

Reijo Väärälä, Milla Roos (toim.)

Hyvinvointi 2015

**Sosiaalialan tulevaisuus
-seminaari 10.5.2005**

TIIVISTELMÄ

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari 10.5.2005. Toim. Reijo Väärälä, Milla Roos. Helsinki, 2005. 57 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115; 2005:16)
ISBN 952-00-1786-0 (nid.), ISBN 952-00-1787-9 (PDF)

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti keväällä 2005 hyvinvointipolitiikkaa linjaavan Hyvinvointi 2015-ohjelman osana sosiaalialan kehittämishanketta, jonka tarkoituksena on etsiä keinoja sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn ja palveluiden järjestämiseen. 10.5.2005 järjestettiin Hyvinvointi 2015 -seminaari osana ohjelman valmistelua. Tämä julkaisu on koottu seminaarin esityksistä.

Seminaarin avauspuheenvuorossa peruspalveluministeri Hyssälä loi katsauksen tämän hetken kehittämishankkeisiin. Sosiaalialan kehittämishanketta toimeenpannaan vuosina 2003 – 2007, ja sillä johdetaan laajaa sosiaalipalvelujen uudistustyötä muun muassa uudistamalla lainsäädäntöä, palvelurakenteita ja toimintakäytäntöjä.

Opetusministeri Haatainen nosti esiin useita keskeisiä kysymyksiä, joihin hyvinvointivaltion kehittämisessä tulee panostaa. Näitä ovat mm. kuntarakenteen uudistaminen, koulutuksen pitämistä maksuttomana suomalaisille nuorille, oppivelvollisuuden ulottaminen täysi-ikäisyyteen saakka ja osaavan ja riittävän henkilöstön saaminen sosiaali- ja terveysalalle sekä työllisyysasteen nostaminen.

Professori Jorma Sipilä tarkastelee esityksessään suomalaisen sosiaalipolitiikan historiaa, nykyisyyttä ja tulevaisuutta. Tulevaisuuden suurena kysymyksenä hän näkee sosiaalipolitiikan rahoituksen ja pohtii, onko keskinäinen vakuutus valtiota turvallisempi.

Puheenvuorossaan professori Kaarlo Tuori käsittelee sosiaalisia oikeuksia ja omavastuuta perustuslain kautta. Perustoimeentuloon viime vuosikymmenellä tehdyt rajoitukset ja muutokset ovat siirtäneet painopistettä perustoimeentulon turvasta viimesijaiseen turvaan, julkisesta omavastuuseen. Hän näkee tämän siirtymän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Arkkipiispa John Vikström pohtii inhimillisten ja taloudellisten arvojen välistä problematiikkaa hyvinvointivaltion kehittämisessä. Vikström kysyy, ovatko inhimillisyys ja taloudellisuus vastakohtia vai voitaisiinko ne sovittaa yhteen, sillä ne ovat riippuvaisia toisistaan.

Ylijohtaja Matti Heikkilän toteaa, että Suomen hyvinvointimallia, julkisen vastuun alaa ja toteuttamisen muotojen kehitystä ovat ohjanneet poliittiset kompromissit ja pragmaattiset tekijät. Hän pitää epätydyttävänä nykyistä tilannetta, jossa oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan on subjektiivinen oikeus mutta useissa muissa tilanteissa julkinen vastuu on relatiivista ja määrärahasidonnaista.

Arjen sujumista tukevat sosiaalipalvelut ja niiden tulevaisuus ovat dosentti Pirkko-Liisa Rauhalan esitelmän keskeinen aihe. Keskeisimpänä teemana hän nostaa esiin työelä-

män, sen vaatimien joustojen ja yksityiselämän ja hoivan järjestämisen yhteensovittamisen.

Seminaarin viimeisessä esityksessä tutkimusprofessori Jaakko Kiander pohtii hyvinvointipalveluiden tuottavuutta. Hän toteaa, että tuottavuuden kasvattaminen hyvinvointipalveluissa on vaikeaa. Julkisten hyvinvointipalveluiden vaikuttavuus on kuitenkin Suomessa edelleen hyvä ja palvelutuotannon kustannukset verrattain matalat. Hän pitää epärealistisena ajatusta, että yksityistäminen toisi merkittäviä säästöjä julkisiin menoihin.

