillaankin vain ”vientikelpoiset” palvelut

156 Kulttuurisektorilla on pitkät kokemukset erilaisista tavoista edistää omaa toimintaa (ks. Ilmonen ym 1995, Kaipainen 1999, Ilmonen 2009a,b). Trendit ovat vaihdelleet, mutta 1980-luvulla alkanutta taloudellisen vaikutustutkimuksen kautta monet pitävät virhepolkuna. Osa julkista rahoitusta haluavista organisaatioista julkaisi vaikutuksiltaan ylimitoitettuja, väärin tehtyjä tai tarkoitushakuisesti tulkittuja laskelmia taloudellisista hyödyistä (ks. Seaman 1987, 2003, 2007, Puffelen 1996, Crompton 1995, 2006, Litvin & Fetter 2006). Lopputuloksena vaikutusten tehtailusta oli suuresta rahanmenosta huolimatta alan uskottavuuden romahdus.

(yrityspalvelut, mutta myös enenevässä määrin terveydenhuolto ja koulutus).¹⁵⁷ Palvelujen osuus viennistä kasvaa jatkuvasti (Pratt & Kay 2006, 27).

Panos-tuotoskehikko keskittyy toimialojen välisiin suhteisiin eikä siten pysty tarkastelemaan kotitalouksia sekä palveluja tuottavina että niitä kuluttavina yksiköinä (ks. Jansson 2006, Kay ym 2007). Panos-tuotoskertoimet voidaan tulkita summaaviksi mitoiksi sille, missä määrin tietyn toimialan tuotannon panokset ostetaan paikallisesti (taaksepäin suuntautuvien linkkien kautta).

Kerroinanalyysi ei ota huomioon sitä, missä määrin saman toimialan lopputuotteet myydään paikallisesti (eteenpäin suuntautuvien linkkien kautta). Ostoja painottava näkökulma suosii maataloutta ja sellaista teollisuutta, joka käyttää paljon välituotteita. Näkemys vie kehittämisen harhapoluille, sillä talouden tavoitteena on kasvattaa myynnistä ostojen vähentämisen jälkeen jäljelle jäävää arvonlisäystä. Ostoja ei pitäisi nähdä yksinomaan myönteisenä asiana, sillä ne voidaan yhtä hyvin tulkita turhaksi eräksi, joka vähentää myynnistä suurella vaivalla saatujen eurojen jäämistä tuottajan käyttöön. Palvelut käyttävät paljon ihmistyötä, josta niistä jää tuottavalle alueelle suhteessa liikevaihtoon suuri arvonlisäys ja paljon työpaikkoja.

Hillin (1977) mukaan palvelu on toimintaa, joka aikaansaa asiakkaassa jonkin muutoksen. Tämä ajatus sopii myös monille palvelujen alaryhmille hieman sopeutettuna. Kananoja (2005) näkee, että sosiaalihuollon perimmäinen tehtävä on parantaa ihmisten omia selvitytymisedellytyksiä ja saada aikaan myönteistä muutosta ihmisten elämässä.

Vaihtoehtoinen tapa tunnistaa aluetalouden avaintoimialat on katsoa kokonaisyksynnän muutosta taloudessa sekä taakse että eteenpäin suuntautuvien vaikutusten kautta (Hirschman 1958). Tällöin vastataan kysymykseen, mitä aluetaloudessa tapahtuisi, jos tietty toimiala tai toiminto lakkaisi olemasta olemassa. Hyvinvointipalvelut varmistavat sekä lasten vanhempien työpanoksen työaikana yritysten käyttöön (päivähoito- ja koulupalvelut) että vapauttavat hieman vanhemmat työikäiset omien vanhempiensa hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyvistä huolista (vanhuspalvelut). Päivähoidon lakkaaminen pakottaisi ainakin yhden vanhemman jäämään kotiin lapsia hoitamaan, joten vanhemman työpanoksen suuruinen tuotanto jäisi syntymättä. Tämä vaikutus ei perustu taaksepäin menevään päivähoitoalan panoskysyntään, vaan eteenpäin suuntautuvaan välituotteiden tarjontaan muille toimijoille ja kotitalouksille. Talouden toimintojen sisäiset kytkennät muodostuvat hyvää kehää ylläpitäväksi voimaksi. (Ks. Pratt & Kay 2006, Kay ym 2007)

Paikalliset palvelut ovat kriittisiä alueiden taloudellisen elinvoimaisuuden kannalta, mutta myös asukkaiden arjen sujuvuuden kannalta (ks. Kananoja ym 2008, 145–147). Tasapuoliseen tarkasteluun pystyvän palvelujen vaikutusten arviointimallin pitää pystyä yhdistämään sekä vientiteorian korostama ostojen kautta muodostuva kysyntäketju että muille toimialoille kehitysedellytyksiä luovat mekanismit. Kay ym (2007) mukaan New Yorkin seudulla julkinen henkilöliikenne on yksi merkittävimmistä toi-

157 Yksikköarvoltaan hintavat palvelut ovat verrattavissa tavarakauppaan (Jansson 2006). Mitä erikoistuneempi palvelu on, sitä pidemmän matkan asiakkaat ovat valmiita matkustamaan. Myös Rusten ja Bryson (2010, 7-8) pitävät kuljettamisen vaikeutta pienenä haasteena palveluiden ulkomaankaupassa. Tutkijoiden mukaan näkemys palveluiden rajoitetusta vientipotentialista perustuu perinteiseen näkemykseen paikallisesta tuotannosta ja kulutuksesta. Nykyisin palveluja viedään paljon. Viennissä onnistuminen vaatii, että yritykset ottavat käyttöön uudenlaisia liiketoimimalleja. Asiantuntemuksen alueellinen jakauma muokkaa palveluiden työnjakoa maailmanlaajuisesti, sillä yhä useampi yritys perustaa toimintamallinsa eri maiden palveluosaamisen sekoittamiseen. Palveluiden kansainvälisen työnjaon syveneminen on sen verran uusi ilmiö, että monet eivät sitä vielä tunnista – etenkin kun sen säännöt poikkeavat aiemmasta tavaroiden suhteen vallinneesta työnjaosta.

mialoista, kun mittariksi otetaan toimialoilta sekä eteen että taakse suuntautuvat yhteydet. Myös erilaiset kansalaistoimintaan ja yhteiskuntaan suuntautuvat organisaatiot, vähittäiskauppa ja lastenhoito nousevat merkittäväksi toimialoiksi kokonaisvaikutusten perusteella. Kehittämisspolitiikan tulisi suuntautua avaintoimialoihin, jotka kohtaavat kehittämisessään esteitä tai rajoitteita. Toimialojen kokonaiskytkeytyvyyttä muihin aloihin pitäisi arvostaa aluekehitystyössä etenkin silloin kun joidenkin alojen kapasiteetti on alikäytössä suhteessa niiden aluetaloudelliseen potentiaaliin.

Markusen (2007) on kehittänyt vientiteorialle vaihtoehtoisen, kulutus pohjaisen kehittämisteorian. Kulutus pohjainen teoria korostaa paikallisesti tuotettujen tavaroiden ja palvelujen merkitystä taloudellisen pohjan kehittämisessä. Tarjoamalla esimerkiksi vapaa-ajan kulutusmahdollisuuksia tai vanhustenhoitoa lähipalveluina voidaan muuttaa asukkaiden kulutuskäyttäytymistä pysyvästi. Uusilla hyödykkeillä tulee vastata kysyntään, joka nykyisellään on piilevää. Tällainen kysyntä nousee esille vain siinä tapauksessa, että kuluttajille ensin tarjotaan tilaisuus osallistua.¹⁵⁸ Markusen (2007) on soveltanut kulutus pohjaista ajattelua maaseudun kulttuurisektoriin, mutta tämä pohdinta on suurelta osin laajennettavissa myös sosiaali- ja terveysalaan ja eräisiin muihin toimialoihin (ks. Rosenqvist & Kaipainen 2009b).

Yhteiskulutuksella (tai yhteis palveluilla) tarkoitetaan sitä, että paikallisia palveluja kehitetään pitäen mielessä niiden soveltuvuus sekä paikallisesti kulutettaviksi että vientituotteiksi (Markusen 2007). Esimerkiksi paikallisia matkailupalveluja voidaan kehittää asukkaiden ja ulkokuntalaisten yhteiskulutuksen varassa, kunhan vain investoinnit uskalletaan tehdä ”ensimmäiseen ylikokoon”, jolloin kapasiteetin loppuminen ei muuta asukkaita ja matkailijoita samoista niukoista resursseista kilpaileviksi ryhmiksi. Kalajoen Hiekkasärkkien matkailun ja Ylivieskan päivittäistavarakaupan hyvä kierre ovat Kokkolan lähialueiden selkeimmät osoitukset siitä, että kulutusvirtoja voidaan muuttaa myös maaseutualueilla. Vähittäiskaupan ja matkailukohteiden sijoittamiseen kuntien päättäjillä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollossa kuntapäättäjät voivat linjata, että vanhustenhuollossa ylläpidetään lähipalveluja tarjoavia yksiköitä maaseutualueilla. Päättäjät voivat lisätä maaseutualueiden työllisyyttä myös tarjoamalla muitakin lähipalveluja kuin hoivapalveluita. Hyvät lähipalvelut muuttavat pysyvästi kuntalaisten kulutustottumuksia, mikä johtaa tuonnin korvautumiseen ja jättää paikalliset tulot kiertämään aluetalouteen.

Monet paikallisesti kulutetut palvelut, kuten terveydenhuolto, kodinhoito sekä viihde- ja ulkoilupalvelut ovat selvästi työvaltaisempia kuin talous keskimäärin. Näihin sektoreihin käytetty euro ei yleensä ole pois muusta paikallisesta kulutuksesta, joten kyseessä ei ole nollasummapeli. Maaseudun alhaisemman tulotason takia syntyvien työtilaisuuksien tuottama tulo käytetään suuremmissa määrin kulutukseen kuin varakkailla kaupunkialueilla, joten saman rahankäytön kerrannaisvaikutukset ovat maaseudulla suuremmat.

Maaseudun esikoulut ja päiväkodit, hoito- ja perhekodit sekä iltapäiväkerhot ylläpitävät maaseutualueilla kysyntää muun muassa julkiselle liikenteelle. Tulevaisuuden varakkaat vanhuksat voivat suosia oman seudun tavaroita ja palveluja. Hyvin hoidetut palvelut houkuttelevat paluumuuttajia ja hidastavat maaseudulta pois päin suuntautuvaa muuttoliikettä.

158 Maaseudulla tämä on helppo ymmärtää pohtimalla kulttuuriin kohdistuvaa kysyntää: asukas ei voi kuluttaa kansallisoopperan esityksiä, jos hän ei mene Helsinkiin paikan päälle. Tarjonta luo tässä mielessä kysynnän: uusi kulttuuripalvelu antaa kuntalaisille mahdollisuuden ilmaista halunsa kuluttaa. Taloudellisesti merkittävin vaikutus liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, jotka vievät valtaosan kuntien budjeteista.

7.6 ARVIOINNIN JA ARVIOINTIMALLIEN ANTI

LeRoux ja Wright (2010) näkevät arvioinnin parantavan yhdistysten strategista päätöksentekoa. Suorituskykymittaus auttaa organisaatiota tuottamaan parempia palveluja. Mittaaminen antaa henkilöstölle selkeän viestin siitä, mitkä ominaisuudet ovat haluttuja. Sidosryhmien palveleminen auttaa organisaatiota säilymään hengissä.

Osa tutkijoista pitää yhdistysten ja niiden palvelutuotantoyksiköiden moninaisuutta niiden arvokkaimpana ominaisuutena. Vaarana on, että tämä innovaatioiden syntymisen kannalta otollinen monimuotoinen ekosysteemi menetetään, jos kaikkia organisaatioita lähdetään arvioimaan samoilla mittareilla. Muutoinkin kolmannen sektorin organisaatioilla on tarjouskilpailujen yhtenäistävien menettelytapojen takia kiusauksena valita sellaisia toimintamalleja, joita ne luulevat joko rahoittajien haluan tai muiden vastaavien organisaatioiden käyttävän. Arvioinnin täytyisi mielummin tukea ja kehittää kunkin kolmannen sektorin organisaation muista poikkeavia vahvuuksia kuin pyrkiä yhtenäistämään alan toimijoiden toimintatapoja. (Eckerd & Moulton 2011.)

Toimijoiden tehokkuuden mittaus jonain ajanhetkenä ei onnistu tyydyttävästi, jos sektoreiden työnjakoon ovat jo vaikuttaneet erilaiset valikointimekanismit.¹⁵⁹ Voi olla, että tietyllä toimialalla anonyymit markkinat hoitavat helpot liiketoimet, hallinnoidut organisaatiot (kuten suuryritykset tai järjestöt) ottavat hoitaakseen hieman vaikeamat tapaukset ja julkinen sektori vastaa todella monimutkaisiin haasteisiin. Ulkopuolisesta mittaajasta tilanne näyttää siltä, että markkinat toimivat tehokkaammin kuin hallinnoidut organisaatiot tai julkinen sektori. Julkinen sektori on silti tehokkain hoitamaan niitä monimutkaisia tapauksia, jotka se ottaa vastuulleen. Jos julkinen valta yksityistää monimutkaisia tehtäviä muille, järjestelmän tehokkuus heikkenee. Vastavasti jos julkinen valta ottaa rutiinitehtäviä pois markkinatoimijoilta, järjestelmän kustannukset kasvavat.

Kolmannen sektorin organisaatioilla on paineita todistaa, että ne hoitavat yhteiskunnallista tehtävää eivätkä vain tuota tiettyä palvelua. Jos rahoittajat tai vapaaehtoiset menettävät uskonsa organisaation kykyyn muuttaa maailmaa, organisaation olemassaolon tarkoitus katoaa. Myös julkinen sektori edellyttää seurantaa sen maksamassa palvelutuotannossa. Paineita tuottaa seurantatietoa tulee niin monesta suunnasta, että yhdistysten on yhä vaikeampaa perustella sitä, että ne laiminlyövät tiedonkeruuta ja indikaattoreiden julkaisemista. Mittaamisen strategiaa on silti syytä miettiä tarkkaan. Kapeat suoritusmittarit eivät kuvaa koko toiminnan alaa. Kilpailijat saavat ansiotonta etua, kun osa organisaation itselleen ottamista tehtävistä jää mittarin ulkopuolelle.

Ebrahim ja Rangan (2010) esittävät, että vaikutukset sijoitettaisiin jatkuvuusmalliin. Käytännössä tämä olisi ajallisesti jatkuva nelikenttä, jossa voisi olla kapeampi tai laiveampi muutosteoria sijoitettuna organisaation kohdistettua ja monimutkaista strategiaa vastaan. Mission yhdensuuntaistaminen strategian kanssa antaa kohdistamaan organisaation toimintaa.

159 Kangasharju ym (2010) havaitsivat, että asiakkaiden sijoittamistapa vaikuttaa kunnan vanhus-
tenhuollon kokonaiskustannuksiin, sillä virkamiehet lähettävät erilaisia asiakkaita eri sektoreille.
Joskus näkee, että julkiset laitokset valittavat, että niiden hoidettavaksi jäävät kaikkein vaikeim-
mat asiakkaat. "Kermankuorinta" on väärin tilanteessa, jossa kaikki saavat saman korvauksen
asiakasta kohti. Jos kuitenkin asiakkaiden hoitotarve pystytään luokittelemaan kohtuullisen läpi-
näkyvästi ja luotettavasti ja voimavarat ohjaamaan tarpeen mukaan, tällainen työnjako eri sekto-
reiden välillä voi olla täysin luonteva.

Taulukko 4. Tulosten mittaamisen jatkuuteen perustuva viitekehys (mukailtu Ebrahim ja Rangan 2010)

		Yhdistyksen strategia	
		Kohdistettu	Monimutkainen
Muutosteoria	Monimutkainen	Institutionaaliset vaihdokset normeissa, politiikassa ja tehokkuudessa -tuotokset ja keskipitkän ajan tulokset	Maaseudun kehittäminen -vaikutukset ja muutokset
	Kohdistettu	Markkinaraon tulokset -panokset, toiminnat, suoritteet	Palvelujen jakelu toimialalla -yhteenlasketut tuotokset, kerroinvaikutukset

Taloustieteen seurausettinen katse kiinnittyy tuotoksiin ja vaikutuksiin, kun taas järjestöille on tärkeää myös se prosessi, jolla palvelut toimitetaan asiakkaille. Omia jäseniä tai kohderyhmään kuuluvia asiakkaita pitää kohdella inhimillisesti ja arvokkaasti, vaikka tämä hitaus heikentää mitattua suoriutumista. Taloustieteen summavat tai keskimääräistävät hyvinvointimitat eivät kuvaa sitä, miten voittoa tavoittelemattomat organisaatiot palvelevat yleistä etua. Tämä johtuu siitä, että voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ajavat lähes aina erityisetuja (Weisbrod 1998, Waldfogel 2007, Valentinov 2011). Pienen ryhmän suurikin etu näyttää pieneltä, kun se jaetaan koko väestölle keskimääräiseksi tarpeeksi tai käytöksi (ks. Aho 2008).

Yhdistysten missiossa on määritelty se erityinen etu, jota ne haluavat tuottaa yli markkinaratkaisun. Kolmatta sektoria tarvitaan hoitamaan markkinarakojen toimijoiden valtavirrasta poikkeavia tarpeita. Yleinen etu tulee tyydytyksi sillä, että yhdistykset ovat sidosryhmiään kohtaan herkkäkorvaisia ja vastaavat niiden oikeutettuihin pyyntöihin. Yhdistysten johdon voidaan kohtuudella odottaa täyttävän reagointikyvyyn vaatimuksen, mutta ei ole oikein vaatia johtoa todistamaan mission yhtäpitävyyttä keskimääräisen yleisen edun kanssa.

Valentinov (2011) vaatii, että yhteenlaskevan mittauksen rinnalle tarvitaan prosessiin keskittyvä suuntaus, joka korostaa demokratiaa, suvaitsevuuutta, sosiaalista pääomaa, sivistystä, kulttuuria ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ym yhteiskunnallisia hyveitä ja arvioi näiden tavoitteiden saavuttamista. Tämä vaatimus liittyy kysymykseen arvojen yhteismitallisuudesta, jota sivuttiin investoinnin yhteisötuotto SROI:n esittelyn yhteydessä. Jos rahoittaja uskoo, että kaikki arvot voidaan yhteismitallistaa ja muuntaa taloustieteen esittämiä sääntöjä noudattaen rahamittaisiksi suureiksi, hyödyt ja kustannukset voidaan arvioida samalla asteikolla. Jos taas arvioinnin maksaja uskoo, että tutkittavana oleva ilmiö on moniulotteinen ja että eri asioita ei voida edes lähimainkaan asettaa samalle asteikolle, ilmiötä on tutkittava niin monen koordinaattiakselin muodostamassa avaruudessa kuin erillisiä ilmiöitä on olemassa. (Keskustelua voi havainnollistaa vertaamalla yhtä tuotetta tuottavan yrityksen yksikkökustannuksia monituoteyrityksen tilanteeseen.)

Sopimuksia on suhteellisen helppo tehdä, mikäli ilmiö on yhteismitallinen. Kun on sovittu, että jäteastia tyhjennetään kahden viikon välein, kyse on enää siitä, mitä palvelu maksaa. Sopimusten epäonnistuminen käy sitä ilmeisemmäksi, mitä moni-

ulotteisempi ilmiö on. Jo pelkkä palveluntuottajien tarjouksien vertailu vaatii aikaa ja pisteyttämissääntöjä, jos hinnan lisäksi arvioitavina ovat toimijoiden asiantuntemus, työsuunnitelman toimivuus ja uskottavuus sekä referessit. Suorituskykymittaus ja arviointi eivät tätä perusongelmaa muuta miksikään, vaikka ne voivatkin tuoda arvokasta lisätietoa päättäjien käyttöön.

Raportissa esitetty uusi arviointimalli painottaa kokonaiskuvan luomista tarkastelemalla sekä eteen että taaksepäin suuntautuvia vaikutuksia. Tämä ratkaisumalli ei poista kaikkia arvioinnin ongelmia, mutta on aiempia tarkastelutapoja tasapuolisempi katsoessaan toimialan ostojen lisäksi mahdollistavaa puolta. Viennin lisäksi olisi annettava arvoa myös kotimarkkinoita palvelevalle toiminnalle, sillä monet menestyvät seudut ovat rakentaneet ainutkertaisen osaamisensa erikoistumisen sijaan toimialojen välisten monipuolisten kytkentöjen varaan. Teollisuus ja luonnonvarojen hyödyntäminen voi luoda runsaasti arvonlisäystä henkeä kohti, mutta toimiva ja väestönsä säilyttävä asuinmaaseutu on helpompi rakentaa palvelualueiden tarjoamien runsaiden ja molempia sukupuolia työllistävien työpaikkojen varaan.

Olellaisen vaikutuksen tunnistaminen ei ole helppoa. Ympäristöliikkeen toiminta on muuttanut yhteiskuntia tavoilla, joita mitkään laskelmat eivät voi tavoittaa. Lahjoittajat olivat avarakatseisia ja tukivat hankkeita. Jos he olisivat yrittäneet perustella päätöksen analysoimalla, tuki olisi jäänyt myöntämättä. Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioijien täytyy pysyä nöyrinä ja tietoisina menetelmien rajoituksista. (Brest ym 2009, 56.)

Palveluiden henkilökohtaistaminen veisi pohjan pois yhdistysten yhteiskunnallisten vaikutusten mittaamiselta ja raportoinnilta. Maksavalle asiakkaalle on turha esitellä sosiaalisen tilinpidon raportteja tai SROI:n mukaisia suhdelukuvia toiminnan vaikutuksista. Suomessa yhteiskunnalliset vaikutukset kiinnostaisivat enää säätiöitä, valtiovaltaa (ja sen rahastoja) sekä kuntayhtymiä, joilla on kokonaisnäkemys aloista ja kärsivällisyyttä panostaa myös ennakolta ehkäiseviin toimiin.

