

# Palvelujen saavutettavuus harvaan asutulla maaseudulla. Esimerkkinä lasten päivähoitopalvelut

**Pilvi Hämeenaho:** FM, toborikoulutettava, historian ja etnologian laitos, Jyväskylän yliopisto

*pilvi.hameenaho@jyu.fi*

*Janus* vol. 20 (1) 2012 32–46

**Janus**

## Tiivistelmä

Suomalainen harvaan asuttu maaseutu arjen toimintaympäristönä asettaa haasteita asukkaiden liikkumiselle ja arjen aikatauluille. Työpaikat ja palvelut ovat kaukana ja niiden saavuttamiseksi tarvitaan yleensä oma auto. Tässä tutkimuksessa tarkastelen maaseudun palvelujen saavutettavuutta ja siihen liittyviä ongelmia kuntalaisten, erityisesti maaseudulla asuvien perheiden näkökulmasta. Keskeinen aineisto koostuu peruspalvelujen käyttöä kuvaavista haastatteluista joista tarkasteluun nostetaan kahden perheen esimerkkitapaukset. Tutkimuksen keskiössä ovat päivähoitopalvelut ja niiden käyttöön sekä saavutettavuuteen liittyvät ongelmat. Haasteita perheille aiheuttavat maaseudun pitkät välimatkat, harva palveluverkko sekä maatilan töihin liittyvät aikataulut. Kodin paikka vaikeuttaa mahdollisuuksia käyttää heidän tarvitsemiaan peruspalveluja. Palvelujen hankala saavutettavuus heikentää myös palvelujärjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta.

**Maantie on** hiljainen kun ajan kohti haastateltavani kotia. Perhe asuu pienessä keski-suomalaisessa kylässä järven rannalla. Ympäriällä on peltoja ja metsää. Ajan keskellä vastaperustettua kuntaa, mutta käytännössä olen kaukana kuntakeskuksesta ja palveluista. Kuntaliitoksen myötä uudella kunnalla on kaksi keskustaa, isompi taajama sekä pienempi kyläkeskus, joka aiemmin oli pienen, itsenäisen kunnan keskusta. Perheen koti sijaitsee näiden välissä ja matkaa kumpaakin keskusteseen kertyy teitä pitkin yli 15 kilometriä. Keli on huono. En uskalla lähteä ajamaan loskaisia pikkuteitä, vaikka arvaan niiden vievän suoraan kylälle. Kierrän siis pidempää reittiä vanhan kuntakeskuksen kautta. Näen koulun, terveysaseman, päiväkodin sekä pienen palvelupisteen, joka perustettiin kuntaliitoksen jälkeen palvelemaan paikallisia asukkaita. Tääl-

tä ei ole pakko lähteä uuteen kuntakeskukseen palvelujen perässä.

Haastattelun jälkeen tiedän, etteivät olemassa olevat palvelut välttämättä riitä. Perheen äiti oli kuvannut minulle heidän arkensa todellisuuden: perheen vanhempien työpaikkojen kannalta väärässä suunnassa sijaitseva päivähoito ei ole perheen käytettävissä. Lasten vieminen hoitopaikkaan ei yksinkertaisesti onnistu, kyyditys veisi liikaa aikaa ja toisi liikaa kilometrejä. Lapset ovat nyt kotona hoidossa, mutta järjestely on väliaikainen, ja tarve saada pysyvämpi ratkaisu hoidon järjestämiseen on suuri. Mieleeni palaa aikaisemmin naapurikunnan puolella tekemäni haastattelu, jossa syrjäisellä kylällä asuvan perheen äiti totesi hoitaneensa lapsia kotona vain koska muuta vaihtoehtoa ei ollut: "Kyllä

se oli pakkovalinta. Mä sanosin, että se oli ihan pakkovalinta". Palvelu ei palvele, jos se ei ole saavutettavissa. (Kenttäpäiväkirja 2009; KSMA CD 09/12:14<sup>1</sup>.)

Monille kunnille maaseudun palvelujen järjestäminen on vaikea kysymys. Tutkimukset osoittavat että peruspalvelujen, kuten sosiaali-, terveys- sekä opetus- ja kulttuuripalvelujen, vaikea saatavuus on maaseudulla asuville arkipäivää. Kun palveluja keskitetään kirkonkylille ja kuntakeskuksiin, heikkenee niiden saavutettavuus syrjäisemmillä alueilla. (esim. Heikkilä ym. 2002, 93; Lehtola 2008, 27.) Peruspalveluverkon täydentäminen yksityisten yrittäjien voimin on osoittautunut hankalaksi, koska toiminta on pitkien välimatkojen ja pienten asiakasmäärien vuoksi kannattamatonta. Monesti kunnan tarjoamat peruspalvelut ovatkin ainoita tarjolla olevia palveluja. (Volk 2008, 103; Rantanen & Granberg 2010, 34–35.)

Tässä artikkelissa tarkastelen arkielämään kuuluvaa peruspalvelujen käyttöä harvaan asutulla maaseudulla elävien perheiden näkökulmasta. Käytän esimerkkinä lasten kunnallista päivähoitoa keskittyen päivähoitopalvelujen saavutettavuuteen liittyviin ongelmiin, jotka syntyvät paikallisista, maaseudulle tyypillisistä olosuhteista. Palvelujen saavutettavuutta heikentävät pitkät välimatkat sekä palveluverkon heikko kattavuus harvaan asutuilla alueilla. Ongelmia tuovat myös perheiden elämäntilanteesta aiheutuvat arjen aikataululliset haasteet, jotka vaikeuttavat heidän mahdollisuuksiaan kulkea palvelujen luo. Palvelujen käyttöön liittyviä ongelmia tutkitaan erityisesti kahden perheen elämäntilanteita avaavan esimerkin avulla. Molempien perheiden palvelujen käyttöä vaikeuttavat asuminen syrjäisellä maaseudulla kaukana palveluista. Toisen perheen kohdalla esiin nousee myös karjatilan arjen aikataulujen yhteensopimattomuus palvelujen tarjontaan ja aukioloihin.

Vaikka artikkelin esimerkit koskevat päivähoitopalveluja, niiden kautta esiin nousevat palvelujen saavutettavuuteen ja käyttöön liittyvät haasteet koskevat käytännössä kaikkia peruspalveluja kylissä, joissa palveluja ei paikallisesti ole tarjolla. Millaisia vaikutuksia maaseudun harvalla palveluverkolla on syrjäisten alueiden asukkaiden arjessa? Mitä tapahtuu kun palvelu ei ole saavutettavissa? Tämä tutkimus tarkastelee tilanteita, joissa palvelua tarvitseva perhe joutuu etsimään muita keinoja arjessa selviytymiseen palvelun käytön ollessa mahdotonta. Tutkimuksen keskeinen teema on palvelujen saavutettavuus, johon maaseudun jo valmiiksi pitkien välimatkojen lisäksi vaikuttaa keskittämisen myötä jatkuvasti harveneva palveluverkko. Tärkeäksi kysymykseksi nousee myös mahdollisten palvelujen tarjonnassa tapahtuvien heikennysten vaikutukset kuntalaisten palvelujärjestelmän toimivuutta kohtaan tuntemaan luottamukseen ja perusturvan kokemukseen.

Saavutettavuus tarkoittaa yksinkertaisimmillaan ihmisten mahdollisuuksia päästä palvelujen piiriin. Se rakentuu niistä ajallisista, välineellisistä ja taloudellisista resursseista, joita asiakkailta on käytettävissä arkielämässään. Fyysisen, esimerkiksi välimatkoihin ja toimipisteiden aukioloihin liittyvän saavutettavuuden lisäksi tärkeää on myös palvelun sosiaalinen saavutettavuus. Sosiaalista saavutettavuutta on esimerkiksi palvelun joustavuus suhteessa asiakkaiden elämäntilanteisiin ja niissä tapahtuvien muutosten tuomiin vaihtuviin palvelutarpeisiin. (Lehtola 2008, 21, 27; Kananoja ym. 2008, 165; Tedre & Pulkkinen 2011, 302.) Palvelujen käyttäjien näkökulmasta saavutettavuuteen vaikuttavat erityisesti heidän arkensa aikataulut. Arkielämän aikataulut perustuvat yhteiskunnallisten ja kulttuuristen veloitteiden muodostamille aikakehyksille, joihin yksilön on sopeutettava oma elämänsä. Arkea rytmittäviä aikakehyksiä muodostavat esimerkiksi työelämä, koulut ja erilaisten palvelujen aukiolot. (Edensor 2006, 259; Jalas 2011, 109.) Maaseudulla omat haasteensa arjen aikatau-

luttamiselle tuovat pitkät välimatkat ja niiden kulkemiseen kuluva aika (esim. Lehtola 2008; Kaskisaari ym. 2010, 28).