Asiasanat: hyvinvointivaltio, sosiaalialan kehittämishanke, sosiaalipolitiikka

SAMMANDRAG

Välfärd 2015 – Seminarium om den sociala sektorns framtid 10.5.2005. Red. Reijo Väärälä, Milla Roos. Helsingfors, 2005. 57 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2005:16)
ISBN 952-00-1786-0 (inh.), ISBN 952-00-1787-9 (PDF)

På våren 2005 startade social och hälsovårdsministeriet programmet Välfärd 2015, vars syfte är att dra upp riktlinjerna för landets välfärdspolitik. Programmet är en del av utvecklingsprojektet för det sociala området, vars mål är att finna lösningar för att förhindra sociala problem och utveckla tjänsterna inom den sociala sektorn. Den 10.5.2005 anordnades seminariet Välfärd 2015 som en del av beredningen av programmet. Denna publikation är en sammanställning av seminariets anföranden.

I sitt öppningsanförande gav omsorgsminister Liisa Hyssälä en översikt av aktuella pågående utvecklingsprojekt. Utvecklingsprojektet för det sociala området, som verkställs under åren 2003 - 2007, står i spetsen för en omfattande förnyelse av socialtjänsterna, bl.a. genom att förnya lagstiftning, servicestrukturer och verksamhetspraxis.

Undervisningsminister Tuula Haatainen fäste uppmärksamhet vid många viktiga frågor som man borde satsa på vid utvecklingen av välfärdsstaten. Dessa är bl. a. förnyandet av kommunstrukturen, fortsatt gratis utbildning för unga finländare, förlängd läroplikt till myndig ålder, säkrad tillgång till kunnig arbetskraft inom social- och hälsovårdssektorn samt höjning av sysselsättningsgraden.

Professor Jorma Sipilä granskar den finländska socialpolitikens historia, nutid och framtid. Han framhåller finansieringen av socialpolitiken som en betydande fråga för framtiden, och överväger om ömsesidig försäkring är ett tryggare alternativ än staten.

Professor Kaarlo Tuoris anförande behandlar sociala rättigheter och självrisk med stöd av grundlagen. De begränsningar och ändringar av grundutkomsten som gjorts under det senaste årtiondet har flyttat tyngdpunkten från grundutkomsten till en form av trygghet i sista hand, från det offentliga till självrisk. Han anser denna förskjutning vara problematisk ur konstitutionsrättslig synpunkt.

Ärkebiskop John Vikström diskuterar problematiken mellan mänskliga och ekonomiska värden i utvecklingen av välfärdsstaten. Han frågar om mänsklighet och ekonomiska intressen är motsatser, eller om de kan sammanföras. De är ju ändå beroende av varandra.

Överdirektör Matti Heikkilä konstaterar att utvecklingen av Finlands välfärdsmodell, sektorn för offentligt ansvar och formerna för förverkligande har styrts av politiska kompromisser och pragmatiska faktorer. Som otillfredsställande anser han dagens förhållande, där rätten till utkomsttrygghet i sista hand är en subjektiv rättighet, medan det offentliga ansvaret i de flesta andra situationer är relativt och bundet till anslag.

Docent Pirkko-Liisa Rauhalas anförande fokuserar på socialtjänster som stöd i vardagslivet och deras framtid. Som centralt tema lyfter hon fram arbetslivet, dess krav på flexibilitet och sammanjämkandet av privatliv och omsorgsansvar.

I seminariets sista anförande diskuterar forskningsprofessor Jaakko Kiander välfärdstjänsternas produktivitet. Han konstaterar att det är svårt att öka produktiviteten för välfärdstjänster. I Finland är de offentliga välfärdstjänsternas effektivitet å andra sidan fortfarande god och tjänsteproduktionens kostnader relativt låga. Han anser det vara en realistisk tanke att privatisering skulle medföra betydande inbesparingar i de offentliga utgifterna.

Nyckelord: välfärdsstat, utvecklingsprojekt för det sociala området, socialpolitik

SUMMARY

Welfare 2015 – Future of the Welfare Sector -seminar 10.5.2005. Edited. Reijo Väärälä, Milla Roos. Helsinki, 2005. 57 pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2115; 2005:16)
ISBN 952-00-1786-0 (print), ISBN 952-00-1787-9 (PDF)

In the spring 2005 the Ministry of Social Affairs and Health started the Welfare 2015 programme defining welfare policy whose purpose is to explore the means for preventing welfare problems and organizing services as a part of the National Development Project for Social Services in Finland. The Welfare 2015 seminar was organized on 10 May 2005 as a part of the programme's preparation. This publication has been compiled of the seminar's presentations.