8 LOPPUPÄÄTELMÄT

Luvussa 8 esitellään loppupäätelmät, joissa nousevat esille maaseudun näkökulma ja kehittämissuositukset. Toimintaa arvioitaessa mittana käytetään kansantaloustieteellistä tehokkuutta, joka eroaa insinöörimäisestä tuottavuuden kasvattamisesta ja liiketaloustieteellisestä kustannusten karsimisesta. Tehokkuus on sitä, että asiat tehdään parhaalla mahdollisella tavalla (Kanniainen 2002, 19). Tehokas järjestelmä maksimoi kansalaisten hyvinvoinnin. Laaja-alainen tehokkuuskäsite tarkoittaa kokonaistehokkuutta siinä mielessä, että työntekijät ja vapaaehtoiset viihtyvät, asukkaat ovat tyytyväisiä eikä asiakkaita tai potilaita kohdella huonosti. Yksilöiden ja palvelujen tuottajien kannustimet ovat oikeat eivätkä johda yhteiskunnan tasolla kupliin tai voimavarojen vajaakäyttöön.

8.1 KOLMANNEN SEKTORIN KILPAILUKYKY

Monet (julkiset) palvelut ovat liian epämääräisiä ja monimuotoisia, jotta ne voitaisiin tämentää yksityiskohtaisesti sopimukseen. Vaikka alan ammattilaiset voisivat selkeästi nähdä, mitä on tapahtumassa, niin kolmas osapuoli (kuten tuomari) ei pysty asioiden kulkua havainnoimaan yhtä tarkasti. Lopputuloksia voi olla niin monia, ettei niitä kaikkia voida kohtuudella kirjoittaa mihinkään sopimukseen. Erilaiset hallintokustannukset nousisivat pilviin suhteessa liiketoimien arvoon, jos ongelmaa yritettäisiin hallita pelkästään sopimusjuridiikalla. Sopimuksilla ei voida täydellisesti kuvata, mitä toimia hoivapalvelun tuottajan pitää missäkin mahdollisesti syntyvässä tilanteessa tehdä. Päämiehen (kunta) on oikeudessa vaikea näyttää, että agentti (palvelun tuottaja) ei tehnyt riittävästi. (Ks. Sandmo 2003, Tuomala 2009.)

Kun sopimuksien puutteellisuus on merkittävä tekijä ja kustannuksien karsiminen heikentää palvelun laatua, sektorilla on merkitystä. Kaupallinen yritys voi leikata kustannuksia riippumatta laadun alentamisen seurauksista, jos tästä ei synny juridista vastuuta. Julkinen tai kolmannen sektorin toimija välittää sekä kustannuksista että laadusta. Seurauksena on korkeampi laatu, mutta myös vähäisemmät kustannussäästöt. Siellä, missä ei-sopimuksin hallittavan laadun vähennyksen seuraukset ovat suuria, on perusteita ylläpitää julkista tuotantoa. Jos laadun heikkenemisellä ei ole suuria, pysyviä seurauksia, yksityinen tuotanto on vahvoilla. (Ks. Grout 2010.)

Teorioiden mukaan omistajattomat organisaatiot tuottavat huonosti, koska millään osapuolella ei ole kannustinta katsoa investointien tuoton perään. Kolmannen sektorin organisaatiot toimivat silti tarvittaessa tehokkaasti. Kovan kilpailun olosuhteissa niiden toiminta voi muistuttaa kaupallisten kilpailijoiden toimintaa (Weisbrod 1998), mutta voittoa tuottamattomia sairaaloita tuskin voi pitää erityisen tehottomina. Tämän täytyy siten kertoa joko hallitusten ulkopuolisten jäsenten poikkeuksellisesta kyvystä valvoa ja koordinoita henkilöstöryhmien toimintaa tai sitten teorian vastainen tulos kielii jonkin teoriasta puuttuvan tekijän läsnäolosta. Tämä puuttuva tekijä voi olla kolmannen sektorin erityiskyky motivoida henkilöstöä niin, että heitä ei tarvitse valvoa samalla tavalla kuin perinteisissä yrityksissä. Hallituksen poikkeuksellinen kyky informaation hankinnassa taas voi selittyä sitä kautta, että he edustavat organisaation keskeisiä asiakasryhmiä, ja ovat sitä kautta hyvin perillä todellisesta asiointilasta kentällä.

Monet kannustinrakenteiden tutkijat ovat todenneet, että heikot kannustimet voivat olla kilpailuetu toimialoilla, joissa vauhtisokeus voi aiheuttaa suuria vahinkoja. Maanetta on hidasta rakentaa, mutta luottamuksen voi menettää hetkessä jonkin kriisin yhteydessä. Elintarvikeketjun ja pankkien osuustoiminnalliset järjestelyt voivat siten olla tarpeen sekä kuluttajien että yritysten pitkän aikavälin hyvinvoinnin kannalta. Ei siis ole selvää, että vahvojen kannustinten puuttuminen kolmannelta sektorilta on erityinen haitta. Etenkin kun ottaa huomioon, että vahvan sisäisen motivaation päälle sijoitettu ulkoinen kannustin voi syrjäyttää henkilön omaa tekemisen halua – tuomatta nettomääräisesti mitään uutta.

Tilivelvollisuus rahoittajalle on voinut vaikuttaa yhdistyksen toimintaan ainakin neljällä eri tavalla (Nowland-Foreman 2009):

- Jos rahoittaja suoraan vaikuttaa siihen, mitä palveluja tuotetaan, arvopohjainen missio liudentuu ja organisaatio lähtee seuraamaan rahoituksen muoteja ja iskusanoja. Tämä ”kaappaus” on suoraviivaisin toimintatapa ja siksi helpoin tunnistaa, mutta ehkä myös vastustaa.
- Jos rahoittaja vaikuttaa siihen, mitä mitataan ja raportoidaan, missio voi vääristyä ja organisaatio alkaa reagoida siihen, mihin kiinnitetään huomiota.
- Jos rahoittaja ohjeistaa tiukasti, kuinka organisaation on toimittava, riskinä on organisaatioiden homogenisoituminen, kun kaikkia toimijoita ohjataan vakioituilla menettelytavoilla.
- Jos rahoittaja tulee organisaation sisälle ja vaikuttaa johtamiseen, organisaation hallinnointimalli sivuutetaan. Tällöin rahoittajalle tilivelvollinen on toimiva johto ja yhdistyksen hallitus ja jäsenistö sivutetaan.

Mission liudentuminen harvoin tapahtuu väkisin siinä mielessä, että yhdistys ajettaiisiin tekemään pahoja asioita tai tarjoamaan huonoja palveluita. Yleensä houkuttimena toimii uusi tai lisääntynyt tulovirta. Käytännössä ero ei silti ole kovin selkeä, sillä taloudellisesti hauras kolmannen sektorin toimija voi kokea, ettei sillä ole vaihtoehtoa. Kun kunta monopolina tarjoaa sopimusta, se voi tuntua yhdistyksestä ota-tai-jätä -tarjoukselta, josta ei ole varaa enää neuvotella. Lopputuloksena palvelutuotosopimus sitoo yhteisön tai jäsenistön käytettävissä olevat voimavarat toisarvoisiin tehtäviin, jotka eivät suoraan edistä organisaation mission toteutumista.

Typologian toinen luokan liittyy suorituskykymittauksen ongelmiin. Kyse on arkiestisesti siitä, että organisaation tuottamalle työllisyyskurssille ei enää valita osallistujia sen perusteella, kenellä olisi eniten tarvetta toimenpiteestä, vaan siirrytään osallistujien valikointiin (kerman kuorintaan) ja huomio kiinnitetään siihen, ketkä on helpointa

työllistää. Numeroilla johtaminen antaa henkilökunnalle selkeän viestin siitä, miten on toimittava, jos aikoo pysyä pelissä mukana.

Kolmas tyyppi liittyy siihen, että työvoimahallinnon kaltainen suuri ostaja soveltaa samoja hallinnollisia menettelyjä kaikkien palvelun myyjien kanssa. Yhtenäisminen on hallintomenettelynä tasapuolista ja ymmärrettävää. Vaarana on, että ne kolmannen sektorin erityispiirteet (vaihtelevuus, räätälöinti, kohderyhmän tuntemus, innovatiivisuus), jotka tekevät siitä houkuttelevan kumppanin valtiovallalle ja kunnille, häviävät prosessissa. Monesti organisaatioiden raporttoimien toiminnan vaikutusten on oltava yhteismitallisia, jotta rahoittaja (EU, ministeriö tai kunta) pystyy kokoamaan vaikutuksen yhdeksi luvuksi. On hienoa, että rahoittaja voi esittää ohjelman työllisyysvaikutuksen Suomessa. Jos yhdenmukaisuuden vaatimus voittaa sisällölliset kysymykset, organisaation missio joutuu vaaraan.

Neljäs tyyppi on vaikein huomata ja siksi ehkä kaikkein vaarallisin. Riski syntyy siitä, että rahoittajat vaativat organisaatiolta niin suurta tilivelvollisuutta, että vain palkatut johtajat ja projektipäälliköt pystyvät tähän vastaamaan. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa toimiva johto keskustelee rahoittajien kanssa huomattavasti useammin kuin oman yhdistyksen hallituksen kanssa. Kun kaikista asioista sovitaan rahoittajan kanssa, hallitus ajautuu huomaamattaan sivuraiteelle. Tilivelvollisuus rahoittajien suuntaan kasvaa muiden sidosryhmien kustannuksella.

Uhkana on, että yhdistyksen missiosta ei pystytä pitämään kiinni siinä tapauksessa, että oman jäsenistön tai kohdejoukon puolustaminen edellyttäisi rahoittajan arvostelamista. Yhteyksien pito tausta- ja asiakasyhteisöihin auttaa pitämään linjasta kiinni ja torjumaan vieraita vaikutteita. Nevilen (2010) mukaan yhdistyksillä on käytössään monia missiota suojaavia strategioita. Myös Donnelly-Coxin ja Cannonin (2010) mukaan riippuvuusteorioiden pohjalta on kehitetty strategioita, joilla yhdistys voi reagoida vaikutusvaltaisen sidosryhmän suunnasta tuleviin vaatimuksiin.

Yhdistys voi ensinnä vähentää riippuvuutta toisen osapuolen tarjoamista voimavaroista. Tämä ns. taloudellisuusstrategia voidaan toteuttaa määrällisesti vähentämällä vaihdantaan asetettavia voimavaroja. Laadullisesti sama onnistuu yksinkertaistamalla ja karsimalla niitä vaihtoprosesseja, joihin organisaatio osallistuu. Monien eri laatuisien voimavarojen (vapaaehtoiset, palkkatyöntekijät, tukityöllistetyt, palvelutuotannon maksut, avustukset, lahjoitukset) käyttö antaa yhdistykselle liikkumavaraa.

Toiseksi yhdistys voi yrittää saada toisen osapuolen riippuvaisemmaksi sen omista voimavaroista. Tämä ns. harmonisointistrategia lisää toisen osapuolen tarpeita yhtenäistämällä oman organisaation toimintaa toisen kanssa. Yhdistykset ovat taitavia "uudelleenpakkaamaan" toimintojaan, jotta ne sopivat tarjolla oleviin ohjelmiin.

Kolmanneksi organisaatio voi yrittää laajentaa sille tarjolla olevia vaihtoehtoja. Tämä ns. hajauttamisstrategia edellyttää organisaation erilaistavan toimintaansa siitä, mitä kumppani tekee. Carroll ja Stater (2009) todistavat, että voittoa tavoittelemattomat organisaatiot voivat vähentää tulojen vaihtelua hajauttamalla tulonlähteitään. Bennett ym (2010) osoittavat, että investointi kaupallisiin toimintoihin voi toimia vakuutusena, joka ristiinsubvention avulla takaa vakaan tulovirran ydintarkoituksen mukaisiin tehtäviin. Liiketoiminta toimii yhdistysten riskienhallintastrategian tukena, sillä lahjoitusten määrä vaihtelee vuosittain enemmän kuin liiketoiminnan tulos. Erilaistaminen ei saa olla satunnaista, vaan sen avulla on pyrittävä löytämään vaihtoehtoisia markkinoita tai uudenslaisia tuen lähteitä. Monirahoitus (avustukset, lahjoitukset, oma varainhankinta) on ollut maaseudun yhdistysten kilpailuetu, jonka merkitys on vähentynyt EU:n myötä tiukentuneiden valtionaputulkintojen takia (Pihlaja 2010a,b, Ojala 2010).

Neljänneksi se voi vähentää toisen osapuolen käytössä olevia vaihtoehtoja turvaumalla monopolisointistrategiaan, joka vahvassa muodossaan edellyttää palvelun ai-noaksi tarjontalähteeksi pääsemistä. Heikommassa versiossa strategia sisältää omape-räisten väli- tai lopputuotteiden ominaisuuksien kehittämistä pitäen silmällä sitä, että näistä tuotteista muodostuu kumppanin kannalta vastustamattoman houkuttelevia.

Järjestöissä työntekijöiden vahvaan ammatillisuuteen perustuva vaakasuora (tai vapaaehtoistyöntekijöiden verkostomainen) vastuullisuus voi suurelta osin korvata hierarkkisen, pystysuoran tilivelvollisuuden, jota keppiin ja porkkanoihin perustuva malli edustaa. Sisäinen kontrolli syntyy sekä koulutettujen työntekijöiden sisäistä-mistä ammatillisista normeista että muiden toimintaan osallistuvien halusta suojata organisaation mainetta. Sosiaalinen paine ohjaa kaikkia alalla toimivia valvomaan ja rankaisemaan toisten samaan verkostoon kuuluvien käyttäytymistä siinä tapauksessa, että nämä antavat periksi yhteisesti sovituista laatustandardeista. Lievemmissä tapa-uksissa yhteiseksi koettu etu johtaa keskustelemaan ja neuvottelemaan sääntöjen so-veltamisesta. (Mansbridge 2009.)

Jos järjestö kykenee hoitamaan valvontaongelmat kevyemmin menetelmin kuin hierarkkiseen käskytykseen perustuva julkinen laitos tai keppiä ja porkkanaa sovel-tava voittoa tavoitteleva yritys, kolmannen sektorin toimija voi pystyä toimimaan muuttuvissa olosuhteissa (kokonais)edullisesti. Hallintajärjestelmän keveys voidaan hyödyntää palvelutuotannossa ylimääräisenä laadukkuutena tai parantuneena hinta-kilpailukyknä.

Vapaaehtoisuus on totuttu liittämään kollektiiviseen toimintaan, jossa eettinen tai uskonnollinen vakaumus saa ihmiset tekemään epäitsekkäitä toimia. Uusi vapaaeh-toisuus näyttää olevan perustaltaan yksilöllistä. Enää ei sitouduta tiettyihin organisaatioihin eliniäksi, vaan haetaan eri tapahtumista ja organisaatioista hyvää tunnelmaa ja mieleenpainuvia elämyksiä. Vapaaehtoisten motivoinnista tulee aikaisempaa haasta-vampaa, sillä heidät on otettava aiempaa paremmin huomioon, jotta he saisivat halu-amiaan kokemuksia ja tulisivat uudestaan samaan organisaatioon töihin.

Sitoutumisen väheneminen näkyy kolmannen sektorin organisaatioissa vaikeute-na sopia kuntien kanssa pitkiä sopimuksia tiettyjen palvelujen hoitamisesta. Lyhyet sopimukset taas johtavat vapaaehtoisorganisaatiot kilpaileville markkinoille, joiden olosuhteissa on vaikea toteuttaa yhdistyksen missiota pitkäjänteisesti. Kunnat eivät voi enää luottaa siihen, että pitkäjänteisyyttä ja sitoutumista edellyttävät palvelut hoi-detaan vapaaehtoisvoimilla. Järjestöt tarvitsevat rahoitusta työntekijöiden palkkaami-seen, mutta täysin palkkatyöntekijöillä tuotetut palvelut eivät välttämättä ole järjes-töjen kannalta houkuttelevia. Kilpailu voi ajaa hinnat niin alas, että järjestölle ei jää mitään voittoa toiminnan hoitamisesta eikä missiota siten voida edistää yritystoimin-nassa mukana ololla.

Järjestöjen pitäisi löytää markkinarako, jossa palkattu työvoima hoitaisi pitkäjän-teiset ammattitehtävät, mutta vapaaehtoisjoukko hoitaisi ns. matalan tuottavuuden tehtävät. Monissa sosiaali- ja terveystaloudissa (ikäntyvien hoito, mielenterveystyö, yhdistelmäpalvelut) laatu ja tehokkuus ovat toisensa poissulkevia käsitteitä. Aika, jonka henkilökunta käyttää epäviralliseen potilaiden kanssa jutteluun, asiakkaisiin ja heidän olosuhteisiinsa tutustumiseen sekä potilaiden henkilökohtaisista tarpeista huolehtimiseen, on pois kaikesta muusta työnteosta. Tällainen ylimääräinen ajankäyt-tö parantaa varmasti hoidon kokonaislaatua, mutta kunnan kanssa tehty sopimus ei yleensä palkitse henkilökunnan laajamittaisesta käytöstä asiakkaiden ilahduttamiseen ja piristämiseen. Jos vapaaehtoiset hoitaisivat tämän vähemmän tarkasti aikataulute-tun oheistyön, kaikki voisivat voittaa.

Jos hoito- ja hoivapalveluissa vallitsee laatu–tehokkuus-vaihtosuhteen ohella myös ajallinen vaihtosuhte, niin lisähyötyjä kolmannen sektorin täsmäpalveluista saadaan sitä kautta, että vähentynyt laatu tämän päivän palveluissa yleensä lisää potilaiden tulevaisuuden tarpeita. Nämä kroonistuneet ongelmat voivat olla huomattavasti kalliimpia hoitaa kuin mitä oli se summa, joka säästettiin tämän päivän hoidoista. On myös otettava huomioon, että huonosti hoidetut palvelut aiheuttavat oheistappioita (päihteiden käyttöä, rikollisuutta, masennusta ym). Lyhytkestoiset sopimukset yritysten kanssa tyypillisesti epäonnistuvat sisäistämään nämä pitkän aikavälin vaikutukset.

Hybridisaatio voidaan nähdä joko kolmannen sektorin erityiskyvykkyydeksi tai tulevaisuuden visioksi, jossa eri sektoreiden piirteet sekottuvat yhden organisaation sisällä. Ilmiössä voidaan nähdä eri tasoja sen mukaan, kuinka paljon alkuperäisen organisaation ydintarkoitus (missio), toimintamallit ja tehtävät ovat muuttuneet. Alkuperäisen organisaation ydintarkoitus ei silti välttämättä laimene tai vaihdu toiseksi hybridisaation myötä. Joskus uuden toimintamallin uskotaan auttavan alkuperäisen ydintarkoituksen entistä parempaa suorittamista. Esimerkiksi yliopistot toimivat osin markkinoilla pystyäkseen toteuttamaan ydintarkoituksena entistä paremmin. Käytäntö viime kädessä osoittaa, kuinka hyvin hybridi selviää ydintarkoituksensa toteuttamisessa suhteessa vanhoihin toimintatapoihin pitäytyneeseen organisaatioon (ks. Cabral ym 2010).

8.2 PALVELUT TOIMINTONA

Julkisten palvelujen tarjonnan ja jakelun teoria on pitkälti johdettu teollisuuden eikä palvelusektorin tarpeista. Olemassa olevat palveluteoriat on sivuutettu julkisten palveluiden johtamisessa. On käyttäytytty ikään kuin olisi olemassa yksi ja yhtenäinen johtamisen teoria, joka pohjautuisi yksityisen sektorin kokemuksiin ja olisi sovellettavissa kaikkialle, missä palveluja tarjotaan.

Jakelukustannukset ovat palveluissa yleensä (pl. digitaaliset palvelut) paljon korkeammat kuin tavaroilla. Tämä johtuu siitä, että palveluissa joko asiakas tai palvelun tuottaja joutuu matkustamaan toisen luo. Palveluiden tuottajien työaika kuluu matkalla asiakkaalta toiselle tai kuljettaessa asiakasta palvelupisteeseen. Tuottamaton työ käy kalliiksi, jos etäisyydet pitkiä ja käyntien tiheys suuri (esim. hoivapalveluissa).

Asiakkaan aseman vahvistaminen on ollut yksi Suomen sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän viimeaikaisten uudistusten tavoitteista. Palveluja tuottaville yhdistyksille palvelujen henkilökohtaistamiskehitys asettaa uusia haasteita, sillä yhdistysten rahoitus muuttuu epävarmaksi. Palveluja tuottavat yhdistykset eivät ole vielä henkisesti selvinneet siitä, että kuntien maksamat sosiaali- ja terveystalouden palvelut on avattu sopimuksista käytävälle kilpailulle, kun niiden olisi jo organisoitava toimintansa yksittäisistä asiakkaista käytävälle kilpailulle. Tällöin palvelujen tuottajat eivät enää kilpaile kunnan tarjoamista sopimuksista, vaan ne joutuvat pitämään huolta yksittäisten asiakassuhteiden säilymisestä.

Pitkäaikaisten asiakassuhteiden arvostaminen saa jotkut kunnat luopumaan tarjouskilpailuista, joissa koko kunnan tietyt palvelut julistetaan hankintamenettelyn kohteiksi samanaikaisesti. Vaikka kunta ehkä kärsii uudistuksessa monopoliostajan aseman menetyksen tuomasta hintojen noususta, pidemmällä aikavälillä palvelujen kohentuminen ja sitä kautta palvelujen vaikuttavuus voi silti parantua. Riskinä on,

että ei-täysivaltaiset asiakkaat (lapset, vammaiset) ja heikkokuntoiset vanhukset jäävät markkinoiden heiteltäväksi, jollei markkinajärjestelmän rinnalla säilytetä myös kunnissa riittävää palvelutuotannon osaamista.

Yhteistuotanto voi auttaa tuottamaan palveluja. Sektorikohtaisten ammattilaisten tietotaidon yhdistäminen asiakkaiden paikallistuntemukseen tuottaa uudenlaisia toimintamalleja, joissa lähtökohtana ovat ihmisten tarpeet ja alueen piirteet. Oikeiden asioiden tekeminen voi tuoda säästöjä pitkällä tähtyksellä, vaikka prosessin alkuvaiheen edellyttämät neuvottelut vaativatkin vaivannäköä. Palvelujen uudelleenorganisoinnin siten, että yksilöt ja epäviralliset yhteisöt pääsevät vaikuttamaan ruohonjuuritason toimintaan, voi vaatia toimijoita uudistamaan palvelutuotantonsa toimintatavan.