Palveluverkon huono kattavuus harvaan asutuilla alueilla tuo esiin kysymyksen kunnallisten peruspalvelujen tarjonnan alueellisesta tasapuolisuudesta. Alueelliset erot hyvinvoinnin ja kautumisessa ovat vaarassa lisääntyä myös tulevaisuudessa erityisesti palveluiden keskittämisen vuoksi (Kananaja ym. 2008, 76–77; Karvonen ym. 2010, 218). Tutkimus antaa ajankohtaisen näkökulman siihen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jossa palvelujärjestelmän on nähty liukuvan pois päin hyvinvointivaltion perusideoista: yhteisvastuusta, universalismista ja yhdenmukaisista oikeuksista palveluihin. (Eronen ym. 2010, 185). Tutkittaessa peruspalvelujen saavutettavuutta kyse on kuntalaisten oikeuksien toteutumisesta sekä hyvinvoinnin ylläpitämisen vastuun jakautumisesta kunnan ja kuntalaisten välillä. Tässä artikkelissa maaseudun palvelujen saavutettavuuden ongelmia tarkastellaan palveluja tarvitsevien asukkaiden näkökulmasta. Kuinka perheiden vanhemmat kokevat tilanteen, jossa he jäävät ilman tarvitsemaansa palvelua? Esiin nostetaan myös niitä keinoja, joita kunnat käyttävät paikatakseen palveluntarjonnan aukkoja.

### Aineistot ja tutkimusmetodi

Palvelujen käyttöön liittyvien ongelmakohtien esiintuomiseksi tarvitaan kuntalaisilta kerättyä tietoa ja kokemuksia. Artikkelin keskeisen aineiston muodostavat kuntalaishaastattelut. Kuntalaisten, maaseudun kylissä elävien perheiden vanhempien arkea ja peruspalvelujen käyttöä koskeva aineisto on kerätty kenttätyömenetelmän kolmesta keski-suomalaisesta kunnasta kevään ja kesän 2009 aikana. Haastateltavat löytyivät lehti-ilmoitusten perusteella sekä niin sanotulla lumipallomenetelmällä (esim. Gobo 2008, 104; Boeije 2010, 40), jossa tutkimukseen osallistuvat ehdottavat tuntemiaan ja sopivaksi

katsomiaan henkilöitä haastateltaviksi. Haastateltuja tehtiin 14 kappaletta, joissa kolmessa äidin lisäksi mukana olivat myös perheiden isät.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina; kaikkien haastateltavien kanssa keskusteltiin samoista aiheista tiettyjen keskeisten kysymysten toistuessa samanlaisina. Puolistrukturoitu haastattelu antaa kuitenkin myös mahdollisuuden tarttua haastattelutilanteessa esiin nouseviin aiheisiin ja antaa haastateltavalle tilaa tuoda omia näkökulmiaan osaksi keskustelua. Näin kerrytettiin tietoa nimenomaan haastateltavan kokemuksista, jotka tuovat esiin uusia, haastattelun valmistelleen tutkijan ennako-oletuksista poikkeavia näkökulmia ja tuovat esiin uusia tulkintoja ja merkityksenantoja. (Esim. Davies 1999, 104; Tiittula & Ruusuvoori 2005, 11–12; O'Reilly 2009, 14, 125.) Taustoitin esimerkkitaupauksia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ParasSos-tutkimushankkeessa vuonna 2009 kerätyn kuntalaissyselyn päivähoitopalveluita koskevilla tuloksilla sekä hankkeen aikana kerätyillä sosiaalijohtajien haastatteluilla<sup>2</sup>.

Yksilöiden kokemuksille perustuva etnografinen tutkimus tuottaa tietoa merkityksistä joita arkipäivän ilmiöt saavat ihmisten elämässä (esim. Snellman 2003, 50; Åström 2005, 34). Tämä antaa mahdollisuuden tarkastella yhteiskunnallisten instituutioiden, kuten palvelujärjestelmän ja siinä tapahtuvien muutosten merkitystä ja vaikuttavuutta paikallisella tasolla ja asiakkaiden arjessa (esim. Honkasalo 2008, 30–31; Frykman & Hansen 2009, 16). Yksittäisten palvelujen käyttöön liittyvien kokemusten syvempi tarkastelu nostaa esiin, kuinka sekä palvelutarpeet että asiakkaiden mahdollisuudet käyttää palveluja rakentuvat arjessa. Palvelujen käyttäjien kuuleminen sekä paikallisen palveluympäristön tunteminen ovat tärkeitä tekijöitä kuntalaisdemokratian toteutumisen kannalta. Yksittäisten käyttäjien palvelujen käyttöön liittyvät ongelmat jäävät kuitenkin palvelujen toimivuutta valtakun-

nallisella tai kunnallisella tasolla arvioivan tutkimuksen marginaaliin.

Artikkelissa päivähoitoa lähestytään erityisesti kahden esimerkitapauksen kautta, jotka avaavat maaseudun arjen ja palvelujen käytön ongelmia kahden, erilaisten arjen haasteiden kanssa painivan perheen elämäntilanteiden kuvauksella. Esimerkitapaukset on valittu laajemmasta aineistosta, koska niissä esiin nousevat palvelujen käytön ongelmat perustuvat juuri palvelun saavutettavuuden haasteille. Esimerkit kuvaavat tilanteita, joissa palvelun saavutettavuus on hyvin heikko ja palvelun käyttö on koettu jopa mahdottomaksi. Merkittäväksi kaksi esimerkitapausta tekee erityisesti se, että molemmat perheet olisivat halunneet käyttää julkisia peruspalveluja, mutta valitsivat lasten kotona hoitamisen palvelun huonon saavutettavuuden vuoksi.

Esimerkit kertovat maaseudun palvelujen käytöstä kahdella tapaa. Yksittäisinä tapauksina ne kuvaavat poikkeuksia, monen eri osatekijän vaikutuksesta muodostuneita ongelmatilanteita ja asettuvat laajemman päivähoiton asiakkaiden tyytyväisyyttä mittaavan tutkimuksen marginaaliin. Toisaalta esimerkkien kautta esiin nostettavat arkea hankaloittavat tekijät edustavat tyypillisiä maaseudulla elävien perheiden arkeen liittyviä tekijöitä samankaltaisten, palvelujen saavutettavuuteen liittyvien ongelmien noustessa esiin myös muissa saman aineiston haastatte- luissa. Maaseutu luo arkielämälle tietyt reunaehdot, tilan, jossa arjen toiminnot suoritetaan ja joka ympäristönä vaikuttaa esimerkiksi niihin keinoihin ja tapoihin, joilla perheen päivittäiset kulkemiset hoidetaan ja kuinka perheet aikatauluttavat arkeaan (myös esim. Olsson & Ruotsala 2009, 11). Esimerkkiperheiden elämään liittyvät keskeiset toimet sekä kodin paikka maalla tuovat samankaltaisuuksia muiden haastattelemi- en ihmisten kertomuksiin elämästään ja arjestaan. Kaikki haastateltavat tunnistivat arkeen ja palvelujen käyttöön liittyviä haasteita ja pystyivät arvioimaan, mitkä asiat saattaisivat muodostua

ongelmiksi jonkin elämänmuutoksen tai palvelujen saavutettavuudessa tapahtuvan heikentymisen myötä. Esimerkitapauksissa nähtävät saavutettavuuden haasteet ovat siten läsnä myös muiden harvaan asuttujen seutujen asukkaiden arjessa.