In the opening speech of the seminar the Minister of Health and Social Services Liisa Hyssälä reviewed the current development projects. The National Development Project will be put into effect in 2003 – 2007. It will lead an extensive reform work of the welfare services among other things by reforming legislation, service structures and operational practices.

Minister of Education Mr. Haatainen adduced several key questions that need to be invested in, in the development of the welfare state. These are, for example, the renewal of municipal structure, keeping education free of charge for Finnish youths, extending compulsory education up to 18 year-olds and acquiring enough skillful personnel to the welfare and health sector as well as raising the employment levels.

In his presentation professor Jorma Sipilä examines the history, the present and the future of the Finnish social policy. He sees the funding of the social policy as the future's big question, and deliberates whether a mutual insurance is safer than the state's.

In his address professor Kaarlo Tuori discusses social rights and own risk in relation to the constitution. Limitations and changes made to basic income during the past decade have moved the focus from the security of basic income to the last resource security, from public to own risk. He sees this transition as a problem in relation to constitutional law.

Archbishop John Vikström considers the problems between humane and economic values in the development of the welfare state. Vikström asks whether humaneness and economic efficiency are counterpoints or could they be reconciled as they are dependent on one another.

The chief director Matti Heikkilä notes that political compromises and pragmatic factors have guided the Finnish welfare model, the sector of public responsibility and the development of forms of implementation. In his opinion the current situation is unsatisfactory where the right to last resource security of income is a subjective right whereas in several other situations the public responsibility is relative and grant-related.

The central topic of docent Pirkko-Liisa Rauhala's presentation is welfare services that support the running of day-to-day life and their future. As the most central theme she adduces working life, the flexibility it requires reconciling private life and organizing care for children.

In the last presentation of the seminar research professor Jaakko Kiander considers the productivity of welfare services. He notes that in welfare services it is difficult to increase productivity. However, the impact of public welfare services is still good in Finland and the costs of the service production are comparatively low. In his opinion the idea that privatization would bring significant savings to public expenditure is unrealistic.

Key words: welfare state, National Development Project for Social Services in Finland, social policy

Esipuhe

Suomi pienenä eurooppalaisena valtiona on onnistunut viime vuosina kohtuullisen hyvin niin talouden tasapainottamisessa kuin hyvinvointipolitiikassakin. Paradoksaalista on se, että useimmiten olemme tyytyväisiä hyvinvointivaltion niihin kysymyksiin joissa useimmiten näemme myös eniten korjattavaa. Julkinen terveydenhuolto on perustaltaan mallikelpoisessa kunnossa mutta samaan aikaan kovan arvostelun kohteena ja kaikki vaativat suuria remonteja terveystalouteen. Peruskouluamme on vuosikautia arvosteltu milloin mistäkin. Samaa aika kansainvälinen Pisa-tutkimus kohottaa suomalaisen universaalien koulujärjestelmän mallioppilaaksi muulle maailmalle. Sosiaalihuollossa olemme saaneet paljon aikaan mm. vammaispalvelujen kehittämisessä ja vanhustenhuollon organisoimisessa. kuitenkin ruoskimme itseämme palvelujen suurista ongelmista, mm. ihmisten eriarvoisuudesta palveluissa ja vanhusten huonosta kohtelusta.

Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveysalalla merkittäviä kansallisia hankkeita, joilla yritetään korjata kaikkein akuuteimpia puutteita palvelujärjestelmässä. Pyrkimys on myös luoda järjestelmiä jotka ovat taloudellisesti kestäväällä pohjalla ja toimivat tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tämän rinnalla on tehty jo aikaisemmin pitkän ajan periaatelinjauksia terveyden edistämiseksi.

Sosiaalialalla on juuri aloitettu työ jossa mietitään alan pitkän ajan kehittämistä Hyvinvointi 2015 –hankkeen nimellä. Laajapohjainen valmistelu tähtää siihen, että meillä olisi vuoden 2006 syksyllä käytettävissä ohjelmapaperi, jossa otetaan kantaa erityisesti sosiaalialan kannalta ajankohtaisiin hyvinvointipolitiikan peruskysymyksiin. Pyrkimys on linjata ennaltaehkäisevän toiminnan tarvetta ja roolia. Samoin on tarkoitus pohtia yksilövastuun ja yhteisövuonon kysymyksiä sekä tunnistaa kaikkein keskeisimmät hyvinvointipolitiikan pitkän ajan kehittämistarpeet.