8.3. MAASEUTU TOIMINTAYMPÄRISTÖNÄ

Julkinen sektori joutuu tulevina vuosina maksamaan laman aikana otettuja lainoja. Kansalaisten maksuhalu julkisista palveluista ei liene lähitulevaisuudessa suurimmillaan, vaikka maaseudulla ongelmat kärjistyisivät monesta suunnasta samanaikaisesti tulevien leikkausten ja lopetusten myötä. Jos julkinen valta vetäytyy harvaan asutun maaseudun palvelujen tarjonnasta ja rahoituksesta, asukkailla on vapaaehtoinen pakko paikata palveluaukot riippumatta siitä, kuinka hyvin heidän kykynsä riittävät vastaamaan haasteeseen (OECD 2010). Uhkana on kahtiajako: hyvin koulutetut ja autolliset hakevat palvelunsa kaupungeista tai netistä, kun taas vähäosaiset jäävät kuntien ja järjestöjen vastuulle.

Bogdanor (2010) vaatii, että on selvitettävä, mikä määrä paikallista vaihtelua palvelun tarjonnassa on kansalaisten mielestä hyväksyttävissä. Tämä ratkaisu määrää samalla sen, kuinka paljon paikallista päätösvaltaa maaseutualueille voidaan antaa. On helppo puhua paikallisen päätösvallan lisäämisestä juhlapuheissa, mutta puuttua ratkaisuihin heti, jos tehdyt ratkaisut eivät vastaakaan korkeamman hallintotason poliittista linjaa. Samalla kun paikallista päätösvaltaa hajautetaan, täytyy määrittää tiettyjen heikossa asemassa olevien ryhmien suojaksi kansallisia minimipalveluvelvoitteita. Muussa tapauksessa saatamme törmätä tilanteisiin, joissa vanhusten hoidon taso vaihtelee hyvin suuresti henkilön asuinpaikan mukaan.

Vapaaehtoistyötä ei riitä kaikille ja kaikkiin palveluihin, joten järjestöt joutuvat priorisoimaan. Vapaaehtoistyön on oltava henkilökohtaisesti palkitsevaa, joten raskaimmat työt jäävät ammattilaisille. Valtaa on siirrettävä etulinjaan, jotta piileviä voimavaroja saadaan aktivoitua yhteistuotannon tms. toimintamallin kautta. Palvelujärjestelmän puutteet, tuottajan ja asiakkaan kustannusten välinen ero sekä yritysten alueellinen markkinavoima antavat asukkaille kimmokkeen alueen palvelujen turvaamiseen oman palvelutoiminnan kautta. Kansalaisten osallistuminen palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen voi olla ratkaiseva tekijä heidän toimintaan sitoutumisensa ja sisäisen motivaation syntymisen kannalta. Työtunteina ja muuna kuin rahana annettu tuki voi olla merkittävä toimintakustannuksia alentava tekijä.

Maaseudulla on optimoitava ns. yleistettyä kustannusta, ei pelkästään tuotantokustannuksia. Muutoin tehokkuus tulee määriteltäviä liian kapea-alaisesti eikä ihmisten hyvinvointia saada parhaalle mahdolliselle tasolle.

Maaseudun onnistuneita ongelmanratkaisuja kartoitettaessa on havaittavissa, että raporteissa kierrätetään paljon samoja hyviä kohteita ja käytäntöjä. Missä määrin, miten ja millaisten toimenpiteiden avulla paikalliset hyvät käytännöt ovat hyödynnettävissä, yleistettävissä ja siirrettävissä muualle? Hyvä käytäntö saattaa perustua johon-

kin polkuriippuvaiseen historialliseen kehityskulkuun, jota on vaikea toistaa jossakin muualla (Mattila 2007, 40). Ainutlaatuinen paikallinen toimintaympäristö voi myös perustua siihen, että julkinen sektori on maksanut kaiken – ja koordinaation puutteessa vielä moneen kertaan eri lähteistä. Jos taas onnistumiset perustuvat siihen, että pieni ryhmä ihmisiä on uhrannut kaiken vapaa-aikansa toiminnan ylläpitämiseen, nämä menestystarinat tuskin kelpaavat malliksi kaikkiiin Suomen kyliin levitettäväksi uudeksi liiketoimintamalliksi. Tämän takia täytyisi tutkia, mikä on kunkin paikallisen mallin menestyksen ydin.

Myös ulkomaisten mallien levittämisessä suomalaiselle maaseudulle on oltava varovaisia, sillä yhtä harvaa asutusta kuin Suomessa on, ei monissa maissa tavata kuin vuoristoalueilla. Maaseutualueilla riippumattomuuden ja valinnan teemat toteutuvat vain osittain. Maaseutualueilla vanhoilla ihmisillä ei juuri ole todellisia mahdollisuuksia valita palvelujen tarjonnan vähäisyyden takia. Valinnat ovat myös harvoin vanhus-ten omia, sillä usein palvelut on tilannut joku läheinen henkilö.

Kolmannen sektorin toimijoille palvelujen henkilökohtaistaminen merkitsisi monenlaisia muutoksia. Organisaatiot menettävät tuloja, mutta samanaikaisesti palvelujen kysyntä kasvaa, kun asiakkaat tarvitsevat lisätietoa ja neuvontaa osatakseen valita heille sopivat palvelut. Riskinä on, että periaatteessa toimivat henkilökohtaistamisen mallit eivät maaseudun ohuilla markkinoilla johda toivottuun lopputulokseen. Pelkästään markkinoiden näkymättömän käden kautta toimintoja ei saada käynnistettyä. Maaseudulla tarvitaan palvelujen koordinoitua varmistamaan sekä saatavuuden toteutuminen että laadun pysyminen hyvänä. Pelkkä teoreettinen valinnanvapaus ei riitä, jos ostajaa vastassa on joko palveluaukko tai monopoliyritys. Palvelutyhjiön toteutumisen estämiseksi on varottava purkamasta yhteisöllisiä rakenteita mahdollisen piilevän yrittäjyyden vapauttamiseksi ennen kuin on voitu varmistaa, että tilalle saadaan kestävä ratkaisu.

8.4 KEHITTÄMISKESKUSTELUJA

Ideaalimallissa vapaaehtoiset on nostettu kolmatta sektoria yrityksistä ja julkisesta sektorista erottavaksi tekijäksi, kun taas yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallissa korostetaan yrittäjyyttä ja organisaation toimintatapojen yritysmaisuutta. Uusi ja vanha kolmannen sektorin toimintamalli eivät ole kaikilta osin kovin lähellä toisiaan, joten koko kolmanteen sektoriin kohdistuvien päätelmien teossa on oltava varovainen. Yhtäläisyyksiä silti löytyy, sillä kummassakin organisointitavassa palkattu henkilökunta voi elää unelmaansa sitä kautta, että he tekevät työtä, jolla on merkitystä sekä yhteiskunnalle että heille itselleen.

Yhteiskunnallisen yrityksen ideaa tuodaan Suomeen viranomaisten, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen voimin. Perusteluja ei haeta talousteoriasta, vaan Englannin kokemuksista. Suomalainen hyvinvointivaltio on ilmeisesti laiminlyönyt käytettävissä olevia mahdollisuuksia, kun se ei ole osannut hyödyntää yhteiskunnallista yritystä osana palvelutuotantoaan. Ilman yhteiskunnan tukea toimiva, hyviä asioita yhteiskunnan ja ympäristön hyväksi yrittäjävetoisesti tekevä organisaatio on lähes liian hyvää ollakseen totta. Ei silti ole varma, että tarjontalähtöinen tarkastelu riittää turvaamaan heikoimassa asemassa olevien kansalaisten tai maaseudun asukkaiden palvelut. Yhteiskunnallisten yrittäjien sisäinen motivaatio voi suuntautua asiakkaiden toiveita enemmän jonkin muun seikan perusteella, jolloin esimerkiksi ympäristön suojelun tarve ohittaa yksinäisten vanhusten kontaktin tarpeen.

Yhteiskunnallisen yrityksen ja yhdistyksen suhde on monimutkainen, sillä nämä organisaatiot voivat sekä täydentää että korvata toisiaan. Toisessa yhteiskunnallisesti motivoitunut yrittäjä tekee hyviä asioita, toisessa vapaaehtoiset antavat työvoimaa palatta käyttöönsä. Yhden tulkinnan mukaan yhteiskunnallinen yrittäjyys sisältää kaiken sen, mitä yhdistykset nyt tekevät. Päällekkäisyyden korostaminen on yhdistystoiminnan oikeutuksen kannalta hankala seikka sikäli, että yhdistykset edelleen haluaisivat julkista tukea (ainakin muuhun kuin palvelutuotantoon), kun taas yritystoiminnan imagoon liittyy omillaan pärjääminen.

Englannin terveydenhuollossa ei ole toiminut yksityisiä yrityksiä, joten yhteiskunnallisesta yrityksestä on yritetty muodostaa ”pehmeä lasku”, jota kautta terveydenhuollon työntekijät saataisiin siirtymään yksityiselle sektorille. Suomalainen elinkeinoelämän eliitti ja osa virkamiehistä toivoo, että yhteiskunnallinen yritys toimisi meillä vastaavasti sosiaali- ja terveystalojen yksityistämisen airuena. Pieniä yrityksiä edustava Suomen Yrittäjät sen sijaan pelkää, että yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamalli sotkee tarjouskilpailut epäselvällä imagollaan ja ryhtyy julkisen tuen varassa valtaamaan elintilaa normaaleilta yrityksiltä.

Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamalli houkuttaa monia kansalaisjärjestötoimijoita. Jotkut havittelevat uutta potkua toimintaan, kun vapaaehtoistyöhön perustuva perinteinen järjestömalli ei enää hokuttele nuoria. Toiset haluavat kutsua kaikkia vanhoja toimintamalleja ja organisaatioita muodikkaammin yhteiskunnallisiksi yrityksiksi, jotta uutuuksiin liittyvä hypetys toisi samalla niihinkin lisää hohtoa.

Maaseudulla yhteiskunnallinen yritys ei välttämättä saa paljoakaan uutta aikaa, sillä maaseudun pk-yritykset ovat aina olleet osittain muista syistä kuin voiton saamisen takia perustettuja. Monet ovat perustaneet yrityksen voidakseen asua kotiseudullaan lähellä sukulaisia ja ystäviä. Liiketoiminnan harjoittamisen sijaan kyse on ollut yhden tai harvojen ihmisten työpanoksen myymisestä. Tuttuja ja oman kylän hankkeita on autettu ennenkin ilman erillistä korvausta, mutta avustustoimintaa ei ole ollut tapana yrityksen perustamisasiakirjoihin kirjata.

Maaseudun uudistajat voivat saada yhteiskunnallisesta yrityksestä imagoltaan hyvän tavan kutsua normaalia toimintaansa. Yhteiskunnallinen yritys voi myös korostaa enemmän tarjontapuolta, jolloin yksilön nerous ja hyväntahtoisuus pääsevät enemmän esille kuin mihin yhdistysten demokraattisessa hallintomallissa on totuttu. Kun yhdistys vasta kokousta asian tiimoilta, nopealiikeinen yhteiskunnallinen yrittäjä on jo työn touhussa.

Maaseudulla rohkeita yrittäjiä voi löytyä joka junaan, mutta mistä heidän yrityksiensä saadaan innostunutta työvoimaa?¹⁶⁰ Yhteiskunnallisen yritystoiminnan esteeksi voi muodostua pääomien saanti. Yhteiskunnallisille toimille on myös helpompi omistautua sitten, kun ei enää tarvitse huolehtia jokapäiväisestä toimeentulosta. Molemmat nämä ehdot voivat olla maaseudulla rajoittavampia kuin kaupungeissa.

Yhteiskunnallinen yritys on siten tervetullut lisä maaseudun kehittämisen työkalupakkiin. Tuotemerkin näkyvä lanseeraus valtion elinkeinorahoilla voi tuoda hetkellisesti yhteiskunnallisen yritystoiminnan buumin, kun vanhoja toimintamalleja nimetään uudestaan. Joidenkin arvioiden mukaan yhteiskunnallinen yrittäjyys houkuttaa enemmän järjestöjä kuin yrityksiä. Jos näin on, ilmiön nettovaikutus jää vähäiseksi. Eurooppalaisissa yhteyksissä yhteiskunnallinen yrittäjyys on varmasti kova sana, mutta tällöin on muistettava, että monissa eurooppalaisissa maissa lähes kaikki kolmannen sektorin toimijat ovat yhteiskunnallisia yrityksiä. Pidemmän ajanjakson

160 Maakunnallisiin turvajoukkoihin riittää upseereja, mutta ylimääräiset harjoitukset eivät jostain syystä houkuttele rivisotilaita.

tarve on arvoitus, sillä taloudellinen analyysi ei saa otetta yhteiskunnallisen yrityksen kaltaisesta organisaatiosta, jonka ominaisuudet vaihtelevat hyväntekeväisyydestä raa-kaan bisnekseen. Sukuni savolaisia juuria kunnioittaen totean, että yhteiskunnallisen yrityksen toimiessa vastuu on asiakkaila!

Hoiva-alat ja pitkäaikaishoito työllistävät monissa maissa uusia ihmisiä enemmän kuin muut alat ja nämä työpaikat syntyvät etenkin kolmannelle sektorille. Tämän ta- kua tarvitsemme analyttisiä menetelmiä ja mittausvälineitä, jotka eivät lähtöteoriaansa perusteella ole sitoutuneita näkemykseen siitä, millaisia talouden avainalat ovat. Pe- rinteiset panos-tuotos -kertoimet voidaan tulkita summaaviksi mitoiksi sille, missä määrin tietyn toimialan tuotannon panokset ostetaan paikallisesti (taaksepäin suun- tautuvien linkkien kautta). Kerroinanalyysi ei ota huomioon sitä, missä määrin saman toimialan lopputuotteet myydään paikallisesti (eteenpäin suuntautuvien linkkien kautta). Vaihtoehtoinen tapa tunnistaa aluetalouden avaintoimialat on katsoa koko- naiskysynnän muutosta taloudessa sekä taakse että eteenpäin suuntautuvien vaiku- tusten kautta (Hirschman 1958). Tällöin vastataan kysymykseen, mitä aluetaloudessa tapahtuisi, jos tietty toimiala tai toiminto lakkaisi olemasta. Päivähoidon lakkaaminen pakottaisi ainakin yhden vanhemman jäämään kotiin lapsia hoitamaan, joten vanhem- man työpanoksen suuruinen tuotanto jäisi syntymättä. Hyvinvointipalvelut varmistat- vat sekä lasten vanhempien työpanoksen työaikana yrityksiin käyttöön (päivähoito- ja koulupalvelut) että vapauttavat hieman vanhemmat työikäiset omien vanhempiensa hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyvistä huolista (vanhuspalvelut).

Tasapuoliseen tarkasteluun pystyvän palvelujen vaikutusten arviointimallin pitää pystyä yhdistämään sekä vientiteorian korostama ostojen kautta muodostuva kysyn- täketju että ottamaan huomioon muun muassa hyvinvointipalvelujen kautta muille toimialoille kehitysedellytyksiä luovat mekanismit. Julkinen henkilöliikenne on yksi merkittävimmistä toimialoista, kun mittariksi otetaan toimialoilta sekä eteen että taakse suuntautuvat yhteydet. Myös erilaiset kansalaistoimintaan ja yhteiskuntaan suuntau- tuvat organisaatiot, vähittäiskauppa ja lastenhoito nousevat merkittäväksi toimialoi- si mitattuna kokonaisvaikutusten tasolla. Kehittämispolitiikan tulisikin suuntautua avaintoimialoihin, jotka kohtaavat kehittymisensä esteitä tai rajoitteita taikka joiden kapasiteetti on alikäytössä suhteessa niiden aluetaloudelliseen potentiaaliin. Toimialo- jen kokonaiskytkeytyvyyttä muihin aloihin pitäisi arvostaa aluekehitystyössä.

Järjestöjen palvelutuotannossa toimintaprosessin inhimillisuus on tärkeä tekijä. Vanhukset kaipaavat keskustelijaa ja aitoa vuorovaikutusta. Kunnat eivät kuitenkaan monesti halua maksaa ”hitaasta” palvelusta. Kilpailutetun palvelutuotannon halutaan olevan kustannustehokasta ja keskittyvän tilattujen suoritteiden tuottamiseen kunnan tiukasti määrittelemien sääntöjen mukaisesti. Yhdistykset voivat osallistua kilpailutuk- siin palveluntuotantoyksiköillään, mutta nämä eivät voi toimintaperiaatteiltaan kovin paljoa poiketa kaupallisista toimijoista, mikäli ne haluavat saada kunnilta tilauksia. Yhdistysten palveluyksiköt käyttävät pääosin palkattua henkilökuntaa, sillä koulute- tun ja osaavan henkilökunnan määrä on monesti yksi kilpailutuksen kriteereistä.

Voisiko yhdistysten palvelutuotannon roolia rakentaa rohkeammin kuuntelevan tehtävän varaan? Vanhusten yksinäisyyttä voi helpottaa toiminnalla, joka ei ole osa virallista, markkinaehtoista palvelujen tuotantoa. Vapaaehtoisten tietotaito ei riitä am- matillisten palvelujen tarjoamiseen, mutta he voisivat kyllä olla mukana tarjoamassa ydintuotetta täydentäviä palveluja. Ammatillaiset voivat tarjota palvelut, mutta kon- septin pitäisi sisältää vapaaehtoisten tarjoama epävirallinen tuki. Yhteiskunnallisen toiminnan ohessa järjestöt voivat jatkossa tuottaa entistä selvemmin erilaistettuja pal-

veluja maksukykyisille (ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös henkilökohtaisia budjetteja haluamallaan tavalla hyödyntäville) asiakkaille.

Yhdistysten tilivelvollisuuden mekanismeissa pitäisi ottaa johtotähdeksi tarve viestiä voittoa tavoittelemattoman yhteiskunnallisen toiminnan prosessiulottuvuus. Tämä on merkittävä sosiaalinen innovaatio vastuullisuuden esittämistavan ja sisällön suhteen, joten yhdistysten kannattaa panostaa tämän lähestymistavan esittelemiseen ja levittämiseen. Uuden prosessipohjaisen mittaustavan viestiminen sidosryhmille ei tule olemaan helppoa. Myöskään mittausten käytännön tekeminen ei tule olemaan helppoa yhteisten käytäntöjen puuttuessa. Tutkimuksen ja kehitystyön tarve on ilmeinen ennen kuin uusi idea saadaan juurrutettua käytäntöön. Täsmällisen operationalisoinnin antaessa odottaa itseään yhdistysten kannattaa täsmällisten indikaattorien sijaan käyttää vakuuttavia tarinoita kertomaan niistä tavoista, joilla heidän organisaationsa muuttaa maailmaa parempaa suuntaan.

Vaikka pitkän aikavälin tavoitteena olisi korostaa yhdistysten toimintojen prosessi- luonnetta, lyhyellä aikavälillä tämä ei saa tapahtua perinteisten tilivelvollisuuteen ja vastuullisuuteen kuuluvien suorituskymittausten kustannuksella. Hyppyä uuteen ja tuntemattomaan ei kannata tehdä kertarysäyksellä, sillä perinteiset indikaattorit voivat edelleen kiinnostaa ns. suurta yleisöä, joka ei välttämättä edusta summaavan yleisen edun tarkastelijoita. Uusi lähestymiskulma joudutaan opettamaan sidosryhmille, joten argumentointiin ja suostutteluun on jätettävä aikaa.

Sosiaali- ja terveystalveissa prosessilla on merkitystä. Kunnat (ja muut palveluja ostavat organisaatiot) välittävät silti pääosin vain lopputuloksista ja kustannuksista. Myös perinteinen seuranta ja mittaristo arvioivat investoinnin kustannusten ja lopputuotteiden tuottamien hyötyjen suhdetta, jolloin arvion on vaikea ottaa huomioon prosessiin liittyviä seikkoja. Taloustieteen summaavat ja keskimääräistävät hyvinvointimitat eivät osaa kuvata sitä, miten voittoa tavoittelemattomat organisaatiot palvelevat yleistä etua. Tämä johtuu siitä, että voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ajavat lähes aina erityisetuja. Pienen ryhmän etu taas ei näytä kovin suurelta, jos se jaetaan koko väestölle keskimääräiseksi tarpeeksi tai käytöksi. Yhdistyksiä tarvitaan hoitamaan markkinarakojen toimijoiden valtavirrasta poikkeavia tarpeita. Yleinen etu tulee siten tyydytyksi sillä, että yhdistykset ovat sidosryhmiään kohtaan herkkäkorvaisia ja reagoitukykyisiä.

Vähemmistöjen palveluargumentti on ehkä teoreettisesti vahva perustelu kolmannen sektorin organisaatioiden olemassaololle, mutta käytännössä sen avulla on vaikea vaatia enemmistöltä rahoitusta ja tukea toiminnalle. Tämän takia summaavan mittauksen rinnalle tarvitaan prosessiin keskittyvä poliittinen suuntaus, joka korostaa demokratiaa, sosiaalista pääomaa, sivistynyttä kulttuuria ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ym yhteiskunnallisia hyveitä ja keskittyy arvioimaan näiden tavoitteiden saavuttamista. Nämä tavoitteet sopivat paremmin kuvaamaan sitä kaikkea, mitä yhdistys tekee.

Tarjouskilpailujen jälkeen sopimukset kirjoitetaan sellaisiksi, että niiden toteutumista voidaan valvoa. Sopimukset sisältävät ehtoja määrällisistä suoritteista, mutta ne eivät yleensä edellytä käyttäjäasiakkaiden tyytyväisyyden seuraamista. Laadusta on siten mahdollista tinkiä ilman että palvelun tuottajan tarvitsee pelätä joutuvansa sopimusrikkomuksesta juridiseen vastuuseen. Ristiriitaa on vaikea ratkaista sopimustekniikan tasolla, koska sopimukset ovat aina epätäydellisiä.

Kunnissa on avattu kilpailulle pieni osa julkisesti rahoitetuista palveluista. On todennäköistä, että tämä osuus kasvaa tulevaisuudessa. Kunnissa on tähän mennessä käyty kilpailua määräaikaisista sopimuksista. Tämä on sikäli kovaa peliä, että sopimuksetta jääminen on tarkoittanut paikalliselle toimijalle oman yksikön alasajoa. Toi-

saalta sopimus on voinut parhaimmillaan taata työrauhan ja riittävän toimeentulon vuosikausiksi. Ympäristö on siten ollut sangen vakaa lukuun ottamatta kaoottisia sopimusten katkohehtä.

