

VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA

– yhteisö kunnan palvelutuotannossa

Juhani Laurinkari
Tuula Laukkanen
Antti Miettinen
Olli Pusa

VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA

– yhteisö kunnan palvelutuotannossa

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA

– yhteisö kunnan palvelutuotannossa

Kunnallisan kehittämissätiön
tutkimusjulkaisut, nro 11

© Kunnallisan kehittämissätiö ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1997

ISBN 952-9740-44-1

ISSN 1235-6956

Saatteeksi

Hyvinvointipalvelujärjestelmään kohdistuva muutostarve on osa laajaa yhteiskunnallista prosessia. Läntisiä teollisuusmaita koettelevan laman vallitessa monet katsovat, että kansalliset sosiaalivaltiot, erityisesti pohjoismainen hyvinvointivaltio, ovat kansainvälisen talouden vaihteluissa osoittautuneet vaikeasti hallittaviksi, kalliiksi ja haavoittuviksi. Jatkuvaan talouskasvuun perustuvan sosiaalipolitiikan nähdään päätyneen pisteeseen, jossa jäykästä ja kattavasta valtiokeskeisestä järjestelmästä tulisi kääntyä hyvinvointia tuottavan kansalaisyhteiskunnan ja joustavien osaratkaisujen puoleen.

Edellisiä näkemyksiä myötäilevää hyvinvointipolitiikan vaihkeista suunnanmuutosta ilmentää Suomessa uudistuva lainsäädäntö. Sen mukaan sosiaalipolitiikan toimijana on vastedes enenevässä määrin kunta; valtion tehtävät hyvinvointipalvelujärjestelmän suunnittelijana, ohjaajana, rahoittajana ja valvojana ohenevat päävastuun siirtyessä kunnalle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun kunnan autonomia vahvistuu, kasvaa kunnan suora vastuu alueensa väestön hyvinvoinnista tilanteessa, jossa hyvinvointia tuottavien julkisten palvelujen rahoittaminen on olennaisesti vaikeutunut.

Universaaleiksi tarkoitettujen hyvinvointipalvelujen järjestäminen, rahoittaminen ja tuottaminen on kunnalle kokonaisrasite, jonka keventämiseen on syytä etsiä uusia malleja. Tämä tutkimus on jatkoa Kunnallisalan kehittämissäätiön aiemmille kunnallisten palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskeville tutkimuksille. Tämä, kuten ”Kunta valintatilanteessa – Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut?” (Laurinkari et al. 1995), on tehty Kuopion yliopiston sosiaalitieteiden laitoksella. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat yhteisölliset tuottamismallit, erityisesti osuustoiminta ja sen yritysmuoto osuuskunta.

Hyvinvointipalvelualalla osuustoiminnallisten ratkaisujen tutkimusta ei varsinaisesti ole vielä tehty, sillä eräitä terveyden- ja sairaanhoidon palveluja lukuun ottamatta koko vaihtoehtoinen tuotanto on aiemmin ollut sosiaaliseen sidokseen ja intressiyhteyteen perustuvan yhteisöllisyyden eli lähinnä perheiden ja aatteellisten yhdistysten varassa.

Seuraavassa lähteinä käytetyissä, alan vähäisissä kotimaisissa tutkimusraporteissa tukeudutaan yleisimmin aineistoon, joka koostuu yhdestä tai muutamasta hyvinvointipalvelualan osuuskunnasta. Eräissä uusosuustoimintaa ja työosuuskuntia koskevissa tutkimuksissa esiintyy tämän lisäksi hajaviittauksia näihin osuuskuntiin.

Hyvinvointipalvelualan osuustoiminnallisia ratkaisuja on kehitelty jokseenkin pitkälle Ruotsissa, josta hankittua tietoa esitellään tässä raportissa. Italiassa ja Espanjassa osuuskunnilla on perustuslaissa tunnustettu asema. Näissä maissa toimiikin sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluja sekä erityisryhmien kuten vammaisten palveluja tuottavia osuuskuntia. Subsidiariteettiperiaatetta korostavissa Saksassa ja Irlannissa toimintaa esiintyy vähän, kun taas Englantiin ja Ranskaan on sosiaalipalveluja tuottavia osuuskuntia syntynyt.

Euroopan unioni on ottanut osuustoiminnalliseen malliin suopean linjan ja järjestänyt alan koulutusta. Yhteisö tukee taloudellisesti mm. työllistävien osuustoiminnallisten vaihtoehtojen kehittymistä. Tosin periaate, jonka mukaan kukin jäsenmaa päättää kansallisesti sosiaalipolitiikastaan ja se, että kansalliset ratkaisut palvelujen kohdalla poikkeavat suurestikin toisistaan, rajoittaa unionin vaikuttamismahdollisuuksia.

EU-maiden ulkopuolella Itä-Euroopassa, Israelissa, Etelä- ja Pohjois-Amerikassa sekä Japanissa osuuskuntien merkitys erityisesti terveyspalvelujen tuottajana on huomattava. Heikosti kehittyneiden palvelujärjestelmien maissa osuuskunnat ovat ottaneet itselleen tehtäviä, joista julkinen valta ei ole kyennyt huolehtimaan, mutta kehittyneiden palvelujärjestelmien maissa osuuskunnat useimmiten täydentävät julkisen sektorin palveluja tai ovat tavalla tai toisella integroituneet julkiseen tuotantoon.

Raportin kirjoittajat toivovat voivansa tällä tutkimuksellaan auttaa kuntien päätöksentekijöitä hahmottamaan osuuskunnan mahdollisuuksia hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja tältä osin tarjota päätöksentekoa tukevaa tietoa hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja rahoittamisesta.

Kuopiossa joulukuussa 1996

Tekijät

Sisällys

- 1 JULKISET HYVINVOINTIPALVELUT TARKASTELEN KOHTEENA 9
 - 1.1 Tutkimuksen lähtökohta ja tehtävät 9
 - 1.2 Tutkimuksen eteneminen ja sisältö 10
 - 1.3 Hyvinvointipalvelujen ja peruspalvelujen rajanveto 11
 - 1.4 Hyvinvointipalvelut murroksessa 12

- 2 HYVINVOINTIPLURALISMI JA HYVINVOINTIPALVELUJEN TUOTTAMINEN 15
 - 2.1 Hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja rahoittamisen vaihtoehdot 15
 - 2.2 Yhteisöt hyvinvointipalvelujen tuottajina 17
 - 2.3 Yrittäjät ja yritykset hyvinvointipalvelujen tuottajina 20

- 3 OSUUSKUNNAT, KUNNAT JA HYVINVOINTIPALVELUJEN TUOTTAMINEN 25
 - 3.1 Osuustoiminta ja osuuskunta yhteiskunnallisissa murroksissa 25
 - 3.2 Osuuskunta, yritysmuoto ja jäsentensä yhteisö 26
 - 3.3 Taustatekijät hyvinvointipalveluosuuskuntien synnyssä 28

- 4 HYVINVOINTIPALVELUOSUUSKUNNAT, KUNNAT JA PALVELU- TUOTANNON RAHOITUS 31
 - 4.1 Hyvinvointipalveluosuuskunnan pääomarahoitus 31
 - 4.2 Hyvinvointipalveluosuuskunnan tulorahoitus 33
 - 4.3 Kunnan keinot tukea hyvinvointipalveluosuuskuntaa 34
 - 4.4 Tukitoimien vaikutus kunnan ja hyvinvointipalveluosuuskunnan suhteeseen 35

- 5 KATSAUS HYVINVOINTIPALVELUALAN OSUUSKUNTIEN TOIMINTAAN 37
 - 5.1 Hyvinvointipalveluja tuottavat osuuskunnat Suomessa ja Ruotsissa 37
 - 5.2 Kunnan ja hyvinvointipalveluosuuskunnan jäsenen roolit 39
 - 5.3 Kunnan ja hyvinvointipalveluosuuskunnan taloudelliset tavoitteet 41
 - 5.4 Kunta ja hyvinvointipalveluosuuskunnan erityismahdollisuudet 44
 - 5.5 Julkisen sektorin vaikutus hyvinvointipalveluosuuskuntien kehitykseen 47

- 6 YHTEENVETO HYVINVOINTIPALVELUTUOTANNON OSUUS- TOIMINNALLISESTA RATKAISUMALLISTA 50
 - 6.1 Hyvinvoinnin edistäminen osuustoiminnallisella palvelutuotannolla 50
 - 6.2 Osuustoiminnallisen mallin soveltuvuus hyvinvointipalvelualalle 51
 - 6.3 Osuustoiminnallisen hyvinvointipalvelutuotannon hyödyt 52
 - 6.4 Hyvinvointipalvelujen järjestämisvelvollisuuden vaikutus palveluosuuskunnan rahoitukseen 53
 - 6.5 Lopuksi 54

Liitteet

- 1 STIL – STOCKHOLMSKOOPERATIVET FÖR INDEPENDENT LIVING 56
 - 1.1 Osuuskunnan esittely 56
 - 1.2 Osuuskunnan jäsenet 58
 - 1.3 Osuuskunnan rahoitus 59
 - 1.4 Osuuskunnan ja julkisen sektorin suhde 59
 - 1.5 Osuuskunnan tulevaisuus 60

- 2 TENHOLAN PÄIVÄKOTIOSUUSKUNTA 61
 - 2.1 Osuuskunnan esittely 61
 - 2.2 Osuuskunnan jäsenet 62
 - 2.3 Osuuskunnan rahoitus 64
 - 2.4 Osuuskunnan ja julkisen sektorin suhde 66
 - 2.5 Osuuskunnan tulevaisuus 67

Lähteet 69

1 Julkiset hyvinvointipalvelut tarkastelun kohteena

1.1 Tutkimuksen lähtökohta ja tehtävä

Julkisten hyvinvointipalvelujen osalta kunnat ovat ristiriitaisten vaatimusten edessä. Yhtäällä valtiolta odottaa koko kuntasektorin supistumista, kuntien toiminnan tehostumista ja menojen vähenemistä niin, että myös palvelujen tuotannon rahoittamiseen tarkoitetuista valtionosuuksista voitaisiin edelleenkin leikata tai vähintään pysäyttää osuuskasvu. Toisaalla valtiolta edellyttää, että kunnat järjestävät lakisääteiset palvelut, jotka lamavuosina ovat itse asiassa vain lisääntyneet eräitä palveluja koskevien subjektiivisten oikeuksien laajentamisen myötä.

Säästämisvaateisiin vastatessaan kunnat ovat jo joutuneet vähentämään palvelutuotannon tekijöistä kalleinta eli henkilöstöään, vaikka kuntien odotetaan omalta osaltaan edistävän talousalueensa työllisyyttä. Niin ikään tuotantokuluja säästettäessä, mutta etenkin henkilöstön vähentämisen seurauksena kuntien palvelut ovat jo supistuneet. Kuitenkin kuntien odotetaan huolehtivan jäsentensä eli kuntalaisten hyvinvoinnista, jota pohjoismaisessa valtiomallissa on rakennettu nimenomaan julkisilla, kuntien tuottamilla palveluilla.

Ristiriitaisten velvoitteiden ja odotusten paineessa ovat Kunnallisanalan kehittämissätiö ja kunnat etujärjestöineen etsineet uusia selviytymiskeinoja. Ne ovat muun muassa kehittäneet malleja *tuottaa* hyvinvointipalveluja aiempaa tuloksellisemmin eli tehokkaammin, taloudellisemmin ja parempaan vaikuttavuuteen pyrkien. Hankkeet perustuvat oletamaan, että julkisen sektorin keskeinen asema palvelujen tuottajana säilyy.

Käsillä oleva tutkimusraportti on tarkoitettu kuntien palvelujen kehittämistyön jatkoksi. Siinä tarkastellaan mahdollisuutta *järjestää* hyvinvointipalveluja mahdollisimman tuloksellisesti ja tarjotaan kunnille vaihtoehtoinen malli, jossa palveluja tuotetaan yhteisöllisesti, erityisesti osuustoiminnan avulla. Mallissa kunnan keskeinen rooli palvelujen rahoittajana, tarjoajana, valvojana ja myös tuottajana säilyy. Tätä edellyttää mm. hallitusmuodossa julkiselle vallalle asetettu

sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämislvelvoite, mutta sen voidaan katsoa edustavan myös väestön toiveita ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta kuntien tuotantojärjestelmään jo sijoitettujen panosten kannalta.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella hyvinvointiyhteiskuntaan eli hyvinvointipluralismiin liittyvää vaihtoehtoa, jossa kunnan ohella palvelujen tuottajina toimivat myös muut tahot, erityisesti osuuskunnat. Tutkimuksen erityiskohdeena on siis osuustoiminta hyvinvoinnin tuottamisessa ja osuustoiminnallinen yritys eli osuuskunta hyvinvointipalvelujen tuottajana. Osuustoimintaa ja osuuskuntaa tarkastellaan osana yhteiskunnan uutta, nk. kolmatta eli voittoa tavoittelematonta sektoria. Muista yritysmuodoista poikkeavien ominaisuuksien kannalta arvioidaan osuuskunnan soveltuvuutta juuri hyvinvointipalvelualan yritys-
muodoksi ja kuntien yhteistyökumppaniksi.

Tutkimuksessa on sosiaalipoliittinen näkökulma, jossa sosiaalipoliitiikan toimijana on kunta. Itsehallinnon ja valtiosuusia koskevan päätösvallan nojalla kunnilla on valta tehdä omat sosiaalipoliittiset linjauksensa ja paikalliset ratkaisunsa. Kuntien itsenäinen sosiaalipoliittikka tarkoittaa hyvinvointipalvelujen kohdalla tilaisuutta valita, miten lakisääteiset palvelut kunnassa järjestetään. Se edellyttää taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden huomioon ottamista eli kuntalaisten, kuntien luottamushenkilöiden ja henkilöstön yhteen soviteltavia näkemyksiä siitä, millaiseen palvelujärjestelmään on varaa, mitkä järjestelmän osatekijät hoituvat tuloksellisimmin kunnan omana tuotantona ja mitkä ostopalveluina. Kunnan suhtautuminen oman organisaation ulkopuoliseen, yhteisölliseen ja erityisesti osuuskuntien palvelutuotantoon edustaa siten tärkeää sosiaalipoliittista linjanvetoa.

1.2 Tutkimuksen eteneminen ja sisältö

Luvussa 1 esitellään tutkimuksen lähtökohdat, tarkoitus ja eteneminen ja tarkastellaan hyvinvointipalvelun ja peruspalvelun käsitteitä. Uusien tuottamismallien tarve perustellaan meneillään olevan hyvinvointipalvelujärjestelmän murroksen, palvelujen vähenemisen ja niiden kasvavan tarpeen kannalta.

Luvussa 2 tarkastellaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion muutosta, jossa palvelujen institutionaalinen tuottamisjärjestelmä muuttuu pluralistiseksi ja hyvinvointipalvelujen uusien tuottajien osalta yhteiskunnassa voidaan hahmottaa uusi, kolmas sektori. Alan osuuskunnat ja muu yhteisöllinen tuotanto luetaan tälle voittoa tavoittelemattomalle sektorille kuuluviksi. Luvussa kuvataan kuntien taloudellisesti tukema omaisten ja muiden läheisten palvelutuotanto sekä järjestöjen tuotanto, mutta esitellään myös alan viriävää yritystoimintaa ja perinteisiä yrittämisen muotoja sen selventämiseksi, miten nämä tuottamismallit poikkeavat osuustoiminnallisesta mallista.

Luvussa 3 tarkastellaan osuustoiminnan ja osuuskunnan olemusta. Osuustoiminnan historiasta, perinteisten osuuskuntien ja uusosuuskuntien luokittelusta siirrytään pohtimaan, miksi yhteiskuntaan on viime vuosina syntynyt ja yhä syntyy hyvinvointipalvelualan osuuskuntia ja mikä tehtävä ja mitä mahdollisuuksia kunnalla on tämän ilmiön säätelyssä.

Luvussa 4 tarkastellaan hyvinvointipalveluosuuskuntien talouden muodostumista, niiden rahoitusmalleja ja sitä, mikä asema julkisella sektorilla eli lähinnä kunnilla on osuuskuntien rahoittamisessa, ts. palvelujen ostamisessa ja/tai toiminnan tukemisessa.

Luvussa 5 keskitytään hyvinvointipalvelualan toimivien osuuskuntien valossa tarkastelemaan osuustoiminnan erityisluonnetta ja siitä kunnille ja jäsenille koituvaa hyötyä. Etualalla ovat ruotsalaiset tutkimukset ja mallit. Yksityiskohtaisemman tarkastelun kohteeksi on otettu kaksi osuuskuntaa: ruotsalainen Stockholmskooperativet för Independent Living eli vammaispalveluja tuottava STIL ja suomalainen Tenholan päiväkotiosuuskunta, joka tuottaa lasten päivähoitoa. STILin ja Tenholan kuvaukset ovat erillisinä liitteinä kirjan lopussa.

Luvussa 6 on yhteenveto hyvinvointipalveluosuuskuntia koskevasta tutkimuksen osasta. Myös yhteenveto on laadittu kunnan näkökulmasta, ja koska alan osuustoiminta Suomessa on vielä vakiintumatonta ja vähäistä, se painottuu pohdintaan ja alan tulevaisuuden hahmottamiseen.

1.3 Hyvinvointipalvelujen ja peruspalvelujen rajanveto

Hyvinvointipalvelun käsite otettiin käyttöön kansantalouden ja taloudellisen hyvinvoinnin kasvaessa 1980-luvulla, jolloin palvelujärjestelmää laajennettiin voimakkaasti. Lainsäädäntöön sana ei sisälly, joten sitä voidaan pitää idealistisena iskusanana, mutta myös väljänä yleisnimikkeenä. Hyvinvointi muodostuu eri elämänalueilta monien tekijöiden summana, joten näihin palveluihin voidaan lukea kaikki yhteiskunnalliset palvelut tai osa niistä. Käsitteen väljyyttä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä nykyisin palvelutuotannossa korostetaan moniammatillisuutta: esimerkiksi terveyspalvelut liittyvät moniin vanhusten sosiaalipalveluihin, ja rajanveto sosiaalipalvelullisen lasten päivähoidon ja koulutuspalvelullisen esiopetuksen välillä hämärtyy (ks. Anttonen ja Sipilä 1994).

Tässä tutkimuksessa julkisilla hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan julkisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia sosiaali-, terveys- ja koulupalveluja, joiden tuottajina voivat olla julkiset tai yksityiset organisaatiot tai henkilöt. Julkisen sektorin ulkopuolinen tuotanto liitetään siten julkiseen järjestelmään rahoituksen, valvonnan ja jossakin määrin myös ohjauksen mutta ennen kaikkea järjestämisvastuun kautta.

Viime vuosina on eri tahoilla pyritty määrittelemään ja erottamaan hyvinvointipalveluista sellaiset peruspalvelut, joiden järjestäminen ja eräiltä osin tuottaminen kuuluisi ehdottomasti tai ensisijaisesti (yhteis)kunnalle. Suomen hallitusmuodon mukaan julkisen vallan on järjestettävä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (969/95). Myös oppivelvollisuuteen liittyviä opetuspalveluja voidaan tarkastella valtiosääntöoikeudellisena tehtävänä (Myllymäki ja Uoti 1995). Tarkemmin palvelujen järjestämisvelvollisuus ja oikeus palveluihin on määritelty erityislaeissa, joista ei voida suoranaisesti johtaa sitä, mitä peruspalvelun käsitteellä tarkoitetaan ja mitä palvelut yksilöidysti ovat.

Yleensä peruspalvelut ymmärretään poliittisesti määräytyviksi siten, että ne erotetaan tärkeysjärjestykseen asetettujen palvelujen joukosta. Tällainen priorii-

sointi edellyttää poliittista kannanottoa, mihin ei vielä ole tahtoa löytynyt. Pelkona ehkä on, että jos peruspalvelut määritellään ja yksilöidään, ne käsitteen normatiivisuudesta johtuen saattaisivat muuttua subjektiivisiksi oikeuksiksi tarvitsijoilleen, jolloin julkinen valta menettäisi harkintavaltansa niiden suhteen. Määrittelemättömänä peruspalvelun käsite on kuitenkin jo otettu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtiosuutta koskevaan lakiin (733/92, § 35), joten puhtaasti ideologisena sitä ei voitane pitää.

Hyvinvointipluralismille ja palvelujen vaihtoehtoiselle tuottamiselle peruspalvelujen nimeäminen luo mahdollisuuksia, jos rajataan palvelut, jotka kunnan on itse tuotettava. Tällöin muiden hyvinvointipalvelujen kohdalla vähitellen syntyy vaihtoehtoiselle tuotannolle aiempaa selkeämpi tilaus ja siten alueittain kannattavammat markkinat.

1.4 Hyvinvointipalvelut murroksessa

JULKISIIN PALVELUIHIN KOHDISTUVA KRITIIKKI JA PALVELUJEN VÄHENEMINEN

Vuonna 1991 Suomi siirtyi hyvinvointivaltion tilasta lamaan ja julkisten menojen supistamiseen; valtiontalous muuttui voimakkaasti alijäämäiseksi. Hyvinvointivaltio kustannuksineen ja sen myötä hyvinvointipalvelut joutuivat kritiikin kohteeksi. Vaikka arvostelu terävöityy ansiosidonnaisten etuuksien kohdalla, kriitikot katsovat, että sosiaaliturva julkisine palveluineen on avoimen sektorin kylkeen kasvanut tuottamaton kuorma ja kansainvälisen kilpailukyvyyn rajoitin. (Kosonen 1995a; Heikkilä ja Lehto 1992, 7.)

Laman syypäätä lienee turha etsiä yhdeltä suunnalta, mutta kiistatonta on, että vauraalla 1980-luvulla julkinen hyvinvointipalvelujärjestelmä kehittyi ja sen kustannukset kasvoivat voimakkaasti samalla, kun palvelujen saatavuus ja laatu paranivat. Nyt taloustaantumun seurauksena palvelujen rahoitus on vaikeutunut ja niiden saatavuus heikentynyt. Kuntien valtiosuudet ovat joutuneet säästöjen kohteeksi. Säästötoimia koskevat arvokeskustelut ovat jääneet irrallisiksi, ja esimerkiksi vuoden 1994 valtion talousarvioesityksessä ei talous- ja yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja enää selitetty kokonaisuudessaan. (Ks. Kosonen 1995a.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin lama alkoi vaikuttaa vuonna 1992. Supistukset näkyivät pääasiassa henkilöstökustannuksissa, ja henkilöstön vähentäminen taas vaikuttaa palvelujen määrään ja saatavuuteen. Esimerkiksi laitospaikat ovat jo viime vuosikymmenellä suunnitellun, joskin laman vauhdittaman rakennemuutoksen myötä vähentyneet, mutta niitä korvaamaan suunniteltu avo- huolto on jäänyt riittämättömäksi etenkin, kun puoliavoimet ja avohoitoa tukevat toiminnot ovat vähentyneet. Vuosikymmenen vaihteessa arvioitiin, että yli puolet 65 vuotta täyttäneistä, apua tarvitsevista ikääntyneistä jäi vaille kunnallista kodinhoitoapua, mutta silti kotipalveluita on olennaisesti supistettu. Lap- sikotitaloudet ovat kodinhoitoavusta syrjäytynyt uusi ryhmä, ja lasten ja nuorten tukipalvelutkin puuttuvat jo lähes kokonaan. Vammaisuuden ja vaikeavam- maisuuden tunnusmerkkien tulkintaa on tiukennettu ja siten kyseenalaistettu

oikeus palveluun. (Julkunen 1993; Uusitalo et al. 1995; ST 24/1994; Rautiainen 1994.)

Tilastot osoittavat palvelujen asteittaista vähenemistä ja riittämättömyyttä kysyntään nähden, mutta varsinainen ongelma on lähitulevaisuudessa hahmotettava palvelutarpeen kasvu. Sen ratkaisemiseksi tarvitaan uusia malleja tuottaa hyvinvointipalveluja, sillä poliittista halua lisääntyvän palvelutarpeen tyydyttämiseen vain julkista sektoria kasvattamalla tuskin enää löytyy. (Raunio 1992, 469.)

HYVINVOINTIPALVELUJEN KASVAVA TARVE JA SUOSIO

Perussy palvelutarpeiden kasvuun voidaan nähdä ennustettavissa olevassa väestön ikärakenteen kehityksessä, mutta palvelujen tarvetta kasvattavat myös asenteiden muutokset, jotka todentuvat poliittisessa päätöksenteossa ja väestön kulu- tuspäätöksissä.

Vuonna 1994 Suomessa oli 65 vuotta täyttäneitä vajaat 300 000. Vuositu- hannen vaihteeseen mennessä määrän arvioidaan kasvavan yli 40 000:lla ja ylit- tävän vuonna 2020 miljoonan. Tilastojen mukaan ikääntymiseen liittyvät toi- mintakyvyn vajuus ja elämänhallinnan ongelmat kasvattavat palvelujen tarvetta erityisesti 75:n ikävuoden kohdalla. Vanhuspalvelujen tarvetta kasvattavat heikot elinolot kuten köyhyys, puutteelliset asunto-olot ja yksinäisyys, ja tule- vaisuudessa köyhyyttä saattaa aiheuttaa esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden vai- kutus eläkekertymään. Julkisen hoivan merkitys korostuu myös perinteisten suo- javerkkojen merkityksen vähetessä. (STM julkaisuja 1995:1; Tilastokeskuksen väestöennuste 1993; Vaarama 1995; Raassina 1994.)

Asennemuutosten seurauksena valtakunnanpolitiikassa tehdyillä, kuntien palvelujen järjestämisvelvoitetta laajentavilla päätöksillä ei sinänsä lisätä palve- lujen tarvetta, mutta kysyntää voivat lisätä päätöksiä seuraavat kuluttajien asen- nemuutokset. Kysyntää voi kasvattaa se, että palvelutarpeesta tulee julkisesti hy- väksytty, se että palvelujen saatavuus helpottuu tai se, että vain palveluja käyttä- mällä kuntalainen katsoo kykenevänsä toimimaan mahdollisimman täysivaltai- sena jäsenenä yhteiskunnassa.

Poliittisessa päätöksenteossa asennemuutosten virittäjänä on usein yleisen mielipiteen, äänestäjien tai eturyhmien painostus, jolloin jopa säästämistavoit- teet voidaan syrjäyttää. Nyt lamavuosina ovat tulleet voimaan nk. vammaispal- velulain (380/87) perusteella kunnan velvollisuus järjestää eräät vaikeavammais- ten palvelut, laki kaikkien alle kouluikäisten päivähoito-oikeudesta (630/91) ja kotihoidontuen laajennus alle nelivuotiaiden osalta (798/92). Näiden subjektiiv- visten oikeuksien laajentamisen taustalla ei ole nähtävissä vastaavia yhteiskun- nallisia rakennemuutoksia. Esimerkiksi kahdesti lykätyn päivähoito-oikeuden laa- jentamiseen vaikutti se, että eduskuntapuolueista kokoomus siirtyi julkisen päi- vähoidon kannattajaksi. Vammaispalvelulain säätämiseen taas alun perin johti ao. järjestöjen aktivoituminen ja kansainvälisten järjestöjen painostus. (Julku- nen 1993; ST 4/1995; Sipilä et. al 1996, 20; Ervasti 1995.)

Palvelukysyntää lisäävä kulutuskäyttäytymiseen vaikuttavien asenteiden muuttuminen on johdettavissa kaupunkilaistumisesta ja yhteiskunnan vaurastu- misesta, keskiluokkaistumisesta ja muuttumisesta tietoyhteiskunnaksi. Kulutta-

jilla on erityisodotuksia ja kasvavia valmiuksia hakea palveluja. Kysyntää voi kasvattaa myös se, että julkisissa palvelustrategioissa, joissa viime vuosina on pyritty ottamaan huomioon asiakkaiden odotukset, yhtyvät sekä käyttäjien että palvelujen tarjoajien intressit. Vanhukset ovat kasvavassa määrin valikkokäyttäytymiseen ja tuotteiden kotiin tilaamiseen tottuneita, valtaosin ansiosidonnaisen eläketurvan piiriin kuuluvia maksukykyisiä kuluttajia, joita laitoshoidon asemesta monipuolisia koti- ja muita avopalveluja. Päiväkodeilta vanhemmat toivovat hoitolasten perustarpeista huolehtimisen lisäksi hoito- ja kasvatustehtävän tukemista, jatkuvaa esiopetusta ja lasten erityiskykyjen kehittämistä, mikä kaikki liittyy myös päivähoitolain asettamiin tavoitteisiin. (Aronen 1994, 74–75; Helsingin kaupunki A 3/1993; STM julkaisuja 1995:1; Vaarama 1995.)