Osana tätä hanketta julkaistaan nyt käsillä oleva kirjanen. Julkaisun aineistona ovat 10.5.2005 pidetyn Hyvinvointi-2015 seminaarin luennot. Toivon, että julkaisu vie eteenpäin keskustelua hyvinvointivaltion tulevaisuudesta.

Normaalin käytännön mukaisesti julkaisussa esitetyt kannanotot ovat kirjoittajien omia eikä sosiaali- ja terveysministeriö ole ottanut niihin kantaa.

Markku Lehto
Kansliapäällikkö

SISÄLLYS

| | |
|---|-----------|
| Tiivistelmä..... | 3 |
| Sammandrag..... | 5 |
| Summary..... | 7 |
| Esipuhe..... | 9 |
| Sisällys..... | 11 |
| | |
| Johdanto..... | 13 |
| <i>Reijo Väärälä, Milla Roos</i> | |
| | |
| Avauspuhe..... | 16 |
| <i>Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä</i> | |
| | |
| Hyvinvointivaltion perusarvot..... | 20 |
| <i>Tuula Haatainen</i> | |
| | |
| Suomalainen sosiaalipolitiikka ennen, nyt ja tulevaisuudessa..... | 25 |
| <i>Jorma Sipilä</i> | |
| | |
| Sosiaaliset oikeudet ja omavastuu..... | 31 |
| <i>Kaarlo Tuori</i> | |
| | |
| Inhimillisyys ja taloudellisuus – vastakohtia?..... | 35 |
| <i>John Vikström</i> | |
| | |
| Julkisen hyvinvointivastuun vahvat ja heikot kohdat..... | 43 |
| <i>Matti Heikkilä</i> | |
| | |
| Arjen sujuminen sosiaalipalvelupolittisena kysymyksenä..... | 45 |
| <i>Pirkko-Liisa Rauhala</i> | |
| | |
| Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: julkisten ja yksityisten palvelujen suhde..... | 51 |
| <i>Jaakko Kiander</i> | |

JOHDANTO

Reijo Väärälä ja Milla Roos

Mitä tapahtuisi, jos meillä ei olisikaan hyvinvointivaltiota? Mitkä asiat olisivat silloin toisin? Olisiko Suomi turvattomampi? Rapautuisiko keskinäinen huolenpitoimme ja solidaarisuutemme? Kuka huolehtisi sairaista, vammaisista, lapsista ja vanhuksista? Pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallin on uskottu antavan vastauksen kaikkiin näihin kysymyksiin. Ennen kaikkea olemme korostaneet laajan julkisen vastuun tärkeyttä. Verovaroin tuotetun sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen on sanottu turvaavan selviytymistä elämänkaaren eri vaiheissa. Sosiaalisen näkökulman huomioiminen kaikissa yhteiskuntapolitiikan osa-alueissa on uskottu lisäävän yhteiskunnallista kiinteyttä ja eheyttä.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion malli on ollut toimiva iskusana myös kansainvälisissä vertailuissa ja EU:n jäsenvaltioiden keskinäisissä mitteloissa. Onko tämä malli yhä enemmän sittenkin vain poliittinen ja moraalinen ajatusrakennelma, ilman empiiristä todellisuutta? Stakesin tutkijoiden talousneuvostolle tuottama raportti tuo tähän keskusteluun uutta aineistoa. Karkeasti yleistäen kriittinen johtopäätös on se, että Suomi ei ole enää samalla tavalla pohjoismainen hyvinvointivaltio kuin vaikkapa Ruotsi ja Tanska, vaan pikemminkin mallin "halpaversio". Tähän viittaavat muun muassa se, että sosiaalimenojen BKT-osuudella Suomi on Ruotsia ja Tanskaa jäljessä ja sosiaalimenojen reaalin kasvu on ollut 1990-luvun puolivälin jälkeen EU15-alueen hitainta. Myös terveydenhuoltoon Suomi käyttää vähiten rahaa EU15:sta asukasta kohden. Sosiaalipoliittisia etuusjärjestelmiä on karsittu 1990-luvun laman jälkeen niiden anteliaisuuden osalta ja kattavuutta rajoittamalla.

Aikaisemminkin on esitetty samansuuntaisia epäilyjä. Indikaattoreina on esitetty muun muassa yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvua sekä asiakasmaksujen ja omavastuuosuuksien kasvua sosiaaliturvassa ja palveluissa sekä julkisen sektorin muita Pohjoismaita matalampaa osuutta työllisyydestä.