Maailmalla uusin trendi on rahan liikkuminen asiakkaiden mukana. Tällöin voidaan puhua palveluseleista, palvelujen henkilökohtaistamisesta ja yksilöllisistä budjeteista. Asiakkaan vaikutusvallan kasvua on toisaalta tervehditty tyydytyksellä, sillä eläkeläiset ovat nykyisin aikaisempaa pitkäikäisempiä ja terveempiä ja he ovat voineet aiempaa paremmin hallita omaa elämäänsä. Samalla on voitu tukea vanhusten kotona asumista mahdollisimman pitkään, sillä tukivarat on voinut ohjata kotona asumista tukeviin toimintoihin. Maaseudun asukkaille valinnanvaraa on ollut vähänlaisesti, mutta on vaikea sanoa, korjautuisiko tarjontatilanne miten nopeasti, jos palveluille olisi maksukykyistä kysyntää. Periaatteessa maaseudulla voitaisiin tuottaa sellaisia palveluja kuin asiakkaat haluavat, kun kunta osallistuisi kustannuksiin jonkin tukijärjestelmän kautta (eikä keskittäisi palveluja keskustaajamaan enemmistö päätöksellä).

Kolmannen sektorin kannalta palvelujen henkilökohtaistaminen johtaisi siihen, että yhdistykset joutuisivat markkinoimaan palvelujaan yhden kuntaostajan asemesta suurelle määrälle loppukäyttäjiä. Tämä vaatisi uudenlaista osaamista, sillä kuluttajamarkkinoilla toimitaan enemmän mielikuvien varassa kuin asiantuntijaostajien hallitsemalla kilpailutetulla sektorilla. Toiminnan liiketoimi- ja hallinnointikustannukset kasvaisivat eikä budjetteja enää voisi perustaa varmaan tulovirtaan kuntaostajalta. Epävarmuuden sietokykyä pitäisi kasvattaa. Siirtymäaikana olisi kohtuullista, että yhteiskunta rahoittaisi järjestöille mahdollisuuden kouluttaa henkilöstöään uuteen toimintatapaan ja tukisi investointiavustuksin järjestöjen infrastruktuurin kehittämistä kilpailukyiselle tasolle.

Maaseudun asukkaiden kannalta kohtuullisen tukirahoituksen saaminen asukkaiden omaan harkintaan vapauttaisi ostamaan palveluja sieltä, missä ne ovat parhaat. Jos kylä haluaisi tuottaa itse palveluja, se tulisi nyt varteen otettavaksi mahdollisuudeksi. Yhteistuotanto, joka yhdistäisi erilaisia voimavaroja käyttäjämaksuihin, tulisi hyväksi vaihtoehdoksi siinä tilanteessa, että kyläläiset sitoutuisivat palvelujen tuottamiseen. Toiminta ei vaatisi kuntaa rakentamaan nykyisen edustuksellisen demokratian rinnalle uusia aluelautakuntia omine budjetteineen ja byrokraatioineen, vaan ihmiset saisivat aidosti päättää, mihin rahansa ohjaavat.

Palveluiden henkilökohtaistaminen veisi pohjan pois yhdistysten yhteiskunnallisten vaikutusten mittaamiselta ja raportoinnilta. Maksavalle asiakkaalle on turha esitellä sosiaalisen tilinpidon raportteja tai investoinnin yhteisötuoton (SROI:n) mukaisia suhdelukuja toiminnan vaikutuksista. Suomessa yhteiskunnalliset vaikutukset kiinnostaisivat enää säätiöitä, valtiovaltaa (ja sen rahastoja) sekä kuntayhtymiä, joilla on kokonaisnäkemys aloista ja kärsivällisyyttä panostaa myös ennalta ehkäiseviin toimiin.

Suomessa on tapana syyttää EU:ta kaikista ongelmista. Tarkempi perehtyminen kuitenkin osoittaa, että EU:n säännökset ja käytännöt antaisivat monesti mahdollisuuden "pehmeämpiin" tulkintoihin kuin mihin Suomessa on päädytty. Tämä päätelmä pitää paikkansa sekä SGEI-palvelujen että sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen suhteen. Suomi on valinnut tieksen sisämarkkinoiden, kilpailun ja valtiontukisäännösten korostamisen, kun taas Manner-Euroopassa monet maat ovat asettaneet julkisten palvelujen yleisen palveluvelvoitteen, tarjonnan jatkuvuuden ja hintojen edullisuuden puolelle.

Hankintalaki mahdollistaa sosiaalisten kriteerien käytön julkisissa hankinnoissa hinta-, laatu- ja ympäristökriteerien rinnalla. Kunta voi edellyttää valittavalta palvelun

toimittajalta, että organisaatio sitoutuu työllistämään tietty määrä pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia. Lisäksi valtio (ja mahdollisesti jopa kunnat) voisivat määrittellä joi-takin tarkoin harkittuja julkisia palveluja välttämättömiksi. Tällöin ns. SGEI-sääntöjen perusteella palvelujen tuottajille voitaisiin maksaa julkista tukea. Tukea saaville yri-tykselle voitaisiin asettaa yleinen palveluvelvoite, jolloin palvelun täytyy olla tarjolla kaikenkattavasti ja kohtuullisin hinnoin.

Ovatko sektoreittain toteutetut EU-politiikan (SGEI-)harmonisointihankkeet myrk-kyä maaseudun poikkisektoraaliselle kokonaisuudelle? Kun markkinat vapautetaan siten, että kuluttajia suojataan yleisillä palveluvelvoitteilla kullakin sektorilla, jää alu-eellinen maaseutuvaikutusten arviointi tekemättä. Kullakin sektorilla tarkastelun kes-kiössä ovat haavoittuvaisimmat asiakkaat, mutta heitä ei tunnisteta alueittain, vaan pi-kemmin maksukyvyttömyyden tms. yleisen kriteerin perusteella. Esimerkiksi sähkön jakelussa maaseudun ongelmana voivat olla pitkään kestävät tai usein toistuvat sähkö-
katkot, mutta kuluttajansuoja kohdistetaan maksukyvyttömille. Maitotilan elanto voi riippua sähkön saannista, mutta sektoraalisessa tarkastelussa tila ei ole yleistariffilla ja sähkön toimitusvelvollisuudella suojattava pienasiakas vaan sähköä paljon kuluttava suurasiakas. Maaseutupolitiikan kannalta on ongelmallista, että jos sektoritason har-monisointi on jo tehty EU-tasolla, näyttökynnys nousee niin korkeaksi, että ongelmia on vaikea enää saada korjattua jäsenvaltion toimin ja voimin.

Keinoja maaseudun (julkis)palvelujen erityisongelmien hoitamiseen on olemassa. Kyse on lähinnä siitä, mitä poliitikot haluavat tehdä. Kansallisen politiikan vaisuutta voidaan selittää maassa vallitsevalla uskolla kilpailun kykyyn ylläpitää tarjontaa koh-tuuhinnoilla kaikkialla maassa. Kyse voi myös olla politiikan yleisestä uskottavuus-desta. Suomi on EU:ssa edustanut kovaa linjaa, jossa markkinoiden vapauttaminen on asetettu etusijalle ja sosiaalisia tavoitteita on pidetty lähinnä protektionismina, jol-la Manner-Euroopan maat suojaavat kotimarkkinoitaan tehokkaammilta kilpailijoil-taan.

Paikallisella tasolla päättäjät voivat vaikuttaa siihen, miten kunnat painottavat eri-laisia kriteerejä hankinnoissaan. Lehtikirjoittelussa on näkynyt halua rajata ehdot pro-tektonistisesti, jolloin ulkomaiset tarjoajat sulkeutuisivat tuoreusvaatimusten tms. takia tarjouskilpailujen ulkopuolelle. Tämä menettely edustaa lähinnä tulonsiirtoa kunnan veronmaksajilta elinkeinonharjoittajille, sillä kilpailun vähentäminen kustau-tuu hinnan nousun kautta. Sosiaalisten ehtojen asettaminen hankinnoissa sen sijaan palvelee vajaakuntoisia ja muita kohderyhmiin kuuluvia. Kunta säästää suuren osan lisähinnasta muiden sosiaalimenojen vähentymisen kautta.

Voi olla, että maaseudulla ongelmat eivät pääse kärjistymään. Aihetta optimismiin antaa kunnan virkamiehillä oleva tuplarooli. He sekä valvovat kolmannen sektorin organisaatioiden toimintaa että osallistuvat heidän kanssaan palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen koko palvelujärjestelmän erilaisten yhteyksien kautta. Vaikka asetel-ma on altis sille, että säänneltävä organisaatio "kaappaa" ostoja tekevät virkamiehet oman etunsa ajajaksi, niin virkamiesten tuplarooli toisaalta varmistaa, että tieto arjen tilanteesta siirtyy päätöksentekoon.

Kolmannen sektorin organisaatioiden vahvuus voi olla niiden rajoja rikkovassa toimintatavassa. Järjestöt, julkinen sektori ja yritykset ovat välttämättömiä toistensa täydentäjinä. Yritysjohtajat näkevät koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella orga-nisaation kaiken toiminnan keskipisteenä. Tällöin muut organisaatiot tulkitaan nol-lasummapelin kilpailijoiksi eikä kumppaneiksi, joiden arvokkaat kokemukset ja voi-mavarat täytyisi saada suunnattua kohti yhteisten haasteiden kohtaamista. Poliitikot voivat olla hyviä hakemaan kompromisseja toimijoiden kesken, mutta he eivät saa

organisaatioiden sisäisiä, päivittäisiä toimintoja sujumaan tehokkaasti. Sen sijaan järjestöissä tiedetään, että kohderyhmän etua on välillä ajettava markkinoiden ja välillä politiikan kautta. Järjestö, joka on edistää vain toista toimintalinjaa, hukkaa mahdollisuuksia edistää asiakkaidensa ja jäsentensä asiaa.

Taloustieteilijät yleisesti kannattavat kustannushyötyanalyysiin (KHA) perustuvia menetelmiä. Taloudellinen arvottaminen täydentää tätä kuviota siltä osin, että se antaa tietoa markkinattomien hyödykkeiden arvosta. KHA:ssa ongelmana on nimenomaan hyötyjen määrittäminen, eri toimintalinjojen toteuttamisen kustannukset on yleensä paremmin saatavissa. KHA:n läpivienti siten, että tiedot hyödyistä haetaan kattavilla väestöllisillä survey-menetelmillä, on hyvin kallista ja menetelmällisesti monimutkaista. Osa taloustutkijoista myös kritisoi arvottamisen menetelmien tuottamia arvoja talousteorian vastaisiksi. (Ks. Bateman ym 2002.)

KHA:n käytön hankaluuden ja kalleuden takia monet tahot maailmalla ovat hakeet kevyempää menetelmää, joka tuottaisi käytännön tilanteita ajatellen riittävän hyviä vaikutusarvioita. Englannissa työväenpuolue panosti valtakaudellaan SROI-menetelmän, jonka toivottiin antavan lähes KHA:n tulokset huomattavasti halvemmallalla hinnalla. Oikotietä haettiin lähinnä sitä kautta, että kallis empiirinen väestökysely korvattaisiin sidosryhmien mielipiteiden kysymisellä ja käytöllä.

Järjestöjen potentiaali maaseudulla ei ratkea puhtaasti teknis-taloudellisena kysymyksenä. Suomessa tutkijat ovat olleet varovaisia yhdistämään puolueita kolmannen sektorin tulevaisuuteen. Perinteinen asetelma on ollut, että vasemmistopuolueet tukevat kuntien ja valtion omaa palvelutuotantoa, kun taas keskusta ja kokoomus ovat yrittäjien asialla. Kolmas sektori ei ole ollut koskaan vaalien kuuma aihe, jonka merkityksestä kiisteltäisiin. Tämä voi johtua kolmannen sektorin hajautuneisuudesta, mutta myös yhdistysten halusta pysyä puoluepolitiikan ulkopuolella. Olisiko nyt vihdoinkin aika nostaa kissa pöydälle ja vaatia edunsaajien aseman parantamisen lisäksi myös yhdistysten merkityksen tunnustamista ja rahallista tukemista? Jos asiaa taas lykätään, sama sanoma myydään uudessa pakkauksessa yhteiskunnallisen yrityksen nimellä. Tällöin vain usko siirtyy ihmisten yksilöllisen hyväntahtoisuuden ja liiketoiminnan varaan, mikä on mielikuvana omiaan syrjäyttämään kollektiivisiksi koettuja ja julkisia varoja pyytäviä yhdistyksiä kentältä. Vaarana on, että uudessa hallituksessa kompromissi vasemmiston ja oikeiston väliseen kiistaan kunnallisten palvelujen oikeasta järjestämistavasta löytyy yhteiskunnallisen yrityksen konseptista. Jos yhdistykset ja niiden palvelutuotanto jäävät sivuraiteelle, myös laajojen joukkojen harjoittama satunnainen vapaaehtoistyö voi korvautua ideologisesti motivoituilla tiimeillä tai yksittäisillä henkilöillä, jotka vetävät yhden asian liikkeitä yhteiskunnallisina yrityksinä. Tällöin ei enää auta, vaikka yhdistykset hokisivat, että nekin ovat osa yhteiskunnallista yrittäjyyttä.

Miten hyvinvointipalvelujen uudelleenorganisointuminen vaikuttaa maaseudun alueelliseen kehitykseen? Jos yhdistysten saama julkinen tuki loppuu, yhdistykset vetäytyvät joistakin maaseudun palvelutoiminnoista. Kunnilla ei ole varoja ottaa näitä tehtäviä hoitaakseen, mutta on väärin kaataa rahoitusjärjestelmän muutoksen seuraukset yksinomaan yhteiskunnan huono-osaisten kannettavaksi. Kunnat kieltäytyvät uusista tehtävistä tilanteessa, jossa niiden on karsittava nykyisiä palveluja. Maaseudulle syntyy palveluaukkoja, jollei virallisesti organisoitumaton yhteisöllinen sektori ota näitä tehtäviä hoidettavakseen. Naapureiden ja sukulaisten tekemä talkootyö ei kuitenkaan voi lisääntyä loputtomasti, joten käytännössä merkittävä osa näistä maaseudun asuttavuutta ja viihtyvyyttä parantaneista palveluista loppuu.

Palveluiden saatavuuden heikkeneminen vähentää maaseudun houkuttelevuutta asumisvaihtoehtona. Tämä on ongelmallista, sillä myös kaavoitukseen ajatellut muutokset vähentävät haja-asutusalueille muuttamista (tonttien saatavuus heikkenee ja palveluja ei luvata tarjota kuin taajamiin). Palveluntarjoajien katoaminen vähentäisi maaseudun työpaikkoja ja paikallistalouden tulovirtoja, mikä heikentäisi kuntataloutta ja voimistaisi poismuuttoa. Maaseudun palvelujen toimivuudella on kansalliselle tasolle ulottuvia vaikutuksia.

Yhdistykset ovat aiemmin saaneet joko määräaikaista tai jatkuvia tukia yleishyödylliseksi tulkittuun palvelutoimintaan. Pitkäkestoinen tuki on voinut olla kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta arveluttavaa, sillä tuetun yhdistyksen hallitsemille markkinoille uuden yrittäjän ei ole kannattanut tulla ilman huomattavaa kilpailuetua.

Palvelusetelit ja muut yksilöllistettyyn, hajautettuun kysyntään perustuvat ratkaisut eivät maaseudulla välttämättä saa aikaan tarjontapuolella vastinetta. Tämä johtuu siitä, että kysynnän ennakoiminen, havaitseminen ja siihen vastaaminen on alueellisesti sirpaloituneilla markkinoilla vaikeaa ja matka- ja liiketoimikustannuksia aiheuttavaa. Ennakointia vaikeuttaa markkinoiden monimutkaisuus, joka erityisesti hoivapalveluissa johtuu epävirallisen (perheet, suku), virallisen (kuntapalvelut) ja yksityisen (yritykset, yhdistysten palvelutuotanto) toiminnan välisten korvaussuhteiden paikkakunta-kohtaisesta vaihtelevuudesta. Markkinakysyntää on vaikea luotettavasti arvioida, kun ei tiedä, kuinka moni paikkakuntalainen kohderyhmään kuuluva tosiasiassa käyttäisi oman paikkakuntansa markkinaehtoisia toimijaa.

Asiakkaiden on vaikea selvittää tarjottujen hoito- ja hoivapalvelujen laatua tilanteessa, jossa julkinen valta ei säätele panoskäyttöä (työntekijöiden minimimäärät) tai rohkaise laadun tuottamista (valvonta ja rangaistukset). Koordinointiongelmia takia yksityistä yritystoimintaa ei ole. Yhdistyksen palvelutoiminta vapaaehtoisilla vahvistettuna voisi muutoin olla toimiva ratkaisu, mutta toimintaa on vaikea saada alkuun ilman maaseutualueille suunnattua tuotantotukea. Tuki olisi silti syytä antaa määräaikaisena, jolloin sen tavoitteena olisi mahdollistaa asiakkaiden hankinta ja vakiinnuttaa asiakassuhteet. Tuesta ei saa tehdä keinotekoista alalle pääsyn estettä, joka suojelee tehottomia toimijoita.

Hajautettu ja henkilökohtaistettu asiakkaiden palvelutarjonta yhdistysten organisoimana lisää toiminnan alueellista pysyvyyttä verrattuna siihen, että kansainväliset ketjut kävisivät tarjouskilpailuja maaseudun palvelujen hoitamisesta. Tuottoja hakeva ketju ei jäisi paikkakunnalle, jossa toiminnan kannattavuus ei osoittautuisi odotusten mukaiseksi.

Maaseudulla on vähän palveluntuottajia eikä uusia ole juurikaan tulossa. Monilla harvaan asutuilla alueilla haasteena on saada ylläpidettyä yksi palveluntuottaja. Kaikkein harvimpaan asutut alueet eivät kiinnosta kaupallisia toimijoita, joten niiden palvelut on turvattava maksamalla toimijoille julkisia tukia tai asettamalla määräävässä markkina-asemassa lähialueilla oleville toimijoille yleinen palveluvelvoite huolehtia myös vähäisen volyymin alueiden asiakkaista. Kilpailu markkinoilla ei siten ole kovin toimivaa eikä riitä takaamaan hintojen painumista tuotantokustannusten tasolle. Alueellinen kilpailu asettaa rajat organisaatioiden kyvyille periä kustannukset ylittäviä hintoja, sillä etenkin toimialueiden reuna-alueille sijoittuneet kotitaloudet voivat vaihtaa tarjoajaa hintojen noston jälkeen.

Kilpailu markkinoista asettaa koeteltavien markkinoiden teorian (KMT) mukaan rajat toimivien yritysten hinnoittelulle. Monilla toimialoilla on kuitenkin liikkuvuus-esteitä, jotka rajoittavat kilpailun kykyä painaa hintatasoa alas. Toiminnan aloittamisesta aiheutuvat uponneet kustannukset rajoittavat yritysten halua pistäytyä mark-

kina-alueella testaamassa omaa kilpailukykyään. Julkinen valta voi edistää toimivaa kilpailua tarjoamalla toimitiloja tai muita toiminnan kannalta tarpeellisia voimavaroja palvelun tarjoajien lyhytaikaiseen käyttöön. Erottamalla infrastruktuurin toiminnasta markkinoiden kilpailullisuutta voidaan parantaa.

Kuntien organisoimien tarjouskilpailujen kautta on mahdollista painaa yksinkertaisten palvelujen (siivous, jäteastioiden tyhjennys tms.) hintaa alas. Monimutkaisissa palveluissa ongelmaksi muodostuu, miten tarjouskilpailussa ja sopimuksessa määritellään vaadittava laatu. Etukäteen on vaikea ennakoida kaikkia vastaan tulevia tilanteita. Sopimuksen teon jälkeen taas on luotava tapoja valvoa palvelujen laatua niin, etteivät valvonnan kustannukset ylitä kilpailuttamisella saatua hyötyä. Hyvinvointipalveluista alkanut uusi henkilökohtaistamistrendi voi myös vähentää kuntien organisoimien tarjouskilpailujen käyttöä, sillä asiakkailla on käytössään omat budjetit, joiden turvin he hankkivat palvelunsa. Vaikka kunta toimisikin asiakasta tukevana asiantuntijaostajana, ostettavat palvelut eivät enää olisi kaikille samanlaisia. Erilaistettujen palvelujen ostaminen auttaa kohdistamaan tuotteet asiakkaiden tarpeisiin, mutta räätälöinti näkyy väistämättä kohonneina hintoina.

Tarjontapuolen toimintaolosuhteita julkinen valta voi kehittää tarjoamalla yrityksille toimivan infrastruktuurin. Kysyntäpuolen ongelmana on kannattamattomaan toimintaan riittämätön kysyntä, mutta tätäkin ongelmaa voidaan helpottaa innovatiivisin ja joustavin ratkaisuin. Jos kunnan terveyskeskuksen tilat ovat yksityisten yrittäjien käytettävissä iltaisin, erikoispalveluja tarjoavat terveydenhuollon ammattilaiset voivat täydentää julkisia palveluja olemalla paikalla vaikka vain yhtenä iltana kuukaudessa. KMT ei silti ole yleensä voimassa maaseudun palveluissa, sillä teorian oletukset sopivat paremmin Etelä-Suomen ja maakuntakeskusten olosuhteisiin.

Maaseudun olosuhteissa resurssipohjainen teoria (RPT), joka tunnustaa alueen panospohjassa olevat puutteet, on monesti realistisempi näkökulma. Joillakin organisaatioilla on edullisempi pääsy voimavarojen lähteille kuin toisilla, sillä ne ovat paremmin sopeutuneet paikallisiin olosuhteisiin ja luoneet historiansa aikana sellaisia voimavaroja, jotka täydentävät alueen tarjontaa. RPT ottaa huomioon paikalliset ainutkertaiset olosuhteet ja organisaatioiden väliset toiminnalliset erot.

RPT auttaa ymmärtämään, että polkuriippuvainen historiallinen kehitys on saanut yhdistyksen kehittämään juuri nämä nykyisin tarjolla olevat palvelut ja niiden tuotantoon sopivat resurssit. Erilaistettujen palvelujen ja eri tavalla resurssoitujen organisaatioiden pakottaminen samaan tarjouskilpailun muottiin ei välttämättä ole yhteiskunnan edun mukaista. Pelkistetyn vakiopalvelun tarjoaminen sopii huonosti osaamista pitkään kasanneelle organisaatiolle. Tuotettaessa kauempana omasta ydinosaamisesta olevia palveluja yhdistyksen palvelutuotannon kustannukset nousevat ja se häviää tarjouskilpailun jopa kokemattomalle toimijalle.