Sosiaalipalvelujen yksi keskeinen merkitys on lisätä arjessa jaksamista ja sen vaatimuksista selviytymistä. Kuntalaisilta kerättyjen haastatteluaineistojen käyttö tuo arkielämän tasolta tietoa siitä, kuinka palvelut vastaavat kuntalaisten tarpeisiin sekä yksilöiden kokemasta suhteesta julkiseen. Arjen kokemukset ohjaavat ihmisten toimintaa ja vaikuttavat heidän käsityksiinsä ja mielipiteisiinsä esimerkiksi palvelujärjestelmän toimivuudesta ja luotettavuudesta. Kuntalaisten yksilölliset kokemukset ovatkin osa laajempaa palvelujen toimivuuden tutkimisen kokonaisuutta. (esim. Frykman ym. 2009, 14.) Riittävät sosiaalipalvelut tarkoittavat sitä, miten kunnat määrittelevät tarpeen ja järjestävät palveluja, mutta kuten Anu Muuri (2008, 24) toteaa, kyse on myös siitä, miten asiakkaat kokevat saavansa palveluja suhteessa koettuun tarpeeseen.

### Lasten päivähoito arjen peruspalveluna

Lasten päivähoito on niin sanottu universaalipalvelu, johon jokaisella lapsella on subjektiivinen oikeus. Laki lasten päivähoitosta (36/1973) sekä lain tarkennus vuodelta 1996 takaavat kaikille alle kouluikäisille lapsille kunnan tarjoaman päivähoitopaikan joko päiväkodissa tai perhepäivähoitajalla. Kuntien tarjoaman palvelun lisäksi perheillä on myös mahdollisuus ostaa palvelu yksityiseltä palveluntarjoajalta. Tarjolla olevien vaihtoehtojen määrä vaihtelee kunnittain ja asuinalueittain.

Päivähoito ei ole vain yhteiskunnan lapsille tarjoama hoiva- ja varhaiskasvatuspalvelu, vaan yhtäläillä se on vanhemmille suunnattu palve-

lu, joka jakaa hoivavastuuta perheen ja yhteiskunnan välillä. Näin sen voidaan nähdä tukevan välillisesti myös perheen perustamista ja lasten hankkimista. Lapsen vanhempia koskevana peruspalveluna päivähoito liittyy kiinteästi yhteiskunnalliseen työn jakoon sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon työmarkkinoilla. Päivähoito-oikeus on mahdollistanut naisten palkkatyön tekemisen ja tasannut sukupuolten välistä hoivaan liittyvää työnjakoa antaen pienten lasten äideille mahdollisuuden valita työssäkäynnin lapsen täysipäiväisen kotona hoitamisen sijaan. (Anttonen & Sipilä 2000, 51; Repo & Kröger 2009, 200, 206, 214.)

Kehutusta suomalaisesta järjestelmästä (esim. Lister 2003, 183) huolimatta valinnan mahdollisuudet hoivan järjestämiseksi eivät aina ole todellisia. Kunnan järjestämän päivähoiton vaihtoehto, lapsen hoitaminen kotona kotihoidontuella, on vahvasti sukupuolitunutta työnjakoa noudatteleva valinta. Yli 90 prosenttia kotihoidontuella olevista vanhemmista on naisia. Syyt kotona oloon voivat johtua enemmän työelämästä kuin halusta jäädä kotiin: kotihoidontukea käyttävät eniten pienituloiset naiset, joiden koulutustaso on matala. (Repo 2009, 225; Sireni 2010, 23.) Kotihoidontuen käyttö ja perheiden sisäinen työnjako toistavat laajempia työmarkkinoiden arvoja ja käytänteitä. Järjestelmä tukee joko täysipäiväistä työssäkäyntiä tai täysipäiväistä kotona oloa. Työelämän tukea työn ja hoivan yhteensovittamiseen voidaan pitää heikkona. (Repo 2009, 229.) Suomalainen työelämä on eurooppalaisittain katsottuna vahvasti sukupuolen mukaan eriytynyt, mikä näkyy sekä töiden jakautumisessa ”miesten” ja ”naisten” töihin että palkan suuruudessa (Jokinen 2005, 79).

Tutkimuksissa on myös todettu, että lasten hoivaamisen vastuun jakautuminen kunnan ja perheen välille koskettaa erityisesti naisia. Palvelujen käytön ollessa mahdotonta lapsia hoitavat kotona useimmiten äidit. (Anttonen ym. 2009, 11; Sireni, 2010, 23, 26.) Tämän voi nähdä johtu-

van työelämän epätasa-arvoisista käytännöistä. Miehet saavat keskimäärin parempaa palkkaa kuin naiset, ja heillä on siten paremmat edellytykset ylläpitää perhettä taloudellisesti. Kyse on kuitenkin myös kotitöiden ja lasten hoivaan liittyvän vastuun asettumisesta naisille. Tämä näkyä sekä naisten asemassa pääasiallisena hoivan antajana että heidän vastuussaan päättää lapsia koskevien palvelujen käyttämisestä. (Jokinen 2005, 46, 79.)

Valinnan mahdollisuus kotihoidon ja päivähoiton välillä saattaa puuttua myös palvelun sijainnin vuoksi. Ongelmana ei silloin ole palvelun tarjoaminen itsessään vaan sen saavutettavuus. Harvaan asutulla maaseudulla pitkät välimatkat, kuntakeskuksiin keskityt palvelut, julkisen liikenteen puuttuminen sekä esimerkiksi maatilayrittäjien arjen aikataulut vaikeuttavat palvelujen sujuvaa käyttöä. (Esim. Lehtola 2008, 15, 27; Karvonen ym. 2010, 218; Tedre & Pulkkinen 2011, 300.) Tämä johtaa tilanteeseen, jossa alueellisen tasa-arvon toteutuminen kyseenalaistuu. Vaikea saavutettavuus on myös ristiriidassa esimerkiksi Kuntaliiton näkemyksen kanssa päivähoitosta ”lähipalveluna”. Lähipalveluja käytetään toistuvasti päivittäin tai lähes päivittäin ja niitä käyttävät (elämäntilanteesta riippuen) kaikki kuntalaiset. (Jäppinen & Kontio 2007, 7–8.) Maaseudun palveluista puhuttaessa palvelun läheisyys on mielletävissä palvelun hyväksi saavutettavuudeksi; konkreettisen läheisyyden sijasta tärkeää on, että palvelu olisi sujuvasti käytettävissä (Lehtola 2008, 15, 27; Zitting & Ilmarinen 2010, 52).

Päivähoitopalvelut ovat arjen peruspalveluja, joilta toivotaan sujuvuutta, joustavuutta ja hyvää saavutettavuutta sekä sijainnin että perheen aikataulujen kannalta (Kaskisaari ym. 2010, 52). Viimeaikaisten Keski-Suomea koskeneiden tutkimusten valossa tämä näyttää toteutuvan suurimman osan päivähoitopalvelujen asiakkaita kohdalla (esim. Kaskisaari ym. 2010, 31–32; myös Siltaniemi ym. 2007, 169). Keskisuomalaisissa kunnissa vuonna 2008 toteutetun Pa-

rasSos-kuntalaiskyselyn vastaajista (n=142)<sup>3</sup> yli puolet (55 prosenttia) arvioi päivähoitopalvelun järjestämisen hyväksi tai erittäin hyväksi. 13 prosenttia koki kuitenkin päivähoiton vastanneen huonosti tai melko huonosti oman kotitalouden tarpeisiin. Avoimien vastausten perusteella ongelmakohtiksi nousevat esimerkiksi riittämättömät resurssit sekä joustamattomuus suhteessa asiakkaan tarpeisiin. (Kaskisaari ym. 2010, 52.)

Yksilöllisistä palvelutarpeista ja esimerkiksi perheen aikatauluihin liittyvistä haasteista aiheutuvien ongelmatilanteiden korjaaminen on vaikeaa, koska se lähes välttämättä vaatii perheen palvelutarpeen arviointia yksittäisenä, erillisenä tapauksena ja todennäköisesti yksittäisen räätälöidyn palvelumallin. Näin henkilökohtaisen palvelun järjestäminen kaikille on haastavaa ja mahdotontakin asukasmäärältään suurten kuntien rajallisten resurssien puitteissa. Palvelun tarjoajan kannalta ongelmana on riittävän kattavan ja saavutettavissa olevan palveluverkon ylläpitäminen, mikä johtaa tarpeeseen kehittää tukipalveluja sekä yksittäin räätälöityjä palvelukokonaisuuksia kuntalaisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Palvelujen käyttäjät joutuvat osaltaan pohtimaan keinoja selvittääkseen arjen vaatimuksista oman elämäntilanteensa kannalta kestäväällä tavalla.