Hyvinvointimallin visiona ja poliittisena tavoitteena pohjoismainen malli on sinänsä myös arvokas. Sen ei tulisi kuitenkaan johtaa sokeuteen vertailtaessa eri mallien piirteitä kansainvälisesti ja eurooppalaisesti. Malleista riippumatta eri maissa huolehditaan samassa määrin tai jopa enemmän kuin meillä lapsista, sairaista, vammaisista, työttömistä ja vanhuksista. Oman mallin kaikkivoipaisuutena pitämisen sijaan olisi syytä lisätä realistista kansainvälistä vertailua julkisen tuen, yhteisöllisen tuen ja omavastuun suhteista.

Hyvinvointivaltio sisältää kuitenkin edelleen eräitä tärkeitä piirteitä ja etuja. Vaikka siisemme olekaan aina Pohjoismaiden, Euroopan tai maailman parhaita, vaan useimmiten keskivertoja, oma kokemuksemme vahvistaa sen, että tietyt hyvinvointivaltion perusominaisuudet kannattaa pitää yllä. Näistä tärkeimpiä ovat edelleen julkisen vastuun laajuus ja sitä kautta hyvinvointijärjestelmän vahva verorahoitteisuus. Vahvuutenamme on myös ollut melko kattava sosiaaliturva ja sosiaali- ja terveystalvet, joilla on myös vankka kannatus puolueilta ja kansalaisilta.

Sosiaalipolitiikan ominaispiirteemme on ollut jossakin määrin myös se, että sosiaalinen vastuu on myös muiden politiikkalohkojen asiana. Tällöin yhteiskunnan sosiaalisen eheyden ja voimavarojen mobilisoinnin kannalta yhtenäiskouluperiaatteelle rakentuva koululaitos on ollut tärkeä sosiaalinen instituutio. Samoja piirteitä on ollut myös muun muassa asuntopolitiikassa.

Yhteisöllisen tuen ja yksilövastuun suhde on aina ristiriitoja herättävä keskustelunaihe. Lopullista ratkaisua siihen ei voikaan olla, koska kyse on aina eduista, arvostuksista ja politiikasta. Hyvinvointivaltio on ollut eräs tapa tasapainottaa näiden vastuiden suhdetta. Mistään pysyvästä olotilasta ei ole ollut kysymys, vaan neuvottelut sosiaalisesta sopimuksesta ovat olleet jatkuvasti käynnissä ja ovat edelleen.

Mikä olisi se sosiaalinen sopimus, joka vastaisi yhtäältä edellä mainittuihin kiistattomiin etuihin ja toisaalta ottaisi huomioon tärkeimmät ympäristön muutokset? Tässä suhteessa hyvinvointipolitiikan perusarvot eivät ole muuttuneet eikä perusrakenteissa välttämättä tarvita uudelleenarviointia. Keskeisin tapahtunut muutos on globalisaation tuoma haaste kansallisvaltion taloudelle. Kansallisen päätöksenteon edellytykset ovat tänään suuressa määrin toisenlaiset kuin esimerkiksi 70 – 80-luvuilla, jolloin hyvinvointivaltion perusmekanismeja luotiin.

Osana sosiaalialan kehittämishanketta sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt keväällä 2005 oman hyvinvointipolitiikkaa linjaavan Hyvinvointi 2015 -ohjelman. Ohjelmassa on tarkoitus etsiä vastauksia edellä oleviin kysymyksiin sekä etsiä keinoja sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn ja tulevaisuuden palvelujen järjestämiseen. Osana tätä ohjelman valmistelua järjestettiin 10.5.2005 Hyvinvointi 2015 -seminaari, jossa joukko asiantuntijoita pohti keskeisiä hyvinvointipolitiikan haasteita. Tämä julkaisu on koottu kyseisen seminaarin esityksistä.

Peruspalveluministeri Hyssälä loi avauspuheenvuorossaan katsauksen tämän hetken kehittämishankkeisiin. Sosiaalialan kehittämishanketta toimeenpannaan vuosina 2003 – 2007, ja sillä johdetaan laajaa sosiaalipalvelujen uudistustyötä muun muassa uudistamalla lainsäädäntöä, palvelurakenteita ja toimintakäytäntöjä. Kunta- ja palvelurakennemuutos vastaa osaltaan esimerkiksi väestön vanhenemisen mukanaan tuomaan palvelutarpeen kasvuun hoiva- ja hoitoalalla.