Palvelulogiikka korostaa sitä, että tavaratuotannosta lainattujen globaalien toimintatapojen sijaan maaseudulla on panostettava pitkiin asiakasuhteisiin alueella asuvien ihmisten kanssa. Tavarat voidaan myydä tuntemattomille asiakkaille missä tahansa, mutta palveluissa asiakkaiden reagointi yksilöllisessä tuotanto- ja kulutustilanteessa muodostaa merkittävän palvelun laatuun ja kustannuksiin vaikuttavan tekijän.

Palvelujen henkilökohtaistaminen korostaa tarvetta hallita asiakassuhteita pitkäjänteisesti. Tarjouskilpailut eivät sovi tähän toimintamalliin kuin alkuvaiheessa, sillä myöhemmin toteutettu kilpailutus voi tuhota pitkässä hoitosuhteessa syntyneen asiakassuhdekohtaisen pääoman. Kilpailutuksessa kärsitty häviö voi myös hajottaa alalla jo olleeseen organisaatioon syntyneen yhteenhitaustuneen tiimin toiminnan ja hajottaa osajat eri organisaatioihin. Kukaan ei toki kiellä yksilöllisen budjetin saanutta

kotaloutta kilpailuttamasta palveluun, mutta tällöin on verrattava uuden toimijan lupaamaa tuotepakettia vanhan toimijan todellisuudessa tarjoamaan palveluun. Uusi toimija ja asiakas joutuvat molemmat maksamaan oppirahoja uuden asiakassuhteen muotoutumisvaiheessa, sillä vasta oppimisprosessi osoittaa, miten tässä asiakassuhteessa on meneteltävä yksityiskohtien suhteen.

Palvelujärjestelmän uudelleenorganisointi edellyttää selkeää näkemystä päämäärästä, joita uudistuksella halutaan saavuttaa. Olisi hyvä, että kansalaiset saisivat osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun palvelujärjestelmien tavoitteista. Kansalaiset voivat kuitenkin ottaa kantaa vasta kun heille on esitelty erilaiset vaihtoehdot, joista valinta voidaan tehdä. Tutkijoiden tehtävä on tarjota kansalaisille tulkintoja menneestä kehityksestä, hahmotelmia nykytilanteesta ja arviointimalleja, joiden avulla tulevaa kehitystä on mahdollista ymmärtää. Maaseutututkijoiden valvollisuus on seurata yleistä kehitystä ja esittää selkokielellä yleisten trendien maaseutuvaikutukset, jotta maaseudun edunvalvonta pystyy reagoimaan muutoksiin ajoissa.

Julkisesti rahoitettuja palveluja voidaan yksityistää ja kunnallistaa tarpeen mukaan, sillä yksittäisten palvelujen siirtäminen sektorilta toiselle ei ole vaikeaa. Koko palvelujärjestelmän uudelleenorganisointi sen sijaan on iso päätös, josta paluuta entiseen ei välttämättä ole tarjolla. Kun toimintaympäristö muuttuu rajusti, sekä asiakkaat että henkilökunta mieltävät tilanteen uudestaan. Vaikka tilanne joskus palautettaisiin vanhaan organisointitapaan, ihmiset olisivat silti miettineet toiminnan uusiksi eikä vanhaa jäsenystä ja työilmapiiriä olisi enää mahdollista palauttaa (vrt. veripalvelun kaupallistaminen).

Jos vapaaehtoiset ja kutsumustyötä tekevät tulkitsevat, että toiminta on muuttunut täysin kaupalliseksi, hekin haluavat rahallisen korvauksen kaikesta tekemästään työstä. Palkattoman työn katoaminen veisi suuren määrän työtunteja pois palvelujärjestelmästä. Jos ja kun kunnilla ei olisi varaa maksaa näistä töistä markkinapohjaisesti, palveluja jätettäisiin hyvin paljon tekemättä.

Jos maaseudun palvelujen uudelleenorganisoinnin yhteydessä kunnan kaikille tarjoamat ja tuottamat massapalvelut ja niitä täydentävät järjestöjen palvelut korvautuvat valtakunnallisten tai kansainvälisten ketjujen tuottamilla, kaikkialla samanlaisilla tuotepaketeilla, on saatettu päätyä ojasta allikkoon. Hampurilaisketjuilta vuorosanoja myöten lainatut ja etukäteen harjoitellut paketit voivat olla kustannustehokkaita, mutta asiakkaat kärsivät hyvinvointitappiota valinnanvaran valtakunnallisen ja alueellisen kapenemisen seurauksena. Kun ketju tarjoaa samaa palvelukonseptia koko Suomessa, asiakkaiden viimeinenkin mahdollisuus ”äänestää jaloillaan” katoaa.

EU:n ja Suomen viranomaiset rakastavat selkeitä, funktionaalisia ratkaisuja. Yksi organisaatiomuoto hoitaa kansalaistoiminnan, toinen bisneksen. Ongelmia monimutkaisuuden huonosta sietokyvystä syntyy maaseudulla, missä erilaiset monikäyttöratkaisuut ovat elinkeinoelämän perusta. Ilman monipalvelupisteitä ja muita monitoimisuuden ratkaisuja maaseudun pienillä palveluyrityksillä ei ole kykyä kilpailla keskusten suuria yrityksiä ja monipuolista tarjontaa vastaan. Monituoteyritysten synergiaetujen hävittäminen johtaa vähäisenkin palvelutuotannon alasajoon.

Kyläyhdistysten perustamien keskusten toiminnan kasvu lähes ainoiksi tiettyjen hyvinvointipalvelujen tarjoajiksi ei ehkä ole kilpailupoliittisesti tavoittelemisen arvoinen visio, mutta maaseudun ohuilla markkinoilla (luonnollinen) monopoli voi olla tuotantokustannuksistaan edullisin tapa hoitaa julkiset ja yksityiset palvelutarpeet. Monopoli näyttää olevan kykenevä väärinkäyttämään määräävää markkina-asemaansa, mutta suuremmista asutuskeskuksista tuleva etäkilpailu asettaa rajahinnat sille, mitä palveluista voidaan pyytää maaseudulla. Kilpailu markkinoista on myös koko ajan

pinnan alla läsnä, sillä tietyn julkisen palvelun tuotanto voidaan kilpailuttaa sopimusten ollessa katkolla. Kylän palvelukeskus ei siten välttämättä ole rakenteena kestävä, vaikka se onkin markkina-alueensa ainut tuottaja. Markkinahyödykkeen tuotannon lakkaaminen voi aiheuttaa ketjureaktion, jossa myös muut tuotetut hyödyt katoavat. Kuntien kannattaisi vakavasti harkita, miten yhdistyksen tarjoama kokonaisuus voitaisiin ottaa tarjouskilpailuissa huomioon kilpailuneutraliuteen perustuvat valitukset kestäväällä tavalla.

Tiukan, yksityiskohtiin paneutuvan valvonnan sijaan maaseudulla tarvitaan luottamusta ja vapaiden käsien antamista yhdistettynä vaikutuksiin perustuvaan jälkikäteisarviointiin. Urakkaluontoisessa työssä riittää, että etukäteen on tehtynä suurpiirteiset työsuunnitelmat. Kutsumusammateissa toimivat työntekijät yhdessä vapaaehtoisten kanssa hoitavat työt paremmin, kun sisäistä motivaatiota syrjäyttävää ulkoista kontrollia on vähemmän. Toisaalta jos väärinkäytöksiä ilmenee, niihin on suhtauduttava vakavasti ja suljettava luottamuksen menettäneet toimijat pois julkisin varoin kustannettavasta palveluntuotannosta.

Valvonnan vaikeus harvaan asutun maaseudun hyvinvointipalveluissa suosii yhdistysten matalia organisaatorakenteita ja pieniä perheyriytyksiä. Nämä eivät pysty hyödyntämään mittakaavaetuja tai markkinavoimaa. Tuotekehityskin on pieniä prosessiparannuksia lukuun ottamatta siirrettävä valtakunnallisille toimijoille, jotka pystyvät keräämään yhteen organisaatioon kriittisen massan asiantuntemusta. Pienimuotoinen toiminta sopii kulttuuriseen maalaisuuteen, joka korostaa omillaan pärjäämistä. Maaseudun asukkaat ovat myös työnjaollisesti vähemmän erikoistuneita kuin kaupunkilaiset, sillä maatiloilla ja mikroyrityksissä on osattava tehdä vähän kaikkea. Kaupungeissa taas kannattaa erikoistua sitä pidemmälle, mitä suuremmasta asutuskeskuksesta on kyse. Pitkien etäisyyksien muodostaman liikkumisesteen aikaansaama omatoimisuus ja naapuriapuna tunnettu palkaton työ rajoittavat palveluyritystoiminnan kehittymistä maaseudulla, mutta työnjaon rajoittuneisuus helpottaa yhteistuotannon aloittamista ja hyvinvointipalvelujen henkilökohtaistamista.

KIRJALLISUUS

- Adler, M. D. & E. A. Posner (2006) *New Foundations of Cost-Benefit Analysis*. Harvard University Press. USA: Cambridge, Massachusetts.
- Aaltonen, S., J. Heinonen, J. Hildén & A. Kovalainen (2010) Yhteistyöstä voimaa? Sosiaali- ja terveystalouseluuyritysten yhteistyö ja verkottuminen. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja*, 32.
- Acemoglu, D., M. Kremer & A. Mian (2007) Incentives in markets, firms and government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 24, 2, 273–306.
- Adamson, S. & S. Devereil (2009) CAF in the country: implementing the Common Assessment Framework in a rural area. *Child & Family Social Work*, 14, 4, 400–409.
- Aho, S. (2008) Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen?: työllistyvyyden parantamispöykimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. *Hallinnon tutkimus*, 27, 4, 45–60.
- Ahonen, A. (toim. 2011) *Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat*. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011. Kilpailuvirasto: Helsinki.
- Ailasmaa, R. (2011) *Sosiaali- ja terveystaluelujen henkilöstö 2008*. Tilastoraportti. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 13/2011. THL, Helsinki.
- AKTR (2011) *Avohuollon apteekkitoiminnan kehittämistarpeet*. Sosiaali- ja terveystalministeriön selvityksiä 2011:16. Helsinki.
- Alcock, P. (2010a) A strategic unity: defining the third sector in the UK. *Voluntary Sector Review*, 1, 1, 5–24.
- Alcock, P. (2010b) Building the Big Society: a new policy environment for the third sector in England. *Voluntary Sector Review*, 1, 3, 379–389.
- Alcock, P. (2010c) Fostering supply side markets for public services. Sivut 36–53 teoksessa P. Grout & P. Alcock (toim.) *Supply Side Futures for Public Services*. Economic & Social Research Council, 2020 Public Services Trust.
- Aldred, J. (2006) Incommensurability and monetary valuation. *Land Economics*, 82,2, 141–161.
- Allen, P., W. Bartlett, V. Perotin, B. Zamora & S. Turner (2011) New forms of provider in the English National Health Service. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 1, 77–95.
- Amanor-Boadu, V. (2009) In search of a theory of shopping value: the case of rural consumers. *Review of Agricultural Economics*, 31, 3, 589–603.

- Amendola, A., M. R. Garofalo & A. Nese (2011) Is the third sector an emerging economic institution? Social preferences versus poverty traps. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (painossa), doi:10.1177/0899764010371232.
- Andersson, T. D. & D. Getz (2009) Tourism as a mixed industry: Differences between private, public and not-for-profit festivals, *Tourism Management*, 30, 6, 847-856.
- Anttila, J. (1996) Miten maaseudun palvelut turvataan? Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/1996. Helsinki.
- Apunen, M. (2011) Poskettomille puheille pantava piste. Sivut 18-21 teoksessa H. Hakala (toim.) Puheenvuoroja suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuudesta. Tekes: Helsinki.
- Aronen, K., M.-L. Järviö, K. Luoma & T. Räte (2001) Yhteistyöllä ja kilpaillen. Peruspalvelut 2000 –tutkimusraportti. Vation taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Arvidson, M., F. Lyon S. McKay & D. Moro (2010) The ambitions and challenges of SROI. Third Sector Research Centre, Working Paper 49.
- Asthana, S. & J. Halliday (2004) What can rural agencies do to address the additional costs of rural services? *Health & Social Care in the Community*, 12, 6, 457-465.
- Asthana, S., Gibson, A., Moon, G. & P. Brigham (2003) Allocating resources for health and social care: the significance of rurality. *Health & Social Care in the Community*, 11, 6, 486-493.
- Auteri, M. & R. E. Wagner (2007) The organizational architecture of nonprofit governance: Economic calculation within an ecology of enterprises. *Public Organization Review*, 7, 57-68.
- Bagnoli, L. & C. Megali (2011) Measuring performance in social enterprises. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 1, 149-165.
- Bailey, E. E. & A. F. Friedlaender (1982) Market structure and multiproduct industries. *Journal of Economic Literature*, 20, 3, 1024-1048.
- Baines, S., M. Bull & R. Woolrych (2010) A more entrepreneurial mindset? Engaging third sector suppliers to the NHS. *Social Enterprise Journal*, 6, 1, 49-58.
- Balassiano, K. & S. M. Chandler (2010) The emerging role of nonprofit association in advocacy and public policy: trend, issues, and prospects. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39, 5, 946-955.
- Barraket, J. & H. Anderson (2010) Developing Strong Social Enterprises: A documentary approach. The Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology, Brisbane, Australia Working Paper No. 52. <http://eprints.qut.edu.au/39028/1/39028.pdf> [10.3.2011].
- Barraket, J. & J. Weissman (2009) Social Procurement and its Implications for Social Enterprise: A Literature Review. The Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology, Brisbane, Australia. Working Paper No. 48. <http://eprints.qut.edu.au/29060/> [10.3.2011].
- Bartl, M. (2010) The affordability of energy: how much protection for the vulnerable consumers? *Journal of Consumer Policy*, 33, 3, 225-245.
- Bartlett J. (2009a) At your service: navigating the future market in health and social care. Demos, London.
- Bartlett J. (2009b) Getting more for less: efficiency in the public sector. Demos, London.
- Bateman, I. J., R.T. Carson, B. Day, M. Hanemann, N. Hanley, T. Hett, M. Jones-Lee, G. Loomes, S. Mourato, E. Özdemiroglu, D. W. Pearce, R. Sudgen & J. Swanson (2002) Economic valuation with stated preference techniques. A Manual. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Bateman, I. J. & K. G. Willis (toim. 1999) Valuing Environmental Preferences. Theory and Practice of the Contingent Valuation Method in the US, EU and Developing Countries. Oxford University Press: Oxford, UK.

- Baumol, W. J., J. Panzar & R. Willig (1982) Contestable markets and the theory of industrial structure. San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich.
- Baumol, W. J. & W. G. Bowen (1966) *Performing Arts: The Economic Dilemma*. Twentieth Century Fund. New York.
- Bel, G. & M. E. Warner (2008) Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation & Recycling*, 52, 1337–1348.
- Bel, G. & M. E. Warner (2010) Guest editorial: Challenging issues in local privatization. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 104–109.
- Bel, G., X. Fageda & M. E. Warner (2010) Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 3, 553–577.
- Ben-Ner, A. (1986) Non-profit organizations: why do they exist in market economies? Sivut 94–113 teoksessa S. Rose-Ackerman (toim.) *The Economics of Non-profit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ben-Ner, A. & B. Gui (2003) The theory of nonprofit organizations revisited. Sivut 3–26 teoksessa H. Anheier & A. Ben-Ner (toim.) *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic.
- Ben-Ner, A. & T. Ren (2010) A comparative study of allocation of decision-making across stakeholder groups: The case of personal care industries. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 4, 611–630.
- Ben-Ner, A., T. Ren & D. F. Paulson (2011) A sectoral comparison of wage levels and wage inequality in human services industries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, doi:10.1177/0899764010365012.
- Bennett, J., Iossa, E. & G. Legrenzi (2010) Commercial activity as insurance: the investment behavior of non-profit organizations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 3, 445–465.
- Benz, M. (2009) Entrepreneurship as a non-profit-seeking activity. *International Entrepreneurship Management Journal*, 5, 1, 23–44.
- Besharov, G. (2005) The outbreak of the Cost disease: Baumol and Bowen's founding of cultural economics. *History of Political Economy*, 37, 412–430.
- Besley, T. & M. Ghatak (2005) Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95, 3, 616–636.
- Bierbrauer, F. J. (2011) Incomplete contracts and excludable public goods. *Journal of Public Economics*, 95, 7–8, 553–569.
- Billis, D. (2010) From welfare bureaucracies to welfare hybrids. Sivut 3–24 teoksessa Billis, D. (toim.) *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- Björkroth, T., A. Koponen, M. Pohjola & M. Virtanen (2006) Kilpailun seurantamenetelmien kehittäminen I: Kilpailuseurannan toteuttamisen periaatteet. KTM Julkaisuja 2/2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö: Helsinki.
- Bland, J. (2010) Yhteiskunnallinen yritys – ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Ison-Britannian malli ja sen kokemukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 22/2010.
- Blomgren, J., P. Martikainen, T. Martelin & S. Koskinen (2008) Determinants of home-based formal help in community-dwelling older people in Finland. *European Journal of Ageing*, 5, 4, 335–347.
- Bogdanor, V. (2010) On forms of accountability. 2010 Public Services Trust, working paper 3. London.
- Bovaird, T. (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67, 5, 846–860.

- Bowman, W. (2009) The economic value of volunteers to nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, 19, 4, 491–506.
- Boyle, D. & M. Harris (2009) The Challenge of Co-production. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services. Discussion paper. Nef, The Lab & NESTA.
- Boyle, D., J. Slay & L. Stephens (2010a) Public Services Inside Out. Putting co-production into practice. Nef, The Lab & NESTA.
- Boyle, D., A. Coote, C. Sherwood & J. Slay (2010b) Co-production: Right here, Right now. Taking co-production into the mainstream. Discussion paper. Nef, The Lab & NESTA.
- Brandsen, T. & V. Pestoff (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services -- An introduction. *Public Management Review*, 8, 4, 493–501.
- Brandsen, T., W. van de Donk & K. Putters (2005) Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *International Journal of Public Administration*, 28, 9, 749–765.
- Brest, P., H. Harvey & K. Low (2009) Calculated Impact. *Stanford Social Innovation Review*, Winter 2009, 50–56.
- Brown, E. (2009) Markets with competition between for-profit and nonprofit firms. Sivut 96–105 teoksessa B. A. Seman & P. R. Young (toim) *Handbook of Research on Nonprofit Economics and Management*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Buckingham, H. (2010) Hybridity, diversity and the division of labour in the third sector: what can we learn from homelessness organisations in the UK? Third Sector Research Centre, Working Paper 50.
- Burgan, B. & T. Mules (2001) Reconciling cost-benefit and economic impact assessment for event tourism. *Tourism Economics*, 7, 4, 321–330.
- Cabral, S., S. G. Lazzarini & P. F. Azevedo (2010) Private operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisons. *Public Choice*, 145, 1–2, 281–293.
- Caers, R., C. Du Bois, M. Jegers, S. De Gieter, C. Schepers, & R. Pepermans (2006) Principal-agent relationships on the stewardship–agency axis. *Nonprofit Management & Leadership*, 17, 1, 25–47.
- Caers, R., C. Du Bois, M. Jegers, S. De Gieter, R. De Cooman & R. Pepermans (2009) A micro-economic perspective on manager selection in nonprofit organizations. *European Journal of Operational Research*, 192, 1, 173–197.
- Carr, S. (2010) Personalisation: A Rough Guide (uusittu painos). Social Care Institute for Excellence (SCIE). Adults’ services, report 20. London.
- Carr, S. & D. Robbins (2009) The implementation of individual budget schemes in adult social care. Research Briefing No. 20. London: Social Care Institute for Excellence.
- Carroll, D. A. & K. J. Stater (2009) Revenue diversification in nonprofit organizations: does it lead to financial stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 4, 947–966.
- CEC (1996) Commission of the European Communities. Communication From the Commission: Services of General Interest in Europe. COM(96) 443 final.
- CEC (2001) Communication From the Commission: Services of General Interest in Europe. 2001/C 17/04.
- CEC (2002) A Methodological Note for the Horizontal Evaluation of Services of General Economic Interest. COM(2002) 331 final.
- CEC (2003) Green Paper on Services of General Interest. COM(2003) 270 final.
- CEC (2004) White Paper on Services of General Interest. COM(2004) 374 final.

- CEC (2007) 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) 725 final.
- CEC (2008) Biennial report on social services of general interest. Commission of the European Communities, Brussels, SEC 2179/2.
- CEC (2010) Green Paper on the future of VAT– Towards a simpler, more robust and efficient VAT system. COM(2010) 695 final.
- Cederlöf, P. (2010) Hyvinvointipalvelujen tuottamisen malleja kolmannella sektorilla. Sivut 94–103 teoksessa N. Koivisto, K. Lehtikainen, R. Pasanen-Willberg, M. Ruusuvirta, P. Saukkonen, P. Tolvanen & A. Veikkolainen (toim.) Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Kokos-palvelut, Teatterikorkeakoulu.
- Christoffersen, H. & M. Paldam (2003) Markets and municipalities: a study of the behavior of the Danish municipalities. *Public Choice*, 114, 1–2, 79–102.
- Christoffersen, H., M. Paldam & A. H. Würtz (2007) Public versus private production and economies of scale. *Public Choice*, 130(3-4), 311–328.
- Clifton, J. & D. Díaz-Fuentes (2010) Evaluating EU policies on public services: A citizen' perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 2, 281–311.
- Cloke, P., Johnsen, S. & J. May (2005) Exploring ethos? Discourses of "charity" in the provision of emergency services for homeless people. *Environment and Planning A*, 37, 3, 385–402.
- Cloke, P., S. Johnsen & J. May (2007) Ethical citizenship? Volunteers and the ethics of providing services for homeless people. *Geoforum*, 38, 6, 1089–1101.
- Comondore, V. R., P. J. Devereaux, Q. Zhou, S. B. Stone, J. W. Busse, N. C. Ravindran, K. E. Burns, T. Haines, B. Stringer, D. J. Cook, S. D. Walter, T. Sullivan, O. Berwanger, M. Bhandari, S. Banglawala, J. N. Lavis, B. Petrisor, H. Schünemann, K. Walsh, N. Bhatnagar & G. H. Guyatt (2009) Quality of care in for-profit and not-for-profit nursing homes: systematic review and meta-analysis. *BMJ* 339:doi:10.1136/bmj.b2732.
- Conradson, D. (2005) Landscape, care and the relational self: therapeutic encounters in rural England. *Health and Place*, 11, 4, 97–109.
- Cordery, C., R. Baskerville & B. Porter (2010) Control or collaboration? Contrasting accountability relationships in the primary health sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23, 6, 793 – 813.
- Cribb, J. (2006) Agents or stewards? Contracting with voluntary organizations. *Policy Quarterly*, 2, 2, 11–17.
- CRC (2008a) The personalisation of adult social care in rural areas. Commission for Rural Communities: London.
- CRC (2008b) Tackling rural disadvantage through how public services are reformed. Commission for Rural Communities: London.
- Crompton, J. L. (1995) Economic impact analysis of sports facilities and events: eleven sources of misapplication. *Journal of Sports Management*, 9(1), 14–35.
- Crompton, J. L. (2006) Economic impact studies: instruments for political shenanigans? *Journal of Travel Research*, 45, 67–82.
- Crompton, J. & S. L. McKay (1994) Measuring the economic impact of festivals and events: some myths, misapplications and ethical dilemmas. *Festival Management & Event Tourism*, 2, 33–43.
- Cumming, L. M. (2011) Payment-by-Outcome in Welfare to Work. 2020 Public Services Trust. www.2020pst.org. Luettu 30.3.2011.