Julkisten hyvinvointipalvelujen kysyntään vaikuttaa niiden suosio, joka on väestön keskuudessa selkeä etenkin sosiaalipalvelujen kohdalla. Kesällä 1995 valmistuneessa Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimuksessa kaksi kolmesta vastaajasta piti näiden palvelujen parhaimpana tuottajana kuntaa. Kuitenkin jo yli puolet vastaajista katsoi, että vanhusten tukipalveluja eli kuljetus- ja ateriapalveluja tuottamaan soveltuvat myös yhteisöt (osuustoiminta ja järjestöt) ja eräiden muiden palvelujen tuottajiksi vähäisessä määrin myös yritykset sillä ehdolla, että kunta edelleen maksaa palvelut (Laurinkari et al. 1995). Tutkimustulosta on tarkasteltava sitä silmällä pitäen, että julkisen sektorin tuotanto on vastaajille tutumpaa kuin vähäinen vaihtoehtoinen tuotanto. Tästä huolimatta väestön keskuudessa näyttäisi viriävän valmiutta hyväksyä myös uudenlaisia tuottamismalleja.

2 Hyvinvointipluralismi ja hyvinvointipalvelujen tuottaminen

2.1 Hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja rahoittamisen vaihtoehdot

HYVINVOINTIPALVELUJEN INSTITUTIONAALINEN MALLI MUUTOSPROSESSIN PERUSTANA

Kolmen vuosikymmenen kuluessa luotua institutionaalista palvelujärjestelmää voidaan nimittää pohjoismaiseksi julkis palvelumalliksi. Siinä julkisten palvelujen kattavuuden, laajuuden ja saatavuuden aste on korkea. Kunnilla on velvollisuus järjestää palvelut, joiden rahoitus tapahtuu pääosin verovaroista. Tämän julkisen mallin valinnasta on seurannut se, että kunnat ovat omineet itselleen lähes monopoliaseman palvelujen tuottajina, ja jos esimerkiksi omaiset ottavat huolehtiakseen palveluista, heillä on oikeus kompensatioon eli kotona annetun hoidon tukeen. (Kosonen 1995b, 42–45; Anttonen et al. 1994.)

Kuntien ryhtymiseen palvelujen tuottajaksi ja tuotannon jatkuvaan laajentamiseen kannusti aikaisempi valtionosuusjärjestelmä. Siihen liittyi lainsäädännöllis-hallinnollinen periaate, jonka mukaan verovaroja sai käyttää lähinnä vain julkisten palveluntuottajien toimintaan. Nämä tekijät voitaneen katsoa käytännössä tärkeimmiksi julkisen sektorin kasvun syiksi. Valtionosuuksien käytön säätelyyn liittynyt valtion vahva ohjaus ja valvonta johti samalla kuntien itsemääräämisoikeuden kapenemiseen. (Ks. Kokko ja Heikkilä 1995, 11; Kröger 1996.)

Vuoden 1993 alussa voimaan tulleessa nk. valtionosuuslaissa (733/92) on kuntien osalta luovuttu tarkasta suunnittelusta eräitä perustamishankkeita lukuun ottamatta, joten uudistuksella siirryttiin jälkikäteisistä menoperusteisista valtionosuuksista etukäteisiin laskennallisiin osuuksiin. Valtionosuusuudistuksen tarkoituksena oli synnyttää kunnissa kustannustietoisuutta ja taloudellisuutta sekä lisätä paikallisia järjestelyjä, myös ostopalvelujen käyttöä. Uudistus merkitsi siten kuntien päätäntävällän kasvua ja vapautumista valtiovalan ohjauksesta (mt:t). Itse asiassa valtionosuusuudistuksella valtiovalta tasoitti tietä hyvinvointiyhteiskunnalle eli hyvinvointipluralismille.

HYVINVOINTIPLURALISMI JA HYVINVOINTIPALVELUT

1980-luvulla Suomi kehittyi nimenomaan julkisten hyvinvointipalvelujen kohdalla lähes universaalien hyvinvointivaltion ideaaliksi (Raunio 1995, 194–196). Nyt muotoutuvassa todellisuudessa hyvinvointipluralismi tekee tuloaan julkisen sektorin palvelutuotannon vähetessä ja muun palvelutuotannon vahvistuessa.

Hyvinvointipluralismia voidaan tarkastella julkista tuotantoa keskeisenä pihtäen, mutta myös markkinakeskeisenä järjestelmänä, johon kuuluu julkista tuotantoa. Niinpä hyvinvointipluralismista ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää, vaan kussakin maassa muotoutuva käytäntö heijastaa väestön poliittisia, taloudellisia, kulttuurisia ja uskonnollisia arvostuksia. Yleistäen hyvinvointipluralismi koostuu osaratkaisuisista ja yhteiskuntaprojekteista, jolloin myös palveluja rahoitetaan ja tuotetaan monin eri tavoin.

Hyvinvointipalvelujen tuottamisen kannalta pluralismi tarkoittaa järjestelmää, jossa useat eri tahot osallistuvat sekä rahoittamiseen että tuottamiseen. Siihen voi kuulua julkisen vallan aktiivinen rooli muiden toimijoiden rahoittajana ja valvojana, mutta siihen liittyy ajatus vallan ja tehtävien hajauttamisesta ja ihmisten aktiivisesta osallistumisesta. Alueelliset ominaispiirteet ja horisontaaliset rakenteet ovat merkityksellisiä, ja päätöksenteon odotetaan tapahtuvan mahdollisimman läheisessä vuorovaikutuksessa palvelujen käyttäjiin. (Johnson 1987; SOU 1993; Pestoff 1995; Wijkström 1996.)

Pluralismi sisältää erilaisuutta ja kilpailua ja siten myös riskejä ja epävakautta. Toisaalta yritysten ja yhteisöjen on toivottu tuottavan palveluja julkista sektoria edullisemmin. Syntyvän kilpailun on uskottu johtavan myös aiempaa tehokkaampaan julkiseen tuotantoon. Niinpä poliittisessa päätöksenteossa hyvinvointipluralismia on kannatettu ideologisista syistä ja tarkoituksenmukaisuusperustein. (mt:t.)

Kansalaisten kiinnostus hyvinvointipluralismia kohtaan konkretisoituu kiinnostuksena vaihtoehtoihin tuotantotapoihin. Tutkimukset ovat osoittaneet, että palvelujen käyttäjille on tärkeää esimerkiksi mahdollisuus vaikuttaa palveluun, minkä vuoksi joissakin tapauksissa käyttäjät voivat pitää vaihtoehtoisia palvelujen tuottajia julkisia parempina. (Unenge 1994; Bartley & Hansson 1994; Mikkelin päivähoidon laadun seurantatulokset 1994–1996.)

HYVINVOINTIPALVELUTUOTANNON UUSI, KOLMAS SEKTORI

Yhteiskunta esitetään usein kolmiona, jonka kulmat kuvaavat 1) valtiota ja yleensä julkista valtaa, 2) markkinoita ja 3) yhteisöjä eli perheitä ja yksilöitä. Kolmio jakaantuu horisontaalisesti julkiseen ja yksityiseen sektoriin, joille hyvinvointipalvelujen perinteiset tuottajat ja rahoittajat asettuvat. Hyvinvointipluralismiin taas kuuluu sellaisia vaihtoehtoisia toimijoita, jotka toimintamallinsa tai tavoitteittensa puolesta eivät sovellu kiistatta julkiselle sen enempää kuin yksityisellekään sektorille. Näiden osuus ja merkitys näyttäisi tulevaisuudessa kasvavan, jolloin yhteiskuntakolmioon muodostuu uusi, kolmas sektori.

Kolmas sektori on yhteiskunnassa julkisen ja yksityisen sektorin välimaastossa, ja sen toimijoina ovat järjestöt, osuuskunnat ja voittoa tavoittelemattomat

yrietykset. Sektorista voidaan käyttää myös nimityksiä vapaaehtoissektori, voittoa tavoittelematon tai sosiaalitalouden sektori. Sen rajoja hämärtävät erilaiset omistus- ja rahoitussuhteet: Sillä toimii julkisen vallan kokonaan tai osittain omistamia sekä muita julkista rahoitusta saavia yrityksiä ja yhteisöjä. Sillä esiintyy hyväntekeväisyyttä ja vapaaehtoistyötä, mutta myös yksityistä pääomarahoitusta, yrittämistä ja palkkatyötä.

Yritystaloudessa vaikeaksi nähty voiton tunnistaminen sekoittaa osaltaan sektorin rajoja. Esimerkiksi henkilöstön tai työntekijöiden omistamia osuuskuntia jotkut tutkijat pitävät kolmannelle sektorille kuuluvina silloin, kun osuustoiminnalliset erityispiirteet ovat niiden toiminnassa selkeästi näkyvillä (Johnson 1987; Pestoff 1995). Tällaiset tulkintaongelmat palautuvat osuuskunnassa työntekijäjäseneden palkan ja tilikauden ylijäämän sekä muissa yrityksissä yrittäjäänsion ja voiton rajanvedon vaikeuksiin.

2.2 Yhteisöt hyvinvointipalvelujen tuottajina

YHTEISÖLLISYYS HYVINVOINTIPALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ

Yhteisö voi olla lähes mikä tahansa sosiaalinen sidos, joten yhteisöllisyytenä on pidettävä sosiaalista verkostoitumista ja verkostoissa toimimista eli eräänlaista kansalaisyhteiskunnan aktivoitumista. Yhteisöllisyydellä on kolme ulottuvuutta: sosiaalisille verkostoille, alueelliseen sosiaaliseen sidokseen ja yhteisille intresseille perustuva yhteisöllisyys. Sosiaaliin verkostoihin sisältyvät esimerkiksi perhe, suku ja ystävät, ja alueellisuus voi perustua vaikkapa asuinpaikkaan. Intressiyhteys on useimmiten itse valittua ja sopimuksenvaraista. (Anttonen 1989; Rautio 1995, 269.)

Tässä luvussa esitellään sosiaaliin verkostoihin perustuvasta yhteisöllisyydestä perheissä tuotettavaa hoivaa ja palveluja sekä intressiyhteisyydestä yhdistysten palvelutuotantoa. Suomessa perheiden, suvun ja naapuruston antama epävirallinen apu on aina ollut tärkein avun muoto. Sitä tuotetaan enemmän kuin tilastoilla kyetään osoittamaan. Yhdistysten palvelutuotanto alkoi viime vuosisadalla jatkoksi yksityishenkilöiden hyväntekeväisyyden osoituksille, ja itse asiassa hyvinvointivaltion palvelujärjestelmä rakentuu yksityisen sektorin, lähinnä yhdistysten kehittämistä palveluista. (Julkunen 1993; Urponen 1994, 177–180.)

Palvelujen yhteisöllisen tuottamisen voidaan katsoa kuuluvan julkisen vallan piiriin, kun julkinen hallinto avustaa tuottajia, ostaa niiden palveluja tai tukee asiakkaiden palveluhankintaa.

SOSIAALISIIN SIDOKSIIN PERUSTUVA, JULKISESTI TUETTU HYVINVOINTIPALVELUTUOTANTO

Suomessa sosiaaliin sidoksiin perustuva palvelutuotanto on lähimpien omaisten, usein perheen naisjäsenten harteilla. Yhteiskunta voi kannustaa omaisia ja muita maallikoita ryhtymään palvelujen ja hoivan tuottajiksi jakamalla erilaista tukea, jolloin julkinen työllisyys ei kasva, mutta julkiset menot kasvavat. Eri

maissa tukea annetaan palveluina, avustuksina, vakuutuskorvauksina ja verohelpoituksina hoitajille tai hoidettaville. (Alestalo 1991; Sipilä 1992.)

Merkittävimmät maallikkohoivan tuet ovat lapsen kotihoidon tuki (797 ja 798/92), omaishoidon tuki vanhuksen, vammaisen tai pitkäaikaissairaana kotona hoitamisesta, jolloin hoitajana omaisen asemesta voi olla muukin läheinen (1365/92 ja 318/93), ja palkkio perhehoidon antamisesta hoitoa, kasvatusta tai muuta ympärivuorokautista huolenpitoa tarvitsevalle henkilölle tämän kodin ulkopuolella yksityiskodissa (311 ja 312/92 ja 420/92).

Määrältään eniten tukea käytetään lasten kotihoidossa, jossa se on kompensatio subjektiiviseksi oikeudeksi säädetyn julkisen päivähoiton käyttämättä jättämisestä. Tarveharkinnaisten julkisten vanhuspalvelujen vaihtoehtona ja vammaisten sekä pitkäaikaissairaiden hoitamisessa tukea sitä vastoin käytetään vähän. Viimeksi mainittuja tukia on karsinut julkisen sektorin heikko talous: keväällä 1992 tehdyn kuntakyselyn mukaan tuki myönnettiin viimesijaisena keinona välttää ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevan vanhuksen laitokseen sijoittaminen. Omaishoidon tuella on jonkin verran järjestetty vanhuksille, vammaisille ja pitkäaikaissairaille ns. pienkotiasumista, jolloin tuen saajana on ollut pienkodin hoitaja. (Julkunen 1993; Palomäki ST 7/1993; ST 18/1993, 7–9.)

Tuettu kotihoiva nähdään julkista tuotantoa taloudellisemmaksi: vain potilaan kanssa asuvalta voidaan työvoimaa ostaa edullisesti normaalin työajan ulkopuolella. Lyhytaikaisen omaishoidon kokeiluun vuonna 1994 osallistuneet kunnat arvioivat kaikissa kokeilun tapauksissa annetun kotihoivan laitoshoidon edullisemmaksi. Perhehoito taas maksaa parhaimmillaan vain puolet laitoshoidokustannuksiin verrattuna. (Sipilä 1992; STM:n selvityksiä 1995:6; Martikainen SS 30.3.96.)

Palvelujen tuottaminen yhteisöllisesti perheenjäsenten avulla ei ole ristiriidatonta. Yleensä aikuinen hoitaa lastaan omasta halustaan ja lähisukulaisiaan velvollisuudesta. Kuitenkin juuri subjektiivinen oikeus päivähoitoon oikeuttaa vaihtoehtoiseen tukeen, kun taas tarveharkintaisuus jättää muun kotihoidon tukemisen kunnan harkintaan. Lisäksi Suomessa sukupolvien ja sukupuolten välinen suhde rakentuu itsellisyydelle ja riippumattomuudelle. Erityisesti naiset pitävät oikeutta kodin ulkopuoliseen palkkatyöhön ja sen tuottamaan sosiaaliturvaan tasa-arvokysymyksenä, ja yhteisöllinen hoiva heikentää paitsi hoivatyön ammatillisuutta myös hoivaajan sosiaaliturvaa. Viimeksi mainitun kohentamiskeinoja ovat esimerkiksi perhekohtainen sosiaaliturva ja puolisoiden yhteisverotus, joita monet Keski-Euroopan maat noudattavat. (Julkunen 1993; Sipilä 1992; Anttonen 1994; Kokko ja Lehto 1993, 37.)

Perheen ja sen naisjäsenten tuottama yhteisöllinen hoiva on ominaista Euroopan unionin vanhoille jäsenmaille, joissa naisten ja etenkin äitien osallistuminen työelämään on vähäisempää kuin Pohjoismaissa. Käytäntöön ja lainsäädäntöön ovat vaikuttaneet kulttuuriset perinteet, katolisen kirkon asema ja niukka julkinen talous. Esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa vanhuksista huolehtiminen on lain mukaan heidän lastensa velvollisuus. Protestanttisessa Britanniassa taas taloudellista liberalismia vahvistettaessa lisättiin lainsäädännöllä perheen ja lähiyhteisön vastuuta vanhusten, vammaisten ja lasten hoivan järjestämisestä. (Amberla et al. 1994; Sipilä 1992.)

INTRESSIYHTEISYYTEEN PERUSTUVA PALVELUTUOTANTO

Suomessa intressiyhteisyyteen perustuvaa, järjestäytyneitä yhteisöllistä hyvinvointipalvelujen tuotantoa ovat tähän saakka harjoittaneet aatteelliset yhdistykset. Ne ovat jäsenmäärältään vaihtelevia henkilöyhteenliittymiä, joita saa perustaa minkä tahansa laillisen ja hyvän tavan mukaisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten (YhdistysL 503/89). Oikeusministeriön pitämään yhdistysrekisteriin merkitty yhdistys on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Yhdistys-käsitteen synonyyminä käytettyä järjestö-nimikettä ei säädöksissä tunneta, mutta käsitteen yleisyyden ja tuttuuden vuoksi sitä käytetään myös jäljempänä.

Järjestötoiminta perustuu jäsenten vapaaehtoistyöhön, mutta järjestöt voivat palkata työntekijöitä pätevyyttä ja kokemusta vaativiin palvelujen tuotanto-tehtäviin. Kuntien keskittyessä nk. massatuotantoon järjestöt ovat tuottaneet pienten tarvisjaryhmien erityispalveluja, joita kunnat ovat niiltä ostaneeet. Lisäksi hyväntekeväisyystyöstä ammatilliseen sosiaalityöhön siirtyneille järjestöille on muodostunut tärkeä työsaarka yhä uusien palvelumallien joustavina kehittäjinä. (Kunnas 1994; Urponen 1994, 246.)

Järjestöt rahoittavat palvelutuotantooaan yksityiseltä sektorilta kertyvillä jäsenmaksuilla, keräys-, lahja- ja testamenttivaroilla ja palvelumaksuilla sekä julkisen sektorin tuilla. Valtakunnallisesti tärkeä rahoittaja on julkisoikeudellinen Raha-automaattiyhdistys eli RAY (676/67). Kunnat luovuttavat järjestöjen käyttöön joskus ilmaiseksi tai käypää vuokraa pienemmällä vastikkeella tiloja, ostavat palveluja ja toimivat yhteistyökumppaneina. Valtiovalta tekee eri hallinnonalojensa kautta yhteistyötä, myöntää avustuksia ja työllistämistukea työntekijöiden palkkaamiseen. Toisaalta palvelujen ostamiseen voidaan kannustaa korvaamalla asiakkaille heidän suorittamiaan palvelumaksuja.

Järjestötoiminnan katsotaan liittyvän konservatiiviseen perhepolitiikkaan, ja sillä on suuri merkitys läntisen Euroopan EU-maissa. Brittiläisessä sosiaalipalvelupolitiikassa yksilöillä ja perheillä on ensisijaisesti henkilökohtainen vastuu palveluistaan, mutta heitä rohkaistaan käyttämään ja myös kuntia ohjataan ostamaan vapaaehtoisten tuottamia palveluja. Saksalais-hollantilaisessa subsidia-riteettimallissa vapaaehtoisjärjestöt ovat keskeisiä lasten ja vanhusten palvelujen tuottajia, ja ne ovat tärkeitä vammaispalvelujen tuottajia Saksassa ja Ranskassa. Näihin maihin verrattuna Pohjoismaissa ovat vapaaehtoisjärjestöjen ja kirkon tarjoamat palvelut vähäisiä; vain Tanskassa on sosiaalisissa palveluissa yhä enemmän korostettu paikallisia yhdyskuntia ja verkostoja. (Amberla et al. 1994; Anttonen ja Sipilä 1994; Kosonen 1995b, 58–59.)

Järjestöjen palvelutuotannon suhteellisesta vähäisyydestä huolimatta Suomessa kolmannella sektorilla toimii noin 8 000 sosiaali- ja terveysalan yhdistystä, joiden tarkoituksissa heijastuvat niiden perustamisajankohtien yhteiskunnalliset murrosvaiheet (Siisiäinen ST 21/1995). Koulupalvelujen tuottajina erityispedagogiikkaan tai erityisharrasteisiin perustuvat kannatusyhdistykset ovat valanneet oman, tosin vielä hyvin marginaalisen alueen.

Jälleen kuntien odotukset kohdistuvat järjestöjen tuottamiin palveluihin. Hyvinvoinnin verkostotutkimuksessa, johon osallistui 251 kuntaa, asetettiin järjestöjen palvelut tärkeimmäksi ja järjestöjen vapaaehtoistoiminta toiseksi tärkeimmäksi vaihtoehdoksi julkisesti tuotetuille palveluille. (Särkelä 1995; ST 12/1995.)

2.3 Yrittäjät ja yritykset hyvinvointipalvelujen tuottajina

PALVELUALAN YRITYSTEN MÄÄRÄ JA KEHITYS

Voittoa tavoittelevia yrityksiä ei lueta kolmannelle sektorille kuuluviksi, mutta hyvinvointipalvelujen tuottajina nekin ovat osa hyvinvointipluralismia. Hyvinvointipalvelualan yksityisten yritysten määrä on hitaasti kasvava. Eniten yrityksiä toimii terveyden- ja sairaanhoidon palvelualoilla. Valtaosa niistä on avoterveydenhoitoon kuuluvaa, yksin ammattiaan harjoittavien lääkäreiden ja hammashoidon vastaanotto toimintaa sekä muuhun terveydenhoitoon kuuluvaa fysikaalisen hoidon tuottamista. Näiden yritysten lukumäärän kasvun katkaisi lama, joka vaikutti työterveyshuoltoon, yksityisten asiakkaiden ostovoimaan ja julkisen sektorin haluun ostaa palveluja. Sosiaalipalvelualan yritykset taas olivat aiemmin harvinaisia, mutta tarkastelukaudella 1991–1994 ne ovat tasaisesti lisääntyneet.

Vuosi	Terveyden- huoltopalvelut	Sosiaali- palvelut
1991	8 258	173
1992	8 365	226
1993	8 167	296
1994	8 232	434

(Tilastokeskus, Yritykset 1993–1995, julkaisematon tilasto 1996)

Sosiaalipalveluyritykset ovat esimerkiksi vuosien 1993 ja 1994 välillä (Tilastokeskus, julkaisematon) lisääntyneet pääasiassa seuraavilla toimialoilla:

Toimiala	1993, kpl	1994, kpl	Lisäys, kpl
Palvelutalo- ja asunto- toiminta	116	161	45
Kotipalvelut	56	89	33
Lasten päivähoito	46	71	25

UUSIEN YRITTÄJIEN JA YRITYSTEN TULO HYVINVOINTIPALVELUALALLE

Uuden yritystoiminnan edellytyksenä pidetään yleensä markkinoilla olevaa aukkoa, johon tuotetta voidaan onnistuneesti tarjota (Kettunen 1989, 41).

Hyvinvointipalvelualoilla markkina-aukko voi syntyä vanhojen toimittajien esteistä (esim. julkisen sektorin henkilöstön ja sen myötä tuotannon supistaminen), uudentyyppisistä tarpeista (esim. asennemuutokset ja yksilöllisten palvelujen vaatimus) tai kysynnän määrällisestä kasvusta (esim. väestön ikääntyminen, palveluihin kohdistuvien subjektiivisten oikeuksien laajentaminen). Hyvinvointipalvelualalla korostuu se, onko kysyntää riittävästi sellaisella alueella, jolla yritys

kykenee kannattavasti toimimaan ja pohjautuuko kysyntä riittävään maksukykyyn ja -haluun.

Yrittäjien henkilökohtaiset motiivit hyvinvointipalvelualalle ryhtymiseen vaihtelevat, mutta tärkein motiivi on sama kuin yleensä yrittäjätutkimuksissa esille tullut. Keväällä 1995 sosiaali- ja terveystalouden uusyrittäjyyttä koskeneeseen kyselyyn vastanneista runsaasta 400 yrittäjästä yli 4/5 ilmoitti omalla kohdallaan merkittäväksi tai erittäin merkittäväksi tekijäksi sen, että yrittäjänä voi toteuttaa itseään monipuolisemmin. Lähes yhtä merkittävä tekijä oli halu vastata paremmin asiakkaiden tarpeisiin. Sitä vastoin vain 2/5 mainitsi merkittäväksi tai erittäin merkittäväksi tekijäksi sen, ettei yrittäjäksi ryhtyessään jäänyt työttömäksi. (Kovalainen et al. 1996; vrt. Andersson ja Simonen 1996, 53 ja 66.) Tulosta tarkasteltaessa on huomattava, että motiiveja kysyttiin yrittäjinä jo toimivilta. Avoimeksi jää, mikä työllistymisen painoarvo on, jos kysely tehdään yrittäjyyttä vasta suunnitteleville.

Hyvinvointipalvelut ovat naisten aluetta, ja erityisesti sosiaalipalvelualalla yrittäjyyden feminiinisyyttä moninkertaistuu. Em. kyselyyn vastanneista yli 80 prosenttia oli naisyrittäjiä. Julkisten hyvinvointipalvelujen tuottaminen on ollut naisten työtä, joten kuntien tuotannon kasvun katkaiseminen ja näiden palvelujen supistaminen aiheuttaa väistämättä painetta siirtyä uusille alueille, myös yrittäjiksi.

KUNTIEN JA HYVINVOINTIPALVELUYRITYSTEN YHTEISTYÖ

Yksityinen palvelutuotanto voidaan katsoa osaksi julkista järjestelmää silloin, kun sitä rahoitetaan julkisista verovarosta tai julkinen sektori tukee tällaista tuotantoa tai edistää sitä muutoin. Taloudellista ja toiminnallista tukea kunnat voivat antaa sopimuksen tai hakemuksen perusteella. Silloin, kun julkinen valta täyttää sille asetettua palvelujen järjestämisveloitettaan ja ostaa palveluja, voidaan puhua myös yritystalouden piiriin kuuluvasta alihankinnasta.

Hyvinvointipalveluyrityksen tulot muodostuvat vaihtelevassa määrin julkisista verovarosta silloin, kun kunta ostaa palveluja yritykseltä tai jos asiakas valitsee ja ostaa yritykseltä palvelun ja maksaa sen kunnan hänelle antamalla palvelusetelillä. Epäsuoraa rahoitusta yritykset saavat, kun yhteiskunta tulonsiirtoin, erilaisin tuin ja korvauksin osallistuu asiakkaan palveluhankintoihin. Kertaostoihin sekä osto- ja maksusitoumuksiin perustuvat suoritukset ohjataan suoraan yritykselle, ja yrittäjälle voidaan myös maksaa omaishoidon tuki samoin edellytyksin, joilla tuki omaisellekin myönnettäisiin.

Yleensä hyvinvointipalvelualan yritysten tuloista merkittävä osa muodostuu asiakkaiden omista maksusuorituksista. Jo aiemmin mainitussa sosiaali- ja terveystalouden uusyrittäjiin kohdistuneessa kyselyssä liki puolet 456 yrittäjästä ilmoitti, että heidän asiakkaistaan kaikki tai lähes kaikki maksavat itse palvelunsa. Runsas neljännes ilmoitti, ettei kukaan heidän asiakkaistaan maksa itse, vaan palvelut tuotetaan osto- tai muun sopimuksen perusteella, ja 30 yrittäjää ilmoitti saavansa julkista rahoitusta uusimmassa muodossa, palvelusetelienä (Kovalainen et al. 1996). Julkisen rahoituksen määrään vaikuttaa mm. se, onko asiakkailla subjektiivinen oikeus yrityksen tuottamiin palveluihin, ja palvelujen ja asiakasryhmien luonne.

Julkisen vallan velvollisuus tai oikeus valvoa yksityisten palvelutuottajien toimintaa voidaan nähdä tekijäksi, joka niin ikään nivoo yksityisen tuotannon osaksi julkista järjestelmää. Valvonnan kannalta säädetty lupamenettely eräiden ammatinharjoittajien osalta ja toiminnan aloittamisen ilmoitusvelvollisuus on määrätty erityislaeissa (esim. SosiaalihuoltoL 736/92, 43 ja 44 §). Valvontaviranomaiset voivat järjestää yritysten ja viranomaisien yhteisiä neuvottelu- ja koulutustilaisuuksia. Siten valvontaan uhan ohella liittyy myös mahdollisuuksia, ja jotkut yrittäjät näkevätkin laadun tarkkailun suojaavan alaa heikoilta yrittäjiltä (Heinilä et. al, ST 23/1994).

PERINTEISET YRITYSMUODOT HYVINVOINTIPALVELUALALLA

Mm. kirjanpito- ja verolainsäädännön, mutta myös velkavastuiden vuoksi yritystaloudessa kiinnitetään yleensä suurta huomiota yritysmuodon valintaan. Hyvinvointipalvelualan ammattilaisilla on usein vähäinen yrittäjäkoulutus tai sitä ei ole lainkaan, mikä selittää sen, että eri tutkimusten tuloksia tarkasteltaessa ei yritysmuodon harkinta korostu.