Opetusministeri Haatainen pohti esityksessään hyvinvointivaltion nuorta historiaa, jonka edelleen kehittäminen vaatii määrätietoista työtä. Kuntarakenteen uudistaminen, koulutuksen pitämistä maksuttomana suomalaisille nuorille, oppivelvollisuuden ulottaminen täysi-ikäisyyteen saakka ja osaavan ja riittävän henkilöstön saaminen sosiaali- ja terveysalalle sekä työllisyysasteen nostaminen ovat osa edessä olevista haasteista, joihin hyvinvointivaltion kehittämisessä tulee panostaa.

Kolmannessa luvussa professori Jorma Sipilä tarkastelee suomalaisen sosiaalipolitiikan historiaa, nykyisyyttä ja tulevaisuutta. Hän toteaa Suomessa pidettävän erityistä huolta kilpailukyvyistä: koulutuksesta, tutkimuksesta, innovaatioista ja lapsista. Globaali liikkuvuus luo sosiaaliturvan järjestämiselle uudenlaisia haasteita. Tulevaisuuden suurena kysymyksenä hän näkee sosiaalipolitiikan rahoituksen ja pohtii, onko keskinäinen vakuutus valtiota turvallisempi. Kansalaiset uskovat sosiaalivakuutuksen olevan sitova sopimus ja siksi myös politiikan tekijät kunnioittavat sitä.

Neljännessä luvussa professori Kaarlo Tuori käsittelee sosiaalisia oikeuksia ja omavastuuta perustuslain 19 §:n 1. ja 2. momenttien kautta. Perustoimeentuloon viime vuosikymmenellä tehdyt rajoitukset ja muutokset ovat siirtäneet painopistettä perustoimeentulon turvasta viimesijaiseen turvaan, julkisesta omavastuuseen. Tuori näkee tämä siirtymän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Arkkipiispa John Vikström pohtii viidennessä luvussa inhimillisten ja taloudellisten arvojen välistä problematiikkaa hyvinvointivaltion kehittämisessä. Hegemoniataistelua käydään sosiaaliliberalistisen hyvinvointi-ideologian ja uusliberalistisen markkinaideologian välillä. Hyvinvointiyhteiskuntamme on perustunut ensimmäiseen näkemykseen, universaaleihin sosiaalipalveluihin ja sosiaalisen näkökulman huomioonottamisella yhteiskuntapolitiikan kaikilla lohkoilla. Uusliberalistisen markkinaideologian ensisijaisena tavoitteena ei ole luoda hyvinvointiyhteiskuntaa, vaan se on sivutuote taloudellista voittoa tuottaessa. Vikström kysyykin, ovatko inhimillisyys ja taloudellisuus vastaakohtia vai voitaisiinko ne sovittaa yhteen, sillä ne ovat riippuvaisia toisistaan.

Ylijohtaja Matti Heikkilän esitys luvussa kuusi perustuu talousneuvostolle laadittuun raporttiin julkisen hyvinvointivastuun muotoutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen hyvinvointimalli, julkisen vastuun ala ja toteuttamisen muodot, eivät perustu selkeään kokonaisnäkemykseen, vaan kehitystä ovat ohjanneet poliittiset kompromissit ja pragmaattiset tekijät. Julkisen vastuun "täsmällisyys" ja ala vaihtelevat tämän tuloksena merkittävästi. Hän pitää epätydyttävänä nykyistä tilannetta, jossa oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan on subjektiivinen oikeus mutta useissa muissa tilanteissa julkinen vastuu on relatiivista ja määrärahasidonnaista.

Arjen sujumista tukevat sosiaalipalvelut ja niiden tulevaisuus ovat dosentti Pirkko-Liisa Rauhalan esitelmän keskeinen aihe luvussa seitsemän. Keskeisimpänä teemana hän nostaa esiin työelämän, sen vaatimien joustojen ja yksityiselämän ja hoivan järjestämisen yhteensovittamisen. Vanhojen ihmisten hoivan järjestäminen tulee olemaan vaikeampi kysymys kuin eläkkeiden maksaminen. Ihmisoikeusnäkökulma tulee ottaa huomioon sosiaalipalvelupolitiikkaa suunniteltaessa ja toisaalta siitä huolehtiminen tulee jäämään julkiselle vallalle, Rauhala toteaa.