- Cumming, L. M., A. Dick, L. G. Filkin & G. L. Sturgess (2009) Better Outcomes. 2020 Public Services Trust. www.2020pst.org. Luettu 30.3.2011.
- Davis, J. B. & W. Dolfsma (2008, toim) *The Elgar Companion to Social Economics*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Davis, J. H., F. Schoorman & L. Donaldson (1997) Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22, 1, 20–47.
- Defourny, J. & M. Nyssens (2010a) Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences', *Journal of Social Entrepreneurship*, 1, 1, 32–53.
- Defourny, J. & M. Nyssens (2010b) Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and third sector. *Policy and Society*, 29, 3, 231–242.
- Defourny, J., A. Henry, S. Nassaut & M. Nyssens (2010) Does the mission of providers matter on a quasi market? The case of Belgian “service voucher” scheme. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 4, 583–610.
- Delfgaauw, J. & R. Dur (2007) Signaling and screening of workers' motivation. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 62, 4, 605–624.
- Delfgaauw, J. & R. Dur (2008) Incentives and workers' motivation in the public sector. *Economic Journal*, 118, 525, 171–191.
- Delfgaauw, J. & R. Dur (2010) Managerial talent, motivation, and self-selection into public management. *Journal of Public Economics*, 94, 9–10, 654–660.
- Dicker, J. (2011) Payment-by-Outcome in Offender Management. 2020 Public Services Trust. www.2020pst.org. Luettu 30.3.2011.
- Dickinson, H. & J. Glasby (2010) The personalisation agenda: implications for the third sector. Third Sector Research Centre: Working Paper 30.
- Dijkgraaf, E. & R. H. J. M. Gradus (2008) Institutional developments in the Dutch waste-collection market. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 110 – 126.
- DiMaggio, P. (2003) An Ecological Perspective on Nonprofit research. Sivut 311–320 teoksessa H. Anheier & A. Ben-Ner (toim.) *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic.
- DiMaggio, P. & W. W. Powell (2003) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 2, 147–160.
- Dixit, A. (2002) Incentives and organizations in the public sector: An interpretive review. *Journal of Human Resources*, 37, 4, 696–727.
- Dolnicar, S. & M. Randle (2007) What motivates which volunteers? Psychographic heterogeneity among volunteers in Australia. *Voluntas*, 18, 2, 135–155.
- Donnelly-Cox, G. & S. M. Cannon (2010) Responses of non-profit organisations to altered conditions of support: the shifting Irish landscape. *Voluntary Sector Review*, 1, 3, 335–353.
- Du Bois, C., R. Caers, M. Jegers, R. De Cooman, S. De Gieter & R. Pepermans (2009) Agency conflicts between board and manager. A discrete choice experiment in Flemish nonprofit schools. *Nonprofit Management and Leadership*, 20, 2, 165–184.
- Duffy, S. (2010) Personalisation in Mental Health. The Centre for Welfare Reform, Sheffield, UK.
- Duffy, S., J. Waters & J. Glasby (2010) Personalisation and adult social care: future options for the reform of public services. *Policy & Politics*, 38, 4, 493–508.
- Ebrahim, A. (2009) Placing the Normative Logics of Accountability in “Thick” Perspective. *American Behavioral Scientist*, 52, 6, 885–904.
- Ebrahim, A. & V. K. Rangan (2010) The Limits of Nonprofit Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance. Harvard Business School, Working Paper 10-099.

- Eckerd, A. & S. Moulton (2011) Heterogeneous roles and heterogeneous practices: understanding the adoption and uses of nonprofit performance evaluations. *American Journal of Evaluation*, 32, 1, 98-117.
- Eckstein, S. (2001) Community as gift-giving: collectivistic roots of volunteerism. *American Sociological Review*, 66, 829-851.
- Edvardsson, B., A. Gustafsson & I. Roos (2005) Service portraits in service research: a critical review. *International Journal of Service Industry Management*, 16, 1, 107 – 121.
- Eichler, M. & B. Pfau-Effinger (2009) The “consumer principle” in the care of elderly people: free choice and actual choice in the German Welfare State. *Social Policy & Administration*, 43, 6, 617-633.
- Eika, K. (2004) When quality today affects service needs tomorrow. Memorandum No. 18/2004, Economics Department, University of Oslo.
- Eisner, D., R. Grimm, S. Maynard & S. Washburn (2009) The new volunteer workforce. *Stanford Social Innovation Review*, Winter, 31-7.
- Ellis, J. & T. Gregory (2008) Accountability and learning: developing monitoring and evaluation in the third sector. Research report. Charities Evaluation Services: London.
- Enjolras, B. (2009) A governance-structure approach to voluntary organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38, 5, 761-783.
- Escribano Sotos, F. & I. Pardo García (2010) Long-term care, dependence and the third sector. *Small Business Economics*, Online First, DOI - 10.1007/s11187-010-9277-4.
- Evers, A. (1995) Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area. *Voluntas*, 6, 2, 159-82.
- Evers, A. (2005) Mixed welfare systems and hybrid organizations: changes in the governance and provision of social services. *Journal of Public Administration*, 28, 737-748.
- Evers, A. (2010a) Commentary: Europeanization and the Third Sector—A Process without Contours and Direction? *Journal of Civil Society*, 6, 1, 67 – 70.
- Evers, A. (2010b) Observations on incivility: blind spots in third sector research and policy. *Voluntary Sector Review*, 1, 1, 113-117.
- Falkenberg, H., K. Näswall, M. Sverke M. & A. Sjöber (2009) How are employees at different levels affected by privatization? A longitudinal study of two Swedish hospitals. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 82, 45-65.
- Farmer, J. & S. Kilpatrick (2009) Are rural health professionals also social entrepreneurs? *Social Science and Medicine*, 69, 1651-1658.
- Farmer, J., W. Lauder, H. Richards & S. Sharkey (2003) Dr. John has gone: assessing health professionals’ contribution to remote rural community sustainability in the UK. *Social Science and Medicine*, 57, 4, 673-686.
- Farmer J, L. Philip, G. King, J. Farrington & M. MacLeod (2010) Territorial tensions: Misaligned management and community perspectives on health services for older people in remote rural areas. *Health & Place*, 16, 2, 275-283.
- Ferguson, I. (2007) Increasing user choice or privatizing risk? The antinomies of personalization, *British Journal of Social Work*, 37, 3, 387-403.
- Ferrera, M. (2009) The JCMS annual lecture: national welfare states and European integration: in search of a ‘virtuous nesting’. *Journal of Common Market Studies*, 47, 2, 219-233.
- Fieldhouse, L. (2009) Uusi maaseutualueiden palvelukeskusmalli maaseutuyrittäjyyden ja -palvelujen kehittäjänä - Case Vuolenkosken kyläkeskus. Helsingin kauppakorkeakoulu, Liiketoiminnan teknologian laitos, Logistiikan ja palvelutalouden pro gradu -tutkielma.
- Forsell, O. (2010) Vienti Suomen kansantaloudessa vuosina 1990-2007. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 106, 4, 357-373.

- Fotaki, M. (2011) Toward developing new partnerships on public services: users as consumers, citizens and/or co-producers in health and social care in England and Sweden. *Public Administration*. Painossa <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01879.x>.
- Francois, D., A. F. Correlje, J. P. M. Groenewegen (2010) Cost recovery in the water supply and sanitation sector: A case of competing policy objectives?, *Utilities Policy*, 18, 3, 135-141.
- Francois, P. (2000) 'Public service motivation' as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, 78, 275-299.
- Francois, P. (2003) Not-for-profit provision of public services. *Economic Journal*, 113, 486, C53-C61.
- Francois, P. (2007) Making a difference. *RAND Journal of Economics*, 38, 3, 714-732.
- Francois, P. & M. Vlassopoulos (2008) Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services. *CESifo Economic Studies*, 54, 1, 22-54.
- Fredriksson, S. & T. Martikainen (2006) Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: Käsitteelliset lähtökohdat. Sivut 9-18 teoksessa S. Fredriksson & T. Martikainen (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö: Helsinki.
- Frey, B. S. & R. Jegen (2001) Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15, 589-611.
- Freyens, B. (2008) Macro-, meso- and microeconomic considerations in the delivery of social services. *International Journal of Social Economics*, 35, 11, 823 - 845.
- Froelich, K. A. (1999) Diversification of revenue strategies: evolving resource dependence in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28, 3, 246-268.
- Fyfe, N. & C. Milligan (2003a) Space, citizenship and voluntarism: critical reflections on the voluntary welfare sector in Glasgow. *Environment and Planning A*, 35, 2069-2086.
- Fyfe, N. & C. Milligan (2003b) Out of the shadows: exploring contemporary geographies of voluntarism. *Progress in Human Geography*, 27, 397-413.
- Gailmard, S. (2010) Politics, principal-agent problems, and public service motivation. *International Public Management Journal*, 13, 1, 35-45.
- Galle, B. D. (2010) Keep Charity Charitable. *Texas Law Review*, 88, 6 <http://www.texasrev.com/issues/vol/88/issue/6/galle> Luettu 15.4.2011.
- Garcia-Lacalle, J. & E. Martin (2010) Rural vs urban hospital performance in a 'competitive' public health service, *Social Science & Medicine*, 71, 6, 1131-1140.
- Gazley, B. (2010) Linking collaborative capacity to performance measurement in government-nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39, 4, 653-673.
- Gee, L. K. (2011) The nature of giving time to your child's school. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 3, 552-565.
- Georgellis, Y., E. Iossa & V. Tabvuma (2011) Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (painossa) doi:10.1093/jopart/muq073.
- Geys, B. & W. Moesen (2009) Exploring sources of local government technical inefficiency: evidence from Flemish municipalities. *Public Finance and Management*, 9, 1, 1-29.
- GHK (2010) The Study on Volunteering in the European Union. Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency. Directorate General Education and Culture (DG EAC). <http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/Volunteering%20in%20the%20EU%20Final%20Report.pdf>
- Gillinson, S., M. Horne & P. Baeck (2010) Radical Efficiency. Different, better, lower cost public services. Research paper. Nef, The Lab & NESTA.
- Glaeser, E. L. (2002) The governance of not-for-profit firms. *HIER Discussion Paper 1954*. Cambridge, MA: Harvard Institute of Economic Research.

- Glaeser, E. & A. Shleifer (2001) Not-for-profit entrepreneurs. *Journal of Public Economics*, 81, 99–115.
- Goodin, R. E. (2003) Democratic accountability: the distinctiveness of the third sector. *European Journal of Sociology*, 44, 3, 359–396.
- Graafland, J. J. (2007) *Economics, Ethics and the Market. Introduction and Applications*. Routledge: London.
- Gregg, P., P. A. Grout, A. Ratcliffe, S. Smith & F. Windmeijer (2011) How important is pro-social behaviour in the delivery of public services? *Journal of Public Economics*, 95, 7–8, 758–766.
- Grossman, S. J. & O. D. Hart (1986) The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, XCIV, 691–719.
- Grout, P. A. (2010) Fostering supply side markets for public services. Sivut 8-35 teoksessa Grout & Alcock (toim.) *Supply Side Futures for Public Services*. ESRC (Economic & Social Research Council), 2020 Public Services Trust.
- Grundeit, J. (2008) Are managers agents or stewards of their principals? *Journal für Betriebswirtschaft*, 58, 3, 141–166.
- Grönroos, C. (2006) Adopting a service logic for marketing. *Marketing Theory*, 6, 3, 317–333.
- Grönroos, C. (2011) A service perspective on business relationships: The value creation, interaction and marketing interface. *Industrial Marketing Management*, 40, 2, 240–242.
- Gugerty, M. K. (2009) Signaling virtue: voluntary accountability programs among nonprofit organizations. *Policy Sciences* 42, 243–273.
- Gummesson, E. (1991) Marketing revisited: The crucial role of the part-time marketer. *European Journal of Marketing*, 25(2), 60–67.
- Hakkarainen, O. (2009) Palvelutuotannon järjestämisen avainkysymyksiä. Sivut 34-39 teoksessa H. Hakala (toim.) *Järjestöt hyvinvointia rakentamassa*. Sosiaali- ja terveystieteiden vuosikirja 2009. YTY ry. Helsinki.
- Handy, F. (1997) Coexistence of nonprofit, for-profit and public sector institutions. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 2, 201–223.
- Handy, F. & E. Katz (1998) The wage differential between nonprofit institutions and corporations: getting more by paying less? *Journal of Comparative Economics* 26, 246–261.
- Handy, F., S. Seto, A. Wakaruk, B. Mersey, A. Mejia & L. Copeland (2010) The discerning consumer: is nonprofit status a factor? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39, 5, 866–883.
- Hanlon, N. & G. Halseth (2005) The graying of resource communities in northern British Columbia: implications for health care delivery in already-under-served communities. *The Canadian Geographer*, 49, 1–24.
- Hanlon, N., G. Halseth, R. Clasby & V. Pow (2007) The place embeddedness of social care: restructuring work and welfare in a remote resource community in northern BC. *Health and Place*, 13, 2, 466–481.
- Hansen, N., M. Sverke & K. Näswall (2009) Predicting nurse burnout from demands and resources in three acute care hospitals under different forms of ownership: A cross-sectional questionnaire survey. *International Journal of Nursing Studies*, 46, 1, 96–107.
- Hansmann, H. B. (1980) The role of nonprofit enterprise. *Yale Law Journal*, 89, 835–902.
- Hansmann, H. B. (1981) Consumer perceptions of nonprofit enterprise: Reply. *Yale Law Journal*, 90, 1633–1638.
- Hansmann, H. B. (1988) Ownership of the firm. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 4, 267–304.
- Hardill, I. & P. Dwyer (2011) Delivering public services in the mixed economy of welfare: perspectives from the voluntary and community sector in rural England. *Journal of Social Policy*, 40, 1, 157–172.

- Harju, A. (2004) Järjestöt mukana liiketoiminnassa. Sivut 45–49 teoksessa V. Grönberg (toim.) *Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys*. Helsinki: Stakes.
- Harju, A. (2005) Kansalaisyhteiskunta vapaaehtoistoiminnan innoittajana. Sivut 58–80 teoksessa M. Nylund & A. B. Yeung (toim.) *Vapaaehtoistoiminta. Anti, arvot ja osallisuus*. Vastapaino: Tampere.
- Harju, A. & J. Niemelä (2011) Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Oikeusministeriön julkaisu 2/2011, Selvityksiä ja ohjeita. Pysyvä osoite [http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-106-7](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-106-7).
- Harlock, J. (2010) Personalisation: emerging implications for the voluntary and community sector. *Voluntary Sector Review*, 1, 3, 371-378.
- Hart, O. (2003) Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private ownership. *The Economic Journal*, 113, C69–76.
- Hart, O. (2008) *Economica* Coase lecture: reference points and the theory of the firm. *Economica*, 75, 404–411.
- Hart, O. & J. Moore (1990) Property rights and the nature of the firm. *Journal of Political Economy*, XCVIII, 1119–58.
- Haski-Leventhal, D., L. C. P. M. Meijjs & L. Hustinx (2010) The third-party model: enhancing volunteering through governments, corporations and educational institutes. *Journal of Social Policy*, 39, 1, 139–158.
- Heaney, V. (2010) Investing in Social Enterprise: the role of tax incentives. NESTA & CSFI.
- Hefetz, A. & M. E. Warner (2007) Beyond the market vs. planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, 33, 4, 555–572.
- Heikkinen, P. (2010) Juridiset ja verotukselliset kysymykset kolmannen sektorin hyvinvointipalvelutuotannossa. Sivut 104–115 teoksessa N. Koivisto, K. Lehikoinen, R. Pasanen-Willberg, M. Ruusuvirta, P. Saukkonen, P. Tolvanen & A. Veikkolainen (toim.) *Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Kokos-palvelut, Teatterikorkeakoulu*.
- Hertzen-Oosi, (von) N., E. Vaittinen, S. Ruoppila & P. Virtanen (2010) Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 13/2010. Helsinki.
- Hill, T. P. (1977) On goods and services. *Review of Income and Wealth*, 23, 4, 315–338.
- Hindle, T., M. Spollen & P. Dixon (2004) *Review of Evidence on Additional Costs of Delivering Services to Rural Communities*. London: SECTA.
- Hipp, M. & M. E. Warner (2008) Market forces for the unemployed? Training vouchers in Germany and the US. *Social Policy and Administration: An International Journal of Policy and Research*, 42, 1, 77–101.
- Hirschman, A. (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- Hokkanen, J., A. Kettunen & K. Piirainen (2005) Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia. Oikeusministeriön julkaisuja 13/2005. Oikeusministeriö: Helsinki.
- Honkkila, Juha (2009) Pienituloisuus on lisääntynyt sekä maalla että kaupungissa. *Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus* 2/2009.
- Horne, M. & T. Shirley (2009) *Co-production in Public Services: A New Partnership with Citizens*. The Strategy Unit, Discussion Paper. London: Cabinet Office.
- Howlett, S. (2010) Developing volunteer management as a profession. *Voluntary Sector Review*, 1, 3, 355–360.

- Huber, M., M. Maucher & B. Sak (2008) Study on social and health services of general interest in the European Union. Final synthesis report prepared for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (DG EMPL/E/4)-VC/2006/0131.
- Huotari, T., M. Pyykkönen & P. Pättiniemi (toim. 2008) Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaisen sosiaaliseen yrittäjyyteen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2008.
- Huovari, J., M. Pakkanen & R. Volk (2005) Palveluiden alueellinen tarjonta ja tuottavuus. Sivut 107–158 teoksessa VNK (toim.) Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2005. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki.
- Hustinx, L., R. A. Cnaan & F. Handy (2011) Navigating theories of volunteering: A hybrid map for a complex phenomenon. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 40, 4, 410–434.
- Hyvärinen O. & P. Lith (2008) Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10. Kunnallisan kehittämissäätiö: Helsinki.
- Hänninen, E. (2008) Kaikille avointen työmarkkinoiden kehittäminen Suomessa. Sivut 11–15 teoksessa E. Pöyhönen & K. Karhu (toim.) Sosiaaliset yritykset ja hyvinvointipalvelut. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES.
- Ilmarinen, K. (2010) Maatila sopi hyvin sosiaalisesti yritykseksi. *Maaseudun tulevaisuus* 7.4.2010.
- Ilmonen, K. (2007) Vierivät vai sammaloituvat seniorit? *Maaseudun uusi aika*, 72–74.
- Ilmonen, K. (2009a) Kulttuuri ja aluekehittäminen. Konflikteja ja kommunikaatiota. Sivut 44–61 teoksessa M. Grahn & M. Häyrynen (toim.) Kulttuurituotanto. Kehykset, käytäntö ja prosessit. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki.
- Ilmonen, K. (2009b) Kulttuurin ja aluekehittämisen jännitteet ja mahdollisuudet. Sivut 80–90 teoksessa Seija Virkkala & Riitta Koski (toim.) Yhteiskuntamaantieteen maailma. Vaasan yliopiston opetusjulkaisuja 59. Aluetiede 5. Vaasa.
- Ilmonen, K., J. Kaipainen & T. Tohmo (1995) Kunta ja musiikkijuhlat. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Innes, A., S. Cox, S. A. Smith & A. Mason (2006) Service provision for people with dementia in rural Scotland: difficulties and innovations. *Dementia*, 5, 2, 249–270.
- Iredale, R., L. Jones, J. Gray & J., Deaville (2005) The edge effect: an exploratory study of some factors affecting referrals to cancer genetic services in rural Wales. *Health and Place*, 11, 3, 197–204.
- James, E. & S. Rose-Ackermann (1986) *The nonprofit enterprise in market economies*. Chur: Harwood Academic Press.
- Jansson, J. O. (2006) *The Economics of Services*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Jegers, M. (2009) "Corporate" governance in nonprofit organizations. A nontechnical review of the economic literature. *Nonprofit Management & Leadership*, 20, 2, 143–164.
- Jegers, M. (2011) On the capital structure of non-profit organizations: a replication and extension with Belgian data. *Financial Accountability & Management*, 27, 1, 18–31.
- Jeronen, E. (2009) *Palvelutoiminnan pelisäännöt järjestötyössä*. OK-opintokeskus: Helsinki.
- Jobome, G. O. (2006) Management pay, governance and performance: The case of large UK nonprofits. *Financial Accountability & Management*, 22, 4, 331–358.
- Julkunen R. (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. STAKES, Helsinki.
- Just, R. E., D. L. Hueth & A. Schmitz (2004) *The welfare economics of public policy: A practical approach to project and policy evaluation*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Järvelä, P. & O. Rosenqvist (2007) Ikääntyvien kulttuuritoiminta maaseutukuntien voimavarana. Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius, Kokkola.