Elinkeinonharjoittajana eli ammatin- tai liikkeenharjoittajana toimiminen ja toiminimen (ToiminimiL 128/79) ilmoittaminen kaupparekisteriin on yritysmuodoista yksinkertaisin. Yrittäjä edustaa liikettä ja vastaa henkilökohtaisella varallisuudellaan yrityksen veloista ja päinvastoin, mutta myös yrityksen tuotto kuuluu hänelle. Esimerkkeinä toiminimellä yrittävistä ovat koulutuksen ja kokemuksen perusteella ammattiaan harjoittavat. Yritysmuoto soveltuu lähinnä pienimuotoiseen toimintaan. Sosiaali- ja terveysalan uusyrittäjistä naiset suosivat tätä yritysmuotoa (Kovalainen et al. 1996, 33).

Henkilöyhtiöt eli avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö (389/88) perustuvat yhtiömiesten tekemään sopimukseen, ja kaupparekisteriin merkittyinä ne ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Yhtiötä edustavat ja päätösvaltaa käyttävät avoimen yhtiön yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiön vastuunalaiset yhtiömiehet yhdessä, ja heidän vastuunsa yhtiön veloista on kuten yksityisen elinkeinonharjoittajan. Hyvinvointipalvelualalle henkilöyhtiö soveltuu, kun halutaan yhdistää resurssit ja jakaa riskit. Henkilöresursseja voivat olla esimerkiksi toisiaan täydentävät ammatti- ja erityisosaamiset tai yhtiömiesten omat, toimintaa hyödyttävät verkostot, ja rahoitusresursseja investoinnit ja vakuudet.

Elinkeinonharjoittajan samoin kuin henkilöyhtiön toiminnan laajetessa ja rahoitus- ja investointitarpeiden kasvaessa haitaksi voi muodostua yrittäjän ja vastaavien yhtiömiesten henkilökohtainen verotus (L elinkeinotulon verottamisesta 360/68 ja TuloveroL 1535/92).

Pääomavaltainen yritysmuoto eli osakeyhtiö valitaan yleensä edullista verotusta ja rajattua velkavastuuta tavoitellen. Osakeyhtiölain (734/78) mukaan yhtiön osakkaat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velvoitteista. Kaupparekisteriin merkitty osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jossa äänivalta, oikeudet ja velvollisuudet perustuvat osakkeenomistukseen ja jonka ylin päätösvalta kuuluu osakkeenomistajien muodostamalle yhtiökokoukselle. Osakeyhtiö on Suomen yleisin yritysmuoto (Yritykset 1995:4), ja sitä koskevaa lainsäädäntöä pidetään kehittyvänä ja joustavana. Verolainsäädäntö on jossain määrin suosinut tätä yritysmuotoa.

Pienimuotoisessa toiminnassa pääomavaltaisella yritysmuodolla ei aina saavuteta toivottuja etuja. Jos yhtiön omistus pohja on suppea ja osakepääoma, varat ja liikevaihto ovat vähäiset, seuraa helposti, että verottaja tulkitsee tuoton yrityksessä työskentelevän pääosakkaan henkilökohtaiseksi ansiotuloksi, jolloin verotukselliset edut katoavat. Sopimuskumppanit vaativat yleensä pienten osakeyhtiöiden pääosakkailta henkilökohtaiset takaukset ja vakuudet, jolloin velkavastuut voivat muistuttaa henkilöyhtiöiden yhtiömiesten vastuita.

Hyvinvointipalvelualalla osakeyhtiöitä toimii lähinnä terveydenhuollon ja sairaanhoidon alueilla. Sosiaali- ja terveystalouden uusyrityttämisessä se on miesyritystajien suosima yritysmuoto (Kovalainen et al. 1996, 33).

HYVINVOINTIPALVELUALAN YRITYKSIIN KOHDISTUVISTA ODOTUKSISTA

Yritys on pysyväksi tarkoitettua ja organisoitua ihmisten yhteistoimintaa, jonka tavoitteena on tarpeiden tyydyttäminen ja jonka tulokset ohjataan ihmisille vaihdannan, so. markkinoiden kautta. Perinteisen näkemyksen mukaan yritys on kovan markkinatalouden toimija, jonka tärkein tehtävä on ollut tyydyttää yrittäjän ja yritykseen sijoittaneen tarpeet tuottamalla heidän panokselleen mahdollisimman suuri taloudellinen voitto. (Kettunen 1989, 15; Volk 1993, 10.)

Hyvinvointipalvelualalla voiton tavoittelu ei ole ristiriidatonta. Terveyden ja sairaanhoidon yksityisellä sektorilla voiton keruuseen näytetään sopeutuneen, vaikka julkinen sektori on ostanut yritysten palveluja ja korvannut asiakkaille heidän maksamiaan hoitomaksuja. Kuntien ostopalvelut tai yrityksen tukeminen voivat kuitenkin herättää myös epäilyä, että muun ohella verovarosta kustannetaan yrityksen omistajien voitot. Lisäksi markkinat käynnistävät taloudelliset arvot nähdään usein vastakkaisiksi hyvinvointipalveluihin liittyvien ihmisläheisten arvojen kanssa: toisen hädällä ei kukaan saisi rikastua (esim. Kovalainen et al. 1996). Siksi alan yritysten odotetaan toimivan pikemminkin ns. yhteiskunnallista vastuuta tunnustaen kuin taloudellista voittoa tavoitellen.

Yhteiskunnallisen vastuun vaatimus ei ole uusi, vaan se kohdistuu yhä voimistuvana koko yrityssektoriin. Vastuulla tarkoitetaan niitä tehtäviä, jotka yritykselle yhteiskunnassa katsotaan kuuluvan voiton tuottamistehtävän ohella joko lainsäädännön tai yleisen mielipiteen perusteella. Yrityksen tehtäviksi nähdään myös työllisyydestä ja toimeentulosta huolehtiminen sekä elämisen laadun parantaminen.

Yhteiskunnallisen vastuun odotukset vaikuttavat osaltaan siihen, että hyvinvointipalvelualalle ovat tulossa osuustoiminta ja sen yritysmuoto osuuskunta. Osuuskunnassa sen omistajien eli jäsenten yhteistyö on keino edistää heidän taloudenpitoaan ja elinkeinoaan taloudellisella toiminnalla. Kysymys ei siis ole voiton tavoittelusta vaan taloudellisen hyvinvoinnin edistämisestä. Osuustoiminnalla on oma sosiaalifilosofiansa ja sosiaalipolitiikan kanssa yhteneviä taustatarvoja. Osuuskunnassa keskeisiä sosiaalipoliittisia piirteitä ovat toiminnan turvallisuus, jatkuvuus ja varmuus. (Laakkonen ja Laurinkari 1995, 25 ja 45–50.)

Kunnalla ja osuuskunnalla on yhtymäkohtia: kunta on osuuskunnan tavoin jäsentensä yhteisö, jonka keskeinen tehtävä on jäsenten hyvinvoinnin edistäminen. Myös kunnan edellytetään talouttaan ylläpitäessään välttävän voiton tavoit-

telua ja riskien ottamista jäsentensä eli kuntalaisten kustannuksella. Kunnat luovat oman hyvinvointipolitiikkansa, jossa niiden odotetaan tunnustavan osuustoiminnan taustalta löytyvät ihmisläheiset arvot kuten tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Nämä kunnan ja osuuskunnan periaatteelliset yhtenevyydet ovat taustatekijöinä seuraavien lukujen edetessä osuustoiminnan ja osuuskuntien esittelystä kuntien ja osuuskuntien yhteistyöhön.

3 Osuuskunnat, kunnat ja hyvinvointipalvelujen tuottaminen

3.1 Osuustoiminta ja osuuskunta yhteiskunnallisissa murroksissa

Osuustoiminta on taloudellista toimintaa jäsenten omistamissa ja johtamissa osuuskunnissa, joiden tavoitteena on jäsenten tarpeiden tyydyttäminen (Nilsson 1991). Yhteisöllisyys eli jäsenet toimijoina, talous toiminnan perustana sekä jäsenten tarpeiden tyydyttäminen tavoitteena ovat osuustoiminnan keskeiset elementit.

Osuustoiminta syntyi yhteisölliseksi oma-avuksi viime vuosisadalla, kun tarvoista ja pääomasta oli pulaa ja teollistumisen murroksessa yhteiskunnalliset olot ja markkinoiden mekanismi olivat puutteelliset. Motivaationa oli taloudellinen oikeudenmukaisuus ja pääomavaltaiselle osakeyhtiölle vastapainona toimiminen (Volk 1993, 192). Alkuaikoina paikoitellen kansanliikkeeksi kasvanut osuustoimintainnostus kuitenkin laantui 1900-luvun edetessä: teollisuusmaiden talouskasvu ja kansainvälistyvä kauppa kehittivät markkinoita samalla, kun kansalliset sosiaalilainsäädännöt ja -ohjelmat tasoittivat yhteiskunnallisia epäkohtia.

Osuustoiminta on edelleen merkittävää alueilla, joilla voiton tavoittelua tärkeämpänä pidetään koko jäsenyhteisön etua eli itse perustoiminnan kannattavaa ja mahdollisimman häiriötöntä jatkuvuutta. Joskus toimialaan (esim. yhdyskuntahuolto ja vesiosuuskunnat) kohdistuva yleisen edun vaatimus, tuotannon tekijöiden luonne (esim. perustuotanto ja tuottajaosuuskunnat) tai niiden alueellinen sijoittuminen (esim. käsityöläiset ja markkinointiosuuskunnat) on johtanut osuuskunnan perustamiseen markkinataloudessakin eettisesti kestäväksi tai tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Osuuskuntia on niin liberalistisen kuin sosialistisen talouden maissa. Teollisuusmaissa niitä on käytetty esimerkiksi konserneissa eräänlaisina apuryityksinä.

Osuustoiminnalla voidaan vastata kaikkiin niihin tarpeisiin, joihin yleensäkin taloudellisella toiminnalla vastataan. Tästä aiheutuu toiminnan monimuotoisuus: se on kulloisistakin olosuhteista kumpuavaa ja niihin sopeutuvaa, mutta myös olosuhteita sopeuttavaa yhteistoimintaa. Osuustoiminta ja sen yritysmuoto osuuskunta saavat piirteensä aikakauden, kulttuurin, kansallisten säädösten, toiminnan tarkoituksen ja jäsenistön mukaan, joten osuuskuntia voidaan luoki-

tella eri tavoin. Suomessa merkittävin ja samalla yrittämistä edustava ryhmä ovat tukemisosuuskunnat, joiden tarkoituksena on jäsenten elinkeinon, ammatin harjoittamisen tai taloudenpidon tukeminen (ks. Laakkonen ja Laurinkari 1995, 51–55).

Osuuskunnat voidaan jakaa perinteisiin ja uusosuuskuntiin ja luokitella ne edelleen toiminnan tarkoituksen tai jäsenistön mukaan. Perinteistä osuustoimintaa edustavat hankinta-, tuotanto-, kulutus-, työ-, pankki- ja markkinointiosuuskunnat. Näistä valtaosa on paisunut jäsenmäärältään niin suureksi, että siirtyminen edustukselliseen demokratiaan on nähty välttämättömäksi. Siten perinteisissä osuuskunnissa toiminnan yksi keskeinen periaate eli yhden jäsenen vaikuttamismahdollisuus on lähes kadonnut.

Uusosuustoiminnalla tarkoitetaan jälkiteollisella kaudella alkanutta toimintaa usein aloilla, joilla osuuskuntia ei ennen ole ollut, ja sellaisten jäsenryhmien harjoittamana, jotka aiemmin eivät ole edistäneet yhteisöllisesti talouttaan ja hyvinvointiaan. Jälkiteollisen kauden puutteet ovat eriytyneempiä ja niitä korjaamaan perustetut osuuskunnat erikoistuneempia kuin teollistumisen kaudella. Perinteisen ja uusosuustoiminnan rajanveto on kuitenkin hankalaa, sillä esimerkiksi uusosuustoiminnalliseksi julistautuvat työosuuskunnat eivät ole uusi ilmiö. Uusosuuskuntien tärkeimmiksi tunnisteiksi voitaneenkin rajata osuuskunnan toimikausi ja koko: ne ovat nuoria, pienehköjä yhteisöjä, joihin jäsenet ovat sitoutuneet ja joissa jäsenillä on suora vaikuttamisen mahdollisuus. (Vrt. Küchen 1994, 55; Lorendahl 1994, 69.)

Uusosuuskuntia on perustettu mm. korjaamaan työn, tavaroiden ja palvelujen, puhtaan ja terveellisen ravinnon tai vaihtoehtoisten asumismuotojen puutetta sekä markkinointia varten. Niiden jäsenryhmät ovat usein yhteiskunnassa uusia, kuten pakolaiset, kuluttajain erityisryhmät, erityisammattien harjoittajat tai korkeasti koulutetut työttömät.

Suomessa hyvinvointipalvelualalla toimivat osuuskunnat voidaan luokitella kaikki uusosuuskunniksi, jotka ovat joko käyttäjien ja/tai henkilöstön omistamia. Käyttäjien osuuskuntien jäseninä ovat palvelujen tarvitsijat, kuten päivähoitolaisten vanhemmat, vanhukset, vammaiset tai näiden omaiset. Henkilöstöosuuskuntien jäsenistö on alun perin joko toiminut julkisen sektorin yksikössä, jonka toiminta on siirretty osuuskunnan vastuulle, tai jäsenistö on hakeutunut yhteistoimintaan ammatillisin perustein ja/tai työllistyäkseen. Henkilöstön omistamaa palveluosuuskuntaa voidaan eräin edellytyksin pitää myös työosuuskuntana, jossa jäsenen tulo voi koostua sekä palkasta että työttömyysturvasta silloin, kun osuuskunta ei kykene riittävästi työllistämään jäsentään. (DS 1995:25, 102–104; ks. Karjalainen, 1996.)

3.2 Osuuskunta, yritysmuoto ja jäsentensä yhteisö

OSUUSKUNTA YRITYSMUOTONA

Oikeustieteissä osuuskunta luokitellaan taloudellista toimintaa harjoittavaksi yhdistykseksi, jossa jäsenten yhteistyö on keino edistää heidän taloudenpitoaan

ja elinkeinoaan taloudellisella toiminnalla. Kysymys ei siis ole yritystoiminnalle ominaisesta pääoman panostajan voiton tavoittelusta, vaan jäsenen saama hyöty riippuu siitä, kuinka paljon hän käyttää osuuskunnan tarjoamia palveluksia. (Hoppu 1993, 279.)

Osuuskuntalain (247/54) mukaan osuuskunta on yhteisö, jonka jäsenmäärä ja pääoma ovat edeltäkäs in määräämättömät ja jonka tarkoituksena on jäsentensä taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet osallistuvat siihen käyttämällä hyväkseen yhteisön palveluksia. Perustamiskokouksen on hyväksyttävä osuuskunnalle säännöt, ja osuuskunnan on toimittava sääntöjen sekä osuuskuntaa ja yritystoimintaa koskevan muun säädännön puitteissa. Osuuskunta on siis yksi yritysmuoto, ja osuuskunnan merkitseminen kaupparekisteriin tekee siitä itsenäisen oikeushenkilön.

Osuuskunnalla on yritysmuotona poikkeava, kaksinainen luonne: se on sekoitus sekä yhteisöllisyyttä että yrittämistä. Yhteisöllisyyden ja yrittämisen sekä niiden joskus hyvinkin vastakkaisten tavoitteiden tasapainottaminen luo osuuskunnille omat erityispiirteensä, jotka voivat vaihdella myös osuuskunnan elinkaaren aikana. Yhteisö koostuu jäsenistä, mutta yritysmuotonakin osuuskuntaa tarkasteltaessa jäsenten merkitys on keskeinen, sillä osuuskunta on jäsenten talouksista (kotitalouksista, maatalouksista, yrityksistä) muodostuva yritys. (Laakkonen ja Laurinkari 1995, 25; Hanel 1994, 271.)

Osuuskunnassa yhteisöllisyys ohittaa pääoman merkityksen. Jäsenen velvollisuutena on maksaa osuusmaksu, jota joskus kutsutaan myös jäsenmaksuksi. Sen suuruus ei osuustoiminnan periaatteiden mukaan saisi muodostaa estettä osuuskuntaan liittymiselle. Osuuskunta voidaan perustaa ja toiminta aloittaa vähäisellä omalla pääomalla.

Jäsenet vastaavat osuuskunnan veloista pääomapanoksellaan eli jäsen- ym. maksujen määrällä. Säännöissä jäsenille tosin voidaan asettaa rajoitettu tai rajoittamaton lisämaksuvelvollisuus, jolloin he vastaavat selvitystilassa olevan osuuskunnan veloista myös omalla omaisuudellaan silloin, kun osuuskunnan varat ovat riittämättömät. Lisämaksuvelvollisuuden ottaminen sääntöihin on kuitenkin harvinaista. (Hoppu 1993, 280; ks. Volk 1993, 7.)

Osuuskunnan korkein päättävä elin on jäsenten muodostama osuuskuntakokous. Osuuskunnalla on oltava hallitus juoksevien asioiden hoitamista varten ja sen tilintarkastuksesta on määrättävä. Yritysten tavoin osuuskuntakin tarvitsee kantavan yritysideoita, jonka avulla luodaan tavoitteelliseen toimintaan kykenevä organisaatio.

OSUUSKUNTA JÄSENTENSÄ YHTEISÖNÄ

Osuuskunnan perusta on sen jäsenissä, joille osuustoiminnallisen yrityksen oikeudet hallita, valvoa ja saada osa hyödyistä kuuluvat. Osuuskunnan kokouksessa jäsenet tekevät päätökset kuten yhdistyksissä eli demokraattisesti äänivallan jakautuessa pääluvun mukaan. Kuten kuntalaisella on oikeus aloitteen tekemiseen kunnassa, saa jokainen osuuskunnan jäsen saattaa tärkeäksi katsomansa asian osuuskunnan kokouksen käsiteltäväksi. Toisin kuin esimerkiksi osakeyhtiössä, osuuskunnassa jokaisella jäsenellä on taloudellisesta panoksestaan riippumatta

yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa asioiden hoitoon ja osuuskunnan toimintaan. (Volk 1993, 1; Laakkonen ja Laurinkari 1995, 36–37.)

Yhteisöllisessäkin yrittämisessä hallituksella on suuri merkitys. Toimitusjohtaja taas ei aina ole välttämätön. Kuitenkin yritystoiminnan sopimusluonne ja nopeasti vaihtuvat tilanteet edellyttävät, että osuuskunnassa on vähintään nk. johtava persoona. Tällaiseksi soveltuu henkilö, joka on esimerkiksi aiemmin ollut kunnan palveluksessa tai muutoin luonut osuuskuntaa hyödyttävän suhteitten verkoston. Palkatun johdon on nähty muodostavan osuuskunnissa valvontaongelman, sillä palkkajohtajilla ja jäsenillä voi olla vastakkaisia tavoitteita. Asiantuntijajohdon kehittäminen on osuuskunnissa kuitenkin yhtä tarpeellista kuin muissakin yrityksissä. (Volk 1993, 19–21; Anderson 1986; Laakkonen ja Laurinkari 1995, 63–65.)

Jäsenellä on osuuskunnassa kaksoisrooli: hän on joko omistaja-asiakas tai omistaja-työntekijä, mutta etenkin pienissä osuuskunnissa näiden roolien tulisi laajeta sitoutuneeseen yrittäjyyteen. Tämä sitoutuminen alkaa jo sellaisen yrityksen- ja liikeidean kehittämistyöstä, jonka avulla osuuskunta luo organisaationsa, erottuu toisista yrityksistä ja ottaa osansa markkinoista eli hankkii tarvittavan asiakaskunnan. Sitoutuminen estää sen isännättömyyden, josta osuuskuntaa yritysmuotona on moitittu.

Yleensä katsotaan, että kaiken inhimillisen toiminnan keskeinen käynnistäjä on oman edun tavoittelu. Myös osuuskunnan jäsenen toiminnassa henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu on etusijalla, mutta samalla koko yhteisön eduista huolehtiminen eli solidaarisuus antaa yksilön tavoittelulle kantavuutta ja jatkuvuutta. Niinpä solidaarisuus osuuskunnassa voidaan katsoa arvoksi itsessään eli koko yhteisöä hyödyttäväksi tavoitearvoksi, tai jäsenen hyötyajatteluun perustavaksi välinearvoksi, jolloin se on keino oman edun tavoittelussa (Patera 1994, 821).

Osuustoiminnan periaatteisiin kuuluu vapaa jäsenyys, sillä demokraattisella päätöksenteolla olisi tuskin muutoin merkitystä. Mikäli hyvinvointipalveluosuuskunnan toiminnan laajuuden tai jäsenten määrän rajoittamiseen ei ole perusteltuja syitä, ovat pääsääntöisesti kaikki halukkaat oikeutettuja liittymään jäseniksi. Myös kunta voi liittyä jäseneksi ja valita edustajansa osuuskunnan kokouksiin. Tällöin kunnan saamaa hyötyä on mitattava ja arvostettava toisin perustein kuin palvelujen käyttämisestä jäsenelle syntyvä hyöty. (Ks. Watkins 1990, 110–114.)

3.3 Taustatekijät hyvinvointipalveluosuuskuntien synnyssä

HYVINVOINTIPALVELUOSUUSKUNTIEN PERUSTAMISEEN JOHTAVISTA TEKIJÖISTÄ

Uusien yritysten syntyyn, edustivatpa ne mitä yritysmuotoa hyvänsä, johtavat yleensä samat markkinoiden tekijät eli tarjonnan puutteet ja häiriöt. Hyvinvointipalvelualan osuuskunta voidaan perustaa, jos palvelutarjonta on riittämätöntä kysyntään nähden. Osuuskunnan perustaminen on käyttäjäjäsenten keino saada

tarvitsemiaan palveluja tai henkilöstöjäsenten keino tarjota palveluja niitä tarvitseville. Osuuskunnan perustamiseen voi johtaa myös se, että hyvinvointipalvelujen tarjonta ei vastaa sisällöltään, laadultaan tai hinnaltaan käyttäjien odotuksia tai tarjonta on muutoin epätarkoituksenmukaista. (Vrt. Badelt 1990; Lieberg & Engström 1987, 70–76; Koski 1996.)

Hyvinvointipalvelualan ammattilaisten haluun perustaa osuuskunta liittyy usein tarkoitus säilyttää palkkatyö tai työllistyä. Muuna motiivina voi olla sama kuin alan yrittäjyydessä yleensä: halu toimia itsenäisesti ja/tai uusin periaattein, esimerkiksi asiakaskeskeisemmin kuin julkisella sektorilla (vrt. Kovalainen et al. 1996; Leikas 1996). Perustamismotiivia saattaa selkeyttää ja vahvistaa se, että työntekijät pyrkivät oman osuuskuntansa avulla pitkäaikaiseen, pysyvään työsuhteeseen.

OSUUSKUNNAN VALITSEMINEN YRITYSMUODOKSI HYVINVOINTIPALVELUALALLA

Yrityksen perustamista koskevaan suunnitteluun kuuluu yritysmuodon valitseminen. Yrittämistä yleensä ja yritysmuotoja erityisesti koskeva lainsäädäntö, erilaiset määräykset ja muotoutuneet käytännöt vaikuttavat siihen, mikä yritysmuoto kulloinkin on sopivin.

Hyvinvointipalvelujen tarpeiden jaksottaisuus on erityistekijä, jonka vuoksi osuustoiminnallinen yrittäminen ja osuuskunnan perustaminen voidaan nähdä alan palvelujen käyttäjäryhmälle tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Elämänsä aikana erilaisia hyvinvointipalveluja tarvitaan yleensä vaihtelevissa jaksoissa, ja vastaavasti alan osuuskuntaan kuulutaan, siinä toimitaan ja vaikutetaan ja sen palveluja käytetään niin kauan kuin on tarvetta ja kiinnostusta. Osuuskuntaan liittyminen ja siitä eroaminen on jäsenelle vaivatonta eikä edellytä suuria pääomapanostuksia tai erityisiä omaisuusjärjestelyjä verotuksellisine seurauksineen, kuten on usein toisten yritysmuotojen kohdalla.

Joidenkin palvelujen, esimerkiksi eräiden vammaispalvelujen tarve kattaa määräävän jakson käyttäjän eliniästä. Myös tällaisten palvelujen käyttäjien kannalta oman osuuskunnan perustaminen voi olla tarkoituksenmukaista. Sitä vastoin käyttäjien satunnaisia tarpeita varten (esim. hammashuolto) saattaa henkilöstön omistama osuuskunta olla sopiva malli. Henkilöstön osuuskunnissa halu pitkäaikaisiin ja pysyviin työsuhteisiin varmistaa palvelutuotannon jatkuvuutta ja siten myös kuntalaisten hyvinvointia.

Omaehtoinen työllistyminen on erityistekijä silloin, kun hyvinvointipalvelualan tuottajat valitsevat osuustoiminnallisen yrittämisen. Omaehtoisuus sisältää sen itsenäisyyden ja vaikuttamisen mahdollisuuden, joka yrittäjyyttä koskevissa motivaatiotutkimuksissa korostuu tärkeänä yrittäjyyteen johtavana tekijänä. Yrittäjyyttä harkitsevien nuorten ammattilaisten kohdalla osuuskunnan valintaan voi johtaa myös kokeilunhalu. (Ks. Karjalainen 1996, 26–28; Leikas 1996.)

Sekä käyttäjien että henkilöstön kohdalla osuuskunnan yritysmuodoksi valitsemiseen vaikuttaa mahdollisuus jakaa tietojen ja taitojen resurssit sekä yrittämisen riskit, mahdollisuus yhdessä ylläpitää toiminnan jatkuvuutta ja varmuutta.

Osuuskunta voidaan valita myös siksi, että yritysmuoto mahdollistaa toiminnan aloittamisen vähäisellä tai kohtuullisella pääoman panostuksella. Henkilökoh- taisen hyödyn ja omien etujen tavoittelu on yritysmuotoa valittaessakin keskei- nen, mutta se, että osuuskunnan perustajat antavat myös tuleville jäsenille mah- dollisuuden nauttia samoista eduista ja jatkuvuudesta, voi olla osoitus siitä, että taustavaikuttajina on eettisiä arvoja ja tavoitteita, halua yhteisölliseen vastuun- kanton. (Ks. Laakkonen ja Laurinkari 1995, 56; Volk 1993, 26–30; Karjalai- nen 1996, 26–32.)

Osuuskunnan valitsemiseen yritysmuodoksi voi vaikuttaa myös tuotannon luonne ja itse lopputuotteen sisältö, johon saattaa kohdistua erityisodotuksia. Osuuskunnassa jokaisella jäsenellä on mahdollisuus vaikuttaa tuotteeseen, tuo- tantoon ja yrityksen toimintaan yleensä (Pestoff 1995, 26). Tuotteeseen ja tuo- tantotapoihin saattaa kohdistua sekä tuottajien että asiakkaiden yhteinen kiin- nostus ja yhtenevät odotukset, jolloin henkilökunnan ja asiakkaiden yhdessä pe- rustama osuuskunta voi olla vastaus yhteisiin tarpeisiin.

Yritysmuodon tarkistaminen on osuuskunnan elinkaaren aikana tarpeen esi- merkiksi lainsäädännön tai kilpailuympäristön muuttumisen vuoksi. Osuuskun- nan muuttaminen osakeyhtiöksi on tehty lainsäädännössä jokseenkin helpoksi.

KUNTIEN VAIKUTTAMINEN OSUUSTOIMINTAA EDISTETTÄESSÄ

Hyvinvointipalvelujen osuustoiminnallista tuottamista suosimalla kunta sääte- lee oman organisaationsa kokoa ja edistää samalla alan työllisyyttä sekä turvaa palvelujen saatavuutta järjestämisvelvoitteensa täyttämiseksi. Toinen periaattee- linen syy hyväksyä osuustoiminta on, että vaihtoehdoisen tuotannon myötä syn- tyy kilpailua, jonka yleisesti uskotaan tervehdyttävän koko hyvinvointipalvelu- tuotantoa. Nimenomaan kilpailun puuttuminen on nähty syyksi kunnan tuo- tannon väitettyihin heikkouksiin, sen epäilyihin kalleuteen ja tehottomuuteen. Osuuskunta tarkoittaa siten myös kokeilua, jolla voidaan katsoa olevan kunta- laisten hyväksyntä silloin, kun he osuuskunnan vapaaehtoisesti perustavat ja sii- hen liittyvät. (Valkama 1994, 11–12; Kiviluoto 1996.)