Seminaarin viimeisessä esityksessä tutkimusprofessori Jaakko Kiander, luvussa kahdeksan, pohtii hyvinvointipalveluiden tuottavuutta sekä julkisen ja yksityisesti tuotettujen hyvinvointipalveluiden suhdetta. Palvelutuotannon tehostamista, ulkoistamista ja yksityistämistä on usein esitetty ratkaisuna julkisten menojen kasvuun. Kiander toteaa, että tuottavuuden kasvattaminen hyvinvointipalveluissa on vaikeaa. Suoritteiden oikea mittaaminen on hankalaa, niiden määrä ei kerro vaikuttavuudesta. Julkisten hyvinvointipalveluiden (koulutus, sairaanhoito) vaikuttavuus on kuitenkin Suomessa edelleen hyvä eri mittareiden valossa ja palvelutuotannon kustannukset verrattain matalat. Hän pitää epärealistisena ajatusta, että yksityistäminen toisi merkittäviä säästöjä julkisiin menoihin.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari**10.5.2005, Finlandia-talo*****Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä***

Arvoisat kutsuvieraat,

Millainen on se Suomi, jossa toivoisimme elävämme kymmenen vuoden kuluttua?

Millainen on se maa, jossa me itse ja läheisemme voisimme hyvin? Mitä haluisimme jättää perinnöksi lapsillemme ja lastenlapsillemme?

Maailma ei ole pelkkä joukko itsestään tapahtuvia asioita, pelkkiä hyviä ja huonoja sattumia. Elämän yllätyksellisyydestä huolimatta me voimme itse vaikuttaa moniin asioihin - olla rakentamassa maailmaamme.

Tänä päivänä kannamme suurta huolta väestömme ikääntymisestä. Huoli on monella tavalla aiheellinen, mutta en olisi valmis vaipumaan epätoivoon tai antamaan periksi ikääntyvien määrän lisääntymisen mukanaan tuomien haasteiden edessä.

Tuleva ikääntymisbuumi tuo mieleen sodan jälkeisen tilanteen. Tuolloinkin ikärakenteemme oli erittäin vino, mutta toiseen suuntaan kuin Suomessa 10 vuoden kuluttua. Sodassa kuoli paljon nuoria, työikäisiä ihmisiä. Vastaavasti lapsia oli paljon. Kaikin puolin tuskallisesta ja vaikeasta tilanteesta kuitenkin selvittiin. Ja 1940-luvun lopulla hyvinvointijärjestelmä ja sosiaaliturva sen osana alettiin nähdä investointina tulevaisuuteen.

Mitkä ovat ajatuksemme tänä päivänä – vieläkö näemmekö hyvinvointivaltion investointina tulevaisuuteen? Jos näemme sen tärkeäksi, niin millä keinoilla tai ehdoilla olemme valmiit jatkamaan hyvinvointivaltion ylläpitämistä?

Tämän suuren kysymyksen äärelle olemme tänään kokoontuneet tänne Finlandia-taloon. Päivän tavoitteena on käydä keskustelua hyvinvointivaltion haasteista ja löytää periaatteet ja suunta sosiaalialan tulevaisuuden rakentamiseksi.

Vanhan aforismin mukaan on tärkeämpi tietää, minne on menossa kuin päästä sinne nopeasti. On oltava näkemys päämäärästä, mutta on myös oltava suunnitelma, kuinka päämäärä saavutetaan.

Uskon, että seuraavan kymmenen vuoden aikana ja sen jälkeenkin voimme edelleen elää sosiaalisesti turvallisessa Suomessa. Tämän tulevaisuuden näkymän saavuttamiseksi meidän on kuitenkin tehtävä monia valintoja, tarkistettava yhteiskunnassamme vallitsevia arvoja ja asenteita.

Sosiaalialan kehittäminen tänään

Sosiaalialan suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen kehittäminen on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla vuonna 2003. Vuonna 2003 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta. Periaatepäätös pannaan toimeen vuosina 2003 – 2007 Sosiaalialan kehittämishankkeella.

Kyseessä on kautta aikojen merkittävin rahallinen panostus sosiaalialan kehittämiseen. Tällä kehittämishankkeella johdetaan koko valtakunnan kattavaa, laajaa sosiaalipalvelujen uudistustyötä. Palvelujen uudistamisessa pyritään pitkäjänteiseen ja kestäväan kehittämiseen lyhyiden projektien sijaan.

Kehittämistyön päämääränä on turvata laadukkaiden sosiaalipalvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa. Tähän tavoitteeseen olemme suunnitelleet pääsevämme muun muassa uudistamalla lainsäädäntöä sekä palvelurakenteita ja toimintakäytäntöjä.

Kuntia kannustetaan tekemään kestäviä uudistuksia sosiaalipalveluissa. Uudistuksia tuetaan lisäämällä valtionosuuksia sekä myöntämällä valtionavustusta kuntien kehittämishankkeisiin.