- Kaipainen, J. (1996) Onko esittävillä taiteilla tulevaisuutta? Taiteen keskustoimikunta. *Arsis*, 4, 28-30.
- Kaipainen, Jouni (1999) Kulttuurilaitosten taloudelliset vaikutukset, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kaipainen, J. (2006) Kuntien roskasota. Kunnallisalan kehittämissäätiö, tutkimusjulkaisu n:o 55. Helsinki.
- Kaipainen, J. & E. Niskanen (1987) Kuorma-autoliikenne ja kilpailun lisääminen. Elinkeinohallitus, tutkimusosasto, selvityksiä 3/1987.
- Kallio, M. (1993) Kokemuksia kyläavustajakokeilusta. Moniala-ammattit maaseudun palvelutyössä. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Seinäjoki.
- Kallio, J. (2010) Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Helsinki, Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108.
- Kananaja, A. (2005) Tavarantuotanto ei sovi sosiaalihuollon malliksi. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 14.8.2005.
- Kananaja, A., V. Niiranen & H. Jokiranta (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus: Jyväskylä.
- Kangasharju, A., T. Mikkola, T. Mänttari, T. Tyni & M. Valta (2010) Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa. VATT-tutkimuksia 160.
- Kanniainen, V. (2002) Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. EVA. Taloustieto.
- Karhu, K. (2007) Erytyistyöllistämisen julkistaloudellinen kannattavuus. Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä-projektin julkaisuja. Viitattu 1.12.2010 <http://www.vates.fi/Projektienmateriaalit>.
- Karjalainen, A. & E. Syrjänen (2009) Onko Suomessa yhteiskunnallisia yrityksiä? Suomen Lontoon instituutti.
- Karjalainen, A. & M. Berg (2010) Uudenlainen yrittäjyys. Kuusi esimerkkiä yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä Suomessa. Suomen Lontoon instituutti.
- Karjalainen, J. & V. Karjalainen (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), raportti 38/2010. Helsinki.
- Karvonen, S. (2008) Miten ihmiset maalla voivat? Maaseudun hyvinvointi 2000-luvulla. Sivut 25–35 teoksessa R. Haverinen & K. Ilmarinen (toim.): Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2008.
- Kauppinen, S. & T. Niskanen (2005) Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Raportteja 288. Helsinki: Stakes.
- Kauppinen, S. & T. Niskanen (2006) Järjestöt sosiaali- ja terveystalouden tuottajina. Sivut 51–54 teoksessa V. Grönberg (toim.) Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. ESR ja STAKES.
- Kay, D. L., J. E. Pratt & M. E. Warner (2007) Role of services in regional economy growth. *Growth and Change*, 38, 3, 419–442.
- Kelly, J. (2007) Reforming public services in the UK. *Public Administration*, 85, 4, 1003–1022.
- Kerlin, J. A. (2006) Social enterprise in the United States and Europe: Understanding and learning from the differences. *Voluntas*, 17, 3, 246–262.
- Kerlin, J. (2010) A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise. *Voluntas*, 21, 2, 162–179.
- Kilkenny, M. (2010) Urban/regional economics and rural development. *Journal of Regional Science*, 50, 1, 449–470.

- Kilkenny, M. & S. R. Johnson (2007) Rural development policy. Teoksessa B. Gardner & D. Sumner (toim.) *Agricultural Policy for 2007 Farm Bill and Beyond*. American Enterprise Institute, Washington D. C. <http://www.aei.org/docLib/20070515_kilkennyfinal.pdf>. Luettu 23.3.2010.
- Kilkenny, M. & M. D. Partridge (2009) Export sectors and rural development. *American Journal of Agricultural Economics*, 91, 4, 910–929.
- Kilpeläinen A. & A. Pohjola (2007) Kyläläiset keskiössä. Tutkimus kylien hyvinvointipalveluita. Lapin yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Sarja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 55.
- Kingma, B. R. (2003) Public good theories of the nonprofit sector. Weisbrod revisited. Sivut 53–65 teoksessa H. Anheier & A. Ben-Ner (toim.) *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic.
- Kiuru, P. (1994) Haja-asutusalueiden palvelutarjonnan turvaaminen. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos, sarja B 107. Helsinki.
- Koistinen, K., M. Lammi & A. Raijas (toim. 2009) *Kaupasta kaikille. Kuluttajatutkimuskeskuksen kirjoja 5*. Helsinki.
- Konetzka, R. T., S. C. Stearns, T. R. Konrad, J. Magaziner & S. Zimmerman (2005) Personal care aide turnover in residential care settings: an assessment of ownership, economic, and environmental factors. *Journal of Applied Gerontology*, 24, 87–107.
- Kosfeld, M. & F. A. von Siemens (2011) Competition, cooperation, and corporate culture. *The RAND Journal of Economics*, 42, 23–43
- Kujanpää, J. (2010) Sosiaaliset kriteerit ja niiden käyttömahdollisuudet julkisissa hankinnoissa. Tilannekatsaus 19.1.2010. VATES-säätiö.
- Kumpulainen, T. (toim. 2010) *Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2010. Koulutuksen seurantaraportit 2010:4*. Opetushallitus.
- Kupiainen, H. & E. Lahtinen (1992) *Kylät palvelujen suunnittelijoina ja tuottajina*. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsingin yliopisto: Mikkeli.
- Kytö, H. & J. Väliniemi (2007) Kauas kauppa karkaa – vai karkaako? – Päivittäistavarakaupan rakennemuutos Suomessa vuosina 2003–2005. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 3/2007.
- Kytö, H., H. Tuorila & J. Leskinen (2006) Maaseudun vetovoimaisuus ja kuluttajien yksilölliset elämäntavat. Tutkimuskokonaisuuden loppuraportti. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 5:2006. Helsinki.
- Kytö, H., L. Aatola, H. Tuorila & A.-R. Lehtinen (2003) Kauas kaikki karkaa – vai karkaako. Palvelut tietoyhteiskunnassa -tutkimuskokonaisuuden yhteenvetoraportti. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 2003:14. Helsinki.
- Kähkönen L. (2007) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. *Acta Universitatis Tamperensis*; 1277. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7143-8.pdf>, luettu 21.1.2011.
- Kähkönen, L. & R. Volk (2008): Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja Kilpailu –sarjan julkaisu Nro 4, 2008.
- Köppä, T. (2010) Yhteisötalous yrittäjyyden uusien muotojen kasvualustana maaseudulla. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 69.
- Laakoli, K. (2008) Julkiset hankinnat ja kokonaistaloudellinen edullisuus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintojen näkökulmasta. *Taloustieteiden tiedekunta, Jyväskylän yliopisto*, N:o 354/2008.
- Laakso, S. & H. A. Loikkanen (2010) Markkinat keskittävät – pitäisikö politiikan hajauttaa? *Yhteiskuntapolitiikka*, 75, 3, 284–292.
- Laaksonen, H. & K. Karhu (2007) Julkiset hankinnat ja sosiaalinen yritystoiminta. Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä -hanke. Viitattu 1.12.2010 <http://www.vates.fi/Projektienmateriaalit>.

- Laasanen, J. (2011) Vapaaehtoistyön kansantaloudelliset vaikutukset. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, raportteja 70. Seinäjoki.
- Laatu, M. (2009) Missä kulkevat sosiaalipalveluiden kaupallistamisen riskirajat? *Yhteiskuntapolitiikka*, 74, 1, 80–83.
- Laiho, U.-M. & P. Lith (2011) HYVÄ 2009–2011. Työ- ja elinkeinoministeriö. *Konserni* 8/2011.
- Laiho, U.-M., V. Grönberg, P. Hämäläinen, J. Stenman & S. Tykkyläinen (2011) Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö, *konserni* 4/2011.
- Laitinen, M. & A. Pohjola (2001) "Ei tää niin syrjässä". Tutkimus elämisen mahdollisuuksista ja palveluista syrjäkylissä. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B37, tutkimusraportteja ja selvityksiä. Rovaniemi.
- Laitinen, T. (2010) Palvelutuotannon vastuiden uusjako ja järjestöjen palvelutoiminnan mahdollisuudet. Esitelmä Maaseutututkijatapaamisessa 26.–27.8.2010. Tarkistettu 7.12.2010 http://www.mua.profiili.fi/SIRA_Files/downloads/Tutkijatapaamiset/Karstula/Tyoryhmat/1_ryhma/Laitinen_Vastuiden_uusjako.pdf.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348.
- Laki sosiaalisista yrityksistä 30.12.2003/1351. www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20031351.
- Lanfranchi, J., M. Narcy & M. Larguem (2010) Shedding new light on intrinsic motivation to work: evidence from a discrete choice experiment. *Kyklos*, 63, 1, 75–93.
- Laurinkari, J. (toim. 2007) *Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin*. Palmenia. Helsinki.
- Leadbeater, C. (2004) *Personalisation through participation: a new script for public services*, London: Demos.
- Leadbeater, C., J. Bartlett & N. Gallagher (2009) *Making It Personal*. Demos: London.
- Lee, Y.-J. & V. M. Wilkins (2011) More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations. *Public Administration Review*, 71, 1, 45–56.
- Lehmann, U. (2005) Human services management in rural contexts. *British Journal of Social Work*, 35, 3, 335–371.
- Lehmann, U., M. Dieleman & T. Martineau (2008) Staffing remote rural areas in middle- and low-income countries: A literature review of attraction and retention. *BMC Health Services Research*, 8, 19 (doi:10.1186/1472-6963-8-19).
- Lehtola, I. (2007) Maaseudun toimintaympäristön muutos ja liikkuminen – kirjallisuuskatsaus. Alue ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 2/2007, Joensuun yliopisto.
- Lemponen, V. (toim. 2004) Hyvinvointipalvelujen hyvät käytännöt maaseudulla. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu* 3/2004. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- LeRoux, K. (2007) Nonprofits as civic intermediaries: the role of community-based organizations in promoting political participation. *Urban Affairs Review*, 42, 3, 410–422.
- LeRoux, K. (2009) Managing stakeholder demands: Balancing responsiveness to clients and funding agents in nonprofit social service organizations. *Administration & Society*, 41, 158–184.
- LeRoux, K. & N. S. Wright (2010) Does Performance Measurement Improve Strategic Decision Making? Findings From a National Survey of Nonprofit Social Service Agencies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39, 4, 571–587.
- Levin, J. & S. Tadelis (2010) Contracting for government services: Theory and evidence from U. S. Cities. *The Journal of Industrial Economics*, 58, 3, 507–541.
- Levitt, S. D. & S. J. Dubner (2005) *Freakonomics. A Rough Economist Explores the Hidden Side of Everything*. London: Allan Lane/Penguin Books.
- Lilja, I. & J. Mankki (2010) Yhteiskunnallinen yritys – luova ja yhdistävä toimintatapa. *Yhteinen yritys –hanke* 15.6.2010.
- Linardi, S. & M. A. McConnell (2011) No excuses for good behavior: Volunteering and the social environment. *Journal of Public Economics*, 95, 5–6, 445–454.

- Lockett, A. & S. Thompson (2010) Through the looking glass: contestability theory and the resource-based view. *Journal of Management Inquiry*, 19, 2, 98–108.
- Loikkanen, H. A. & I. Susiluoto (2005) Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994–2002, *Urban Public Economics Review*, 4, 39–64.
- Loikkanen, H. A. & I. Susiluoto (2009) Kuntien menotasoon vaikuttavista tekijöistä. Tutkimus peruspalvelusektorien menojen eroista vuosina 1994–2006. Helsingin kaupungin tietokeskus, 5/2009.
- Lusch, R. F. & S. L. Vargo (2006). Service-dominant logic: Reactions, reflections and refinements. *Marketing Theory*, 6, 3, 281–288.
- Lundström, N. (2010) Maaseutukatsaus: Alustavia tuloksia. Esitelmä Maaseutututkijatapaamisessa Karstulassa 26.–27.8.2010. Tarkistettu 7.12.2010 http://www.mua.profiili.fi/SIRA_Files/downloads/Tutkijatapaamiset/Karstula/Tyoryhmat/1_ryhma/Lundstrom_Maaseutukatsaus.pdf.
- Lyon, F. (2009) Measuring the value of social and community impact, Sivut 29–36 teoksessa P. Hunter (toim) *Social enterprise for public service: how does the third sector deliver?* UK: The Smith Institute.
- Lyon, F., S. Teasdale & R. Baldock (2010) Approaches to measuring the scale of the social enterprise sector: the case of the UK. TSRC Working Paper 43. University of Birmingham.
- Mache, S., K. Vitzthum, A. Nienhaus, B. F. Klapp & D. A. Groneberg (2009) Physicians' working conditions and job satisfaction: does hospital ownership in Germany make a difference? *BMC Health Services Research* 2009, 9, 148, doi:10.1186/1472-6963-9-148.
- Malley, J. & J.-L. Fernández (2010) Measuring quality in social care services: theory and practice. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 4, 559–582.
- Mansbridge, J. (2009) A "Selection Model" of Political Representation. *Journal of Political Philosophy*, 17, 4, 369–398.
- Manthorpe, J. & L. Livsey (2009) European challenges in delivering social services in rural regions: a scoping review. *European Journal of Social Work*, 12, 1, 5–24.
- Manthorpe, J. & M. Stevens (2010) Increasing care options in the countryside: developing an understanding of the potential impact of personalisation for social work with rural older people. *British Journal of Social Work*, 40, 5, 1452–1469.
- Markkanen, J., J. Vapaavuori, S. Gustavson, M. Leikola, M. Erola, J. Lassila, T. Valkonen, P. Pokkinen & R. Nieminen (2011) Heja, Sverige! Mitä Suomi voisi oppia Ruotsilta politiikassa ja taloudessa (ja urheilussa)? EVA. Taloustieto Oy: Helsinki.
- Markusen, A. (2004) Targeting occupations in regional and community economic development. *Journal of the American Planning Association*, 70, 3, 253–269.
- Markusen, A. (2007) A consumption base theory of development: an application to the rural cultural economy. *Agricultural and Resource Economics Review*, 36, 1, 9–23.
- Marshall, N. & P. Wood (1995) *Services & Space. Key Aspects of Urban and Regional Development*. Longman Scientific & Technical: Harlow, England.
- Martikke, S. (2007) On the Edge? Perceptions of Greater Manchester's Rural and Fringe Communities. Interim Report of the Rural Resource Unit. Greater Manchester Centre for Voluntary Organisation (GMCVO) & DEFRA.
- Mattila, A. (2007) Hyvin suunniteltu onkin jo tehty. Väilyömarkkinat itäsuomalaisten työmarkkinatoimijoiden näkökulmasta. Jyväskylä.
- Merenmies, J. & H. Kostilainen (toim. 2007). Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen ja hyödyntäminen – esimerkkejä sosiaalisia päämääriä tavoittelevista organisaatioista. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Milbourne, L. (2009) Remodelling the third sector: advancing collaboration or competition in community-based initiatives? *Journal of Social Policy*, 38, 2, 277–297.

- Milligan, C. & N. Fyfe (2004) Putting the voluntary sector in its place: geographical perspectives on voluntary activity and social welfare in Glasgow, *Journal of Social Policy*, 33, 73–93.
- Moberg, T. (2010) Näkemyksiä palveluiden tuottamiseen ja yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen liittyen. Dialogifoorumi 18.11.2010 Kouvola. <http://www.yhteinenyrittays.fi/site/tietopankki/yhteinen-yrittays-hankkeen-koulutus-ja-seminaarimateriaalit/kymenlaakson-ja-etelae-karjalan-alueiden-yhteiskunnallisen-yritt/>
- Moisio, A. & R. Uusitalo (2003) Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisut 4/2003, Helsinki.
- Monnat, S. M. & C. B. Pickett (2011) Rural/urban differences in self-rated health: Examining the roles of county size and metropolitan adjacency. *Health & Place*, 17, 1, 311–319.
- Moseley, M. J. & S. Owen (2008) The future of services in rural England: The drivers of change and a scenario for 2015. *Progress in Planning*, 69, 3, 93–130.
- Mäki, U. (2009) Economics imperialism: Concept and constraints. *Philosophy of the Social Sciences*, 39, 3, 351–380.
- Mäkitalo, R., U. Hautala, J. Narikka & J. Tuukkanen (2010) Hyvinvointia kestävästi. Valtiovarainministeriö: Helsinki.
- Möttönen, S. & J. Niemelä (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus.
- Möttönen, S. (2009) Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? *Yhteiskuntapolitiikka* 74, 1, 60–70.
- Needham, C. (2007) Realising the potential of co-production: negotiating improvements in public services. *Social Policy & Society*, 7, 2, 221–231.
- Needham, C. (2010) Commissioning for personalization: from the fringes to the mainstream. London: Public Management and Policy Association.
- Needham, C. (2011) Personalization: From story-line to practice. *Social Policy & Administration*, 45, 1, 54–68.
- Needham, C. & Carr (2009) Co-production: an emerging evidence base for adult social care transformation. Social Care Institute for Excellence (SCIE), Research Briefing 31.
- Nef (2008) Co-production: a manifesto for growing the core economy. New Economics Foundation: London.
- Nef (2009) A better return: setting the foundations for intelligent commissioning to achieve value for money. New Economics Foundation. National Programme for Third Sector Commissioning. UK: Cabinet Office, Office of the Third Sector.
- NESTA (2008) Taking services seriously: How policy can stimulate the “hidden innovation” in the UK’s services economy. NESTA, Research Report.
- Nevile, A. (2009) Values and the legitimacy of third sector service delivery organizations: evidence from Australia. *Voluntas*, 20, 1, 71–89.
- Nevile, A. (2010) Drifting or holding firm? Public funding and the values of third sector organizations. *Policy & Politics*, 38, 4, 531–546.
- Nicholls, A. (2010) Institutionalizing social entrepreneurship in regulatory space: Reporting and disclosure by community interest companies. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 4, 394–415.
- Nicholls, J., E. Lawlor, E. Neitzert & T. Goodspeed (2009) A guide to Social Return on Investment. UK: Cabinet Office, Office of the Third Sector.
- Niskanen, W. (1971) Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nowland-Foreman, G. (2009) The challenge of accountability, the opportunity of responsibility for third sector organizations. The 6th International Society for Third Sector Research (ISTR) Asia Pacific Regional Conference, Taipei, Taiwan, 2–4 November.

- Nummela, O., T. Sulander, O. Rahkonen, A. Karisto & A. Uutela (2008) Social participation, trust and self-rated health: a study among ageing people in urban, semi-urban and rural settings. *Health & Place* 14, 243–253.
- Nyssens, M. (2010) Introduction to the special issue the development of quasi-markets in domiciliary care: a European perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 4, 501–507.
- Oates, W. E. (1998) *The economics of fiscal federalism and local finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- O'Dwyer, B. & J. Unerman (2007) From functional to social accountability: transforming the accountability relationships between funders and non-governmental development organizations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20, 3, 446–71.
- O'Dwyer, B. & J. Unerman (2008) The paradox of greater NGO accountability: a case study of Amnesty Ireland. *Accounting, Organizations and Society*, 33, 7–8, 801–824.
- O'Dwyer, C., & V. Timonen (2009) Doomed to extinction? The nature and future of volunteering for meals-on-wheels services. *Voluntas*, 20, 1, 25–49.
- OECD (2005) *Strategies To Improve Rural Service Delivery*. OECD Rural Policy Reviews. OECD: Paris.
- OECD (2006) *The New Rural Paradigm Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews. OECD: Paris.
- OECD (2007) *Aging and the Public Service: Human Resource Challenges*. OECD: Paris.
- OECD (2008) *Innovative Service Delivery for Rural Regions*. www.oecd.org/gov/regionaldevelopment/cologne.
- OECD (2010) *Strategies to improve rural service delivery*. OECD Rural Policy Reviews. OECD: Paris.
- Ojala, M. (2010) Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Selvityksiä ja ohjeita 41/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.
- Ojala, M. & R. Sipponen (2008) Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2008. Helsinki 2008.
- Okko, P., T. Björkroth, Tom, A. Koponen, A. Lehtonen & E. Pelkonen (2007) Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat. Kunnallissalan kehittämissäätö.
- Ollila, E., M. Ilva & M. Koivusalo (toim. 2003) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Raportteja 276. Helsinki: Stakes.
- OM (2011) Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Lausuntoyhteenveto selvityksestä. Oikeusministeriön julkaisu 20/2011.
- Osborne, S. P. (2010) Delivering public services: time for a new theory? *Public Management Review*, 12, 1, 1–10.
- Ostrom, E. (1996) *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*. *World Development*, 24, 6, 1073-1087.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press: New Jersey, USA.
- Ostrom, E. & V. Ostrom (1977) *Public Economy Organization and Service Delivery*. Financing the Regional City, Project Meeting of the Metropolitan Fund. University of Michigan, Dearborn.
- Pajarinen, M., P. Rouvinen & P. Ylä-Anttila (2010) Missä arvo syntyy? Suomi globaalissa kilpailussa. ETLA B 247. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Palokallio, M. (2011) Keskittäminen lisää matkasynnytyksiä. Maaseudun Tulevaisuuden Kantari-liite, toukokuu.
- Peattie, K. & A. Morley (2008) *Social Enterprises: Diversity and Dynamics, Contexts and Contributions*. London: Social Enterprise Coalition.