Osuuskuntien palvelutuotanto voi muodostua kunnalle sen omaa tuotantoa edullisemmaksi. Kunnan kannalta edullisuus tarkoittaa sitä, että on taloudellisem- paa järjestää lakisääteiset palvelut ostamalla ne osuuskunnalta ja/tai osuuskuntaa tukemalla kuin tuottamalla ne itse. Myös jäsenet voivat saavuttaa taloudellisia etuja. Palveluosuuskunnissa tulos yleensä jaetaan siinä suhteessa kuin osuuskuntaa käy- tetään eli palvelujen hintoina tai henkilöstön palkkoina osuuskunnissa. Osuuskun- nat eivät tavoittele voittoja niitä jakaakseen, vaan etenkin käyttäjien osuuskunnat tuottavat palvelut omakustannushintaan ja kompensoivat joskus kustannuksia jä- senten vapaaehtoistyöllä tai oheistoiminnan tuotoilla (ks. Volk 1993, 8).

Voitaneen ennustaa, että valtiovallan siirrettyä vastuuta ja päätäntävaltaa kunnille kunnat siirtävät ennen pitkää kuntalaisille itselleen vastuuta heidän omasta hyvinvoinnistaan ja palveluistaan. Hyvinvointipalvelualan osuuskuntien perustaminen ja niissä toimiminen on kuntalaisten oma-apua, vastuullisuutta ja itsenäistä päätäntävällän käyttöä, mikä avaa kunnillekin uusia mahdollisuuksia hyvinvointitehtävänsä hoitamisessa.

4 Hyvinvointipalveluosuuskunnat, kunnat ja palvelutuotannon rahoitus

4.1 Hyvinvointipalveluosuuskunnan pääomarahoitus

HYVINVOINTIPALVELUOSUUSKUNNAN PÄÄOMAN LUONNE JA TARVE

Osuuskunnan rahoitusrakenne on sama kuin toisten yritysmuotojen: pääomasta ja tuloista koostuva. Perinteisissä osuuskunnissa pääomaan ja sen riittävyteen on kiinnitetty runsaasti huomiota, sillä ne tarvitsevat varallisuutta toiminnan tarkoituksen vuoksi. Pankki- ja vakuutustoiminta edellyttää vakavaraisuutta, samoin laaja kauppa ja tuotanto investointeja.

Oma pääoma syntyy osuuskunnan sääntöjen mukaisista, jäsenyyteen liittyvistä maksuista ja toiminnan mahdollisella ylijäämällä kartutettavasta vararahastosta. Oma pääoma on osuuskunnalle usein edullisempaa kuin muille yritysmuodoille. Säännöissä osuusmaksulle voidaan sopia eräin ehdoin maksettavaksi korkoa, mutta pääoman tuottoon kohdistuu osuuskunnan jäsenten odotuksia yleensä vähemmän kuin itse tuotannosta hyötymiseen.

Osuusmaksulla on luonne, johon ei liity sijoittamisen kannusteita. Useamman osuusmaksun maksamalla jäsen ei kasvata äänivaltaansa, joka on osuuskuntakokouksissa pääluvun mukainen. Jäsenyys ja osuusmaksu eivät ole vapaasti toiselle luovutettavissa, joten jäsenosuuksille ei yleensä (vrt. puhelinosuuskunnat) synny arvopaperimarkkinoihin verrattavia jälkimarkkinoita. Osuusmaksu käsitellään pääsääntöisesti nimellisarvoisena, jolloin sen reaaliarvo voi jäsenyysskaudella laskea.

Pienen hyvinvointipalveluosuuskunnan on vaikeaa kartuttaa omaa pääomaa etenkin, jos ylijäämää ei synny. Sama ongelma on tosin muillakin yksityisillä hyvinvointipalvelujen tuottajilla yritysmuodosta riippumatta: sijoittajia houkuttelevat lähinnä vain eräät terveyden- ja sairaanhoidon alueet, joilla pääomatulot ovat olleet kohtalaisia tai huomattavia.

Vieras pääoma koostuu ulkopuolisten rahoittajien myöntämistä lainoista ja luotoista. Vieraan pääoman saaminen edellyttää yleensä, että yrityksellä on omaa pääomaa (ks. edellä) esimerkiksi investoituna omaisuudeksi, joka soveltuu va-

kuuksiksi, tai yrityksen omistajat ryhtyvät yrityslainojen takaajiksi luovuttamalla omaa omaisuuttaan vakuuksiksi.

Edeltäkäsin määräämätön osuuskunnan jäsenmäärä ja jäsenten vaihtuvuus tekevät ymmärrettäväksi sen, etteivät osuuskunnan jäsenet mielellään asetu henkilökohtaiseen vastuuseen osuuskunnan veloista. Juuri vapaa ja vaihtuva jäsenyys selittää yritysmuodon saaman isännättömyyden leiman. Vieraan pääoman hankinta voi siten olla hyvinvointipalveluja tuottavalle osuuskunnalle vaikeaa sekä käytäntöjen että ennakkoluulojen vuoksi. Helppoa se tosin ei näillä toimialoilla yleensä ole.

Oman pääoman tarpeesta ja hankinnasta

Uusosuustoiminnallisen hyvinvointipalveluyrityksen pääoman tarve on yleensä vähäinen. Palveluala on työvoimavaltaista, jolloin keskeinen voimavara on ihmistyö. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan tukipalveluja järjestettäessä mittavia investointeja ei yleensä tarvita. Osuuskunta voi aloittaa toimintansa osakeyhtiötä pienemmällä pääomalla, ja osuusmaksujen kohtuullisuus ja tarvittavan pääoman pienuus on nähty hyväksi etenkin, kun tavoitteena on työllistyä osuuskunnan avulla. (Ks. Koski 1996, 27–28; Karjalainen 1996, 11–12.)

Pääomapanoksen eli osuusmaksun kohtuullisuus on osuuskunnalle este kartuttaa omaa pääomaa, mutta se on myös kilpailuetu. Pienehköt osuus- ja liittymismaksut helpottavat uusien käyttäjäjäsenten jatkuvaa saantia niin, että toiminnan kannattavuutta uhkaavaa jäsenkatoa ja sitä seuraavaa palvelujen vajaa-käyttöä ei synny. Esimerkiksi käyttäjäjäsenet sitoutuvat osuuskuntaan usein vain tietyn elämänjaksoksi, ja vanhojen jäsenten erotessa osuusmaksun suuruus ei saa muodostua uusien jäsenten liittymisen esteeksi.

Suomessa toimivista uusosuuskunnista korkeimmat osuusmaksut on työosuuskunnilla. Työ- ja henkilöstöosuuskunnissa jäsenmäärä jää verraten pieneksi, jolloin yhden jäsenen osuus alkupääoman kartuttamisessa on merkittävä. Toisaalta näissä yrityksissä korkeahkon osuusmaksun uskotaan ainakin jossain määrin edistävän työntekijäjäsenen sitoutumista, ja jäsenen sitoutuneisuus taas on edellytys osuuskunnan menestymiselle.

Omaa pääomaa hyvinvointipalveluosuuskunta tarvitsee varmistamaan toiminnan häiriötöntä jatkuvuutta silloin, kun muita mahdollisuuksia nopeaan varainhankintaan ei ole. Tältä osin pääoman tarpeen voi korvata se, että esimerkiksi kunta on valmis joustamaan ja maksamaan etukäteen ostojaan tai antamaan nopeaa tukea estääkseen sen, että joutuu itse yrityksen epäonnistumisen vuoksi laajentamaan palvelutuotantoaan.

Vieraan pääoman tarpeesta ja hankinnasta

Joillakin hyvinvointipalvelutuotannon toimialoilla voi erityisesti alkupääoman tarvetta olla esimerkiksi laitehankintojen vuoksi. Tällaiset investointitarpeet edellyttävät yleensä vieraan pääoman hankkimista.

Vierasta pääomaa tarvittaessa osuuskunnan on kyettävä vakuuttamaan rahoittajat liiketoiminnan kannattavuudesta. Rahoittajalle on esitettävä toimin-

nasta asianmukaiset suunnitelmat kustannuslaskelmineen, ja rahoittaja itse voi tehdä yritystutkimuksen, jossa toiminnan edellytykset ja tulevaisuus kartoitetaan. Osuuskunnan on kyettävä luovuttamaan rahoittajalle riittävät vakuudet lainan viranomaisesteitse tapahtuvan perimisen varalta. Vakuuksien riittävyys ja se, tarvitaanko jäseniltä henkilökohtaista takausvastuuta, arvioidaan tapauskohtaisesti. Vakuudet vaikuttavat lainan korkoon ja kustannuksiin, jolloin julkisten yhteisöjen kuten kunnan ja Kera Oy:n takaukset voivat alentaa lainan hintaa. (Leskinen 1996; Saikkonen 1996; Jääskeläinen 1996.)

Kera Oy myöntää pienlainoja palvelutuotannolle ja takaa palveluyritysten lainoja muilta rahoituslaitoksilta. Vuoden 1997 alusta lukien käytössä on nk. naisyrittäjälaina, jonka saaminen edellyttää, että yli puolet osuuskunnan jäsenistä on naisia ja yrityksen johdossa on nainen. Keran lainat ovat pääomiltaan pieniä, mutta ne voivat olla muiden rahoittajien myöntämiä lainoja edullisempia. (Saikkonen 1996.)

Tutkimusta varten kysyttäessä kolmen Kuopiossa toimivan rahoituslaitoksen edustajat ilmoittavat, ettei luototusta harkittaessa yritysmuodolla ole periaatteellista merkitystä. Oman pääomarahoituksen (Saikkonen 1996) ja henkilövakuuksien (Saikkonen 1996; Jääskeläinen 1996) korostaminen saattaa kuitenkin hankaloittaa pienosuuskuntien luotonsaantia. Isännättömyyden käsite (Leskinen 1996) voi olla taustalla ja heijastua lainan hintaan.

4.2 Hyvinvointipalveluosuuskunnan tulorahoitus

Perinteiset osuuskunnat rahoittavat toimintansa yleensä maksuilla, jotka jäsenet ja muut käyttäjät niiden tuotteista eli tavaroista tai palveluista maksavat. Perinteisten osuuskuntien kilpailijoina ovat olleet lähinnä muut yksityiset yritykset. Hyvinvointipalveluja tuottavat osuuskunnat kilpailevat ensisijaisesti julkisen tuotannon eli lähinnä kunnan kanssa. Siksi kunnan ja osuuskunnan suhde on osuuskunnan rahoituksen kannalta usein keskeinen.

Osuuskunnan jäsenet ja palvelujen käyttäjät osallistuvat veroja maksamalla julkisten palvelujen rahoittamiseen. Julkisella vallalla on erityislakeihin perustuva velvollisuus järjestää koulupalvelut sekä hallitusmuotoonkin kirjattu velvollisuus järjestää riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Kun lakisääteisten palvelujen riittävyttä ovat takaamassa myös kunnan ulkopuoliset tuottajat, on kunnalla velvollisuus ja oikeus osallistua näiden palvelujen rahoittamiseen verovoimilla.

Hyvinvointipalveluosuuskunnan tulorahoituksen lähteitä ovat ainakin

- palvelujen käyttömaksut jäseniltä ja asiakkailta
- jäsenten vapaaehtoistyö
- tulot osuuskunnan oheis- tai sivutoiminnasta
- palvelujen ostomaksut kunnalta ja
- tuet ja avustukset kunnalta tai muilta ulkopuolisilta.

Hyvinvointipalvelujen käyttäjinä ovat osuuskunnan jäsenet ja/tai ulkopuoliset asiakkaat, ja heiltä saatavien maksujen merkitys osuuskunnan taloudessa vaihte-

lee. Osuuskunnat voivat hinnoitella korkeammiksi jäsenistön ulkopuolelle myytävät palvelut.

Jäsenten tekemä vapaaehtoistyö jää usein kirjanpidon ulkopuolelle. Yleensä sillä pyritään alentamaan tuotantokustannuksia tai vapaaehtoistyön tekijän omaa maksuvelvoitetta. Osuuskunnilla on muiden yritysmuotojen tavoin mahdollisuus pyrkiä harjoittamaan kaupparekisteriin merkityn toimialansa sallimaa oheistoimintaa päätuotantoa tukeakseen.

Hyvinvointipalveluosuuskunnan tulojen muodostumiselle ja tulovirran vakavuudelle on usein merkityksellistä se, jos kunta ostaa palveluja. Kunnilla on mahdollisuus perustella ja määritellä maksamansa hinta monin eri tavoin.

Muutkin julkista valtaa edustavat organisaatiot kuin kunnat voivat eri tavoin avustaa osuuskuntaa. Tukea työllistämiseen ja erillisiin projekteihin voi hakea kansallisilta ja kansainvälisiltä instituutioilta ja rahastoilta. Muut kuin kunnan avustukset on yleensä tarkoitettu yritystoiminnan käynnistämisen tukemiseen, jolloin osuuskunnan tehtävänä on huolehtia jatkuvuuden edellytyksistä.

4.3 Kunnan keinot tukea hyvinvointipalveluosuuskuntaa

KUNNAN OSTOT JA TALOUDELLISEN TUEN MUODOT

Kunnan keinoja rahoittaa hyvinvointipalveluosuuskunnan toimintaa ja tuotantoa ovat ainakin

- palvelujen ostaminen
- asiakkaiden palveluostojen korvaaminen kokonaan tai osittain
- erilaisten markkamääräisten tukien myöntäminen ja
- toimitilojen, kaluston ja laitteiden luovuttaminen osuuskunnan käyttöön joko vastikkeetta tai markkinoilla käypää vuokraa pienemmällä vastikkeella.

Julkiselta sektorilta saatavien tulojen merkitys voi suuresti vaihdella. Nk. subjektiivisten oikeuksien piiriin kuuluvan palvelutarjonnan varmistakseen kunta voi ostaa koko tuotannon ja maksaa osuuskunnalle kunkin asiakkaan osalta määrätyn summan. Kunta voi myös korvata palvelujen käyttäjille heidän osuuskunnalle suorittamiaan maksuja kokonaan tai osittain.

Kunta voi tukea koko alueensa yksityistä palvelutuotantoa varaamalla sitä varten varoja talousarvioonsa. Tuen edellytyksenä on yleensä hakemus ja selvitys toiminnasta, jolloin kunnalla on mahdollisuus tuen jakamiseen tuottajille esimerkiksi heidän tarpeidensa tai kuntalaisia hyödyttävän tuotannon erikoistumisen mukaan. Erityisesti omaa tuotantoaan supistettuaan tai yksiköitä lakkautettuaan kunta voi luovuttaa tiloja ja kalustoa osuuskunnan käyttöön.

KUNNAN ANTAMAN MUUN TUEN MUODOT

Viime aikoina on yhä enemmän vaadittu, että kaikella julkisella tuella, niin sosiaali- kuin yritystuillakin, tulisi olla kannustinvaikutus. Hyvinvointipalveluosuus-

kuntien kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että kunnan tuella saadaan aikaan tuotantoa, joka takaa järjestämisvastuun piiriin kuuluvien palvelujen riittävyyttä, mutta joka myös pitkällä tähtäimellä vähentää julkisen tuen tarvetta.

Toiminnallista tukea pidetään usein taloudellista tukea pitkävaikutteisempänä. Ruotsalaisiin osuuskuntiin kohdistuneissa tutkimuksissa, joita selostetaan luvussa 5, viitataan kunnan ja osuuskuntien monimuotoiseen yhteistoimintaan tiedottamisen, kouluttamisen ja jäseneksi ohjailun kohdalla. Myös mittakaavaetuja tavoittelevat kunnan ja osuuskunnan yhteiset hankinnat, lomitusjärjestelmät jne. voivat edistää osuuskunnan taloutta. Kun osuuskunnan toiminta on kannattavaa ja merkittävä osa palvelujen kustannuksista rahoitetaan käyttäjiltä saatavilla maksuilla ja muulla osuuskunnan toiminnalla, pienenee se maksuosuus, jota kunnalta odotetaan tai anotaan.

Tuottamisen pluralismin edetessä on tutkimuksen arvoinen seikka, mikä on kuntaa eniten hyödyttävä hyvinvointipalveluosuuskunnalle annettavan tuen malli. Samoin tutkimuksen arvoista on, mikä on hyvinvointipalveluosuuskunnan toiminnassa riskien optimaalinen taso, niin että yrittämisen mielekkyys ja kannustavuus sekä osuuskunnan itsenäisyys säilyvät ilman, että osuuskunnasta tulee eräänlainen kunnan organisaation jatke ja toistuva, vuosittain kohoava menoaerä kunnan talousarvioon.

4.4 Tukitoimien vaikutus kunnan ja hyvinvointipalveluosuuskunnan suhteeseen

KUNNALLISEN JA OSUUSTOIMINNALLISEN PALVELUTUOTANNON HINTAVERTAILU

Hyvinvointipluralismia julkisen rahoituksen kannalta tarkasteltaessa ydinkysymyksenä on, kumpi tuotantomuoto, julkinen vai yksityinen, on yhteiskunnalle ja veronmaksajille edullisempi. Yksityisen hyvinvointipalvelutuotannon hinta on laskettavissa yrityksen kirjanpidosta, mutta kunnallisen tuotantoyksikön kustannuslaskentaan ei sellaista ohjetta vielä ole, jonka sekä kunnalliset että yksityiset tuottajat kiistatta hyväksyisivät kustannusvertailun pohjaksi. Joissakin tapauksissa yksityisten tuottajien on luovutettava kunnalle yksilöidyt kustannuslaskelmat ja tilinpäätösasiakirjat, joten yksityiset tuottajat odottavat myös julkisen tuotannon kustannuslaskennalta avoimuutta.

Kustannusvertailu ja hyvinvointipalveluosuuskunnan toiminnan tehokkuuden arviointi ovat luotettavalla pohjalla vain, jos kunnan oman tuotannon kustannukset on oikein laskettu. Kunnallisen massatuotannon taloudellisuus on perustunut mittakaavaetuihin, joita saadaan keskitetyn järjestelmän eli myös keskuhallinnon arvoallan ja sen maksuvarmuuden avulla. Yksityisten palvelutuottajien keskuudessa on vaadittu, että em. seikat on kunnan tuotantokustannuksia ja tuotannon hintaa laskettaessa otettava huomioon. Joidenkin tahojen mukaan tulevaisuutta ajatellen kuntien kustannuslaskennasta tulisi vertailun pohjaksi pystyä johtamaan hinta myös sellaiselle erikoistuneelle, yksilölliselle tuotannolle, jota yksityiset – myös osuuskunnat – harjoittavat.

KUNNAN OSALLISTUMINEN OSUUSKUNNAN HALLINTOON

Yksityisen hyvinvointipalvelutuotannon eräiden valvontavelvollisuuksien lisäksi kunnalla on mahdollisuus antamansa taloudellisen tuen nojalla vaikuttaa yrityksen toimintaan. Yhteistyötä ja/tai palvelujen ostamista koskevissa sopimuksissa kunta voi pidättää itselleen hallintoon ja valvontaan liittyviä oikeuksia, jotka tosin eivät voi olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Hyvinvointipalveluosuuskunnan sääntöjen puitteissa kunta voi myös liittyä osuuskunnan jäseneksi ja valita edustajansa osuuskuntakokoukseen.

Kuntajäsenen osallistumisella osuuskunnan toimintaan on optimaalinen tasonsa. Mikäli kunta puuttuu voimakkaasti osuuskunnan johtamiseen, toiminta voi alkaa muistuttaa minkä tahansa kunnallisen yksikön toimintaa. Tällöin muiden jäsenien kiinnostus saattaa kärsiä ja samalla käyttäjien maksuvalmius heikentää. Maksuvalmiuden ja vaikuttamismahdollisuuksien arvioidaan liittyvän toisiinsa.

Kunnan jäsenyyteen on useampia näkökantoja. Kunnan pitkäaikaisella jäsenyydellä voi olla osuuskunnan jatkuvuudelle merkitystä silloin, kun käyttäjäjäsenen omistaman osuuskunnan kiinnostus osuuskuntaa kohtaan on tietyn elämänvaiheen kestäväenä lyhytaikainen. Myös henkilökunnan osuuskunnat voivat hyötyä kunnan jäsenyydestä, sillä kunnan jäsenyys voi mm. tuottaa osuuskunnalle nk. goodwill'iä, joskaan se alan mahdollisten toisten yritysten kannalta ei ole ristiriidatonta.

Hyvinvointipalvelualan verkostoituminen tukee myös vaihtoehtoa, jossa kunta ryhtyy osuuskunnan jäseneksi. Kunnan jäsenyys voi parantaa keskinäistä tiedonvälitystä ja sen myötä auttaa kunnan palvelujen koordinoinnissa kuin myös kumpaisenkin osapuolen tuotannon kehittämisessä.

5 Katsaus hyvinvointipalvelualan osuuskuntien toimintaan

5.1 *Hyvinvointipalveluja tuottavat osuuskunnat Suomessa ja Ruotsissa*

HYVINVOINTIPALVELUALAN OSUUSTOIMINTA SUOMESSA

Osuustoiminta on voimakkaasti viriämässä. Eräiden laskelmien mukaan Suomessa toimii noin 450 uusosuuskuntaa, joista yli 160 on työosuuskuntia (ST 22/1996, 17). Hyvinvointipalvelualan osuuskuntia on perustettu Suomeen 1990-luvun puolenvälin tuntumassa. Niiden syntyä ovat edistäneet Stakes ja eräät muut julkiset instituutiot, järjestöt ja kehittämiskeskukset. Sitä vastoin kunnan elinkeinotoimen ensisijaisena tehtävänä pidettäneen tuotannollisen toiminnan hankkimista alueelle, jolloin kunnissa hyvinvointipalveluja tuottavat yritykset yleensä ja osuuskunta yritysmuotona ovat jääneet vähäiselle huomiolle.

Kaikista hyvinvointipalvelualan yrityksistä osuuskuntia on noin prosentti, ja niiden toiminta on vielä vakiintumatonta. Selkeästi hyvinvointipalveluihin erikoistuneita on noin 20, joista osa on monialaosuuskuntia ja sellaisina usein työosuuskunniksi luokiteltuja. Osa muista työosuuskunnista ja maaseudun kylä- ja kehittämisosuuskunnista tarjoaa myös kyseisiä palveluja. Syksyllä 1996 lasten päivähoitoa tuottavia osuuskuntia toimi puolenkymmentä. Suunnitteilla ja perusteilla uusia palveluosuuskuntia on tiettävästi ympäri maata ja erityisesti läntiselle rannikko- ja pääkaupunkiseudulle. (Kovalainen et al. 1996, 33; Koski 1996, 33–34; Andersson ja Simonen 1996, 48; Miettinen ja Partanen 1995; Karjalainen 1996, 30.)

Osuuskuntien jäsenet koostuvat palvelujen käyttäjistä ja/tai niitä tuottavasta henkilökunnasta. Jäsenistöön voi kuulua osuuskunnan toimialan aihepiiriin liittyviä yhdistyksiä. (Ks. Miettinen ja Partanen 1995; Koski 1996, 33–34.)

Toimivien hyvinvointipalvelualan osuuskuntien suhde kuntaan vaihtelee. Harjoitettaessa tuotantoa, jonka järjestäminen ja käyttäjille tarjoaminen on julkisen vallan velvollisuus, riippuvuuden molemminpuolinen tunnustaminen on

lähtökohtana ja suhdetta voidaan rakentaa määrätietoisesti (ks. Koski 1996, 35–39). Alueilla, joilla on kysymys kuntalaisen subjektiivisesta oikeudesta palveluun, kuten lasten päivähoidon kohdalla, julkinen rahoitus on useissa tapauksissa osuuskuntien taloudessa merkittävää ja yhteistyön luonnetta määrävää.

VAKIINTUNUT HYVINVOINTIPALVELUALAN OSUUSTOIMINTA RUOTSISSA

Ruotsissa maaseudun kehittämisosuuskuntia perustettiin jo 1970-luvulla ja osuustoiminnallisia hyvinvointipalvelujen tuottajia ilmaantui 1980-luvun lopulla (SOU 1991:24). Siten ruotsalainen uusosuustoiminta on verraten vakiintunutta.

Osuuskunnat ovat silti vain vaihtoehto hallitsevalle julkiselle tuotannolle. Esimerkiksi vuonna 1993 koko yksityinen sektori vastasi henkilöstön määrällä mitattuna vain neljästä prosentista kaikkea lasten hoivaa, ja tästä määrästä vajaa puolet tuotettiin osuuskunnissa. Alueittain ja toimialoittain osuuskuntien osuus erilaisten hyvinvointipalvelujen tuotannosta vaihtelee.

Täsmällisiä tietoja osuuskuntien lukumäärästä on vaikea esittää, sillä osuuskuntia koskee laki taloudellisista yhdistyksistä, ja rajanveto aatteellisiin yhdistyksiin, joista monet toimivat osuuskunnan tavoin, on hankalaa (DS 1995:25). Lasten päivähoito-osuuskunnat ovat selkeästi erottuva ryhmä, jossa vanhempien muodostamia on noin 1 300 ja henkilöstön omistamia yli 100. Osuustoiminnallisten päiväkotien suurta määrää selittää lainsäädäntö, joka edisti osuuskuntien perustamista jo 1980-luvun lopulla. Toisaalta Ruotsissa kunnallinen päivähoito ei ole ollut riittävää kysyntään nähden etenkin suurissa kunnissa.

Ruotsissa on myös kotipalveluja, hammashoitoa ja yleensä terveyspalveluja tarjoavia henkilöstön osuuskuntia. Lisäksi on vammaisten osuuskuntia, osuustoiminnallisia kouluja ja vanhuksille tarkoitettuja palveluosuuskuntia, joiden jäsenistö koostuu joko palvelujen käyttäjistä tai henkilökunnasta.

Ruotsalaisille hyvinvointipalvelualan osuuskunnille on tyypillistä läheinen suhde julkiseen sektoriin. Useimmat saavat toimintaansa julkista rahoitusta, ja joskus kunta on osuuskunnan jäsenenä. Kunnat tekevät yhteistyö-, vastuualue- ja ostosopimuksia. Ruotsin sosiaalhallitus on itse asiassa kehottanut kuntia tekemään sitovia sopimuksia kunnan tavoitteiden varmistamiseksi, mutta myös osuuskunnan toiminnan turvaamiseksi. Monet kunnat edistävät osuustoiminnallista palvelutuotantoa tiedottamalla ja kouluttamalla. (Ks. Lieberg & Engström 1987; Unenge 1987.)

TAPAUSESIMERKKEINÄ VAMMAISPALVELUOSUUSKUNTA STIL JA TENHOLAN PÄIVÄKOTIOSUUSKUNTA

Tässä luvussa tarkastellaan kolmannella sektorilla jo olevaa osuustoimintaa. Tarkastelun tueksi on toimivista osuuskunnista valittu suomalainen ja ruotsalainen esimerkki. Ruotsalainen kohde on vuodesta 1987 lähtien Tukholmassa toiminut käyttäjien osuuskunta Stockholmskooperativet för Independent Living (myöhemmin STIL). Vammaiset muodostavat sen jäsenistön, osuuskuntaan on paljattu työvoimaa ja sen rahoitus tulee julkiselta sektorilta. Osuuskunnan tarkoitus on auttaa jäseniään mahdollisimman itsenäiseen ja omatoimiseen elämään.

Keskeinen tehtävä on opastaa ja tukea vammaisjäseniä heidän työnantajan roolissaan henkilökohtaisiin avustajiinsa nähden. (Liite 1.)

Kotimainen kohde on Mikkeliissä toimiva, kunnallisesta päiväkotiyksiköstä yksityiseksi muuttunut ja vuoden 1994 alussa toimintansa aloittanut Tenholan päiväkotiosuuskunta (myöhemmin Tenhola). Se on kodinomaista päivähoitoa tuottava käyttäjien ja henkilöstön omistama osuuskunta. Lasten vanhemmat hyötyvät osuuskunnasta käyttämiensä palvelujen suhteessa, ja henkilöstön hyöty koostuu työsuhteesta siihen liittyvine etuineen.

Kahdella jäsenryhmällä voi olla joskus hyvinkin vastakkaisia tavoitteita ja odotuksia palvelun eli päivähoidon, henkilökunnan etuuksien tai hoitomaksujen suhteen, mistä johtuvat jännitteet suhteessa osuuskunnan demokraattiseen päätöksentekotapaan luovat Tenholalle oman luonteen. Tenholan kiinteistökulut kattaa kunta, joka myös ostaa palvelut. Osuuskunta kerää hoitomaksut käyttäjäjäseniltä ja saa lisätuloja eräistä toimialansa mukaisista palveluista. (Liite 2.)