Vaikka päivähoitoa pidetään yhä hyvin toimivana ja korkean tarvevastaavuuden palveluna, on nähtävissä, että kuntien taloudelliset haasteet ja jatkuvat säästötalkoot rapauttavat myös sitä (Bardy 2009, 240). Palvelun tason ja kattavuuden heikkeneminen saattaa tulevaisuudessa johtaa siihen kohdistuvan luottamuksen vähenemiseen. Suuntaviivoja luottamuksen heikkenemisestä on nähtävissä tuoreissa, kaikkia sosiaalipalveluja koskevissa tutkimuksissa. (Esim. Muuri 2008; Eronen ym. 2010.) Kyse on myös luottamuksesta järjestelmän oikeudenmukaisuutta kohtaan. Luottamus järjestelmään syntyy palvelujen riittävyyydestä sekä niiden kyvystä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin. Palvelujen

käyttöön liittyvien haasteiden tutkiminen arkielämän tasolla tuo näkyväksi sen kokemuksiin perustuvan kentän, jolla ihmisten käsitykset palvelujärjestelmästä ja sen toimivuudesta ja luotettavuudesta muodostuvat.

### **Saavuttamaton päivähoitopalvelu – kaksi näkökulmaa maaseudun palveluihin**

Seuraavassa esittelen kaksi maaseudulla elävien perheiden arkea ja lastenhoidon järjestämisen tapoja kuvaavaa esimerkkiä. Molemmissa päivähoitopalvelun huono saavutettavuus johtuu kodin paikasta syrjäisellä maaseudulla. Esimerkkiperheet asuvat kaukana palveluista ilman mahdollisuutta julkisen liikenteen käyttöön. Tietyt elämäntilanteet ja muutokset oman kunnan palvelujen tarjonnassa yhdistettynä huomattavan pitkiin välimatkoihin ovat johtaneet tilanteeseen, jossa halutun palvelun käyttö on muuttunut mahdottomaksi.

Ensimmäisen esimerkkiperheen vanhemmat käyvät töissä kodin ulkopuolella. Heidän päivähoitopalvelujen käyttöön liittyvät ongelman- sa aiheutuvat pitkistä välimatkoista ja perheen vanhempien työmatkojen kannalta hankalasta palvelupisteen sijainnista. Aineisto on kerätty kuntaliitosprosessin ja uuden kunnan palvelujärjestelmän järjestämisen ollessa käynnissä. Siitä johtuen senhetkiset päätökset ja palvelun järjestämisen tavat ovat väliaikaisia, mikä näkyy epätietoisuutena sekä palvelujen käyttäjien arjessa että palvelujen tarjoajien puolella. Toinen esimerkki kuvaa maaseudun perinteisiin elinkeinoihin liittyvää arkea: perhe saa elantonsa maatilatilat pitämisestä. Maatilatyö rytmittää päivien kulkua siten, että työaikojen yhdistäminen kunnallisten palvelujen käyttöön on usein hankalaa.

Molemmat perheet asuvat harvaan asutulla maaseudulla, jossa kylät ja yksittäiset asumukset sijaitsevat pitkien välimatkojen päässä lähim-

mästä taajamasta. Artikkelin esimerkkilylien kohdalla tämä välimatka vaihtelee noin 18–23 kilometrin välillä. Molemmissa tapauksissa kunta on järjestänyt päivähoitopalvelun, mutta perheet eivät ole pystyneet hyödyntämään sitä. Palvelun käyttöä on vaikeuttanut ensisijaisesti fyysisen saavutettavuuden ongelmat, eli välimatkat palvelupisteeseen, mikä puolestaan johtaa palvelun sosiaalisen saavutettavuuden heikkenemiseen. Palvelu ei vastaa asiakkaiden palvelutarpeisiin, kun sen käyttö osana sujuvaa arkea ei ole mahdollista.

### **Pitkät välimatkat ja harva palveluverkko**

Ensimmäinen palvelujen käyttöä kuvaavista esimerkeistä sijoittuu haastatteluhetkellä juuri kuntaliitoksen läpikäyneeseen kuntaan. Perhe asuu kylässä, jossa ei ole tarjolla mitään palveluita. Kylä sijaitsee kunnan rajalla, ja esimerkiksi perheen lapset ovat aina käyneet koulunsa toisen kunnan puolella. Myös perheen vanhempien työt ovat naapurikunnassa, ja kaupassa käynti sekä muiden arkeen kuuluvien palvelujen käyttö hoidetaan siellä. Syytä oman kunnan keskuksissa käymiseen ei ole. Perhe käytti aikaisemmin omalla kylällä toimineen perhepäivähoitajan palveluja. Kun tämä hoitomuoto loppui, ei tilalle löytynyt korvaavaa palvelua. Kunnan järjestämä päiväkotihoido on tarjolla vanhan kunnan keskustassa, mutta perheen syrjäisestä asuinpaikasta johtuen lasten hoitoon vieminen on käytännössä mahdotonta. Se toisi perheen äidille lähes viidenkymmenen kilometrin ajon päivittäin. Palvelun käyttämiseen vaadittava ajallinen ja taloudellinen vaikutus arjen kulkuun on huomattava, perheen äidin kokemuksen mukaan liian suuri:

Tässä alueella ei ole kun yks ainut päiväkoti eikä mitään muuta perhepäivähoitopaikkaa. Elikä mun pitäis ensin aamulla viiä ne tuonne päiväkodille, 24 kilsaa aamulla ensin väärrään suuntaan, sitten käyä töissä, ja taas illalla

sama, eli siinähan tulis 50 kilsaa ylimäärästä päivässä. Eli mä en siihen rumbaan nyt sitten vielä lähteny. (KSMA CD 09/12:5.)

Vanhempien työpaikat eivät sijoitu alueen ai-noan päiväkodin kannalta sopivaan suuntaan. Kuntarajat ylittävä palvelun käyttö ei ole ollut mahdollista kuntaliitoksen tapahduttua eikä ollut sitä myöskään aiemmin, itsenäisen kunnan aikana. Naapurikunnan puolella töissä käyvät vanhemmat eivät näin ollen kykene hyödyntämään työmatkoja päivähoitokyytinä. Perheen kaksi päivähoitoikäistä lasta kävivät haastattelun aikaan perhepäivähoidossa, joka oli kunnan heille noin puoleksi vuodeksi räätälöimä. Sen jälkeen perheen vanhempi lapsi hoiti pienempiä sisaruksiaan kesälomansa ajan.

... me otettiin oma perhe sitten, missä nainen hoitaa omien lastensa kanssa meiän tyttöjä. Se on räätälöity toukokuun loppuun se. Mut sit se loppuu. ... Ja sitten kesällä mun tytär, ysiluokkalainen, hoitaa, hänet olen pal-kannut hoitamaan sen mitä ite en oo lomalla ja sit mä en tiedä sitä syksyä, et siirtykö nämä lapset sinne päiväkotiin, ja miten me ne kuljetukset sitten järjestetään. (KSMA CD 09/12:5.)

Lähestyvä kuntaliitos esti aikaisemmin perheen päivähoiton pitkän tähtäimen suunnittelun ja sopimusten teon. Perhe jäi tilanteeseen, jossa päivähoitojärjestely ostettiin lyhyissä pätkissä, eikä tietoa palvelujen jatkuvuudesta ollut. Tilanne pysyi samana kuntaliitoksen jälkeen, kun uusi palveluverkko oli vasta rakentumassa, eikä perheen tarpeita vastaavan palvelun kestäväälle suunnittelulle vielääkään ollut mahdollisuutta. Esimerkkiperheen ongelma on maaseudulle tyypillinen, välimatkoihin ja kulkemisen vaikeuksiin liittyvä. Koti syrjäisellä kylällä tietää joka tapauksessa pitkiä välimatkoja, mutta kodin sijainti sekä vanhempien päivähoiton kannalta väärrään suuntaan suuntautuvat työmatkat muodostavat

yhdessä tilanteen, jossa entiseen kuntakeskukseen keskitetty palvelu ei palvele.