- Pekurinen, M., M. Erhola, U. Häkkinen, P. M. Jonsson, I. Keskimäki, S. Kokko, J. Kärkkäinen, E. Widström & L. Vuorenkoski (2010) Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet. THL:n asiantuntijaryhmä 17.11.2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL): Helsinki.
- Peel, N. M. & J. Warburton (2009) Using senior volunteers as peer educators: What is the evidence of effectiveness in falls prevention? *Australasian Journal on Ageing*, 28, 1, 7–11.
- Pemberton, S. & J. Mason (2009) Co-production and Sure Start Children's Centres: Reflecting upon Users', Perspectives and Implications for Service Delivery, Planning and Evaluation. *Social Policy and Society*, 8, 1, 13–24.
- Percy, S., L. Kiser & R. B. Parks (1980) Citizen Coproduction: A Neglected Dimension of Public Service Delivery. Working Paper, <http://hdl.handle.net/10535/3675> N2 – .
- Perry, J. L., A. Hondelghem & L. R. Wise (2010) Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70, 5, 681–690.
- Perälä, R., S. Tedre & E. Kanerva (2009) Kenen ehdoilla, mitä ja miten? Järjestöt palvelujärjestelmän muutoksissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 74, 2, 214–217.
- Pestoff, V. (1992) Third sector and cooperative services: from determination to privatization. *Journal of Consumer Policy*, 15, 1, 21–45.
- Pestoff, V. (2006) Citizens as co-producers of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, 8, 4, 503–520.
- Pestoff, V. (2009) Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80, 2, 197–224.
- Picazo-Tadeo, A., F. González-Gómez, J. Wanden-Berghe & A. Ruiz-Villaverde (2011) Do ideological and political motives really matter in the public choice of local services management? Evidence from urban water services in Spain. *Public Choice* (painossa), DOI: 10.1007/s11127-010-9744-0.
- Pick, D., K. Holmes & M. Brueckner (2011) Governmentalities of volunteering: A study of regional Western Australia. *Voluntas*, Online First (painossa).
- Pihlaja, R. (2010a) Kolmas sektori ja julkinen valta. *Kunnallisan kehittämissäätiö*: Helsinki.
- Pihlaja, R. (2010b) Kolmas sektori maaseutukunnissa. *Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, kansalaisjärjestöteemaryhmä, Kunnallisan kehittämissäätiö*. *Ruralia-instituutti, julkaisuja* 19.
- Pihlaja, R. (2011) Kilpailuttaminen tappaa paikallisen aktiivisuuden. *Mielipidekirjoitus. Maaseudun Tulevaisuus*, 3.6.2011.
- Piirainen, K., V. Kuvaja-Köllner, J. Hokkanen, K. Mannelin & A. Kettunen (2010) Järjestöjen vaikutukset. Arvioinnin kehittämistä kolmessa kuopiolaisessa järjestössä. *Diakoniammattikorkeakoulu, B raportteja* 42. Tarkistettu 1.12.2010 http://www.diak.fi/files/diak/Julkaisutoiminta/B_42_ISBN_9789524930970.pdf
- Pine, B. J. & J. H. Gilmore (1999) *The experience economy: work is theatre & every business a stage*. Harvard Business Press.
- Plantinga, M., J. Plantenga & J. Siegers (2011) The relation between market forces and employee motivation: consequences of the introduction of market forces in the Dutch childcare sector. *European Sociological Review*, Advance access, doi: 10.1093/esr/jcp028.
- Pohjola, A. (2006) Maaseudun palvelujen kehittäminen oppimisen paikkana. Teoksessa *Kilpeläinen A. & Y. Nikunlassi (toim.) Kylät muutoksessa. Hankkeet kylien hyvinvoinnin edistäjinä? Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja* 23.

- Ponnikas, J., S. Korhonen, H.-M. Kuhmonen, K. Leinamo, N. Lundström, A. Rehunen & H. Siirilä (2011) Maaseutukatsaus 2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä: Helsinki.
- Prakash, A. & M. K. Gugerty (2010) Trust but verify? Voluntary regulation programs in the nonprofit sector. *Regulation & Governance*, 4, 22–47.
- Pratt, J. E. (2009) The Regional Economic Value of Nonmarket Household Production Time: Combining an I-O Framework with Time Use Data. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 39, 1, 86–98.
- Pratt, J. E. & D. L. Kay (2006) Beyond looking backward: is child care a key economic sector? *Community Development*, 37, 2, 23–37.
- Prendergast, C. (1999) The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, 37, 1 7–63.
- Prendergast, C. (2007) The Motivation and Bias of Bureaucrats. *American Economic Review*, 97, 1, 180–196.
- Prendergast, C. (2008) Intrinsic motivation and incentives. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98, 2, 201–205.
- Prior, M., J. Farmer, D. J. Godden & J. Taylor (2010) More than health: The added value of health services in remote Scotland and Australia, *Health & Place*, 16, 6, 1136–1144.
- PC [Productivity Commission] (2010a) Contribution of the Not for Profit Sector. Australian Government, Research Report, Canberra.
- PC [Productivity Commission] (2010b) Report on Government Services 2010. Australian Government, Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Canberra.
- Propper, C. (2010) The operation of choice and competition in healthcare. A review of the evidence. ESRC (Economic & Social Research Council), 2020 Public Services Trust.
- Prosser, T. (2005) Competition law and public services: from single market to citizenship rights? *European Public Law*, 11, 4, 543–563.
- Puffelen, F. van (1996) Abuses of Conventional Impact Studies in the Arts. *European Journal of Cultural Policy*. 2, 2, 241–254.
- Pugh, R. (2003) Considering the countryside: is there a case for rural social work? *The British Journal of Social Work*, 33, 1, 67–85.
- Pugh, R. (2007) Dual relationships: personal and professional boundaries in rural social work. *The British Journal of Social Work*, 37, 8, 1405–1423.
- Pugh, R. & B. Cheers (2010) Rural Social Work. An International Perspective. The Policy Press: Bristol. UK.
- Pugh, R., Scharf, T., Williams, C. & D. Roberts (2007) Obstacles to Using and Providing Rural Social Care, Research Briefing No. 22, London, Social Care Institute for Excellence.
- Pyykkönen, M. (2010) Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Sivut 119–142 teoksessa J. Kaisto & M. Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus Helsinki University Press: Helsinki.
- Pöyhönen, E., E. Hänninen, J. Merenmies, I. Lilja, H. Kostilainen & J. Mankki (2010) Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset. Uuden talouden edelläkävijöitä? Yhteinen Yritys –hanke.
- Roberts, K.. (2004) *The Leisure Industries*. Palgrave Macmillan.
- Roberts, J. (2010) Designing incentives in organizations. *Journal of Institutional Economics*, 6, 1, 125–132.
- Romppainen, E. (2007) Sosiaali- ja terveystalouden oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 281. Helsinki.
- Rose-Ackermann, S. (1996) Altruism, non-profits, and economic theory. *Journal of Economic Literature*, 34, 2, 701–728.

- Rosenqvist, O. & J. Kaipainen (2009a) Pirityisten ja Rieska-Leaderin hanketoiminnan vaikuttavuus. Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius: Kokkola.
- Rosenqvist, O. & J. Kaipainen (2009b) Vanhassa vara parempi ja pussillinen uusia. Kokkolan maaseutuohjelma 2009–2020. Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius: Kokkola.
- Rotko, T., T. Aho, N. Mustonen & E. Linnanmäki (2011) Kapeneeko kuilu?: Tilannekatsaus terveyserojen kaventamiseen Suomessa 2007-2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 8/2011. THL: Helsinki.
- Rott, P. (2007) Consumers and services of general interest: is EC consumer law the future? *Journal of Consumer Policy*, 30, 49–60.
- Rusten, G. & J. R. Bryson (2010) Placing and spacing services: towards a balanced economic geography of firms, clusters, social networks, contracts and the geographies of enterprise. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101, 3, 248–261.
- Ruusuvirta, M. (2010) Selvitys kuntien yhteistoiminnasta kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalan kolmannen sektorin kanssa hyvinvointipalveluiden tarjoamisessa. Cupore.
- Ruusuvirta, M. & P. Saukkonen (2010) Palvelutuotannon vaihtoehtoja. Sivut 87–93 teoksessa N. Koivisto, K. Lehikoinen, R. Pasanen-Willberg, M. Ruusuvirta, P. Saukkonen, P. Tolvanen & A. Veikkolainen (toim.) *Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Kokos-palvelut, Teatterikorkeakoulu.*
- Ruys, P. H. M. (2009) *The Design of Modes of Governance; with an Application to the Health Care Sector.* http://www.york.ac.uk/media/economics/documents/seminars/Ruys_The-Design-of-Modes-of-Governance_0309.pdf
- Salamon, L. M. (2010) Putting the civil society sector on the economic map of the world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 2, 167–210.
- Salokorpi, H. (2010) Pelieuroillako sosiaali- ja terveyspalvelut kuntoon? Saatavana: <http://www.sosteryty.fi/filebank/449-kolmas-sektori-salokorpi-12-4.pdf> 12.4.2011.
- Sandmo, A. (2003) Public provision and private incentives. *Nordic Journal of Political Economy*, 29, 2, 87–109.
- Sauter, W. (2008) *Services of General Economic Interest and Universal Service in EU Law.* TILEC Discussion Paper No. 2008-017. Tilburg: Tilburg Law & Economics Center. Luettu 18.1.2011 <http://ssrn.com/abstract=1136105>.
- Schmid, H., M. Bar & R. Nirel (2008) Advocacy activities in nonprofit human service organizations: implications for policy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37, 4, 581–602.
- Seaman, B. A. (1987) *Arts Impact Studies. A Fashionable Excess.* Sivut 43–75 teoksessa A. J. Radich (toim.) *Economic Impact of the Arts : A Sourcebook.* National Conference of State Legislatures. Denver, Colo.
- Seaman, B. A. (2003) *Economic Impact of the Arts.* Teoksessa R. Towse (toim.) *A Handbook of Cultural Economics.* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, U.K.
- Scitovsky, A. & T. Scitovsky (1959) What price economic progress? *Yale Review*, 49,1, 95–110.
- Sharkey, W. (1982) *The Theory of Natural Monopoly.* Cambridge University Press.
- Sinervo, T. & H. Taimio (toim. 2011) *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9/2011.* THL: Helsinki.
- Sinervo, T., A. Noro, L.-K. Tynkkynen, J. Sulander, H. Taimio, H. Finne-Soveri, R. Lilja & V. Syrjä (2010) *Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakenne, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 34/2010.* THL: Helsinki.
- Sirkkala, R. (1995) *Kylätoiminnan sosiaaliseen yrittäjyyteen. Kylä palveluyrittäjänä. Loppuraportti.* Helsingin yliopiston osuustoimintainstituutti.

- Sirkkala, R. (2005) Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- SM (2006) Ikääntyvän väestön palvelut syrjäseuduilla. Keskustelualoitteita. Työryhmäraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 55/2006. Helsinki.
- Smith, S. R. (2010a) Hybridization and nonprofit organizations: The governance challenge. *Policy and Society*, 29, 3, 219-229.
- Smith, S. R. (2010b) Nonprofit organizations and government: implication for policy and practice. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 3, 621-625.
- Smith, S. R. (2010c) Nonprofits and Public Administration: Reconciling Performance Management and Citizen Engagement. *The American Review of Public Administration*, 40, 129-152.
- Smith, S. R. (2010d) The political economy of contracting and competition. Sivut 139-160 teoksessa Y. Hasenfeld (toim.) *Human Services as Complex Organizations*. Sage: Thousand Oaks, USA.
- Stace, H. & J. Cumming (2006) Contracting between government and the voluntary sector: where to from here? *Policy Quarterly*, 2, 4, 13-20.
- Stadelmann-Steffen, I. & M. Freitag (2011) Making civil society work: models of democracy and their impact on civic engagement. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 3, 526-551.
- Steinberg, R. (2006) Economic theories of nonprofit organizations. Sivut 117-139 teoksessa W. Powell & R. Steinberg (toim.) *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven, CT, USA: Yale University Press.
- Steinberg, R. (2008) Principal-Agent Theory and Nonprofit Accountability. Indiana University Purdue University Indianapolis (IUPUI). Department of Economics, Working Paper Series, WP No. 03/2008.
- Steinberg, R. (2010) Principal-agent theory and nonprofit accountability. Sivut 73-126 teoksessa K. J. Hopt & T. von Hippel (toim.) *Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations*. Cambridge University Press: UK.
- Stepney, P. (2011) Social Work and the 'Big Society' in a age of austerity: crisis or opportunity? Vierailuluento Kokkolan Yliopistokeskus Chydeniuksen sosiaalityön maisteriohjelmassa 18.4.2011.
- STM (2008) Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Helsinki.
- Stoker, G. & A. Moseley (2010) *Motivation, Behaviour and the Microfoundations of Public Services*. ESRC (Economic & Social Research Council), 2020 Public Services Trust.
- Sturgess, G. L. & L. M. Cumming (2011) *Payment by Outcome: A Commissioner's Toolkit*. 2020 Public Services Trust. www.2020pst.org. Luettu 30.3.2011.
- Sultan, N. (2011) *Payment-by-Outcome in Long-Term Condition Management*. 2020 Public Services Trust. www.2020pst.org. Luettu 30.3.2011.
- Sundeen, R. A., S. A. Raskoff & M. C. Garcia (2007) Differences in perceived barriers to volunteering to formal organizations: Lack of time versus lack of interest. *Nonprofit Management & Leadership*, 17, 279-300.
- Suutari, M. (2005) *Palvelut 2020 – Kohti palveluiden tulevaisuutta*. Väliraportti. Elinkeinoelämän keskusliitto.
- Särkelä, R. (2011) Ihmisten oma ääni ja tarpeet esiin. Sivut 14-17 teoksessa H. Hakala (toim.) *Puheenvuoroja suomalaisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän tulevaisuudesta*. Tekes: Helsinki.

- Tamburrini, G. (2009a) Non-profit Organizations and Patrons' Protection: A Comparative Legal and Economic Analysis of Civil Law and Common Law Systems. *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 13.3 (September 2009). Tarkistettu 13.12.2010 <http://www.ejcl.org/133/art133-8.pdf>.
- Tamburrini, G. (2009b) The agency problem in non-profit corporations. *International Journal of Civil Society Law*, 7, 1, 25–67.
- Tammelin, L. (2010) Järventaus: yhteiskunnallinen vastuu kannetaan suomalaisissa yrityksissä. *Yrittäjät.fi* 1.12.2010.
- Tammelin, L. (2011) Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittämiseksi esitetään jatkoa. *Yrittäjät.fi* 21.2.2011.
- Tang, F., N. Morrow-Howell & E. Choi (2011) Why do older adult volunteers stop volunteering? *Aging & Society*, 30, 5, 859-878.
- Teasdale, S. (2010) What's in a name? The construction of social enterprise. *Third Sector Research Centre, Working Paper 46*.
- TEM (2009) Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, kilpailukyky 23/2009.
- THL (2011) Sosiaalimenot ja rahoitus 2009. Tilastoraportti. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 8/2011. THL: Helsinki.
- Thornton, J. & L. Cave (2010) The effects of organizational form in the mixed market for foster care. *Annals of Public and Cooperative Economics* 81, 2, 211–245
- Tiebout, C. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 5, 416–424.
- Toivonen, M. (2004) Expertise as business. Long-term development and future prospects of knowledge-intensive business services (KIBS). Doctoral dissertation series 5/2004. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Tosi, H. L., A. L. Brownlee, P. Silva & J. P. Katz (2003) An empirical exploration of decision-making under agency controls and stewardship structure. *Journal of Management Studies*, 40, 2053–2071.
- Towse, R. (2003) *A Handbook of Cultural Economics*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Towse, R. (2010) *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Tschirhart, M. (2006) Nonprofit Membership Associations. Sivut 523–538 teoksessa W. W. Powell & R. Steinberg (toim.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. 2nd edition. Yale University Press: New Haven, CT, USA.
- Tuan, M. (2008) Measuring and/or estimating social value creation: Insights Into Eight Integrated Cost Approaches. Bill & Melinda Gates Foundation. Tarkistettu 8.12.2010 <http://www.gatesfoundation.org/learning/Documents/WWL-report-measuring-estimating-social-value-creation.pdf>.
- Tuli, K., Kohli, A., & Bharadwaj, S. (2007). **Rethinking customer solutions: from product bundles to relational processes**. *Journal of Marketing*, 71, 3, 1-17.
- Tuomala, M. (2009) *Julkistalous*. Gaudeamus Helsinki University Press: Helsinki.
- Turbett, C. (2009) Tensions in the Delivery of Social Work Services in Rural and Remote Scotland. *British Journal of Social Work*, 39, 3, 506–521.
- Tyyrilä, A.-M. (2011) Ikäihmisiä pompotellaan hoitopaikasta toiseen. *Polemiikki*, 2, 18–21.
- Ulfves, A.-M. (2010) Kustannuslaskenta ja -vaikuttavuus aikuissosiaalityön aktivointipalveluissa eräissä suomalaisissa kunnassa. Jyväskylän yliopisto, pro gradu –tutkielma.
- Vakkuri, J. (2009) Työhallinto uudistui. Miten käy pitkäaikaistyöttömien? *Sininen Aalto*, nro 3, 15, *Sininauhaliiton tiedotuslehti*, www.sininenaalto.fi.

- Valentinov, V. (2008) The economics of the non-distribution constraint: a critical reappraisal. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79, 1, 35–52.
- Valentinov, V. (2009) Third sector organizations in rural development: a transaction cost perspective. *Agricultural & Food Science*, 18, 3-15.
- Valentinov, V. (2011) Accountability and the Public Interest in the Nonprofit Sector: A Conceptual Framework. *Financial Accountability & Management*, 27, 32-42.
- Valentinov, V. & K. Larsen (2010) Towards a transaction cost economics of rural development. *Local Economy*, 25, 1, 24–31.
- Valkama, K. (2009) Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Hallinnon tutkimus*, 2, 26–40.
- Valkama, P., O. Kallio, J. Haatainen, H. Laurila & P. Siitonen (2008) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. *Kunnallissalan kehittämissäätiö*.
- VM (2009) Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus. Toimenpide-ehdotuksia yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liittyvien ongelmakohtien korjaamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2009. Helsinki.
- VM (2010) Julkisten palveluiden laatubarometri 2010. Valtiovarainministeriö.
- 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.
- Van De Walle, S. (2009) When is a service an essential public service? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80, 4, 521–545.
- Van Puyvelde, S., R. Caers, C. Du Bois & M. Jegers (2011) The governance of nonprofit organizations: integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, (painossa) doi:10.1177/0899764011409757.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004) Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68, 1, 1–17.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008) Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36, 1–10.
- Vasi, I. B. (2009) New Heroes, Old Theories? Towards a Sociological Perspective on Social Entrepreneurship. Sivut 155–173 teoksessa R. Ziegler (toim.) *An Introduction to Social Enterprise: Voices, Preconditions, Contexts*. Edward Elgar: Cheltenham, UK.
- Verbruggen, S. & J. Christiaens (2010) Earnings Management in Nonprofit Organizations: Does Governmental Financing Play a Role? Hogeschool-Universiteit Brussel, Faculty of Economics and Management, HUB Research Paper 35/2010, Brussel, Belgium.
- Verbruggen, S., K. Vlassenroot & J. Christiaens (2010) Agency consequences of government funding in nonprofit organizations. Hogeschool-Universiteit Brussel, Faculty of Economics and Management, HUB Research Paper 36/2010, Brussel, Belgium.
- Verbruggen, S., J. Christiaens & K. Milis (2011) Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations' Compliance With Reporting Standards? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 1, 5–32.
- VNK (2005) Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2005. Helsinki.
- Vo, D. H. (2010) The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*, 24, 4, 657–679.
- VTV (2010) Valtiontalouden tarkastusvirasto. Säätiöiden valtiontuki ja valvonta. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 210/2010. Helsinki.
- Waldfogel, J. (2007) *The tyranny of the market: you can't always get what you want*. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts.

- Walker, M. A. & L. F. Sipult (2011) Nonprofit sales tax exemption: where do states draw the line? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Painossa, doi:10.1177/0899764010378702.
- Walsh, K. & E. O'Shea (2008) Responding to rural social care needs: older people empowering themselves, others and their community. *Health & Place*, 14, 795–805.
- Warburton, J. & C. McDonald (2009) The challenges of the new institutional environment: an Australian case study of older volunteers in the contemporary non-profit sector. *Aging & Society*, 29, 823–840.
- Warburton, J., J. Paynter & A. Petriwskyj (2007) Volunteering as a productive aging activity: incentives and barriers to volunteering by Australian seniors. *Journal of Applied Gerontology*, 26, 4, 333–354.
- Warner, M. E (2006) Market-based governance and the challenge for rural governments: U.S. trends. *Social Policy and Administration: An International Journal of Policy and Research*, 40, 6, 612–631.
- Warner, M. E (2009) Civic government or market-based governance? The limits of privatization for rural local governments. *Agriculture & Human Values*, 26, 133–143.
- Warner, M. E. & A. Hefetz (2008) Managing markets for public service: The role of mixed public/private delivery of city services. *Public Administration Review*, 68, 1, 150–161.
- Warner, M. E. & R. Gradus (2009) The Consequences of Implementing a Child Care Voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and USA. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2009-078/3. Tinbergen Institute: Amsterdam, the Netherlands.
- Weisbrod, B. A. (1977) *Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy*. Sivut 51–76 teoksessa B. A. Weisbrod (toim.) *The Voluntary Non-profit Sector*. Toronto: Lexington Books.
- Weisbrod, B. A. (1988) *The Non-profit Economy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Weisbrod, B. A. (toim. 1998) *To Profit Or Not To Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Weisbrod, B. A., J. P. Ballou & E. D. Asch (2008) *Mission and money. Understanding the University*. Cambridge University Press: New York, USA.
- Willberg, M. (2006) Millä perusteella kilpailemaan? Tutkimus sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä. *Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 139*. Kuopion yliopisto: Kuopio.
- Witkamp, M., L. Royackers & R. Raven (2011) From Cowboys to Diplomats: Challenges for Social Entrepreneurship in The Netherlands. *Voluntas*, 1–28, <http://dx.doi.org/10.1007/s11266-010-9146-4>.
- Wood, C. & D. Leighton (2010) *Measuring social value. The gap between policy and practice*. Demos: London.
- Wright, S., J. D. Nelson, J. M. Cooper, S. Murphy (2009) An evaluation of the transport to employment (T2E) scheme in Highland Scotland using social return on investment (SROI). *Journal of Transport Geography*, 17, 6, 457–467.
- Yeung, A. B. (2004) The Octagon Model of Volunteer Motivation: Results of a Phenomenological Analysis. *Voluntas*, 15, 1, 21–46.
- Yksityinen (2010) *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. www.thl.fi/yksityisenpalvelutuotanto [Tiedot poimittu (2.12.2010).]
- Ylipaavalniemi, P. (2003) *Vajaakuntoisten työllistämisen julkistaloudelliset vaikutukset. Honkalampi-säätiön harjoittaman erityistyöllistämisen kustannus-hyöty -analyysi*. Honkalampi-säätiön julkaisuja, numero 25. Ylämylly: Honkalampi-säätiö.
- Ylipaavalniemi, P. (2004) *Vajaakuntoisten tuettu työllistyminen Helsingissä - toiminnasta ja hyödyistä*. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. *selvityksiä 2004:4*.

- Ylipaavalniemi, P. (2005) Erityistyölistämisen yksiköt heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:27. Sosiaali- ja terveysministeriö, VATES-säätiö.
- YM (2007) Kaupan ja kilpailun työryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 26/2007. Ympäristöministeriö: Helsinki.
- YTR (2009) Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 5/2009. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä: Helsinki.
- Zak, P. J. (2011) Moral markets. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 77, 2, 212–233.
- Zappalá, G. & M. Lyons (2009) Recent approaches to measuring social impact on the Third sector: An overview. Background Paper No.5, Centre for Social Impact, University of New South Wales.
- Zitting, J. & K. Ilmarinen (2010) Missä on lähialvelu? Lähialvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 43/2010. Helsinki.