Jäljempänä osuustoiminnallista hyvinvointipalvelutuotantoa tarkastellaan siten, että kunkin luvun otsikon mukaista ilmiötä seurataan ensin Ruotsissa muotoutuneita käytäntöjä vasten. Ruotsissa osuustoiminnallinen lasten päivähoito on jokseenkin laajaa ja vakiintunutta, joten tämä toimiala on ensimmäisenä kohteena ja sen jälkeen osuustoiminta muilla aloilla. Tarkastelu jatkuu STILin ja Tenholan esimerkkien pohjalta. Esimerkit on kuvattu tutkimuksen liitteissä, mutta luku 5 on pyritty laatimaan niin, ettei se edellytä lukijalta liitteisiin perehtymistä.

5.2 Kunnan ja hyvinvointipalveluosuuskunnan jäsenen roolit

PÄIVÄKOTIOSUUSKUNNAT RUOTSISSA

Yksityisten päiväkotien syntyä on Ruotsissa mahdollisuus säädellä erityisen lupamenettelyn avulla: lupa voidaan evätä, jos kunnassa katsotaan olevan riittävästi päivähoidon tarjontaa. Kunnat tukevat kaikkia toiminnalleen luvan saaneita päiväkoteja ja valvovat yksityisten tuottajien toimintaa. Ne eivät ole puuttuneet päiväkotiosuuskuntien toimintaan sinänsä, mutta joissakin kunnissa on haluttu ohjata osuuskuntiin otettavien hoitolaisten valitsemista. Sitä vastoin osuuskuntien perustamiseen monet kunnat ovat kannustaneet etenkin, jos hankkeeseen on liittynyt vastaavan oman yksikön toiminnan lakkauttaminen.

Vanhempien perustamissa päiväkodeissa toiminnasta päättävät vanhemmat, ja osuuskuntia johtaa jäsenten hallitus. Henkilökunnan perustamissa osuuskunnissa valtaa käyttävät työntekijäjäsenet. Henkilökunnan osuuskunnat pyrkivät usein ottamaan lasten vanhempien mielipiteet huomioon, ja heille on luovutettu valtaa valitsemalla heitä hallituksen jäseniksi (Stryjan 1994). Jäsenten merkitys on keskeinen osuuskuntien omistajina ja toiminnan johtajina.

MUUT HYVINVOINTIPALVELUOSUUSKUNNAT RUOTSISSA

Kunnilla on ollut aktiivinen rooli erityisesti muiden kuin päiväkotipalveluja tuottavien osuuskuntien perustamisessa ja kehittämisessä. Tällaisia ovat esimerkiksi

sosiaali- ja terveydenhuollon kotipalveluja ja vanhuspalveluja tuottavat osuuskunnat, osuustoiminnalliset hammasklinikat ja terveystakeskukset. Näiden palvelujen käyttäjillä ei usein ole valmiuksia tai kiinnostusta osuuskunnan perustamiseen, joten kunta on näillä toimialoilla ohjaillut osuuskuntia henkilöstön omistajuuteen.

Kunta on osallistunut toiminnan suunnitteluun esimerkiksi silloin, kun tietyn alueen palvelutuotantoon on kohdistunut kasvavaa kysyntää, tai kunta on tukenut oman palveluyksikkönsä muuttamista osuuskunnaksi taloudellisia etuja tavoitellakseen. Toiminnan käynnistyttyä kunnan rooli on voinut pysyä merkittävänä varsinkin osuuskunnissa, jotka toimivat eräänlaisina kunnan alihankkijoina, saavat rahoituksen suoraan kunnalta tai jotka eivät kilpaile kunnan oman palvelutuotannon kanssa.

Kunnan omasta hallintoyksiköstä osuuskunniksi muuttuneet ovat usein henkilökunnan omistamia, ja niissä päätösvalta on henkilöstöjäsenillä. Jäsenten rooli on erityisesti toiminnan alkuvaiheessa vaihdellut myös sen mukaan, onko henkilöstö osallistunut jo alun perin osuuskunnan suunnitteluun vai onko henkilöstöjäsenet koottu hankkeen edistyessä. (Esim. Lindkvist 1994; Lefwerth & Nordström 1992.)

TAPAUSTUTKIMUKSET STIL JA TENHOLA

STILin perustamisessa kunnan rooli tuli merkitykselliseksi, kun osuuskunta halusi ryhtyä kunnan alihankkijaksi ja ottaa itselleen kunnan järjestämistä vastuulle kuuluneita tehtäviä julkisen rahoituksen turvin. Kunta toimi aluksi rahoittajana, mutta lakimuutosten jälkeen julkinen rahoitus tulee muista lähteistä. Jäsenten rooli on STILissä keskeinen. Jäsenillä on päätäntävalta, jota tosin on luovutettu palkatulle henkilökunnalle yhä enemmän.

Tenholan perustamisidea eli ajatus kunnasta irrottautumisesta ja itsenäisen osuuskunnan perustamisesta syntyi henkilökunnan keskuudessa. Ulkopuolisen havainnoinnin mukaan keskeiseksi prosessissa muodostui päiväkodin johtajan henkilökohtainen rooli ja panos. Myös kunnan rooli oli merkittävä, eikä hanke olisi ilman kunnan tukea onnistunut vajaan puolesta vuodessa. Osuuskunta olisi voinut jäädä perustamatta, jos neuvottelut kunnan palveluostoista eivät olisi käynnistyneet.

Osuuskunnan perustamisajankohtana kunnassa harkittiin eräiden päiväkotipaikkojen lakkauttamista ja lasten siirtämistä niistä perhepäivähoitoon. Tämä saattoi olla yksi taustatekijä siinä, että kunta suhtautui hankkeeseen suopeasti. Kunta teki Tenholan kanssa määräaikaisen osuuskuntakokeilusopimuksen, jossa taloudellisten järjestelyjen ohella taattiin vanhemmille hoitopaikkojen pysyvyys ja työntekijöille mahdollisuus palata kunnan palvelukseen, jos kokeilu epäonnistuisi.

5.3 Kunnan ja hyvinvointipalveluosuuskunnan taloudelliset tavoitteet

PÄIVÄKOTIOSUUSKUNNAT RUOTSISSA

Kaikki toiminnalleen luvan saaneet ruotsalaiset päiväkodit ovat (1996) oikeutettuja kunnan tukeen, joka määrältään periaatteessa vastaa kunnan oman tuotannon kustannuksia. Tosin kunnan tuotantokustannusten laskeminen on Ruotsissa koettu yhtä vaikeaksi kuin Suomessakin.

Tutkimukset ovat antaneet viitteitä siitä, että vanhempien johtamat päiväkotiosuuskunnat ovat tuottaneet hoitoa kunnallisia päiväkoteja edullisemmin ja tarjonneet jäsenilleen halvempia lastenhoitopaikkoja. Kahdella tutkitulla alueella (Nackan kunta ja Skånen lääni) vanhempien johtamat päiväkotiosuuskunnat olivat edullisimpia. Myös henkilökunnan perustamat osuuskunnat olivat kunnallisia päiväkoteja halvempia, kun taas osakeyhtiöt olivat keskimäärin hieman muita kalliimpi vaihtoehto. Viranomaisten tekemät selvitykset antavat samansuuntaisia tuloksia: yksityiset päiväkodit ovat keskimäärin kunnallisia halvempia. (Küchen 1995.)

Pääkaupunkiseutuun kuuluvan Nackan päivähoidosta laaditun, vuonna 1995 julkistetun kustannusvertailun aineisto koottiin 117 kunnallisesta päiväkodista, 29 vanhempien johtamasta osuuskunnasta ja 9 osakeyhtiöstä. Päivähoidon hinta osoittautui seuraavaksi:

Päivähoidon tuottaja	Keskiarvohinta Rkr/vuosi
Kunta	68 810
Osakeyhtiöt	69 830
Osuuskunnat	61 632

Osuuskuntien päivähoitoon hinnan muodostumiseen on useampia selityksiä. Jäsenten aktiivisuus ja vapaaehtoistyö vaikuttavat kustannuksia alentavasti. Jäsenillä voi olla lasten hoitovuoroja, ja he huolehtivat hallinnollisista tehtävistä, tilojen kunnossapidosta ja siivouksesta; jäsenet voivat työskennellä osuuskunnan hyväksi 5 päivästä 5 viikkoon vuodessa. Kaikkien yksityisten päiväkotien henkilökunta on yleensä kunnan vastaavien yksiköiden henkilökuntaa pienempi. Yksityisellä sektorilla on yksi hoitaja 5,3:a ja kunnallisella sektorilla 4,6:tta lasta kohti. Kuntien omistamissa tiloissa toimivat osuuskunnat maksavat usein markkinoilla vallitsevaa vuokratasoa alhaisempaa vuokraa jne.

Osuuskunnat voivat tarjota myös päivähoitoa ostaville vanhemmille edullisimman vaihtoehdon. Skånen läänissä 27 päiväkotia koskeneen, vuonna 1993 julkistetun tutkimuksen mukaan päivähoitopaikka maksoi vanhemmille seuraavasti:

Päivähoidon tuottaja	Keskiarvohinta Rkr/kk
Kunta	(ei käsitelty)
Osakeyhtiöt	1 552
Osuuskunnat	1 083

Jäsenvanhempien keskenään sopima työ ja muu vapaaehtoistyö on yksi käyttäjäjäseneen maksamaa hintaa selittävä tekijä, eivät esimerkiksi yritysten vuokrat tai niihin saadut julkiset tuet. Osakeyhtiöiden tuotantoyksiköissä oli keskimäärin enemmän osastoja, kaksinkertaisesti lapsia osuuskuntiin verrattuna ja vähiten tilaa lasta kohden. (Statskontoret 1995; Kooperativt Utvecklingscentrum I Skåne 1993.)

Vanhempien mielipiteitä koskevien tutkimusten mukaan osuuskuntien edullisuus ei kuitenkaan ole ollut merkittävä motiivi sille, että vanhemmat perustivat päivähoito-osuuskunnan tai liittyivät sellaisen jäseneksi (esim. Unenge 1994; Bartley & Hansson 1994).

MUUT HYVINVOINTIPALVELUOSUUSKUNNAT RUOTSISSA

Kunnan osuuskunnasta saamaa hyötyä on tutkittu kehitysvammaisten osuuskuntien osalta. Niiden toiminnan tarkoituksena on vammaisen työllistäminen tai työmarkkinoille siirtäminen sekä päivätoiminnan tarjoaminen. Kehitysvammaisten vaihtelevat fyysiset ja psyykkiset ominaisuudet rajaavat mahdollisuuksia: työtä koskevia tavoitteita on ollut vaikeaa toteuttaa. Kuitenkin kunnat ovat saavuttaneet kehitysvammaisten osuuskuntien avulla vaihtelevia säästöjä, sillä osuuskunnat ovat tuottaneet kuntia edullisemmin päivätoimintaa. (Idéerna och verkligheten 1993.)

Kronbergin läänissä kunnallisista yksiköistä osuuskunniksi muutettujen noin 15 hammasklinikan kustannukset eivät olleet ainakaan kasvaneet muutoksen jälkeen. Klinikoiden toiminta arvioitiin osuustoiminnallisena taloudellisesti tehokkaammaksi kuin kunnallisena. Tapauksissa, joissa hammasklinikan toiminnan rahoitus tuli vain osittain julkiselta sektorilta ja muutoin muista lähteistä, osuuskunnista syntyi julkiselle sektorille taloudellisia säästöjä. (Lindkvist 1994, 95–100.)

Hyvinvointipalveluja tuottavien osuuskuntien jäsenten saavuttamaa taloudellista hyötyä tai hyödyn merkitystä jäsenille ei ole tutkittu yleistämiseen oikeuttavalla tavalla. Yksittäistapauksia tarkastellen esimerkiksi kotipalveluja tuottavissa henkilökunnan osuuskunnissa jäsenten palkka on ollut hieman kunnan vastaavien tehtävien palkkausta korkeampi, mutta vastaavasti jäsenten työtehtävät ovat voineet olla vaativampia ja laajempia. Itse työsuhde etuineen ja sosiaaliturvineen on nähty tärkeimmäksi henkilöstöosuuskunnan jäsenen hyödyksi. (Ks. Grut 1995, 24–25.)

Hyvinvointipalveluosuuskuntien tukeminen voidaan nähdä myös kunnalle kannustinvaikutusten kautta palautuvana hyötynä. Synnyttämällä kilpailua osuuskunnat voivat parantaa myös kunnan yksiköiden tehokkuutta. Tällöin taloudellista etua saavutetaan epäsuorasti oman tuotannon edistymisen kautta. Edellä mainittujen osuustoiminnallisten hammasklinikoiden ensimmäisten toimintavuosien jälkeen tutkimustulokset osoittivat, että myös kunnan johtamisessa hammasklinikoissa tehokkuus oli parantunut (Lindkvist 1994, 95–100).

Kunnan antamalla tuella ja vastaavasti osuustoiminnallisen yrittämisen riskeillä on epäilemättä olemassa taso, jossa kannustinvaikutus on parhaimmillaan.

On viitteitä siitä, että kunnan organisaatiosta itsenäiseksi erotettujen, kiinteästi kunnan alihankkijana toimineiden osuuskuntien tehokkuus ei ole olennaisesti muuttunut siitä, mitä se oli kunnan yksikkönä toimittaessa, joskin kunnat ovat yksittäistapauksissa voineet saada säästöjä tällaisten alihankkijoina toimivien kotija muiden palveluosuuskuntien toiminnasta. (Ks. Lefwerth & Nordström 1992, 59–65.)

TAPAUSTUTKIMUKSET STIL JA TENHOLA

STIL ilmoittaa, ettei sen tavoitteisiin kuulu kilpailu palvelujen edullisuudella vaan laadulla. Osuuskunta pyrkii käyttämään julkiselta sektorilta saamansa varat kuntaa tehokkaammin, mutta ylijäämää tai muita säästöjä osuuskunta ei tavoittele. Toiminta-ajatuksena on ollut kunnan vastaavien tuotantokustannusten suuruisella summalla hankkia jäsenille henkilökohtaisia avustajia, joiden toiminta vastaisi jäsenten odotuksia.

Aloittaessaan toiminnan osuuskunta teki tilaaja–tuottaja-sopimuksen Tukholman kunnan kanssa, jolloin toiminnan kustannuksia mitattiin. Kunnassa pidettiin esimerkiksi osuuskunnan hallinto- ja koulutuskustannuksia liiallisina, kun taas osuuskunnassa jäsenten kouluttaminen katsottiin keskeiseksi tehtäväksi. Neuvotteluissa kunta ei kyennyt selvittämään oman vastaavan tuotantonsa kustannuksia, joten kunnan ja osuuskunnan välinen erimielisyys toiminnan koh- tuullisista kustannuksista säilyi.

Nyt, vuonna 1996, kunta saa valtiolta tukea liikuntavammaisten palvelujen järjestämiseen. Joillakin tahoilla on arvioitu, ettei kunta pysty tuottamaan palveluja vastaavalla tukimäärällä, jota *STIL* saa. Tämä antaa aiheen uskoa, että osuuskunnan tuotanto on ollut kunnan palvelutuotantoa edullisempaa.

Jo ennen *Tenholan* päiväkotiosuuskunnan syntyä Mikkelissä oli tehty periaatepäätös, jonka mukaan kaupunki pitää omaa tuotantoaan ensisijaisena, mutta sen lisäksi ostaa yksityistä päivähoitoa ja tukee yksityisiä tuottajia. Ostopalvelujen käytön on laskettu tulevan kunnalle omaa tuotantoa jonkin verran edullisemmaksi, ja syntyvän kilpailun odotetaan hyödyttävän koko järjestelmää.

Kunta maksaa Tenholalle lasta kohden hoitoajan mukaan määräytyvän korvauksen ja korvaa huoneistomenot. Karkeasti arvioiden talous (vuoden 1995 tilinpäätösasiakirjat) muodostuu seuraavista pääeristä:

- kunnalta palveluostot, vuokratuki ja muut tuet n. 70 %
- hoitolasten vanhemmilta ja oheistuotannosta (ateriapalvelut yms.) n. 30 %.

Päiväkoti oli alun perin kunnan oma yksikkö, jonka talous oli erotettavissa muusta toimialasta. Kun toiminta jatkui tauotta osuuskuntamuotoisena, kunta pystyi ensimmäisen tilivuoden päätyttyä arvioimaan saaneensa säästöjä, mutta enintään 100 000 markkaa.

Osuuskunnan tilinpäätösasiakirjoista vuodelta 1995 (huoneistokustannus jätetty huomiotta) ja kunnan omista laskelmista voidaan arvioida päivähoitopaikkojen kustannukset.

Tuottaja	Päivähoitopaikka/ läsnäolopäivä	Kaupungin osuus kustannuksista
Tenhola	185,2 mk	136,1 mk
Mikkelin kaupunki	176,4 mk	167,1 mk

Kunnan oman laskelman mukaan Tenhola kattaa kuluistaan keskimäärin 41,90 mk/vrk hoitolasten vanhempien maksuosuudella ja oheistoiminnan tuotoilla, kun kunnan päivähoidossa vanhempien omavastuu on 25,15 mk/vrk.

Suurimman jäsenryhmän eli hoitolasten vanhempien saama taloudellinen hyöty Tenholan päiväkotiosuuskunnasta ei ole selkeä. Osuuskunnan aloittaessa toimintansa vanhemmille oli tärkeintä se, että heidän maksuvastuunsa pysyi samana kuin se oli ollut kuntaa kohtaan. Keväällä 1996 osuuskunnassa tarkistettiin maksujen tarve ja päädyttiin perimään kutakin hoidettavaa lasta kohden 1 500 mk/kk. Vanhempien kuluja pienentää vuoden aikana se, ettei maksua peritä Tenholan ollessa loma-aikoina suljettu.

Tenholalla ei ole merkittäviä mahdollisuuksia kilpailla hinnalla julkisen tai muun yksityisen tuotannon kanssa. Kustannuksia kompensoivaa, arvonlisäveron alaista lisätuloa edustavat ateriamyynti toiselle yksityiselle päiväkodille ja muutamalle lähiseudun vanhukselle sekä eräät musiikkileikkikoulun maksut. Kuluja pienentäviä yhteistyökumppaneita ei ole etsitty, mutta kunnasta irtautuessaan osuuskunta sai tavarantoimittajilta samat ehdot kuin kunnan yksikkönä. Kuluja korvaava jäsenten vapaaehtoistyö on alkuajoista vähentynyt. Lasten vanhemmilla on muiden velvoitteittensa ohessa vaikeuksia tehdä talkootyötä, ja aina läsnä oleva henkilökunta koki palkkatyön ja vapaaehtoistyön rajanvedon vaikeaksi.

Toisen jäsenryhmän eli henkilöstön saama taloudellinen hyöty toteutuu työsuhteen ja siihen liittyvien etujen ja sosiaaliturvan muodossa. Osuuskunnassa työsuhdeturva on heikompi kuin virkasuhteessa kuntaan, mutta osuuskunnaksi irtauduttaessa nuorehko henkilökunta ei pitänyt tätä ongelmana. Työaikojen ja palkkojen osalta työntekijät ovat kokeneet joustaneensa enemmän kuin kunnan palveluksessa tapahtuu, mutta sen vastapainoksi on tullut aiempaa mielekkäämpi ote työhön, ”tekemisen makua”.

5.4 Kunta ja hyvinvointipalveluosuuskunnan erityismahdollisuudet

PÄIVÄKOTIOSUUSKUNNAT RUOTSISSA

Ruotsissa vanhempien päiväkotiosuuskuntiin liittyneet vanhemmat pitävät usein tärkeänä osuustoiminnasta saamaan hyötynä sitä, että heillä jäsenenä on suuremmat vaikuttamisen mahdollisuudet kuin kunnallista päivähoitoa käyttäessään. Tutkimusten mukaan mahdollisuus aktiiviseen toimintaan ja vaikuttamiseen on ollut tärkeimpiä syitä osuuskuntien jäsenyyteen. Tämä viittaisi myös jäsenten keskinäisten sosiaalisten suhteiden merkityksellisyyteen, mitä tosin ei vielä ole tutkittu. (Unenge 1994; Bartley & Hansson 1994; Sundell et al 1991.)

Tyytyväisyyttä osuuskuntaan voidaan tarkastella jäseneksi liittymisen tavan ja ajankohdan mukaan. Mahdollisesti osuuskuntien perustajiksi ja jäseniksi valikoituvat vanhemmat, joille aktiivinen osallistuminen sopii. Vaikuttamismahdollisuutta korostavat tutkimustulokset tukevat tällaista valikoitumiseen perustuvaa selitysmallia. On myös mahdollista, että etenkin perustamisen jälkeen jäseneksi liittyvät eivät tunne osuustoimintaa, vaan että jäsenyyden jatkuessa osallistuminen ja vaikuttaminen koetaan myönteisiksi. Jälkimmäinen selitys saa vahvistusta siitä, että monet tutkittavat eivät ole voineet valita päivähoiton vaihtoehtoista, vaan ovat joutuneet ottamaan hoitopaikan ainoasta tarjolla olevasta, ja se on sattunut olemaan osuuskunta. (Ks. esim. Sundell & Bennet 1992.)

Päiväkotiosuuskuntien jäsenillä on tutkimusten mukaan selvästi enemmän myönteiseksi koettua valtaa ja vastuuta kuin kunnallisten päiväkotien palveluja käyttävillä. Silti tyytyväisyys itse tuotteeseen eli päivähoitoon on yhtä suurta osuuskunnissa ja kunnallisissa päiväkodeissa. Kunnallinen ja osuustoiminnallinen tuotantomalli nähdään likeisiksi; useimmat osuuskuntien jäsenet suhtautuvat myönteisesti kunnalliseen päivähoitoon samoin kuin kunnan palveluja käyttävät osuuskuntiin. (Bartley & Hansson 1994.)

Osuuskuntien tuottamat lastenhoitopalvelut vastaavat yleensä laadultaan kunnan palveluja. Osuuskunnissa on kunnalliseen päiväkotiin verrattuna hieman pienempi ja vähemmän koulutettu henkilöstö, mutta nämä erot ovat viime vuosina kaventuneet. Työaikojen osalta osuuskunnat eivät juuri poikkea kunnallisista päiväkodeista, joten perussyynä jäsenten tyytyväisyyteen voidaan pitää jäsenyyteen liittyvää vaikuttamismahdollisuutta. (Socialstyrelsen 1995.)

Ruotsissa kaikki halukkaat eivät ole saaneet kunnallista päivähoitopaikkaa lapselleen, ja tämä on kasvattanut yksityistä tuotantoa nopeasti. Osuuskuntia on perustettu eniten kunnissa, joissa on ollut eniten kunnallista lastenhoitopaikkaa hakeneita ja sitä vaille jääneitä vanhempia.

MUUT HYVINVOINTIPALVELUOSUUSKUNNAT RUOTSISSA

Tutkimusten mukaan mahdollisuus vaikuttaa on osuuskunnassa sekä henkilöstöettä käyttäjäjäsenille tyytyväisyyttä tuottava tekijä. Henkilöstön omistamassa osuuskunnassa jäsenet johtavat yritystä ja päättävät omista työtehtävistään. Käyttäjien osuuskunnassa jäsenet johtavat yritystä, palkkaavat työntekijät ja määräävät heille työtehtävät. Kumpikin ryhmä vaikuttaa myös itse tuotteeseen eli palveluun.

Henkilöstöosuuskuntien jäsenten työmotivaatiota on pidetty hyvänä. Hyvän työmotivaation suotuisaa vaikutusta itse lopputuotteeseen pidetään yleensä selvänä, joskaan henkilökunnan omistamien osuuskuntien tuottamien palvelujen laatua ei ole erikseen tutkittu. Tosin yksityisen tuotannon laatuun ja jatkuvuuteen on kohdistettu myös epäluuloa, mikä voi vähentää palvelujen käyttäjien turvallisuutta ja niin muodoin tyytyväisyyttä. (Ks. Lindkvist 1994; Grut 1995; Lefwerth & Nordström 1992.)

Kehitysvammaisten osuuskunnissa sekä henkilökunnan että kehitysvammaisten jäsenten tyytyväisyys on parantunut verrattuna kunnallisiin päiväkeskuksiin, joissa vammaiset olivat aiemmin olleet. Erityisesti tyytyväisyys on kasvanut osuuskunnissa, joissa jäsenet saivat työskennellä itsenäisesti erilaisissa teh-

tävissä, osallistua kykyjensä mukaan toiminnan suunnitteluun ja olla kodinomaisessa ympäristössä. (Idéerna och verkligheten 1993.)

TAPAUSTUTKIMUKSET STIL JA TENHOLA

*STIL*issä päätöksenteon demokraattisuus ja sen myötä jäsenten vaikuttamisen mahdollisuudet ovat toiminnan kannalta keskeisiä. Osuuskunnan perustaneiden liikuntavammaisten ideologisena tavoitteena oli mahdollisimman itsenäisen elämän varmistaminen. Eri tavoin tarkastellen voidaan arvioida, että osuuskunta on kyennyt toteuttamaan tarkoitustaan.

Osuuskunnan jäsenmäärä on kasvanut, ja jäsenet ovat olleet tyytyväisiä omaan aktiiviseen rooliinsa ja vaikuttamisen mahdollisuuksiinsa. Sen sijaan kasvun myötä kiinnostus asioiden hoitamiseen ja osuuskunnan johtamiseen on vähentynyt. Osuuskunnan avulla jäsenet ovat huolehtineet henkilökohtaisten avustajiensa hankkimisesta ja työsuhteen solmimisesta näiden kanssa, mutta he ovat jossakin määrin etäänntyneet yhteisöllisistä tehtävistä. Syystä tai toisesta jäsenet pyrkivät vetäytymään hallinnollisista vastuutehtävistä, jolloin palkatun henkilökunnan rooli vahvistuu.

Palvelujen puute tai riittämättömyys ei sinänsä johtanut STILin perustamiseen. Voidaan kuitenkin arvioida, että vammaisten keskuudessa on yleensä tyytymättömyyttä palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Tämä voi vastaavasti kasvattaa STILin jäsenten tyytyväisyyttä omaan osuuskuntaan ja sen toimintaan. (Socialstyrelsen 1994.)

Tenhola on toiminut vajaat kolme vuotta, eikä varsinaista jäsentutkimusta ole tehty. Osuuskunnan tarkoituksena on tuottaa kodinomaista päivähoitoa. Jäsenistöstä vanhempien ryhmän kannalta tämän tavoitteen voi arvioida toteutuneen, sillä kunnan suorittamassa laatututkimuksessa Tenholan tuotanto arvioitiin hyväksi. Haavoittumatonta jäsenten tyytyväisyys ei ole, minkä osoittaa pienekö kuuhunta keväällä 1996, jolloin osuuskunta päätti siirtyä perimään käyttäjäjäseniltä tasasuuruisen hoitomaksun.

Kuluttajilla ja hyvinvointipalvelujen käyttäjillä on yleensä halua vaikuttamiseen. Mikkelissä yksityisissä päiväkodeissa hoidettavien lasten vanhemmista yli 80 prosenttia koki saavansa vaikuttaa päivähoitoon, kun kunnallisen päivä- ja perhepäivähoidon puolella lähes puolet vanhemmista katsoi olevansa tätä mahdollisuutta vailla. Palvelua, toimintaa ja yhteistyötä koskeneessa tutkimuksessa yksityisistä päiväkodeista saatiin kauttaaltaan hieman parempia tuloksia kuin kaupungin päiväkodeista tai perhepäivähoidosta. (Mikkelin päivähoiton laadun seurantatulokset 1994–1996.)

Tenholassa jäsenten mahdollisuus vaikuttaa toteutuu ensisijaisesti arkisessa hoitajien ja vanhempien vuorovaikutuksessa. Osuustoimintaideologia ei korostu, vaan jäsenten ja hallituksen kokoontuessa etusijalla ovat olleet päivähoito ja yritystoiminnot. Yritysmuoto tuli lasten vanhemmille, henkilökunnalle ja kunnan edustajille tutuksi Tenholan perustamisen yhteydessä, mutta siitä ei alkukoulutuksen jälkeen ole juuri keskusteltu.

Tenholan toisen jäsenryhmän eli työntekijöiden vaikuttamisen mahdollisuudet ilmenevät niin, että työntekijöillä on kunnan palvelusuhteeseen verrat-

tuna itsenäisemmät mahdollisuudet suunnitella työtään ja toteuttaa suunnitelmiaan. Tosin esimerkiksi työaikojen ja palkkojen kohdalla vaikuttamismahdollisuudet ovat rajatut. Ensinnäkin työntekijät ovat yleensä vähemmistönä osuuskuntakokouksissa ja hallituksessa, jolloin on tarkoituksenmukaista pyrkiä lähimpään kaikkien hyväksyttävissä olevaan ratkaisuun. Toiseksi työntekijöillä, kuten lasten vanhemmillakin, on aina saatavilla tiedot osuuskunnan taloudesta, joka on toiminnan ensisijainen realiteetti. Talouden tuntemus tasoittaa niin työntekijöiden kuin hoitolasten vanhempienkin toiveita.