### Maaseutuyrittäjän hankalat aikataulut

Vanha maitotila sijaitsee pienen kylän reunamilla, josta matkaa oman kunnan keskusta on 31 kilometriä ja lähempään naapurikunnan keskukseen 23 kilometriä. Perheen arkea hankaloittaa kodin syrjäisen sijainnin lisäksi maatilayrityksen aikataulut. Perheen sisäisessä työnjaossa päävastuu tilan ja yrityksen pyörittämisestä on isällä, perheen äidin hoitaessa lapset sekä tarvittavat kuljetukset. Karjanhoito edellyttää kummankin vanhemman osallistumista. Tiettyihin aikoihin tehtävät navettatyöt tekevät kotoa lähtemisen ja lasten kuljettamisen hankalaksi. Aikaa, jota pitkien välimatkojen kulkeminen edellyttää, ei perheen vanhemmilla ole, ja tarjolla ollut päivähoitopalvelu on siten ollut saavuttamattomissa. Perheen äiti kertoo pitkien ajomatkojen olleen syy, jonka vuoksi he eivät käyttäneet tarjolla olutta päivähoitoa:

Olenhan mä ollu sillon aikanaan yhteydessä kuntaan, ne sano että totta kai sul on oikeus, tuo tähän [kuntakeskuksen päiväkotiiin] lapsi. Mutta se olisi ollut 64 kilometriä aamulla, 64 illalla. Sehän kaatu siihen mahdottomuuteen. (KSMA CD 09/12:14.)

Jos tarvittava palvelu ei ole saavutettavissa, voidaan joutua tilanteeseen, jossa lasta hoidetaan kotona vastoin vanhempien ensisijaisia toiveita. Päivähoidon tulisi olla mahdollinen vaihtoehto kotihoidolle, jos vanhemmat sitä haluavat, mutta jos palvelun käyttö ei onnistu, on valinnanmahdollisuus todellisuudessa pois suljettu.

Kyllä mä jokus kylällä sitten puhuin, että voi kun joku ois, mut tääl ei vaan järjestyny ketään semmosta, joka ois alkanu perhepäivähoitajaks, että kyl tää on niinku puute. Sitä

ois ehkä joku muukin tarvinnu, jossaki vaiheessa, mut tääl on paljon kyllä äidit hoitanu ite lapsia. (KSMA CD 09/12:14.)

Syrjäisellä kylällä, jossa lapsiperheitä on vain vähän, korostuvat ne haasteet, jotka estävät palveluyrittäjyyden kehitystä maaseudulla. Asiaksmäärät ovat liian pieniä, jotta toiminta olisi kannattavaa yksityiselle yrittäjälle. Moni maaseudun asukas kokee joutuvansa kantamaan suurempaa vastuuta palveluiden saamisesta kuin heidän pitäisi. Perheenäidin kokemuksen mukaan hänen olisi itse pitänyt etsiä sopiva työntekijä tai yrittäjä ratkaisemaan perheensä lastenhoitojärjestelyt, vaikka hänen mielestään asioiden hoitamisen olisi pitänyt tapahtua kunnan toimesta. Syy, miksi palvelun tarjoajan etsiminen on jäänyt paikallisten asukkaiden tehtäväksi, on hänen käsityksensä mukaan kylän syrjäinen sijainti.

Mun mielestä sitä kukaan ees kunnassa miettinykkään, että tääl ois yritetty kattella sitä päivähoitopaikkaa. Kyllä se ois taas pitäny lähtee siitä, että minä olisin katellu sen ihmisen, joka ois alkanu perhepäivähoitajaks. Ihan oikeesti, näin mä koen sen. Mä oon oppinu, että tänne ei saaha mitään valmiina. (KSMA CD 09/12:14.)

Kun lasta hoidetaan kotona koska muita vaihtoehtoja ei ole, myös lapsen oikeus yhteiskunnan tarjoamaan varhaiskasvatukseen jää täyttymättä. Kuntalaisille, niin lapsille kuin aikuisille, kuuluvat perusoikeudet eivät silloin toteudu, ja kotihoito on pakotettu ratkaisu. Palvelutarjonnan huono kattavuus tai tilanne, jossa olemassa olevat palvelut ja asiakkaan tarpeet eivät kohtaa, muodostaa niin sanotun palveluaukon (esim. Leinonen 2008, 20; Virkki ym. 2011, 53). Tilanteessa, jossa perhe putoaa palveluaukkoon, palvelua tarvitsevan keinot toimia ovat melko vähäisiä. Asiasta voi antaa palautetta ja edellyttää kuntaa järjestämään asioita. Aina asiat eivät kuitenkaan tapahdu siinä aikataulussa, joka olisi palvelulupa-



usten kannalta suotavaa tai arjen sujuvuuden ja hyvinvoinnin kannalta tärkeää.

Edellä kuvatut ongelmatilanteet liittyvät erityisesti maaseudun harvan palveluverkon tuomiin ja arkea kohtuuttomasti kuormittaviin välimatkoihin. Nämä samat kulkemiseen liittyvät ongelmat koskevat kaikkia harvaan asutulla maaseudulla eläviä. Tämä tarkoittaa lähes puolta miljoonaa suomalaista (vuonna 2005) (esim. Saloranta 2007, 9). Niin sanotuissa palveluaukoissa tai palvelujen saavutettavuuteen liittyvissä ongelmatilanteissa kyse on monesti yksittäisten perheiden ja yksittäisten, ehkä välikaistenkin elämäntilanteiden aiheuttamista ongelmista. Välikaisuus tai tapauksen yksittäinen luonne ei silti voi toimia perusteena jättää palvelun tarvitsija ilman tukea. Edellä kuvattu tilanne, jossa perhe kokee jääneensä yksin, avaa yksilön näkökulman palveluja kohtaan tunnettua luottamusta rapauttavasta kehityksestä. Palveluverkon harveneminen aiheuttaa kuvatus kaltaisia tilanteita, jossa palvelu ei tue kuntalaisten hyvää arkea.

### **Palvelujen keskittämisen maaseutuvaikutukset**

Laajat yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat jokaisen yksilön arjessa. Artikkelissa esitetyn tutkimuksen ajallisena kontekstina toimii Paras-uudistus ja siihen liittyvät palvelujen järjestämiseen ja tarjontaan liittyvät muutokset ja uudelleen organisoinnit. Valtioneuvoston keväällä 2005 käynnistämän Paras-uudistuksen puitelainsäädäntö edellytti, että perusterveydenhuollossa ja siihen kiinteästi liittyvissä sosiaalihuollon tehtävissä palvelut järjestetään jatkossa vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalla, ja kuntien on ryhdyttävä toimiin tämän väestöpohjan saavuttamiseksi. Paras-uudistus vaikutti nopeasti kuntaliitosten määrään merkittävään kasvuun sekä uusien kuntien välisten yhteistyömuotojen käyttöön ottamiseen (esim. Manninen 2010, 413; Heinämäki 2011, 22). Paraksen tuomat

palveluiden keskittämiseen johtaneet muutokset koskettivat eniten maaseutua, jossa edellytetyn väestöpohjan kokoaminen vaati useimmiten kuntien yhteistoimintaa tai kuntaliitoksia. Vaikka puitelaissa korostui alueellisen tasa-arvon kysymys ja palvelujen saatavuuden turvaaminen asuinpaikasta riippumatta (esim. Stenvall ym. 2008, 64), johti kuntakentän uudelleenorganisointi palvelujen keskittämiseen ja maaseudun jo ennestään harva palveluverkko harveni entisestään. (Kaskisaari ym. 2010, 28; Zitting & Ilmarinen 2011, 52, 56; Virkki ym. 2011, 37.)

Muutokset palveluverkossa vaikuttavat kuntalaisten mahdollisuuksiin saada arkielämäänsä palvelujen tarjoamaa tukea. Kuntaliitos, yhteistoiminta-alueen perustaminen tai muu peruste palveluverkon muutoksille näkyy kuntalaisten käytännön arjessa usein juuri palvelujen järjestämisen kautta. Muutoksia voi tulla toimipaikkojen sijaintiin, aukioloaikoihin ja palveluista perittäviin maksuihin. Myös palvelujen tuottajat ja tarjoajat saattavat vaihtua. Liitoskuntien palvelupisteitä lakkautetaan ja palvelut keskitetään kuntakeskukseen, mikä heikentää niiden saavutettavuutta syrjäisemmillä alueilla. (Esim. Virkki ym. 2011, 37.) Kun uudistusten kohteena on maaseutu, on tärkeää huomioida muutosten koskevan ensimmäisenä harvaan asuttua maaseutua, jossa jo lähtötilanne voi palvelujen tarjonnan kannalta olla heikko (Haverinen ym. 2008, 141–142). Yhä pitenevät välimatkat ja palvelujen heikkenevä saavutettavuus rasittavat maaseudun asukkaita. Palveluihin kulkeminen vie paljon aikaa ja kulmisesta aiheutuvat kustannukset jäävät asukkaiden maksettaviksi.

Maaseudun palveluita suunniteltaessa on muistettava, että palvelujen tarjonnan tulee olla myös alueellisesti oikeudenmukaista. Yksilön huomioiminen aina laajempien väestöpohjien kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla on varmistettava. Haastatteluissa nousi kuitenkin esiin kokemuksia, joissa perhe katsoi jääneensä yksin tilanteessa, jossa he olisivat odottaneet

apua kunnalta. Heidän kokemuksensa vastaavat muissakin tutkimuksissa esiin tullutta huomiota siitä, kuinka maaseudulla ja syrjässä palveluista asuvilta edellytetään suurempaa vastuuta oman hyvinvointinsa ylläpitämisestä kuin taajamien asukkailta (esim. Hyyryläinen 2000, 108; Zitting & Ilmarinen, 2010, 44).

Pienten maaseutukuntien etuna on ollut mahdollisuus paikallisiin palveluihin, asukkaan tilanteen kokonaisvaltaiseen huomiointiin ja räätälöityjen palveluratkaisujen tekoon. Tämä on usein mahdotonta asukasmäärältään suuremmissa ja maantieteellisesti hyvinkin laajoissa liitoskunnissa, jossa keskitettyjen yksikköjen tulee palvella laajaa kuntalaisten joukkoa. Uudessa tilanteessa myös työtehtäviä jaetaan uudella tavalla, mikä mahdollistaa yhden työntekijän keskittymisen oman erityisosaamisen tehtäviin ja vähentää yksittäisen henkilön työtaakkaa. (Esim. Virkki ym. 2011, 35–36, 60.) Asiakkaan näkökulmasta muutokset saattavat vähentää joustavuutta ja heikentävät kokonaisvaltaisen palvelutarpeen näkemistä, kun asiat hoidetaan eri paikoissa ja eri ihmisten toimesta. Tilanne voidaan nähdä siirtymänä kohti byrokraattisempaa toimintatapaa jouston ja henkilökohtaisen palvelun ja paikallistuntemuksen vähentyessä. Esimerkkiperheen äiti arvioi päivähoiton järjestämisessä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia oman kokemuksensa pohjalta:

Ennen tätä kuntaliitosta siinä kyllä ihan oikeesti räätälöitiin meille sopiva palvelu. Mutta siinä vaihtu nyt työntekijäkin. Kun muistelen aikasempiäkin lapsia jotka on ollu hoidossa niin kyl se varmaan vähän tuli kankeammaks tän kuntaliitoksen kautta. Et ennen kuntaliitosta oli hyvin, se ihminen joka sitä asiaa hoiti niin mietti sen perheen tarpeen ja järjesti kuljetusta. ... [uusi työntekijä] ei tietenkään voi ees tuntea tätä aluetta, et miten ne systeemit on ja välimatkat ja muut. (KSMA CD 09/12:5.)

Uudistuksia tutkittaessa on haasteiden rinnalla huomioitava myös palvelujen uudelleen järjestyksen ja esimerkiksi kuntaliitosten positiiviset vaikutukset. Kuntaliitos on monelle pienelle kunnalle ainoa mahdollisuus turvata peruspalvelut alueen asukkaille. Uusien suurempien kuntien tai yhteistoiminta-alueiden suuremmat resurssit mahdollistavat esimerkiksi erityispalvelujen laadukkaan tarjonnan myös syrjäisille seuduille, kun erikoisosaajia voidaan palkata palvelemaan laajemman väestöpohjan aluetta. Jokapäiväisesti käytettävien lähipalvelujen kohdalla tilanne voi kuitenkin olla toinen. Kuntakeskuksiin keskitetyt palvelut ovat vaikeammin saavutettavissa ja perheiden elämäntilanteista riippuen jopa mahdolltomia käyttää.

### **Keinoja saavutettavuuden ylläpitämiseen**

Palveluverkon aukkojen paikkaaminen edellyttää tapauskohtaisia ratkaisuja ja valintoja niin palvelujen tarjoajilta kuin käyttäjiltäkin. Pidemmän tähtäimen suunnittelu ja palvelujen käyttöä edistävien tukitoimien kehittäminen edellyttää paikalliseen tilanteeseen perehtymistä sekä konkreettisten ongelmien ja niiden syiden esiin nostoa. Kuntatasolla tapahtuvan suunnittelun osana palvelujen käyttöön liittyviä ongelmia tulee tarkastella paikallisella tasolla, tiettyjen asuinalueiden ja -seutujen tilanteet huomioiden (esim. Mäntylä 2003, 40). Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kunnan alueelle kuuluu huomattavasti toisistaan poikkeavia alueita, sekä kaupunkia että maaseutua. Ratkaisumalleja voidaan hakea jo hyväksi koetuista ideoista ja käytännöistä. Nostan esiin muutamia, harvaan asutun maaseudun päivähoitopalvelujen käyttöä helpottavia ratkaisuja, joita kunnat ovat käyttäneet asukkaiden arjen tukemiseksi tai joita on tuotu julkiseen keskusteluun osana maaseudun palvelujen kehittämistä.

Yksi keino tukea lapsiperheitä ja paikata harvan toimipisteverkon tuomia ongelmia olisi järjestää lapsille kyyti päivähoitoon. Perusopetuslain mukaisesti koulukyyditykset kuuluvat lakisääteisesti kaikille peruskoulua käyville, mutta kyydin järjestämiseksi päivähoitoon kunnilla ei ole velvollisuutta. Maaseudulla julkinen liikenne kulkee harvoin, eivätkä yhteydet palvele syrjäisempää asutusta (esim. Lehtola 2008, 143–144; Kaskisaari ym. 2010, 28). Kuljetus- ja kyytipalvelut, esimerkiksi palvelutaksit, mahdollistavat asiakkaiden kulkemisen palvelujen luo. Näitä linjoja voisi käyttää myös, ainakin hieman vanhempien lasten, päivähoitokuljetuksiin. Ennen kuntaliitosta toisessa esimerkkikunnista oli käytössä järjestely, jossa kunta räätälöi päivähoitossa käyville lapsille kyydin hoitopaikkaan, jos perhe ei pystynyt järjestämään kuljetusta. Kunnassa koettiin tämän olevan myös sijoitus tulevaisuuteen ennaltaehkäisevänä toimintana kun apu kohdistui sosiaalisista ja taloudellisista ongelmista kärsiville perheille. Järjestely tuki sekä vanhempien jaksamista että lasten oikeutta julkiseen hoivaan ja varhaiskasvatukseen<sup>5</sup>. Tämä järjestelmä edellyttää kuitenkin paikallista ja asiakaslähtöistä räätälöintiä, johon suurilla kunnilla ei suurten asiakasmäärien vuoksi välttämättä ole mahdollisuuksia.

Toinen keino lisätä palveluja olisi hoiva-alan yrittäjyyden tukeminen maaseudulla. Maatalousyrittäjyyden rinnalle onkin viime vuosina syntynyt paljon uutta pienyrittäjyyttä, jossa erityisesti naiset ovat perustaneet esimerkiksi matkailualan yrityksen maatilalla muun toiminnan ohella. Tämänkaltaisen naisyrittäjyys voisi vastata myös hoiva-alan haasteisiin. (esim. Heikkilä 2009, 52–53.) Paikallinen palvelujen tuotanto on mahdollisuus vastata kuntalaisten tarpeisiin kestäväällä, myös paikallista yritystoimintaa tukevalla tavalla. Yksi vastaus pitkien välimatkojen tuomiin ongelmiin ovat myös ”palvelut renkailla”. Sen sijaan että asiakkaat ja palvelun tarvitsijat menisivät palveluiden ja palvelutyöntekijöiden luo, palvelut tulisivat asiakkaiden luo. Liikkuvat palvelut edellyttävät kuitenkin riittävää asiakaspohjaa,

joka harvaan asutuilla alueilla on hankalaa saavuttaa (Esim. Lehtola 2008, 148).