5.5 Julkisen sektorin vaikutus hyvinvointipalveluosuuskuntien kehitykseen

KUNTIEN VAIKUTUS HYVINVOINTIPALVELUOSUUSTOIMINNAN KEHITYKSEEN RUOTSISSA

Hyvinvointipalveluosuuskuntien kehittämisessä on julkisella sektorilla tärkeä rooli, vaikkakaan yksityisen tuotantosektorin kehitystä eri maissa ei voi ennustaa vain julkisen sektorin harjoittamasta politiikasta käsin, sillä avoimessa yhteiskunnassa on aina spontaania ja ennalta arvaamatonta inhimillistä toimintaa. Pohjoismaissa valtio ja kunnat ovat kuitenkin pyrkineet politiikallaan ohjaamaan elinkeinoelämää, joten osuuskuntien toimintaedellytysten tarkastelu edellyttää myös poliittisen taustan selvittelyä.

Ruotsissa osuustoiminnallisten päiväkotien kohdalla on selviä näyttöjä siitä, miten harjoitettu politiikka ja osuuskuntien kehittyminen ovat yhteydessä toisiinsa. Lainsäädäntö on yksi tärkeimmistä osuuskuntien kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä. Kunnallisen päivähoidon edistämiseen tähdännyt ja yksityisten, voittoa tavoittelevien päiväkotien perustamista haitannut lainsäädäntö vaikutti 1990-luvulle saakka. Vanhempien perustamalla osuuskunnilla oli kuitenkin eräänlainen erikoisasema, ja ne lisääntyivät jo 1980-luvulla. Lakisääteisten esteiden poistuttua kaikkien yksityisten päiväkotien määrä kolminkertaistui neljässä vuodessa. (Socialstyrelsen 1995a; Stryjan & Wijkström 1996.)

Elinkeinon harjoittamisen ja yrittämisen vapaus ei välttämättä johda osuuskunnan perustamiseen kaikilla palvelualoilla. Esimerkiksi vanhusten ja vammaisten palveluja tuottavia osuuskuntia on syntynyt vähän. Osuuskuntien syntyyn vaikuttaa myös markkinoiden joustavuus, sillä ilman yhteistyötä kunnan kanssa joillakin toimialoilla voi olla vaikeuksia saada riittävää, maksukykyistä asiakaskuntaa. Julkisten palvelujen suosio vaikuttaa myös: useimmat vanhukset pitävät edelleen kuntaa parhaana sosiaalipalvelujen tuottajana. (Socialstyrelsen 1995b, 16–17.)

Julkinen rahoitus on vaikuttanut voimakkaasti hyvinvointipalveluosuuskuntien kehittämiseen. Osuustoiminnallisten päiväkotien kohdalla tämä näkyy selvimmin. Kaikki toimintaansa luvan saaneet päiväkodit ovat oikeutettuja saman kunnan alueella yhtäläiseen julkiseen tukeen. Julkinen sektori on näin edistänyt yritysmuodoltaan erilaisten ja toiminnassaan erikoistuneiden päiväkotien perustamista. Samalla kunnat ovat päässeet kilpailuttamaan omia päivähoidon yksi-

köitään. Myös useimmat terveydenhuollon osuuskunnista ovat syntyneet julkisen sektorin myötävaikutuksella. Menettelyn taustalla on nähtävä hyvinvointivaltion suunnan muutos, jossa julkista sektoria halutaan pienentää tai ainakin leikata sen kasvu.

Kunnat ja osuuskunnat voivat tehdä osuuskuntia velvoittavia, mutta myös niiden toimintaa tukevia yhteistoimintasopimuksia tai liittää tällaisia ehtoja muihin sopimuksiin. Osuustoimintaa edistävää vaihtoehtoista tiedottamista ja erilaista koulutusta kunta voi tarjota osuustoimintaan soveltuville tai sitä suunnitteleville henkilöstö- ja asiakasryhmille. Nimenomaan tiedottamis- ja kouluttamistoiminnassa on Ruotsissa todettu kuntien kesken eroja. (Ks. Lieberg & Engström 1987; Unenge 1987.)

Ruotsissa osuuskuntien syntyyn vaikuttavista suhdanteista näyttäisi kunnassa harjoitettava puoluepolitiikka olevan talouspolitiikkaa merkittävämpi. Vasemmistopuolueiden johtamissa kunnissa on oikeistujohtoisiin kuntiin verrattuna vähemmän yksityistä palvelutuotantoa ja myös vähemmän hyvinvointialan osuuskuntia. Kuitenkin kaikki suurimmat puolueet ilmoittavat tukevansa osuustoiminnallisten vaihtoehtojen kehittämistä. Kuntien myönteisen suhtautumisen on todettu edistäneen osuuskuntien syntyä ja menestymistä. (DS 1995:25.)

KUNTIEN VAIKUTUS HYVINVOINTIPALVELUOSUUSTOIMINNAN KEHITYKSEEN SUOMESSA

Suomessa kuntien suhtautuminen yksityisiin hyvinvointipalvelualan yrityksiin on vielä selkiintymätöntä. Eri kuntien luottamushenkilöillä ja johtavilla viranhaltijoilla on erilaiset yhteiskunnalliset, puoluepoliittiset ja ammatilliset näkemykset ja samalla erilaiset valmiudet siirtyä valtionosuusuudistuksen tarjoamien vaihtoehtojen käyttämiseen. Kuntien palveluja tuottavan henkilöstön yleinen suhtautuminen sitä vastoin noudattelee aiemmissa julkisen sektorin kasvua koskeneissa tutkimuksissa todettua, eli se on vielä omaa asemaa suojeleva (Alestalo 1991; Kovalainen et al. 1996; Andersson ja Simonen 1996).

Kuntien keskeinen väittäjä yksityisen tuotannon vaihtoehtoa torjuttaessa on, etteivät yksityiset tuottajat kykene kilpailemaan kuntien saavuttamien mitatakaavaetujen kanssa eivätkä tuottamaan hyvinvointipalveluja kuntia edullisemmin.

Väitteittensä tueksi kunnat eivät tähän saakka ole kyenneet esittämään riidattomia laskelmia, sillä ei ole olemassa valtakunnallisesti hyväksyttyä sopimusta siitä, miten kunnan oman tuotannon hinta määritellään. Epäselvää on, mitä välillisiä kustannuksia eli kunnan organisaation yleiskustannuksia ja minkä laajuisina vyörytetään lopputuotteen hintaan tai miten otetaan huomioon pääomakustannukset. Huomiotta eivät voine jäädä lainsäädännön tukema julkisen organisaation arvovalta ja kansalaisten verovaroilla hankittu kunnan keskushallinnon maksuvarmuus. Viimeksi mainituista niin vanha kuin vasta perustettukin kunnallinen tuotantoyksikkö saa etua, jonka yksityinen tuottaja saavuttaa vain pitkäaikaisen toiminnan ja kalliin mainonnan ja markkinoinnin avulla.

Kunnan suhtautumisen merkityksestä hyvinvointipalvelualan osuuskuntien kehitykseen ei ole tehty Suomessa tutkimusta. Lehtikirjoitusten valossa sekä Ten-

holan päiväkotiosuuskunnan (liite 2) ja eräiden muiden osuuskuntien tarkastelun (Miettinen ja Partanen 1995; Koski 1996) pohjalta on arvioitavissa, että ainakaan kaikkia nyt toimivia osuuskuntia ei olisi perustettu ilman kunnan tukea ja myötävaikutusta.

6 Yhteenveto hyvinvointipalvelutuotannon osuustoiminnallisesta ratkaisumallista

6.1 *Hyvinvoinnin edistäminen osuustoiminnallisella palvelutuotannolla*

Perinteiset osuuskunnat ovat yleensä syntyneet parantamaan jäsenten asemaa sellaisilla toimialoilla, jotka ovat kaupallisen kilpailun piirissä. Tällöin osuustoiminta, sen ihmisläheiset arvot ja demokraattinen päätöksentekomalli ovat luoneet vastapainoa kovista taloudellisista arvoista käynnistyville markkinoille. (Luku 3.1.)

Hyvinvointipalveluja tuottavat uusosuuskunnat ovat perinteisiin osuuskuntiin verrattuina erilaisessa asemassa. Niiden kilpailuympäristöä hallitsee julkinen valta, lähinnä kunnallinen hyvinvointipalvelutuotanto. Samalla hyvinvointipalvelualan osuuskunnat ovat osa julkista palvelujärjestelmää, sillä julkinen sektori valvoo niiden toimintaa ja usein tavalla tai toisella rahoittaa niitä julkisista verovaroista tai tukee muutoin. (Luvut 3 ja 4.)

Hyvinvointipalvelualan osuuskuntien ensisijaisena tehtävänä ei siis ole jäsenten ja kuntalaisten etujen turvaaminen kaupallisilla markkinoilla vallitsevia puutteita ja epäkohtia vastaan, vaan ne pyrkivät täydentämään julkista palvelujärjestelmää ja suojaamaan jäseniään julkisilla, sosiaalisilla markkinoilla ilmeneviltä puutteilta ja tulevaisuuden uhkilta. Taustalla ovat julkisten varojen niukkuus ja menojen säästäminen: kunnat eivät enää totutuin tavoin kykene työllistämään alan ammattilaisia. On olemassa vaara, että kunnallinen tuotanto heikentyy joko niin, ettei palveluja tuoteta riittävästi tyydyttämään kasvavaa tarvetta tai niin, etteivät palvelut vastaa laadultaan tai muilta ominaisuuksiltaan käyttäjien tarpeita. (Luku 3.3.)

Palvelualan uusosuuskunnat edistävät kunnassa hyvinvointia. Palvelujen käyttäjien ja/tai alan ammattilaisten omistamina osuuskunnat tarjoavat kunnassa taloudellista hyvinvointia lisäävää palkkatyötä ja kuntalaisten hyvinvointia edistäviä palveluja. Kuitenkin tämän mallin kokeilu on vasta aivan alussa. Sen moninaiset mahdollisuudet odottavat vielä keksijöitä ja kehittäjiä, mutta myös toiminnan edistäjiä ja tukijoita. (Luvut 5.1 ja 5.5.)

Esimerkiksi maaseututaajamiin viime vuosina perustettuja kehittämissosiuuskuntia voidaan luoda myös sellaisiin kaupunginosiin, jotka sijaintinsa, väestörakenteensa tai muun syyn vuoksi uhkaavat syrjäytyä kunnan kehityksestä. Kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia avopalveluja ja väestön erityisryhmille tarkoitettuja palveluja tuottaville erikoistuneille ja pienille, yksilölliseen tuotantoon kykeneville osuuskunnille näyttäisi olevan kasvavaa tarvetta. Hyvinvointipalvelualan ammatinharjoittajat voivat osuuskunnissa yhdistää voimavaroja, jakaa riskejä ja varmistaa näin kunnan ja kuntalaisten kannalta tärkeää toiminnan vakavuutta ja jatkuvuutta.

6.2 Osuustoiminnallisen mallin soveltuvuus hyvinvointipalvelualalle

Osuustoiminnan voittoa tavoittelematon luonne luo eettisesti kestävä perustan yritysmuodon soveltuvuudelle hyvinvointipalvelujen tuotantoon. Osuustoiminnan sosiaalipoliittisia tavoitteita ovat toiminnan turvallisuus, jatkuvuus ja varmuus, ja sen arvoja ovat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, sosiaalisuus ja solidaarisuus. Näistä lähtökohdista voidaan osuuskunnan soveltuvuutta hyvinvointipalveluihin arvioida esimerkiksi seuraavasti:

– Osuuskunnan tarkoituksena on jäsentensä talouden tukeminen, joten sen tuottamat palvelut pyritään tarjoamaan käyttäjälleen mahdollisimman edullisesti. Palveluja ostava kunta hyötyy tästä. Palveluja hinnoitellessaan osuuskunnan ei tarvitse ottaa huomioon pääoman sijoittajien voitto-odotuksia, jolloin kunta palveluja ostaessaan ei kustanna voitto-osuuksia. Palvelun hinta kattaa ensisijaisesti kustannukset. Osuuskunnan menestyminen tarkoittaa sitä, että se kykenee toimimaan kannattavasti eli suoriutumaan kaikista menoistaan ja karuttamaan itselleen lain mukaista vararahastoa. (Luvut 2.3; 3.2 ja 4.1.)

– Osuuskunnan tarkoituksena ei ole pääoman sijoittajien voiton maksimointi, joten toiminnan vakavuutta uhkaavien riskien ottaminen ei ole tarpeen. Osuuskunnassa jäsenet keskittyvät vain toiminnan tarkoitukseen eli palvelujen tuottamiseen jäseniä hyödyttävällä tavalla. Riskien välttäminen voi tarkoittaa pidättäytymistä vieraan, kalliin pääoman hankkimisesta tai toiminnan hallitsemattomasta laajentamisesta. (Luku 3.2.)

– Osuuskunnan jäsenyys ja siihen liittyvät oikeudet eivät ole vapaasti rahaksi muutettavissa eivätkä siirrettävissä, joten nopean hyödyn tavoittelijat eivät uhkaa toiminnan jatkuvuutta. Osakemarkkinoilta tuttu osake-enemmistön ja määräysvallan hankkiminen ja sen avulla yrityksen talouden tuhoaminen ei ole osuuskunnassa mahdollista. Pieni tai kohtuullinen osuusmaksu ei johda pääoman tuottovertailuihin, joten osuuskunnan taludentilan heikentyessä jäsenten ei odoteta pääoman sijoittajien tavoin vetäytyvän toiminnasta vaan antavan osuuskunnan taloudelle aikaa elpyä. (Luku 3.2.)

– Osuuskunnassa jäsen voi vaikuttaa suoraan yrityksen kaikkeen toimintaan, sillä jäsenen oikeudet ja velvollisuudet eivät vaihtelee yritykseen sijoitetun pääoman suuruuden mukaan. Jäsenellä on osuuskuntakokouksessa yksi ääni riip-

pumatta maksettujen osuuksien määrästä. Pienessä hyvinvointipalveluosuuskunnassa jokainen jäsen voi vaikuttaa osuuskunnan yritys- ja liiketoimintaan, tuotantotapoihin ja lopputuotteeseen eli palveluun. Tätä mahdollisuutta pidetään palvelualoilla tärkeänä. Tutkimusten mukaan vaikuttamisen mahdollisuus on yhteydessä tyytyväisyyteen palvelun tuottajaa kohtaan ja samalla haluan maksaa palveluista. (Luvut 2.1; 3.2 ja 5.2.)

– Osuuskunnan jäsenyys on vapaa ja avoin, joten myös kunta voi liittyä jäseneksi ja varmistaa siten alueensa hyvinvointipalvelutuotannon jatkuvuutta. Jäsenyyden myötä kunnan edustajaksi valitulla on osuuskuntakokouksessa yksi ääni. Tällaisen äänivallan käyttö tai yhden jäsenosuuden maksaminen ei välttämättä johda kilpailutilanteen vääristymiin vaihtoehdoisen tuotannon toisten yritysten kannalta. Kunnan lakisääteisen palvelutarjonnan kannalta osuuskunnan toiminnan varmuudella on merkitystä silloin, kun vaihtoehtoinen tuotanto häiriintyy tai loppuu ja kunta itse joutuu perustamaan uutta tai kasvattamaan entistä tuotantoaan. (Luvut 4.4 ja 5.)

– Palvelujen käyttäjille oma osuuskunta vapaine ja vaihtuvine jäsenyyksineen merkitsee joustavaa vaihtoehtoa usein lyhytjaksoisten, tietyn elämänvaiheen kattavien hyvinvointipalvelutarpeiden tyydyttämiseen. Käyttäjäjäsen sitoutuu osuuskuntaan henkilökohtaisten palvelutarpeittensa mukaan. Osuuskunnasta eroaminen ei johda erityisiin omaisuusjärjestelyihin ja verotuksellisiin seurauksiin, ja vastaavasti valmis osuuskunta jää seuraavien jäsenten hyödynnettäväksi. (Luku 3.3.)

– Hyvinvointipalvelualan ammattilaisille oma osuuskunta edustaa mahdollisuutta omaehtoiseen työllistymiseen. Jo ammatillisen koulutuksensa perusteella henkilöstöjäsenet pitävät tärkeänä asiakaslähtöistä, joustavaa palvelutuotantoa. Osuuskuntaa johtaessaan he määräävät myös tuotannon tavoista ja työnsä järjestämisestä. (Luvut 3.3 ja 5.)

6.3 Osuustoiminnallisen hyvinvointipalvelutuotannon hyödyt

Kunnan hyvinvointipalvelualan osuuskunnasta saama hyöty muodostuu monin tavoin. Kuntaan karttuvaa hyvinvointia edustavat osuuskunnan tarjoamat työpaikat. Osuuskuntien tuottamia hyvinvointipalveluja ostamalla tai toimintaa tukemalla kunta voi säädellä omaa tuotantoaan ja organisaationsa kokoa. Epäsuoraa hyötyä saavutetaan myös syntyvän kilpailun myötä, sillä kilpailun nähdään parantavan ja tehostavan koko alueen ja myös kunnan omaa palvelutuotantoa. (Luvut 5.3 ja 5.4.)

Hyvinvointipalvelualan osuuskunnista kunnille kertyvä taloudellinen hyöty mitataan vertailemalla sitä, onko järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ostaminen osuuskunnalta tai osuuskunnan toiminnan tukeminen kunnalle edullisempaa kuin perustaa tai laajentaa omaa tuotantoa. Eräät ruotsalaiset tutkimukset osoittavat osuuskuntien tuotannon ostamisen tulevan kunnille omaa tuotantoa edullisemmaksi. Mikkelissä Tenholan päiväkotiosuuskunnan ensimmäisen tilikauden jälkeen kunta pystyi arvioimaan osuuskuntakokeilusta saamansa hyödyn. Mikkelissä on todettu yleensä yksityisen päivähoitotuotan-

non ostamisen ja tukemisen tuovan kaupungille jonkin verran taloudellista hyötyä, joskin kunnassa katsotaan, että julkista ja yksityistä tuotantoa ei voi vertailla ja asettaa vastakkain yksinomaan taloudellisin perustein. (Luku 5.3; liitteen 2 luvut 2.3 ja 2.4.)

Jäsenten hyvinvointipalvelualan osuuskunnista saama hyöty ei ole aina taloudellista. Tässä tutkimuksessa esimerkkinä olevassa suomalaisessa lasten päivähoito-osuuskunnassa vanhemmat eivät saavuta selkeää taloudellista hyötyä kunnan palveluun verrattuna, joskin päiväkodin sulkeminen tiettyinä lomakausina aiheuttaa sen, että joidenkin ammattien edustajille osuuskunnan tuottama palvelu voi olla kunnallista edullisempaa. Ruotsalaisessa tutkimuksessa päivähoiton hintaa vanhemmille on verrattu vain osuuskuntien ja osakeyhtiöiden kesken. Niistä osuuskuntien tuotanto oli edullisempaa. Työ- ja henkilöstöosuuskunnissa jäsenten palkkojen ja muiden työsuhde-etujen ei voida olettaa muodostuvan ainakaan olennaisesti julkisen sektorin tarjoamia etuja paremmiksi. (Luku 5.3.)

Ruotsissa osuuskuntien suosio niiden jäsenten ja asiakkaiden keskuudessa selittyy muilla tekijöillä kuin taloudellisuudella. Merkittävä myönteinen tekijä on yksittäisen jäsenen mahdollisuus vaikuttaa monipuolisesti (luku 5.4). Mahdollisuus osallistua toiminnan suunnitteluun ja valvoa toimintaa on yksi laatu-tekijä, joten palvelun käyttäjäjäsenen saamaksi hyödyksi on katsottava palvelun toivottu laatu ja työntekijäjäsenen saamaksi hyödyksi työsuhteen laatu, johon työntekijä voi vaikuttaa. Tällöin laatua tarkastellaan monien tekijöiden kokonaisuutena.

6.4 Hyvinvointipalvelujen järjestämisvelvollisuuden vaikutus palveluosuuskunnan rahoitukseen

Pienillä uusosuuskunnilla voi olla vaikeuksia kartuttaa omaa pääomaa ja saada käyttöönsä vierasta pääomaa (luku 4.1). Hyvinvointipalvelualan osuustoiminnassa pääoman saannin vaikeuksille ei tule antaa suhteetonta painoarvoa. Yhteiskunnassa esiintyy tarvetta erityisesti avo- ja tukipalveluista, joiden tuottaminen ei yleensä vaadi mittavia investointeja. Toisaalta kuntien supistaessa omaa tuotantoaan niillä on tarjota vaihtoehtoisille tuottajille toimitiloja, kalustoa ja laitteita.

Hyvinvointipalveluja tuottavan osuuskunnan on hankittava tulorahoituksensa alalla toimivien toisten yritysten tavoin. Kolmannella sektorilla toimivien yritysten tulorahoitus on sekoitus julkisella ja yksityisellä sektorilla toimivien yhteisöjen rahoitusmalleista. Tulot muodostuvat palvelujen käyttäjiltä perittävistä maksuista, mahdollisesta varsinaista toimintaa tukevasta oheistuotannosta ja usein kunnalta saatavista maksuista tai markkamääräisistä tuista. Näiden lisäksi osuuskunnissa voi esiintyä kuluja pienentävää, kirjanpidon ulkopuolelle jäävää jäsenten vapaaehtoistyötä ja julkista, esimerkiksi vuokratukea, joka ei vapaudu yrityksen yleisiksi käyttövaroiksi. (Luvut 4.2 ja 4.3.)

Kunnan hyvinvointipalvelualan osuuskunnalle antamaa taloudellista tukea ja palvelujen ostamista osuuskunnalta voidaan perustella hallitusmuodon ja erityislainsäädännön määräyksillä järjestää hyvinvointipalveluja. Näiden palvelujen

järjestämiseksi väestöltä kerätään veroja. Silloin, kun kunnan oma tuotanto ei ole riittävää, sen on lakisääteiset velvoitteet täyttääkseen ostettava vaihtoehtoista tuotantoa sitä kuntalaisille tarjotakseen.

Kolmannen sektorin yrityksille yleensä, myös osuuskunnille, on julkisen sektorin taloudellinen tuki monissa tapauksissa välttämätön. Kunnan oma palvelutuotanto kustannetaan verovarolla, ja käyttäjältä eli veronmaksajalta peritään usein vain nimellinen omavastuuosuus. Omavastuun suuruus ohjaa kysyntää ja vaikuttaa kilpailuun. Silloin, kun vaihtoehtoista tuotantoa tarvitaan täydentämään julkista tarjontaa, tulisi sitä tai sen käyttöä tukea niin, että myös käyttäjän eli kuntalaisen suorittamalle hinta-laatu-suhteen arvioinnille on vertailukelpoinen lähtökohta. Vertailtaessa on otettava huomioon vaihtoehtoisen tuotannon kilpailutekijät – kuten erikoistuneisuus, yksilöllisyys, korkea laatu, hyvä saatavuus – joiden kustantamista tai tukemista ei sinänsä voitane katsoa kunnan velvollisuudeksi.

6.5 Lopuksi

Hyvinvointivaltion julkinen palvelujärjestelmä on perustunut talouden suotuisaan kehitykseen, säätelyyn ja ohjaukseen, ja se on edustanut pitkäjänteisyyttä ja vakaavuutta. Sen avulla on tavoiteltu mahdollisimman laajaa tasa-arvoa, ja se on taannut sekä palvelujen käyttäjille että niiden tuottajille oikeusturvaa, jollaista Pohjoismaiden ulkopuolelta tuskin löytyy. Tiukkaan talouteen, vapauteen ja sopimukseen perustuva hyvinvointiyhteiskunnan kuntakohtainen pluralistinen palvelujärjestelmä ei vastaavaan yltäne. Sitä vastoin odotetaan, että uuden järjestelmän eduiksi muodostuvat tuloksellisuus ja joustava asiakaskeskeisyys.

Vaihkaista siirtymistä pluralistiseen tuotantojärjestelmään on monissa kunnissa havaittavissa. Siirtyminen ei välttämättä ole tapahtunut kuntasuunnittelun, periaatepäätösten tai poliittisten ohjelmajulistusten jälkeen, vaan kuntatalouden ajankohtaisista ongelmista selviämiseksi mahdollisimman nopeasti. Palvelujen tarjonnan vakaus ja uuden järjestelmän tehokas hyödyntäminen kuitenkin edellyttävät, että kunta hahmottelee oman mallinsa alueensa hyvinvointipalvelujen järjestämiseksi ja määrittelee suhteensa vaihtoehtoihin tuottajiin. Siten suhtautuminen esimerkiksi osuustoiminnalliseen tuotantoon edustaa kunnassa sosiaalipoliittista linjanvetoa.

Itse asiassa kunnassa olisi muotoiltava uusi julkisen hyvinvointipalvelujärjestelmän verkosto, johon kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomat, vaihtoehtoiset tuottajat liittyvät. Samalla eri tuottajien roolit ja vastuut tulisi selkeyttää. Edellytyksenä on, että eri osapuolet ja päätöksentekijät löytävät riittävän yhtenäiset perusteet hyvinvointipalvelujen julkisen ja yksityisen tuotannon kustannusten laskentatavoille ja palvelujen laadun mittaamiselle. Tällöin julkisen ja yksityisen tuotannon vertailu on luotettavalla pohjalla ja siten eri osapuolten hyväksyttävissä.

Kunta voi alueellaan vaikuttaa merkittävästi osuustoiminnallisen hyvinvointipalvelutuotannon kehittymiseen. Se voi ohjailla osuuskuntien syntyä, tiedottaa ja järjestää koulutusta. Se voi liittyä myös osuuskunnan jäseneksi ja jäsenenä valita edustajansa osuuskuntakokouksiin.

Kunnan ja hyvinvointipalvelualan osuuskunnan suhde on herkkä. Taloudellinen riippuvuus kunnasta voi synnyttää osuuskunnan jäsenissä epävarmuutta politiikan ja julkisen talouden suhdanteiden vaihdellessa. Alun perin julkiselle sektorille suuntautuneiden hyvinvointipalvelualan ammattilaisten omistama osuuskunta samoin kuin tiedoiltaan ja taidoiltaan erilaisten palvelujen käyttäjien omistama osuuskunta voi olla helposti kunnan ohjailtavissa. Kuitenkin osuustoiminnalta edellytetään itsenäisyyttä, ja jäsenten on hallittava osuuskuntaa. Mikäli kunta haluaa merkittävästi ohjailta osuuskunnan toimintaa, menetetään joustavuutta ja yrittämisen vapaus: osuuskunta voidaan mieltää kunnan organisaatioon kuuluvaksi.

Sekä kunnan että kuntalaisten kannalta tärkeintä ovat hyvinvointipalvelun laatu ja palvelusta maksettavaksi koituva kustannus, ei se, kuka palvelun tuottaa. Osuuskunnilla on tässä tutkimuksessa kuvattuja keinoja tuottaa palveluja taloudellisesti. Käyttäjien kokemaan palvelun laatuun taas vaikuttaa tuotannon käyttäjäkeskeisyys. Osuuskunnissa jäsenellä on demokraattiseen päätöksentekoon perustuva mahdollisuus vaikuttaa palvelun tuotantotapoihin ja niin muodoin lopputuotokseen ja siihen, että palvelun laatu on toivottu. Jäsenet myös valvovat laatua ja toteuttavat näin kansalaisvalvontaa.

Tähän yhteenvetoon on tutkimusaineistosta koottu perusteet, joiden nojalla tutkimuksen tekijät suosittelevat kuntien luottamushenkilöille sekä viran- ja toimenhaltijoille hyvinvointipalvelujen osuustoiminnallista tuottamismallia yhdeksi ratkaisuksi kuntien palvelutuotannon ongelmiin. Tutkijat katsovat, että osuustoiminnallinen tuotanto soveltuu täydentämään ja tukemaan kunnan hyvinvointipalvelujärjestelmää. Hyvinvointipalveluosuuskuntien liittäminen kunnan palveluverkostoon on luontevaa jo kunnan ja osuuskunnan samankaltaisen demokraattisen toimintamallin sekä jäsenten etuja tavoittelevan luonteen vuoksi.

Tutkimuksesta tarkemmin ilmenevin edellytyksin hyvinvointipalvelualan osuustoiminta voi tuoda kunnalle paitsi suoraa taloudellista hyötyä myös syntyvien työpaikkojen osalta kertautuvaa hyvinvointia. Epäsuorasti osuustoiminta voi hyödyttää kuntaa syntyvän kilpailun avulla, minkä katsotaan tehostavan myös kunnan omaa tuotantoa. Kuntalaisille osuuskunnat edustavat omaehtoista hyvinvointia kasvattavaa palvelutuotantoa ja työllistymistä.