Maaseudulla kylien ja kyläyhdistysten roolin palvelujen organisoinnissa ja tarjonnassa odotetaan kasvavan merkittävästi. Kuntien, yritysten ja yhdistysten ohella tärkeä voimavara on myös kansalaisaktiivisuus ja vapaaehtoinen työ. Tämä kuitenkin edellyttää toiminnan tukemista sekä palveluverkon koordinoitua kunnan toimesta, jolla vastuu palvelujen tarjoamisesta viimekädessä on. Ongelmaksi vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan käyttämisessä osana palvelujen tarjontaa nousevat vastuukysymykset. Lakisääteisiä palveluja ei voida siirtää kyläyhdistysten vastuulle, ellei tiedetä, että jatkuvalle toiminnalle on taloudelliset edellytykset sekä riittävän ammattitaitoiset tekijät. (Haverinen ym. 2008, 144–145; Julkunen 2008, 127; Pihlaja 2010, 33, 89.)

### **Luottamus palvelujärjestelmään syntyy arjessa**

Tämän päivän todellisuutta maaseudulla ovat harvan palveluverkon aiheuttamat ongelmat arjen sujuvuuteen. Kuten edellä käsitellyistä esimerkeistä voi nähdä, alueellinen palvelujen tarjonta ei aina ole riittävän kattavaa turvatakseen arkipäivään kuuluvat palvelut harvaan asuttujen alueiden asukkaille. Kokemus siitä, että jää ilman tarvitsemaansa palvelua heikentää arjessa koettua hyvinvointia. Toisen esimerkkiperheen äiti kuvaa hankalaksi kokemaansa tilannetta, jolloin lapset olivat kotona, mutta vanhempien oli vaikeaa löytää aikaa sekä lastenhoidolle että tilan töille:

Sillon mä koin elämän välillä tuskalliseksi, et aina tuli tunne, kun mä olin navetassa että mun pitäis olla sisällä lasten kanssa ja kun mä olin sisällä, ni tuli tunne, että navetassa on työt tehty huonosti. (KSM CD 09/12:14.)

Arjen sujuvuuden kannalta keskeistä ei ole se, kuka palvelun tarjoaa, vaan asiakkaan tarpeita vastaavan palvelun olemassaolo, saavutettavuus ja siten palvelun käytettävyys. Avun saaminen arkeen lisää sekä arjen hyvinvointia että vahvistaa luottamusta koko palvelujärjestelmää kohtaan. Samoin palvelujen käyttöön liittyvät ongelmat heijastuvat kuntalaisten tuntemaan luottamukseen. Suomalaiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kokonaisuutena iso luottamusinstituutio jossa luottamus viittaa tulevaisuuteen ja ennustettavuuteen. Sosiaalipalveluiden laajaa kannatusperustaa on selitetty siten, että kaikkien saadessa samoja palveluja kaikki myös kannattavat niitä. Palvelujen oikeudenmukainen kohdentaminen edellyttää kansalaisten yhdenvertaista oikeutta palveluihin. (Muuri 2008, 64; Muuri ym. 2008, 447.) Oikeudenmukaisuus näkyy palveluiden yhtenäisinä myöntämisperusteina sekä ihmisten tarpeisiin vastaamisen tapana, toimintaa ohjaavana päämääränä ja siinä, miten kansalaiset voivat luottaa palvelulupauksiin. Kuten Muuri (2008, 66) toteaa, kansalaisten ja asiakkaiden mielipiteiden tulisi vaikuttaa myös poliittisten päätöksentekijöiden toimenpiteisiin. Mikäli mielipiteiden ja tosiasiallisten toimenpiteiden välinen kuilu kasvaa, on järjestelmän legitimeetti vaarassa.

Yksinkertaisimmillaan legitimeetti tarkoittaa sitä, pitävätkö kansalaiset asianomaista järjestelmää hyväksymisen arvoisena vai eivät. Legitimeettiä vahvistaa tai heikentää se, voivatko kansalaiset luottaa palvelujärjestelmän kykyyn auttaa arjen ongelmissa. Tutkimukset antavat viitteitä siitä, ettei palvelujärjestelmä pysty vastaamaan kaikkien asiakkaiden tarpeisiin ja että siinä on aukkoja, joita järjestöt ja vapaaehtoistyö joutuvat täydentämään ja korvaamaan. (Muuri 2008; Pihlaja 2010; Virkki ym. 2011.) Tämä kehitys on selvästi nähtävissä maaseudulla, jossa paikalliselle kylätoiminnalle myös asetetaan suuria odotuksia osallistumiseksi palvelujen tuotantoon. Kylätoiminnan ja paikallisyhteisöjen roolit ovat muutoksessa, kun aiempaa vapaaehtoisuu-

teen perustuvaa yhteishenkeä muokataan ohjauksi hanke- ja kehitystoiminnaksi. (Hyryläinen 2000, 108; Haverinen ym. 2008, 143; Kattilakoski 2011, 42–43.)

Harvaan asuttujen alueiden asukkaiden tarpeisiin vastaaminen on kuitenkin vaikeaa. Suunnittelu- ja kehitystyön pohjaksi tarvitaan tutkimustietoa kuntalaisten tarpeista ja palveluverkkoon kohdistuvista haasteista myös tulevaisuutta ajatellen. On hyvä muistaa, että maaseudun syrjäseutuja koskevat palvelujen käyttöön liittyvät ongelmat saattavat siirtyä myös kaupunkeihin ja taajamiin, jos paikallisten palvelujen saavutettavuutta heikennetään esimerkiksi toimipaikkoja vähentämällä tai kulkuyhteyksiä heikentämällä (esim. Sireni 2010, 24). Kuntalais- tai asiakaslähäinen suunnittelutyö huomioi palvelujen käyttäjien mielipiteet ja kokemukset. Niiden kautta on mahdollista arvioida palvelujen vaikuttavuutta arkielämän tasolla.

Lapsiperheiden elämän helpottaminen ja heille tarkoitettujen palvelujen, kuten lasten päivähoidon, turvaaminen on keino ehkäistä lasten oikeuksiin liittyvien epäkohtien syntyä. Se on myös tukea erityisesti naisten työssäkäynnin ja vanhemmuuden yhteensovittamiseksi. (Lammi-Taskula & Salmi 2009, 39.) Jotta päivähoidon hyvä taso voidaan säilyttää, on siis järjestelmän rakenteen lisäksi huomioitava paikalliset olosuhteet ja niiden vaikutukset asukkaiden arkeen ja palvelutarpeisiin. Suunnitteluvaiheessa on tärkeää huomioida kuntalaisten eli palvelujen käyttäjien näkemykset. Sujuva yhteistyö eri toimijoiden välillä on välttämättömyys kattavan ja tasa-arvoisen palveluverkon säilyttämiselle ja kehittämiseksi. (esim. Mäntylä 2003, 40; Brennan ym. 2009, 99.) Palvelujärjestelmiä uudistettaessa olisi myös mielekästä pohtia, milloin ja millaisten palvelujen kohdalla kuntien kannattaisi panostaa lakisääteistä minimiä laajempien tukipalvelujen tarjontaan, jotta tarjolla olevat palvelut todella palvelisivat niitä tarvitsevia ja niihin oikeutettuja kuntalaisia. Perheiden varhainen tuki on ennal-

taehkäisevää työtä, johon panostaminen on ensisijaisen tärkeää lasten – ja koko yhteiskunnan – hyvinvoinnin kannalta.

## Viitteet

- <sup>1</sup> Haastatteluaineistot on tallennettu Keski-Suomen muistiarkistoon arkistokoodilla KSMA CD 09/12:1-14.
- <sup>2</sup> ParasSos-tutkimuksen ensimmäinen aineistonkeruu 2008-2009 (esim. Leinonen 2008; Virkki ym. 2011, 31).
- <sup>3</sup> Kuntalaiskyselyyn vastasi 727 vastaajaa, joista 142 vastasi päivähoitopalveluja koskeviin kysymyksiin.
- <sup>4</sup> Laki kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta (169/2007).
- <sup>5</sup> ParasSos-tutkimus, haastattelu 24, 2009.