1 STIL – Stockholmskooperativet för Independent Living

1.1 Osuuskunnan esittely

YLEISTÄ

STIL on liikuntavammaisten osuuskunta, jonka tavoitteena on auttaa jäseniä itseenäiseen ja hyvään elämään lähinnä henkilökohtaisiin avustajiin liittyvien tehtävien osalta. Työnantajan roolia tukevan koulutuksen ja avun myötä pyritään edistämään jäsenten omaa aktiivisuutta ja itsenäistä elämänhallintaa. Jäsenet valitsevat itsenäisinä työnantajina heitä avustavat työntekijät. Osuuskunnan jäsenyys tarjoaa laajat mahdollisuudet vaikuttaa avun laatuun, mutta vastaavasti se lisää jäsenten velvollisuuksia ja vastuuta. (SOU 1993.)

Osuuskunnan perustamisen voidaan katsoa johtuneen liikuntavammaisten tyytymättömyydestä kunnallisten palvelujen laatuun ja niihin vähäisiin vaikuttamisen mahdollisuuksiin, jotka heille heidän omia asioitaan ratkaistaessa suotiin. Osuuskunnan tavoitteena oli saada liikuntavammaisille jäsenille oikeus päättää itse, mistä ja miten he hankkivat henkilökohtaiset avustajansa.

Osuuskuntaa ohjaavat kansainvälisen Independent Living -liikkeen toimintaperiaatteet, joiden mukaan vammaisilla on oikeus päättää omista elinolosuhteistaan. Toiminnan käynnistymisen perustana ei siis ollut palvelujen heikko saatavuus, vaikka joidenkin tutkimusten mukaan tyytymättömyyttä on ollut myös palvelujen määrään (Socialstyrelsen 1994a). Osuuskunta on kuitenkin tukenut myös jäsenten vaatimuksia palvelujen lisäämiseksi, mikäli avun tarvetta on pidetty saatua apua suurempana.

Osuuskunnan tehtävänä on liikuntavammaisen jäsenen kouluttaminen, tukeminen ja avustaminen työnantajatehtävässä. Lisäksi uudet jäsenet saavat vanhemman jäsenen tukihenkilökseen. Osuuskunta ei siten kunnan tavoin järjestä henkilökohtaisia avustajia, vaan pyrkii luomaan sellaiset olosuhteet ja antamaan sellaista tietotaitoa, että liikuntavammaiset jäsenet itse kykenevät arvioimaan tarpeensa ja tekemään päätöksensä. Tavoitteena on kehittää toiminta vaihtoehdoksi

kunnallisille palveluille, mutta tarkoituksena ei ole sinänsä korvata kunnan järjestämiä palveluja. (SOU 1993; Vargas 1996; Hansson 1996.)

Osuuskunnan tehtäviä suunniteltaessa on päätetty olla järjestämättä vapaa-ajan toimintaa liikuntavammaisille. Menettelyllä pyritään estämään liikuntavammaisten syrjäytymistä muun väestön vapaa-ajan toiminnasta. (Kratzka 1996.)

HISTORIA

Liikuntavammaisten edellä mainitun kaltaisen toiminnan suunnittelu alkoi vuonna 1983. Tavoitteena oli saada sosiaalihuoltolaitokselta rahoitusta kokeiluun, jossa vammaiset olisivat omien avustajiensa työnantajia. Tarkoituksena oli osoittaa, että liikuntavammaisten itsensä ohjaama toiminta voi tuottaa hyvälaatuisia palveluja taloudellisesti. Suunnitelma kariutui, sillä sitä vastustivat mm. perinteiset vammaisjärjestöt, työntekijäjärjestöt ja Tukholman sosiaalivirasto.

Tämän jälkeen mukaan tuli STIL. Vuonna 1987 STIL ja 6 kuntaa aloittivat silloisen avustavan sosiaaliministerin tukemana kokeilun, johon osallistui 22 liikuntavammaista, jotka tarvitsivat henkilökohtaista avustajaa. Vuonna 1989 toiminta vakiintui mm. Tukholmassa, ja vaikka sitä edelleen myös vastustettiin, se sai jo poliittista kannatusta. Toiminnan rahoituksellinen ja oikeudellinen perusta muuttui vuonna 1993, jolloin eduskunta hyväksyi uuden lain avustajakorvauksista. Lain mukaan avustajiin oikeutetut liikuntavammaiset saavat itse päättää avustajiensa hankkimisesta.

Vuonna 1996 STILillä on noin 160 jäsentä. Rahoitus perustuu kahteen lisäksi avustukseen, jotka kuvataan myöhemmin.

TOIMINTAIDEOLOGIA

Toiminnan pohjana on 1970-luvulla USA:ssa syntyneen Independent Living -liikkeen tasa-arvovaatimukseen perustuva ideologia. Vammaisten katsotaan tulleen syrjityiksi yhteiskunnassa, ja liikkeen tavoitteena on saada vammaiset tasa-vertaisiksi muiden kansalaisten kanssa. Tavoitteena on vaatimalla muutoksia varmistaa oikeus yhteiseen koulutukseen muiden kansalaisten kanssa ja oikeus koulutusta vastaavien työpaikkojen saamiseen ja vapaaseen liikkumiseen mm. yleisissä kulkuneuvoissa.

Liikuntavammaisten henkilökohtaisten avustajien tarvetta korostetaan, mutta pääkeinona vammaisten elämänlaadun kohentamisessa pidetään yleisten toimintaedellytysten parantamista eri olosuhteissa sen sijaan, että vammaisille luotaisiin omat toimintaympäristönsä ja heidät eristettäisiin muusta yhteiskunnasta. Tavoitteena on myös sairaus-leiman poistaminen. Liikuntavammaisen ei katsota olevan peruste muun kuin liikkumiseen tarvittavan avun saamiseen. Independent Living -liikkeen ja perinteisten vammaisjärjestöjen tavoitteet eivät aina vastaa toisiaan.

Liike vastustaa vammaisten alisteista asemaa avunantajiin nähden ja nk. asiantuntijoiden ylivaltaa. Tästä syystä osuuskunnan jäsenet asetetaan avustajiensa työnantajiksi ja työnohjaajiksi. Osuuskunta suosittelee palkkaamaan avustajiksi henkilöitä, joilla ei ole alan koulutusta, millä pyritään murtamaan nk. asiantuntijavaltaa.

Toisena esikuvana osuuskunnan toiminnalle on mainittu tanskalainen järjestelmä. Siinä palvelujen käyttäjät saavat kunnalta rahoitusta, jonka avulla he itse ovat voineet ryhtyä henkilökohtaisten avustajiensa työnantajiksi.

MIKSI OSUUSKUNTAMUOTO VALITTIIN?

Liikuntavammaisten toimintaa vuonna 1983 suunniteltaessa ei osuuskuntamuoto ollut esillä, vaan tuolloin toimintaa varten perustettiin aatteellinen yhdistys (ideell förening). Myöhemmin osuuskunnaksi rekisteröitymiseen vaikutti tavoite saada laajaa poliittista hyväksyntää. Osuuskunnaksi muuttuminen saattoi vaikuttaa suotuisasti mm. sosiaalidemokraattisen puolueen suhtautumiseen (Kratzka 1996).

Osuuskuntamuodolla voidaan kuitenkin katsoa olleen keskeinen merkitys toiminnan kehittymisessä. Osuustoiminnan ja Independent Living -liikkeen arvot ovat suurelta osin yhdenmukaiset. Molemmissa on mm. yhteistoiminnan avulla pyritty parantamaan jäsenten elinolosuhteita. Osuuskunta sai alussa myös taloudellista tukea yhdeltä perinteiseltä osuuskunnalta.

1.2 Osuuskunnan jäsenet

Osuuskunnan äänioikeutettuina ja luottamustehtäviin kelpoisina jäseninä voivat olla vain liikuntavammaiset palvelujen käyttäjät, jotka ovat saaneet päätöksen avustajien palkkauksen korvauksesta joko kunnalta tai vakuutus Kassalta. Edellytyksenä on osuuskunnan työnohjaajille eli jäsenille suunnatun koulutuksen läpikäyminen tai koulutusta vastaavien taitojen omaaminen. Koulutusta pidetään tärkeänä, koska jäsenet vastaavat itse avustajiensa palkanmaksusta, laskutuksesta ja muista käytännön tehtävistä. Käytännössä osuuskunnan vammaisjäseneksi tuleminen edellyttää aktiivisuutta ja kykyä vastata työnohjaajan tehtävistä, mikä valikoi jäsenkantaan. (Kratzka 1996.)

Osuuskunnan toiminnassa muuten mukana olevat voivat liittyä jäseniksi, joilla on oikeus osallistua osuuskuntakokouksiin, mutta joilla ei ole äänioikeutta vammaisia koskevissa asioissa.

Osuuskunnassa työskentelee palkattuja neuvoja ja toimistotyöntekijöitä. Työntekijöistä osa on liikuntavammaisia ja osuuskunnan täysivaltaisia jäseniä. Käytännössä henkilökunta osallistuu aktiivisesti toiminnan johtamiseen ja suunnitteluun. Hallituksen puheenjohtajan (Kratzka 1996) mukaan toiminnan laajentuessa on välttämätöntä siirtää hallitukselta lisää tehtäviä palkatun henkilökunnan hoidettavaksi.

Toiminnassa on mukana runsaasti vammaisten henkilökohtaisia avustajia. Suuri osa avustajista tekee työtä muun työn tai opiskelun ohessa. Vammaisjäsenten avuntarve vaihtelee. Joillakin voi olla jopa 10 avustajaa, jotka vuorottelevat tehtävässä. Useimmilla jäsenillä on 5–6 avustajaa.

Avustajat ovat osuuskuntaan nähden ulkopuolisia, mutta osa heistä on osuuskunnan tukijäseniä. Jäsenet pyrkivät usein pysyviin työsuhteisiin avustajiensa kanssa torjuakseen näin vahingollisia muutoksia olosuhteissaan. Jotkut jäsenet taas haluavat Independent Living -liikkeen ideologian mukaisesti torjua

riippuvuussuhteen syntymistä avustajaan. Henkilökohtaisten avustajien organisoitumista pidetään myönteisenä, mutta vammaiset eivät halua heidän roolinsa muuttuvan työnantajan roolia vahvemmaksi. (Vargas 1996; Kratzka 1996.)

1.3 Osuuskunnan rahoitus

Osuuskunnan rahoitus koostuu käytännössä kokonaan ulkopuolisista sopimuksiin ja lakiin perustuvista tuista. Omaa varainhankintaa osuuskunta ei harrasta, eikä osuusmaksuilla ole sanottavaa merkitystä taloudellisen toiminnan ylläpitämisessä. Toimintaa leimaa riippuvuus julkisesta rahoituksesta.

Osuuskunnan talous perustui alussa kunnan kanssa tehtyihin sopimuksiin. Vuoden 1982 sosiaalipalvelulain mukaan kuntien vastuulla oli taata kaikille asukkaille kohtuullisen elämisen edellytykset ja kunnilla oli mahdollisuus joko tuottaa itse tai hankkia muualta asukkaiden tarvitsemat palvelut. Ostopalvelujen käyttö edellytti kustannusvertailua, jolloin syntyi erimielisyyttä. Kunnalla ei ollut osoittaa hyväksyttäviä laskelmia omista kustannuksistaan, ja osuuskunnan puolella oltiin tyytymättömiä eri yhteyksissä esitettyihin toisistaan poikkeaviin laskelmiin.

Nykyisin rahoitus perustuu kahteen lakisääteiseen avustukseen. Mikäli liikuntavammaisen avuntarve on määritelty suuremmaksi kuin 20 tuntia viikossa ja avunsaaja on alle 65-vuotias, vakuutuskassa maksaa kulut. Muissa tapauksissa kunta on velvollinen kustantamaan palvelut. Vuonna 1995 liikevaihto oli noin 80 milj. Rkr. Kunnalla ja osuuskunnalla on yhteistyön vakiintumisesta huolimatta edelleen jossakin määrin erimielisyyksiä mm. osuuskunnan hallintokustannusten korvaamisesta. (Kratzka 1996.)

1.4 Osuuskunnan ja julkisen sektorin suhde

Osuuskunnan ja julkisen sektorin yhteys on kiinteä. Julkinen sektori on käytännössä osuuskunnan ainoa tulolähde, ja osuuskunta taas vastaa julkisen sektorin järjestettäväksi kuuluvista palveluista. Yhteydenpito on välttämätöntä. Lisäksi neuvoteltaessa yksittäisen vammaisjäsenen avusta ovat osapuolina vammaisen edustajana osuuskunta ja rahoittajan edustajana kunta tai vakuutuskassa. (SOU 1993.)

Kunta on ilmaissut haluja liittää osuuskunnan toiminta nykyistä vahvemmin omaan palvelutuotantoonsa. Kunnan mukaan nykyistä läheisempi yhteistyö on toivottavaa toiminnan valvomisen ja siihen vaikuttamisen kannalta, mutta osuuskunnassa pidetään itsenäisyyttä tärkeänä.

Tukholman kunnan päättäessä vuonna 1987 kokeilusta STILin kanssa oli suhtautuminen ristiriitaista. Osa kunnan johdosta suhtautui kielteisesti yksityisesti tuotettuihin palveluihin. Toiminnan vakiintuessa suhtautuminen on muuttunut huomattavan myönteiseksi. Osuuskunnan käsityksen mukaan kunnassa luotetaan osuuskunnan toimintaan ja tavoitteisiin. Tukholmassa erityisesti liberaalinen kansanpuolue suhtautuu myönteisesti STILin toimintaan ja myös ko-

koomuksen, keskustan ja sosiaalidemokraattien asennoituminen on suopeaa. (Hansson 1996.)

Suhde julkiseen sektoriin on muuttunut uusien poliittisten tavoitteiden johdosta. 1990-luvulla palvelujen käyttäjien vallan lisääminen ja valinnanvapaus ovat yleisesti hyväksytyjä tavoitteita. (SOU 1993.)

1.5 Osuuskunnan tulevaisuus

Toiminnan alkuvaiheessa jäsenten osallistuminen oli aktiivista. Toiminnan vakiinnuttua aktiivisten jäsenten määrä on laskenut ja johtavan ryhmän koko pienentynyt. Vuosikokouksiin osallistuu noin 30 jäsentä, vuosijuhlaan sen sijaan lähes 90 prosenttia jäsenistä. Osuuskunnan tavoitteena on kehittää toimintaa siten, että jäsenet kiinnostuisivat siitä enemmän. (Vargas 1996; Kratzka 1996.)

Osuuskunnan jäseniksi valikoituvat aktiiviset ja erilaisiin töihin kykenevät liikuntavammaiset. Osallistuminen yksittäisen jäsenen asioiden hoitoon ja hänen nykyistä vahvempi tukeminen voisi tuoda jäsenyyden eriasteisten vammaisten ulottuville, mutta tämä taas olisi ristiriidassa Independent Living -ideologian mukaisen jäsenen riippumattomuuden kanssa. Toisaalta osuuskunnan jäseneksi on liittynyt monia hyvinkin vaikeasta asemasta lähtöisin olevia maahan muuttaneita, mikä on yksi osoitus solidaarisuudesta ja avoimesta jäsenyydestä.

Toiminnan jatkumiselle ja laajenemiselle ei ole näkyvissä varsinaisia uhkia. Osuuskunnan sisäisenä riskitekijänä voidaan pitää toiminnan laajenemisen yhteydessä tapahtuvaa jäsenten etääntymistä päätöksenteosta, jolloin suhde osuuskuntaan voi muuttua välinpitämättömäksi. Osuuskunta menettää olemassaolonsa oikeutuksen, mikäli jäsenet katsovat, että he voisivat saamansa tuen avulla hoitaa asiansa ilman osuuskuntaakin. Laajamittaista vieraantumista ei kuitenkaan vuonna 1996 ole havaittavissa (Kratzka 1996).

Osuuskunnan laajetessa on tarvetta siirtää lisää tehtäviä palkatuille työntekijöille. Perinteisten osuuskuntien kokemusten perusteella kehitystä ei voida pitää myönteisenä. Palkatun henkilökunnan keskuudessa on mm. havaittavissa pyrkimystä kasvattaa hallintoa, vaikka joitakin palveluja saattaisi olla edullisempää hankkia osuuskunnan ulkopuolelta. Jäsenten ja johdon väliset ristiriidat ovat olleet tähän asti vähäisiä, mutta niiden lisääntyminen on mahdollista. (Kratzka 1996.)

Tulevaisuuden kannalta poliittiset tavoitteet ovat keskeisiä. Rahoituksen tullessa osuuskunnan ulkopuolelta on merkittävää, miten rahoitusta ja muuten toimintaa ohjaava lainsäädäntö kehittyy. Myös kunnalla on palveluista tiedottamisen ja muun yhteistyön kautta mahdollisuus vaikuttaa osuuskunnan kehittymiseen. Nykyisessä vaihtoehdoista ja palvelujen käyttäjien valtaa korostavassa poliittisessa tilanteessa osuuskunnan tilanne lienee melko turvallinen.

2 Tenholan päiväkotiosuuskunta

2.1 Osuuskunnan esittely

YLEISTÄ

Tenholan päiväkotiosuuskunnan omistavat ja sen jäseniä ovat päiväkodin henkilökunta ja hoidettavien lasten vanhemmat, joskin sääntöjen mukaan jäsenyys on avoin. Osuuskunnan tarkoituksena ja toimialana on ” – jäsenten ammatin ja kotitalouden tukemiseksi tuottaa ja ylläpitää monimuotoisia päivähoitopalveluja, vapaa-ajan harrastuksia ja vanhusten ateria- ja muita hoitopalveluja. Osuuskunta voi samassa tarkoituksessa toimia myös alan opiskelijoiden käytännön opetuksen harjoittelukohteena.”

Päiväkodissa, joka sijaitsee keskeisellä paikalla Mikkelin kaupungissa ja toimii kaupungilta vuokratussa kiinteistössä, on 20 hoitopaikkaa. Piakkoin toteutetaan vähintään 6 paikan suuruinen laajennus. (Tiedot koottu kesän 1996 loppuun mennessä.)

Päiväkotipalveluissa korostetaan kodinomaisesti tuotettua hoitoa. Kuukausittain on voitu ottaa käsiteltäväksi eri elämänalueisiin liittyvä aihe, johon lapsia on perehdytetty leikinomaisin keinoin, mutta mitään erityistä suuntausta kasvatuksen tai harrastusten alueilla ei painoteta. Yksi työntekijöistä on itsenäisenä ammatinharjoittajana pitänyt musiikkileikkikoulua, ja päivähoitoon sisältyy musiikkikasvatus. Syksyllä 1996 aloitetaan lasten toivomuksesta englannin paja eli tunti esikoululaisryhmän kanssa (Leikas 1996).

Taloutensa tukemiseksi osuuskunta myy ruokapalveluja toiselle yksityiselle päiväkodille ja muutamalle lähiseudun vanhukselle. Samassa tarkoituksessa on vuokrattu päiväkodin tiloja esimerkiksi musiikkileikkikoulun pitäjälle ja ohjattu alan opiskelijoita. Vanhemmat tekevät vapaaehtoistyötä.

OSUUSTOIMINNALLISEN PÄIVÄKODIN PERUSTAMISMOTIIVIT

Tenholan päiväkoti oli alun perin Mikkelin kaupungin sosiaalitoimeen kuuluva päivähoitoyksikkö. Laman vaikutuksesta kaupunki suunnitteli kaikkien alle 3-vuotiaiden päiväkodeissa hoidettavien lasten siirtämistä kunnalliseen perhepäi-

vähoitoon. Tenholan jatkuvuus koettiin uhatuksi, vaikka varsinaisia lakkauttamissuunnitelmia kaupunki ei yksikköön kohdistanut.

Tenholan kunnallinen päiväkodit oli toiminut virkeästi erilaisia uudistuksia ja kokeiluja tehden ja kiinteässä vuorovaikutuksessa lasten vanhempiin. Kun päiväkodin henkilökunta sai syyskuussa 1993 tutkittavakseen Stakesin kirjeen, jossa esiteltiin päivähoiton järjestämisen vaihtoehtoja mm. osuustoiminnan avulla, virisi henkilökunnan keskuudessa ajatus kunnasta irtautumisesta. Aloite tuli siis henkilökunnalta, jonka motiiveiksi voidaan nähdä omien työpaikkojen säilyttäminen, mutta myös halu muutokseen ja uudistumiseen, ts. toive aiempaa itsenäisemmästä työskentelystä ja asioista päättämisestä. (Hyvärinen 1996; Leikas 1996.)

Kunta kiinnostui Tenholan yksityistämisestä, ja myös hoitolasten vanhempien mielipiteet kehittyivät myönteisiksi, kun he saivat lisätietoja osuuskunnasta, vakuutuksia hoitomaksujen säilymisestä ennallaan ja kunnalta varmuuden siitä, etteivät hoitopaikat missään olosuhteissa vaarannu. Lokakuussa sosiaalikeskuksen edustajat, päiväkodin henkilökunta ja vanhemmat perehtyivät osuustoimintaan, vanhempien mielipidettä tiedusteltiin lomakekyselyllä ja vierailtiin Pellerovossa ja osuustoiminnallisessa Onnelan (nyt Engel) päiväkodissa. Hankkeesta päädyttiin suunnittelemaan kokeilu, jossa kunta tuki toiminnan taloutta, mutta myös takasi työntekijöiden työsuhdeturvan ja hoitopaikkojen säilymisen kokeilun epäonnistumisen varalta.

Hanke eteni, ja jo marraskuulla vanhempainillalla hyväksyttiin osuuskunnan sääntöluonnos. Joulukuun ensimmäisenä päivänä sosiaalilautakunta kokouksessaan päätti ryhtyä yhteistyöhön, ja kokeilusopimus allekirjoitettiin. Osuuskunnan perustamiskokous pidettiin 7.12.1993, ja osuuskunta aloitti toimintansa vuoden 1994 alusta.

Osuuskunta yritysmuotona oli Tenholan päiväkodin henkilökunnalle alun perin vieras. Osuuskunnan valitsemiseen antoi herätteen yksinomaan mainittu Stakesin kirje. Periaatteen hyväksymisen jälkeen henkilökunta, vanhemmat ja kunnan edustajat perehtyivät yritysmuotoon eikä muista vaihtoehdoista keskusteltu tai niistä otettu selkoa. Yksituumaisuus voidaan nähdä myös nuoren ja innostuneen henkilökunnan haluna kokeilla kaikkea uutta. ”Kun kerran muutokseen lähdettiin, lähdettiin kunnolla” (Leikas 1996).

Aluksi osuuskuntamalliin kohdistui vanhempien taholta epäluuloa. Erityisesti epäiltiin joutumista taloudelliseen vastuuseen toiminnan epäonnistuessa. Näitä epäilyjä ovat hälventäneet osuustoimintaan perehtyminen, osuuskunnan sääntöihin otettu lauseke siitä, ettei lisämaksuvelvollisuutta eli henkilökohtaista vastuuta osuuskunnan veloista ja sitoumuksista ole, sekä kunnan kanssa tehty sopimus force majeure -ehtoineen. (Länsi-Savo 11.1.1994 ja ST 4/94, 8–9.)

2.2 Osuuskunnan jäsenet

KÄYTTÄJIEN JA HENKILÖSTÖN OSUUSKUNTA

Osuuskunnassa on kaksi jäsenryhmää, jotka eroavat selkeästi toisistaan sen perusteella, mikä niiden suhde osuuskuntaan on. Päiväkodin henkilökunta on työ-

suhteessa osuuskuntaan ja hyödyntää jäsenyytensä työpaikan ja siihen liittyvien etujen muodossa. Lasten vanhemmat ovat asiakassuhteessa osuuskuntaan ja hyötyvät jäsenyydestään käyttämiensä palvelujen suhteessa. Tenholan päiväkotiosuuskunta on siis käyttäjien ja henkilöstön osuuskunnan yhdistelmä.

Osuuskunnan säännöt eivät velvoita työsopimusta solmivaa tai hoitolapsen huoltajaa liittymään jäseneksi, joten Tenholan jäsenyys on osuuskunnan perinteiden mukaisesti avoin ja vapaaehtoinen. Osuuskuntien normaalikäytäntöä kuitenkin on, että niiden, jotka asianmukaisesti käyttävät osuuskunnan palveluksia, tulisi olla sen jäseniä (ks. Watkins 1990, 188–189). Tenholaan päivähoitoon otettavien lasten vanhemmista vähintään toisen samoin kuin myös työntekijöiden edellytetään ryhtyvän jäseneksi. Hoitopaikkojen ja henkilöstön määrän pyydessä samana jäsenmäärä vaihtelee lähinnä sen mukaan, ilmoittavatko päivähoitosta pois jääneiden lasten vanhemmat eroavansa osuuskunnasta. Vuoden 1996 kesään mennessä kukaan tällainen ei ollut ilmoittanut eroavansa. (Leikas 1996.)

Vanhempien osalta jäsenkunta muotoutuu hoitopaikkojen jaon perustella. Hoitolapset otetaan ilmoittautumisjärjestyksessä, joten erityisehtoja valittaville hoitolapsille sen enempää kuin heidän jäseniksi hakeville vanhemmilleen ei aseteta. Hoitopaikkaa haluavat ovat lähes aina kuulleet Tenholan luonteesta ja toiminnasta joltakulta. Lisäksi ilmoittautujille selvitetään Tenholan toimintaa ja sitä, mitä osuuskunta odottaa jäseniltään (Leikas 1996). Ne, jotka toiminnasta tietoisina haluavat tulla jäseniksi, ovat siten eräällä tavoin ”valikoituneita”.

JÄSENTEN VAIKUTTAMINEN

Osuuskunnan tärkein päättävä elin on osuuskuntakokous, jossa jokaisella jäsenellä on yksi ääni ja johon jokainen jäsen saa periaatteessa tuoda käsiteltäväksi tärkeäksi katsomansa kysymyksen (Laakkonen ja Laurinkari 1995, 85–86). Tenholan päiväkotiosuuskunta on pitänyt lähinnä sääntömääräiset vuosittaiset osuuskuntakokoukset, joskin mm. osuuskunnan sääntömuutoksen vuoksi kokouksia on lisätty. Varsinaisen vaikuttamisen voidaan katsoa tapahtuvan päivittäisessä kanssakäymisessä ja hallituksen kokouksissa (Leikas 1996).

Osuuskunnan säännöt eivät määrää, että hallitus on valittava osuuskunnan jäsenten keskuudesta tai että hallitukseen olisi valittava tietyt kiintiöt vanhempien tai työntekijöiden edustajia. Säännöt edellyttävät vain vähintään viiden ja enintään kahdeksan jäsenen ja kolmen varajäsenen valitsemista. Vanhemmat ovat osuuskunnan jäsenten enemmistöryhmä, joten osuuskuntakokouksessa mies ja ääni -periaatteella valittava hallitus muodostuu helposti vanhempien enemmistöhallitukseksi.

Hallituksen päätöksentekoon ja samalla osuuskunnan toimintaan vaikuttaa se, jos jäsenistö koostuu osuuskunnasta eri tavoin hyötyvistä ryhmistä (vrt. tuottajajäsenet – korkean myyntihinnan hyöty ja kuluttajajäsenet – alhaisen ostohinnan hyöty). Erilaiset tavoitteet saattavat vaikeuttaa päätöksentekoa ja erilaiset käsitykset toimintatavoista saattavat hankaloittaa käytännön työtä (Watkins 1990, 87–90). Osuuskunnan työntekijöillä eli alan ammattilaisilla ja osuuskunnan asiakkailta eli lasten vanhemmilla voi olla erilaisia näkemyksiä hoitoon ja

kasvatukseen liittyvistä kysymyksistä. Ristiriitaisia näkemyksiä ja tavoitteita voi olla myös osuuskunnan toimintaan, erityisesti sen talouteen ja työsuhteisiin liittyvissä kysymyksissä.

Tenholakaan ei ole välttynyt jäsenryhmien vastakkainasettelulta. Toiminnan alkuvaiheessa hallitukseen kuului kuusi vanhempien ja kaksi työntekijöiden edustajaa. Päiväkodin johtaja arvioi, että tuolloin työntekijät joutuivat merkittävässä määrin joustamaan käsiteltäessä työaikoja, palkkoja tai muita etuuksia. Osasyys tähän johtaja arvioi, ettei huomattu tai ehditty riittävästi korostaa yhteistä päämäärää eikä luoda yhteishenkeä. Vastakkainasettelussa muistutettiin, että nimenomaan päiväkodin henkilöstö oli halunnut irrottautua kunnasta ja sai siksi sopeutua uudenlaiseen päätöksentekoon (Leikas 1996).