## Kirjallisuus

- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna (2009) Johdanto. Teoksessa Anneli Anttonen, Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) *Hoiva*. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 7–15.
- Bardy, Marjatta (2009) Hyvinvoinnin ulottuvuudet – perheen ja yhteiskunnan suhteissa. Teoksessa Johanna Lammi–Taskula, Sakari Karvonen & Salme Ahlström (toim.) *Lapsiperheiden hyvinvointi 2009*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 226–240.
- Boeije, Hennie (2010) *Analysis in qualitative research*. Los Angeles: Sage.
- Brennan, M. A. & Flint, Courtney G. & Luloff, A. E. (2009) *Bringing Together Local Culture and Rural Development: Findings from Ireland, Pennsylvania and Alaska*. *Sociologia Ruralis* 49 (1), 97–112.
- Davies, Charlotte A. (1999) *Reflexive Ethnography: A Guide to Researching Selves and Others*. London: Routledge.
- Edensor, Tim (2006) *Reconsidering National Temporalities: Institutional Times, Everyday Routines, Serial Spaces and Synchronicities*. *European Jour-*

*nal of Social Theory* 9 (4), 525–545.

- Eronen, Anne & Londén, Pia & Perälähti, Anne & Siltaniemi, Aki & Särkelä, Riitta (2010) *Sosiaalibariometri 2010*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Frykman, Jonas & Hammarlin, Mia-Marie & Hansen, Kjell & Rothstein, Bo & Stensöta, Helena Olofsdotter & Schierenbeck, Isabell (2009) *Sense of community. Trust, hope and worries in the welfare state*. *Ethnologia Europaea* 39 (1), 7–46.
- Frykman, Jonas & Hansen, Kjell (2009) *I ohälsans tid: Sjukskrivningar och kulturmönster i det samtida Sverige*. Stockholm: Carlsson.
- Gobo, Giampietro (2008) *Doing ethnography*. Los Angeles: Sage.
- Haverinen, Riitta & Ilmarinen, Katja & Westman, Riikka (2008) *Arjen palveluja yhteistyössä ja yhdistellen*. Teoksessa Riitta Haverinen & Katja Ilmarinen (toim.) *Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa*. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, 141–148.
- Heikkilä, Katariina (2009) *Farm space as an arena for female entrepreneurship*. Teoksessa Pia Olsson & Helena Ruotsala (toim.) *Gendered Rural Spaces*. *Studia Fennica. Ethnologica* 12. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 51–69.
- Heikkilä, Matti & Rintala, Taina & Airio, Ilpo & Kainulainen, Sakari (2002) *Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa*. Tutkimuksia 126. Helsinki: Stakes.
- Heinämäki, Liisa (2011) *Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa*. Raportti 41/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Honkasalo, Marja-Liisa (2008) *Reikä sydämessä. Sairaus pohjoiskarjalaisessa maisemassa*. Tampere: Vastapaino.
- Hyyryläinen, Torsti (2000) *Kylätoiminnan perinne sosiaalisena pääomana*. Teoksessa Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko (toim.) *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*. Tampere: Vastapaino, 109–119.

- Jalas, Mikko (2011) Kiireestä, kellosta ja kalenterista. Teoksessa Leif. C. Andersson, Ilari Hetemäki, Riitta Mustonen & Ari Sihvola (toim.) Kaikki irti arjesta. Helsinki: Gaudeamus, 105–123.
- Jokinen, Eeva (2005) Aikuisten arki. Helsinki: Gaudeamus.
- Julkunen, Raija (2008) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jäppinen, Tuula & Kontio, Aino-Marja (2007) Uudistuvat lähipalvelut. Kuntalaisten PARAS. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Karvonen, Sakari & Kauppinen, Timo M. & Ilmarinen, Katja (2010) Koetun hyvinvoinnin erot ja kehitys asuinpaikan mukaan. Teoksessa Marja Vaarama & Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisen hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 215–232.
- Kaskisaari, Marja & Tammelin, Mia & Hirvonen, Johanna & Hämeenaho, Pilvi & Ilmarinen, Katja & Vartiainen, Anssi (2010) Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista. ParasSos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Raportti 6/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kattilakoski, Mari (2011) Maaseudun uudet toimijat. Tutkimus paluu- ja tulomuuttajien toimijuudesta maaseutuyhteisöissä ja kehittämisverkostoissa Keski-Pohjanmaalla. Tutkimuksia A 37. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)
- Laki lasten päivähoidosta (36/1973)
- Lammi-Taskula, Johanna & Salmi, Minna (2009) Työ, perhe ja hyvinvointi. Teoksessa Johanna Lammi-Taskula, Sakari Karvonen & Salme Ahlström (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 38–47.
- Lehtola, Ilkka (2008) Matka maalta markettiin. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Kuopio: Tiehallinto.
- Leinonen, Anu (2008) Sosiaalipalvelut muutoksessa – Paras vai palveluaukko? Tutkimussuunnitelma ParasSos-tutkijaryhmälle. Työpapereita 14/2008. Helsinki: Stakes.
- Lister, Ruth (2003) Citizenship. *Feminist perspectives*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Manninen, Ari (2010) Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Kunnallishallintoalan kehittämissäätö. Helsinki: Edita.
- Muuri, Anu (2008) Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Tutkimuksia 178. Helsinki: Stakes.
- Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina & Vuorenkoski, Lauri & Keskimäki, Ilmo (2008) Yhdeksän teesiä sosiaali- ja terveystalouden oikeudenmukaisuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 73 (4), 446–451.
- Mäntylä, Mia (2003) Unohdetun kansan haaveet. Asukkaiden näkemyksiä maaseudun palvelujen tärkeydestä. Levón-instituutin tutkimuksia 104. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Olsson, Pia & Ruotsala, Helena (2009) Introduction. Teoksessa Pia Olsson & Helena Ruotsala (toim.) Gendered Rural Places. *Studia Fennica Ethnologica* 12. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 7–17.
- O'Reilly, Karen (2009) Key Concepts in Ethnography. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Pihlaja, Ritva (2010) Kolmas sektori maaseutukunnissa. Julkaisuja 19. Helsinki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Rantanen, Manu & Granberg, Leo (2010) Hoivalan yhteistyösä maaseudun sosiaalisena innovaationa. Maaseudun uusi aika 18 (3), 34–49.
- Repo, Katja (2009) Pienten lasten kotihoito – Puolesta ja vastaan. Teoksessa Anneli Anttonen, Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 219–237.
- Repo, Katja & Kröger, Teppo (2009) Lasten päivähoito – Oikeus hoivaan ja varhaiskasvatukseen. Teoksessa Anneli Anttonen, Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 200–218.

Saloranta, Mia (2007) Asuinmaaseutu 2007–2010. Maaseutuasumisen kehittämisohjelma. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2007. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

Siltaniemi, Aki & Perälähti, Anne & Eronen, Anne & Londén, Pia (2007) Hyvinvointi, palvelut ja elämänlaatu Keski-Suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Sireni, Maarit (2010) Lastenhoidon käytännöt ja arvostukset suomalaisella maaseudulla. Maaseudun Uusi Aika 18 (3), 21–33.

Snellman, Hanna (2003) Kansa tietää! Teoksessa Pekka Laaksonen, Seppo Knuuttila & Ulla Piela (toim.) Tutkijat kentällä. Kalevalaseuran vuosikirja 82. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 44–61.

Stenvall, Jari & Vakkala, Hanna & Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro (2008) Paras alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Tiittula, Liisa & Ruusuvoori, Johanna (2005) Johdanto. Teoksessa Johanna Ruusuvoori, Liisa Tiittula & Tarja Aaltonen (toim.) Haastattelu: Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, s. 9–21.

Tedre, Silva & Pulkkinen, Anneli (2011) Kulkeminen avaimena ikääntyvien maalla asumisen mahdollisuuksiin. Yhteiskuntapolitiikka 76 (3), 300–308.

Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki Liisa (2011) Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Raportti 56/2011. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Volk, Raija (2008) Yksityisten hyvinvointipalveluiden mahdollisuudet maaseudulla. Teoksessa Riitta Haverinen & Katja Ilmarinen (toim.) Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, 103–109.

Zitting, Joakim & Ilmarinen, Katja (2010) Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Raportti 43/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Åström, Anna-Maria (2005) Den etnologiska forskningsprocessen – en djupdykning in mental och materiella sfärer. Teoksessa Pirjo Korkiakangas, Pia Olsson & Helena Ruotsala (toim.) Polkuja etnologian menetelmiin. Ethnos-toimite 11. Helsinki: Ethnos ry, 25–42.

Painamattomat lähteet:

Kenttäpäiväkirja 2009. Kirjoittajan hallussa.

Kuntalaishaastattelut, KSMA CD 09/12:1–14. Keski-Suomen muistiarkisto, Jyväskylän yliopisto.

Johtavien virkamiesten haastattelut, ParasSostutkimusaineistot, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.