Vuoden 1996 hallitus koostuu neljästä vanhempien ja kahdesta henkilöstön edustajasta. Hallituksen työskentely on muuttunut aiempaa avoimemmaksi ja keskustelelevammaksi; myös henkilökunta on selvittänyt lasten vanhemmille omia näkökantojaan. Yhteisenä tavoitteena on korostettu lasten etua ja tarkoitusta tuottaa hyvää päivähoitoa. Yhteishenkeä on rakennettu tapaamisissa ja tilaisuuksissa. Päiväkodin johtajan mielestä muun hyvän ohella työntekijäjäsentenkin asema on parantunut (Leikas 1996).

2.3 Osuuskunnan rahoitus

PÄÄOMARAHOITUS

Tenhola sai osuuskunnaksi muuttuessaan kaupungilta vuokralle valmiit päiväkotitilat ja päivähoidon ostosopimuksen, joten sen ei ole tarvinnut hankkia vierasta pääomaa eli lainarahoitusta (Leikas 1996). Osuuskunnan oma pääoma koostuu jäsenten suorittamista, säännöissä määrätyistä maksuista. Osuusmaksu oli aluksi 100 ja on nyt 300 markkaa. Jäsen voi esimerkiksi kannatuksen vuoksi maksaa useammankin osuusmaksun, mikä ei lisää äänivaltaa. Perustamisen jälkeen uusilta tulokkailta peritään liittymismaksuna 100 markkaa. Maksu on korvaus siitä, että liittyvä jäsen saa valmiin, toimivan osuuskunnan hyödynnettäväkseen (Volk 1993, 107).

Osuuskunnan tulee lain ja sääntöjen mukaan kartuttaa ylijäämästään omaa pääomaa vararahastoksi, jonka vähimmäismäärä on 15 000 markkaa. Ensimmäisen tilikauden lopulla osuuskunnalle näytti jäävän varoja. Keskusteltaessa niiden käyttämisestä kahden jäsenryhmän intressien vastakkaisuus tuli esiin: huoltajat olisivat halunneet hyödyntää säästöt hoitomaksujen ja työntekijät etuusiensa kohdalla. Lopulta päädyttiin kartuttamaan päiväkodin varallisuutta: hankittiin tietokone, musiikki- ja leikkivälineitä, työpukineita jne. Tarpeellisten hankintojen myötä tilikaudesta, kuten seuraavastakin, tuli tappiollinen. Ylijäämää ei ole kertynyt vararahastoon siirrettäväksi, mutta liioin sääntöjen sallimaa osuusmaksun korkoa ei ole jäsenille maksettu (Leikas 1996).

Mikkelin kaupunki ei ole lopullisesti määritellyt suhtautumistaan yksityisen, kunnan tukeman päivähoidon voiton tuottamiseen. Ennakkopäätöksen

muotoutuminen oli kesän 1996 lopulla kahden yksityisen voittoa tuottaneen yrityksen kohdalla kesken ja neuvottelujen asteella. Näin ollen ei ole varmaa, voiko osuuskunta kartuttaa omaa pääomaansa siirtämällä ylijäämää vararahastoon ilman, että menettely vähentää kunnan tukea (Hyvärinen 1996; Kiviluoto 1996). Oman pääoman kartuttamisella osuuskunta muiden yritysten tavoin varmistaa jatkuvuutta ja kohdistaa hyvien tilikausien tulosta huonoille. Riittävä oma pääoma mahdollistaa toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun, joten sen vähäisyys on Tenholallekin jossain määrin ongelma (Leikas 1996).

TULORAHOITUS

Mikkelin kaupunki on valinnut linjan, jonka mukaan kunta tuottaa päivähoitoa itse panostamalla oman tuotannon laatuun ja määrään, mutta myös eri syistä ostaa palveluja yksityisiltä tuottajilta. Tenholan päiväkotiosuuskunnan tuotanto on osa kaupungin järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa hoitoa, jonka kunta ostaa. Korvaus kokopäivähoidossa olevaa lasta kohden on ollut 1 850 markkaa ja osapäivähoidosta 1 000 markkaa kuukaudessa. Kaupungin maksama ostohinta on hieman vaihdellut eri yksityisten tuottajien välillä, mutta kunta on päättänyt vuoden 1997 alusta lukien maksaa kaikille yksityisille samat summat eli esimerkiksi kokopäivähoidosta 1 900 markkaa kuukaudessa. Kunta on aikoinaan päättänyt korvata ostopalveluja tuottavien yksityisten päiväkotien kiinteistökulut. (Kiviluoto 1996.)

Päivähoidon maksujen asiakaslaskutuksessa osuuskunta oli aluksi päättänyt noudattaa asetuksen mukaista, huoltajien tuloihin sidottua porrastusta, joten osuuskunnaksi muuttumisen yhteydessä vanhempien maksuvelvollisuus pysyi ennallaan. Osuuskunnan tiukka talous on kuitenkin johtanut maksujen tarkistamiseen. Osuuskunnassa on pohdittu jäsenten yhdenvertaisuutta ja arvioitu tasamaksu oikeudenmukaiseksi, etenkin kun huoltajien tulojen selvittäminen on koettu jonkin verran kiusalliseksi. Syksystä 1996 alkaen kaikilta perittävä maksu 1 500 markkaa kuukaudessa alenee vuosihoidossa, sillä koululaisten lomakausina Tenhola on suljettu eikä maksua tarvitse maksaa. Jäsenistöstä esimerkiksi opettajat hyötyvät tästä laskutustavasta. (Leikas 1996.)

Julkisen rahoituksen eli ostopalvelujen ja vuokratuen merkitys osuuskunnan taloudessa on huomattava. Osuuskunta saa suurimmat lisätulonsa ateriapalvelusta (Leikas 1996). Talous on kuitenkin niin tiukka, että osuuskunta, kuten eräät muutkin yksityiset päiväkodit, saa tarvitessaan hoitomaksut kunnalta etukäteen. Kunnan valitseman joustavan linjan takana on ajatus, ettei kunta hyödy yhdenkään yksityisen päiväkodin epäonnistumisesta, vaan joutuu yksityisen tuottajan konkurssin tai lopettamisen seurauksena itse tuottamaan kyseiset palvelut (Kiviluoto 1996).

Hoitolasten vanhemmilta perittävään tasamaksuun siirtyminen on tuottanut jonkin verran hankaluutta. Tiedottamisen jälkeen keväällä 1996 päivähoitoa haluavien jono katosi ja ilmeni vähäistä hoitopaikkojen vajaakäyttöä. Asia korjaantui, ja syksyksi 1996 paikat ovat varatut ja myös halukkaiden jonoa on ilmaantunut. Ilmiön syytä ei ole tutkittu (Leikas 1996).

2.4 Osuuskunnan ja julkisen sektorin suhde

KUNNAN SUHDE OSUUSKUNTAAN

Mikkelin kunta pitää ensisijaisena oman päivähoitotuotantonsa kehittämistä. Tämän ohella kaupunki on hyväksynyt yksityisen tuotannon alueelleen, mutta edellyttää, etteivät palvelujen käyttäjät joudu eriarvoiseen asemaan esimerkiksi niin, että yksityiset tuottajat valikoisivat asiakkaikseen vain maksukykyiset tai muutoin etuoikeutetut. (Kiviluoto 1996.)

Myönteinen suhtautuminen yksityiseen tuotantoon perustuu väitteisiin, että syntyvä kilpailu vaikuttaa edullisesti sekä yksityisen että julkisen tuotannon laatuun, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Kaupungissa toimii 8 yksityistä päiväkotia. Kun kunnassa laman vuoksi keskusteltiin leikkausten kohdentamisesta, päätettiin, ettei säästöjä monen muun kunnan tavoin kohdisteta ostopalveluihin. Päivähoito-oikeuden laajenemisen jälkeen kaupunki on lisännyt omaa tuotantoaan, mutta suositellut myös yksityisille tuottajille laajentamista. Näillä näkymin laajentaa vain Tenhola, jolle kunta luovuttaa lisätilat. (Hyvärinen 1996.)

Erilaisten laskelmien mukaan kaupungin arvioidaan säästävän vajaat 10 prosenttia päivähoiton palveluja ostaessaan. Laskelmia pidetään vain suunta-antavina, eikä niitä haluta korostaa etenkin, koska kuntien oman tuotannon kustannuslaskentaan ei ole valtakunnallisesti hyväksytyjä ohjeita. Lisäksi kunnassa katsotaan, että sen oman tuotannon tarjontaan liittyy tekijöitä, joita ei voida arvioida rahassa. (Kiviluoto 1996.)

Kunnan saaman rahallisen säästön perusteita voidaan etsiä useammalta taholta, vaikka hintakilpailun mahdollisuudet koetaan rajatuiksi kulujen ennalta määrääntymisen vuoksi. Yksityinen ja julkinen päivähoito vaatii samanlaiset perustilat. Tuotantokustannuksista valtaosa muodostuu työntekijöiden palkoista, joiden määrääntymiseen vaikuttavat kaikkia tuottajia koskevat lakisääteiset hoitajien vähimmäisvaatimukset ja valtakunnalliset virka- ja työehtosopimukset. Mahdollisuudet joustaa ravinto- ja muissa kuluissa perustuvat lähinnä vapaaehtoistyöhön, mutta olennaista osaa yksityisten tuottajien taloudessa nämä eivät näyttele. Kunnan puolella korostuu näkemys, että yksityisen tuotannon edullisuus kunnalle muodostuu hoitolasten vanhempien maksuvalmiudesta, joka jos-takin syystä on yksityisen tuotannon kohdalla suurempi kuin julkisen tuotannon kohdalla (Kiviluoto 1996).

Kunta on edellyttänyt, että yksityiset tuottajat luovuttavat kunnalle tilinpäätösasiakirjansa. Kunta valvoo yksityisten tuottajien talouden muodostumista, joskin tilikausittain jälkikäteen. Kunnalla on lakisäateinen velvoite valvoa yksityistä päiväkotitoimintaa. Mikkelin kaupunki on tehnyt asiakaskyselyjä, ja sen edustaja on käynyt Tenholan päiväkodissa kuten muissakin yksityisissä kohteissa. Periaatteena on, että vaikka yksityinen tuotanto lisääntyisi, valvontaa ei laajenneta, vaan asiakkaita pidetään kyllin kyvykkäinä arvioimaan valitsemaansa hoitoa. Sinänsä yhteydenpitoa kunnan ja yksityisten tuottajien välillä pidetään kiinteänä. (Hyvärinen 1996.)

Osuustoiminnan yhtenä periaatteena on pidetty itsenäisyyttä ja riippumattomuutta kaikista instituutioista edustivatpa ne julkista valtaa, uskontoa tai poliittista järjestelmää. Osuuskuntien tulisi olla itsenäisiä, omatoimisuuteen perustuvia jäsenten hallitsemia yrityksiä. Jos ne tekevät sopimuksia muiden yritysten tai valtiovallan kanssa tai hankkivat ulkoista pääomaa, se tapahtuu jäsenten demokraattisen hallinnon ja osuuskunnan itsenäisyyden turvaavilla ehdoilla. (Laakkonen ja Laurinkari 1995, 40.)

Tenholan päiväkotiosuuskunta on tehnyt kunnan kanssa kokeilusopimuksen, joka sisältää mm. ehdon palvelujen ostamisesta ja muusta kunnan tuesta. Sopimuksen voidaan nähdä uhkaavan osuuskunnan itsenäisyyttä, mutta se voidaan nähdä myös osuuskunnan elinehtona, joka sinänsä mahdollistaa yritystoiminnan ja samalla demokraattisen hallinnon. Sopimus on luonut osuuskunnalle tavanmukaisesta poikkeavan lähtöaseman, jonka rakentamisessa on auttanut päiväkodin menneisyys kunnan omana yksikkönä.

Päiväkodin johtajan mielestä läheinen yhteistyö kunnan kanssa on nähty osuuskunnalle edulliseksi. Osuuskunnan perustamisesta lähtien sen tilintarkastajana on ollut sosiaalikeskuksen talouspäällikkö. Osuuskunnassa ei koeta uhaksi sitä, että kunnan viranhaltija tuntee osuuskunnan talouden, joten tilintarkastajan vaitiolovelvollisuutta ei tältä osin ole mitenkään pohdittu. Päinvastoin kevään 1996 kuluessa osuuskunnassa harkittiin yhteistyön tiivistämistä. (Leikas 1996.)

2.5 Osuuskunnan tulevaisuus

Osuuskunta suunnittelee laajentavansa toimintaansa, mihin kunta osoittaa lisätilat. Tämä tietää osuuskunnan jäsenistön vastaavaa kasvua. Kannattavuutta laajentamisen ei nähdä lisäävän, mutta päiväkodin johtaja uskoo tulevaisuuteen nolatuloksella (Leikas 1996).

Kunta toivoo, että vähintään nykyiset yksityiset päivähoidon tuottajat jatkavat Mikkelissä toimintaansa vastaisuudessakin. Tenholan päiväkotiosuuskunta ei ole asetettu mihinkään erityisasemaan toisiin tuottajiin nähden, mutta kunnassa on oltu tyytyväisiä siihen, että Tenhola laajentaa toimintaansa. Toisaalta sekä kunnallisen että yksityisen päivähoidon tulevaisuudesta tunnetaan kunnassa huolta, jos hankkeet päivähoidon tasamaksun perimisestä toteutuvat. Jos hallituksen kaavailema kunnallisen päivähoidon 1 000 markan maksu tulee voimaan, mutta yksityiset tuottajat joutuvat taloutensa vuoksi laskuttamaan 1 500–2 000 markkaa, on yksityisen tuotannon keksittävä todelliset kilpailuvaltit, jotta maksuhalukkuus säilyisi (Kiviluoto 1996).

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit aikakauslehdissä:

- Alestalo M. 1991: ”Julkisen sektorin laajentuminen”, Sosiaalipolitiikka 1991.
- Amberla S., Jaakkola A. ja Strandström M. 1994: ”Sosiaali- ja terveyssektorit”, ks. teos Saarman et al. (koonn.): Kunnat ja Euroopan unioni.
- Anderson B.L. 1986: The Impact of the Democratic Control on Co-operative Decision Making. Teoksessa: Co-operatives To-Day. Toim. Treacy M. & Varadi L. ICA: Geneva.
- Andersson S. ja Simonen L. 1996: Uudistuvat hyvinvointipalvelut maaseudulla. Stakes, Raportteja 191.
- Anttonen A. 1989: Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan. Sosiaaliturvan Keskusliitto: Helsinki.
- Anttonen A. 1994: ”Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot”, teos Anttonen et al.: Naisten hyvinvointivaltio.
- Anttonen A., Henriksson L. ja Nätkin R. 1994: Naisten hyvinvointivaltio. Vastapaino: Tampere.
- Anttonen A. ja Sipilä J. 1994: ”Viisi sosiaalipalvelumallia. Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden vertailua sosiaalipalvelujen näkökulmasta.” Janus No 3/1994.
- Aronen K. 1994: Kova hyvinvointiyhteiskunta – arvokeskustelun aineksia. Suomen Kuntaliiton Acta-julkaisuja No 43.
- Badelt C. 1991: Institutional Choice and the Nonprofit Sector. Teoksessa: The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Toim. Anheier H.K. & Seibel W. Walter de Gruyter: Berlin.
- Bartley K. & Hansson S. 1994: Barnomsorg i tiden. Monograph from the Department of Sociology No 53. University of Gothenburg: Göteborg.
- DS 1995:25: Vad blev det av de enskilda alternativen? – En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen. Rapport till ESO. Finansdepartementet, Stockholm.
- Ervasti H. 1995: ”Puolueet ja päivähoito. Näkökulma palvelujärjestelmän kehitykseen.” Janus No 3/1995.
- Grut K. 1995: Kooperativ idé som strategi för regional utveckling. Glesbygdsverkets skriftserie 1995:1. Glesbygdsverket: Bräcke.
- Hanel A. 1994: Dual or Double Nature of Co-operatives. Teoksessa: International Handbook of Cooperative Organizations. Toim. Dylfer E. Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen.

- Heinilä J. ja Mäki S. 1994: ”Kuntien ja yrittäjien kokemuksia yksityisistä sosiaalipalveluista.” ST No 23/1994.
- Heikkilä M. ja Lehto J. 1992: Sopeuttaminen vai kriisi? Sosiaali- ja terveydenhuolto laman kourissa. STH:n raportti 74, Valtion painatuskeskus: Helsinki.
- Helsingin kaupungin sosiaaliviraston työryhmä 1993: Lasten päivähoidon uudelleenarviointi. Sosiaaliviraston julkaisusarja A 3/1993.
- Hoppu E. 1993: Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Econlaw-kustannusyhtiö Ky, Helsinki.
- Idéerna och verkligheten, Vägen till informell och formell kooperativ samverkan bland omsorgens brukare, 1993. Toim. Socialstyrelsen: Tukholma.
- Jaakkola J., Pulma P., Satka M. ja Urponen K. 1994: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Sosiaaliturvan Keskusliitto, Helsinki, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Johnson J. 1987: The Welfare State in Transition. The Harvester Press Publishing Group: Worcester.
- Julkunen R. 1993: ”Palveluvaltio ja sosiaaliset oikeudet”, teos Pelkonen Veli (toim.): Hyvinvointioikeus.
- Karjalainen J. 1996: Työosuustoiminta työllistymisen välineenä. Työpoliittinen tutkimus Nro 154. Työministeriö: Helsinki.
- Kettunen P. 1989: Yritys ja yhteiskunta. Atena Kustannus Oy: Jyväskylä.
- Kokko S. ja Heikkilä M. 1995: ”Palvelujärjestelmä muutoksessa”, teos Uusitalo et al.: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus.
- Kokko S. ja Lehto J. 1993: Mihin suuntaan sosiaali- ja terveydenhuolto? Valtionosuusuu- distuksen avaamat vaihtoehdot ja uhat rahoituskriisin aikakaudella. Stakes, raportte- ja 96.
- Kooperativt Utvecklingscentrum i Skåne: 27 alternativa daghem i fyra Skånekommuner. Rapport 3. Djupstudie december 1993.
- Koski A. 1996: Yhteistyöllä työtä. Seurantatutkimus hoiva-alan uusosuuskunta-muotoisen yritystoiminnan käynnistämisestä työvoimakoulutuksen aikana. Lapin yliopiston täy- dennyskoulutuskeskuksen julkaisuja N:o 47.
- Kosonen P. 1995a: ”Budjettiesitysten talous- ja sosiaalipoliittinen retoriikka 1990-luvulla”. Janus No 4/1995.
- Kosonen P. 1995b: Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Gaudeamus: Helsinki.
- Kovalainen A., Simonen L. ja Österberg J. 1996: Sosiaalipalveluyrittäjän muotokuva. Tut- kimus sosiaali- ja terveystalouden uusyrittäjistä ja vaihtoehtoisista palveluntuottajista. Stakes Raportteja No 194.
- Kröger T. 1996: ”Kunnat valtion valvonnassa?” teos Sipilä et al.: Sosiaalipalvelujen Suomi. WSOY: Juva.
- Kunnas M.-L. 1994: ”Rahoitusjärjestelmien vaikutus järjestöjen rooliin” teoksessa Kansal- laisen hyvinvoinnin tulevaisuus, puheenvuoroja. Sosiaali- ja terveysjärjestöt. Gum- merus: Jyväskylä.
- Küchen T. 1994: Ny Kooperation och den offentliga sektorn. Teoksessa: Kooperativ Års- bok 1994. Toim. Aléx, P. et al. Föreningen Kooperativa Studier: Stockholm.
- Laakkonen V. ja Laurinkari J. 1995: Uudistuva osuustoiminta. Helsingin yliopiston osuus- toimintainstituutti, Julkaisuja 9: Helsinki.
- Laurinkari J., Niemelä P., Pusa O. ja Kainulainen S. 1995: Kunta valintatilanteessa. Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? Kunnallisan alan kehittämissätiö. Gummerus Kirjapaino Oy: Saarijärvi.
- Lefwerth A. & Nordström L. 1992: Valfritt ... om alternativa driftformer inom äldre- och handikappomsorgen. Svenska Kommunförbundet: Älvsjö.
- Lieberg M. & Engström C.-J. 1987: Föräldrakooperativa daghem – den tredje vägen inom barnomsorg. Kooperativa Institutet: Södertälje.
- Lindkvist L. 1994: Övergången till personalkooperativ tandvård i Kronoberg. Teoksessa:

- Kooperativ Årsbok 1994. Toim. Aléx P. et al. Föreningen Kooperativa Studier: Stockholm.
- Lorendahl B. 1994: Nya kooperativ och lokal utveckling. Teoksessa: Kooperativ Årsbok 1994. Toim. Aléx P. et al. Föreningen Kooperativa Studier: Stockholm.
- Miettinen A. ja Partanen T. 1995: Osuuskunta hyvinvointipalvelujen tuottajana – raportti uusosuustoiminnasta Suomessa 1995. Kuopion yliopisto, sosiaalitieteiden laitos (painamaton).
- Mikkelin päivähoiton laadun seurantalokset 1994–1996. Mikkelin sosiaalikeskus (painamaton).
- Myllymäki A. ja Uoti A. 1995: Leikkaukset kuntien uhkana – Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? Kunnallisan kehittämissäätiö. Gummerus Kirjapaino Oy: Saarijärvi.
- Nilsson J. 1991: Kooperativ utveckling. Studentlitteratur: Lund.
- Palomäki T. 1993: ”Kunnilla ei ole suunnitelmia vanhusten kotihoidon tuen laajentamiseksi”, ST No 4/1995.
- Patera M. 1994: Solidarity. Teoksessa: International Handbook of Cooperative Organizations. Toim. Dylfer E. Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen.
- Pelkonen Veli (toim.) 1993: Hyvinvointioikeus. Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Pestoff V.A. 1995: Citizens as Co-producers of Social Services in Europe. Stockholm University School of Business: Stockholm.
- Raassina A. 1994: Vanhuspolitiikka. Lähtökohdat tulevaisuudelle. STM:n julkaisuja 1994:6.
- Rautiainen S. 1994: Vammaispalvelulaki itsenäisen elämän mahdollistajana. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma (painamaton). Kuopion yliopisto.
- Raunio K. 1992: ”Palvelujärjestelmien haasteet tulevaisuudessa”, teos Riihinen Olavi (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017.
- Raunio K. 1995: Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Gaudeamus: Tampere.
- Riihinen O. (toim.) 1992: Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Sitran julkaisusarja No 123. WSOY, Juva.
- Saarman K. ja Kirvelä T. (koonn.) 1994: Kunnat ja Euroopan unioni. EU-jäsenyyden vaikutukset paikallis- ja aluehallintoon. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Siisiäinen M. 1995: ”Järjestöt ovat demokraattisen yhteiskunnan uudistumisen ehto”, ST No 21/1995.
- Sipilä J. 1992: ”Hoivatyötä halvemmalla. Tutkielma kotihoidon tuen periaatteista.” Janus (numeroimaton) 1992.
- Sipilä J., Ketola O., Kröger T. ja Rauhala P.-L. 1996: Sosiaalipalvelujen Suomi. WSOY: Juva.
- Socialstyrelsen 1994: The Social Services and Care in Sweden 1993. Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån: Stockholm.
- Socialstyrelsen 1995a: Barnomsorg 1994. Statistik. Socialtjänst 1995:9. Socialstyrelsen: Stockholm.
- Socialstyrelsen 1995b: Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Valfrihet. Socialtjänst 1995:11. Socialstyrelsen: Stockholm.
- SOU 1991:24: Visst går det an! Tankar och förslag om kooperativa lösningar. Civildepartementet, Stockholm.
- SOU 1993: 82 Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt.
- Statskontoret 1995: Det kooperativa alternativet – jämförelser mellan olika verksamhetsformer. Statskontoret: Stockholm.
- STM: julkaisuja 1995:1 ja selvityksiä 1995:6.
- Stryjan Y. 1994: Personalkooperativa barnstugor: de första åren. Teoksessa: Kooperativ Årsbok 1995. Toim. Aléx P. et al. Föreningen Kooperativa Studier: Stockholm.
- Stryjan Y. & Wijkström F. 1996: Cooperatives and Nonprofits in Swedish Social Welfare. University of Stockholm. Käsikirjoitus.

- Sundell K. & Bennet P. 1992: Äppel päppel pirum parum. En undersökning av föräldrars val av barnomsorg. FoU-rapport 1992:10. Stockholms socialtjänsts Forsknings- och Utvecklingsbyrå.
- Sundell K. & Lundström U. & Linderöth E. & Ståhle Y. 1991: Det våras för föräldrarkooperativen. En studie av Stockholms föräldrarkooperativa daghem. FoU-rapport 1991:4. Stockholms socialtjänsts Forsknings- och Utvecklingsbyrå.
- Särkelä R. 1995: ”Hyvinvoinnin verkostoja näkyvässä”, ST No 12/1995.
- Tilastokeskus Oy: väestöennuste 1993, Yritykset 1993–1995 (julkaisematon 1996).
- Unenge G. 1987: Minidaghem och föräldrarkooperativa daghem. En enkätundersökning av lokala förutsättningar, yttre ramar och organisation. Pedagogiska rapporter nr 17. Högskolan i Jönköping.
- Unenge G. 1994: Pappor i föräldrarkooperativa daghem. En deskriptiv studie av pappors medverkan. Acta universitatis Gothoburgensis: Göteborg.
- Urponen K. 1994: ”Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon” kirjassa Jaakkola et al.: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva.
- Uusitalo H., Konttinen M. ja Staff M. (toim.) 1995: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatselmus. Stakes, raportteja No 173.
- Vaarama M. 1995: Vanhusten hoivapalvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuotantonäkö-kulmasta. Stakes, tutkimuksia No 55.
- Valkama P. 1994: Tilaa- ja tuottaja-malli – mainostempu utopiaan? Suomen Kuntaliitto: Helsinki.
- Watkins W.P. 1990 (alkup. 1986): Yhteenliittymisen voima. Osuustoiminnan periaatteet tänään ja huomenna. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Helsinki.
- Volk R. 1993: Esseitä osuuskunnan tuotanto-, hinnoittelu- ja investointikäyttäytymisestä. PTT:n julkaisuja N:o 13: Espoo.
- Wijkström F. 1996: Den svenska ideella sektorn och pengarna! Stockholm School of Economics: Stockholm.
- Lukuisasti STILiä ja Tenholan päiväkotiosuuskuntaa koskevia lehtiartikkeleita ja painamatonta asiakirja-aineistoa.

Puhelinhaastattelut ym.:

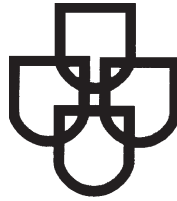
- Sylve Hansson, STILin työntekijä, Tukholma, 26.6.1996
- Adolf Kratzka, STILin puheenjohtaja, Tukholma, 2.7.1996
- Alberto Vargas, STILin kouluttaja, Tukholma 26.6.1996
- Hyvärinen Maija, osastopäällikkö, Mikkelin kaupunki, 26.7.1996
- Kiviluoto Maikki, talouspäällikkö, Mikkelin kaupunki, 19.8.1996
- Leikas Riitta, päiväkodin johtaja, Tenholan päiväkotiosuuskunta, Mikkelin, 22.7.1996
- Leskinen Martti, pankinjohtaja, Kuopion Osuuspankki, 29.11.1996 (myös vastauskirje)
- Saikkonen Irja, tiedottaja, Kera Oy, 26.11.1996 (myös vastauskirje)
- Jääskeläinen Harri, pankinjohtaja, Merita Pankki Oy, Kuopio, 29.11.1996 (vain vastauskirje)

Julkaisuja koskevat tiedot ja lyhenteiden selitykset:

- Janus. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu. Sosiaalipoliitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti.
- ST = Sosiaaliturva. Sosiaaliturvan Keskusliiton äänenkannattaja. Huoltaja-säätiön julkaisu, Helsinki.
- SS = Savon Sanomat, Kuopiossa ilmestyvä maakuntalehti.
- Säädökset on mainittu lyhentäen. Esimerkiksi Suomen hallitusmuodon muutos 17.7.1995 säädöskokoelmassa numerolla 969 on viitteenä (969/95).

*Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

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



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

Rahoitettavien tutkimusten tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on kolme julkaisusarjaa:

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

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista.

Tutkimustiedote, jossa on tietoa säätiön kaikista tutkimuksista ja hankkeista.

Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 624 112
Telekopio	(09) 624 113
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 624 115
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, (09) 624 117
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 624 116