Sosiaalialan kehittämishankkeen kahtena ensimmäisenä toimintavuotena on keskitytty sosiaalihuollon asiakkaan ja henkilöstön asemaa parantaviin lainsäädäntöuudistuksiin:

- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettiin eduskunnalle syksyllä 2004. Laki tulee voimaan 1.8.2005 ja se luo perustan sosiaalialan ammattilaisten tehtävä- ja ammattirakenteen kehittämiseksi.
- Sosiaalialan henkilöstön täydennyskoulutusvelvoite tulee voimaan 1.8.2005.
- Ikäihmisten palvelutarpeen arviointiin pääsyä koskeva lakiehdotus on valmistunut.
- Lastensuojelulain kokonaisuudistus on aloitettu.
- Valmistellaan säädösmuutoksia oikeudesta päästä palvelutarpeen arviointiin kunnallisessa sosiaalityössä.

Sosiaalialan toimintakäytäntöjen ja työtapojen uudistaminen on aloitettu käynnistämällä lastensuojelun kehittämisohjelma, Sosiaalialan hyvät käytännöt -ohjelma sekä varhaisen tuen ja puuttumisen menetelmien juurruttaminen ammattikäytäntöihin. Yksi merkittävimmistä uudistuksista on sosiaalipäivystyksen toteuttaminen kaikkialla Suomessa vuoteen 2007 mennessä.

Sosiaalialan kehittämishankkeessa myönnettiin viime vuonna yli 12 miljoonaa ja tänä vuonna yli 19 miljoonaa euroa valtionavustuksia kuntien kehittämishankkeisiin. Tällä hallituskaudella myönnetään yhteensä yli 82 miljoonaa euroa valtionavustuksia kuntien kehittämishankkeisiin. Jo nyt 400 kuntaa on mukana valtionavustuksella tuetussa kehittämistyössä.

Valtionavustusta on kohdennettu erityisesti seudullisen yhteistyön lisäämiseen, vanhus-ten palvelujen kehittämiseen, lasten ja lapsiperheiden palvelujen kehittämiseen ja ongelmien ehkäisyyn sekä tietoteknologian käytön edistämiseen sosiaalihuollossa.

Monien palvelujen tuottaminen vaatii seudullista yhteistyötä, jonka rakentaminen on merkittävästi aktivoitunut kehittämishankkeen aikana. Sosiaalialan kehittämishankkeen

keskeisenä tavoitteena onkin ollut rakentaa palveluja toimimaan nykyistä suuremmalla väestöpohjalla.

Kunta- ja palvelurakennemuutos

Hallitus on juuri käynnistämässä kunta- ja palvelurakennemuutosta, joka tähtää sellaiseen tulevaisuuden palveluverkkoon, jolla voidaan turvata sosiaali- ja terveystalouden muuttuneissa olosuhteissa. Väestö vanhenee ja sen myötä palvelutarpeet kasvavat erityisesti hoiva- ja hoitoalalla. Väestön vanhenemisesta johtuva ikärakenteen muutos heijastuu myös työvoiman saatavuuteen. Palvelujen saatavuutta heikentää niin kuntatalouden kiristyminen kuin työvoiman niukkuuskin. Uutta ja parempaa osaamista edellyttävät myös palveluiden yhä monipuolistuvat ja tehostuvat tuotantotavat ja -mallit. Palvelurakenteita on uudistettava, jotta kunnat selviävät näissä oloissa laajasta vastuustaan järjestää palvelut. On erittäin hyvä, että nyt on päätetty käynnistää kansallinen uudistusprosessi, jossa tarkastellaan kaikkia merkittäviä kunnallisia palveluja samanaikaisesti.

Tulevaisuuden visiot

Jos tekisin aikamatkan 10 vuotta tulevaisuuteen, niin miltä toivoisin maamme silloin näyttävän?

Tuolloin maamme alkoholikulttuuri olisi muuttunut merkittävästi. Kansan yleinen asenne humalajuomista kohtaan olisi nuiva. Alkoholiongelmaa ei piiloteltaisi ja ongelmiin puututtaisiin ajoissa. Tällä asennemuutoksella olisi ollut radikaali vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeeseen.

Sosiaaliset ongelmat, lasten tarpeiden laiminlyönti ja perheväkivaltatilanteet sekä henkirikokset olisivat merkittävästi vähentyneet. Tällä hetkellä henkirikoksista ja perheväkivallasta 70 prosenttia tehdään alkoholin vaikutuksen alaisena. – Puhumattakaan siitä, kuinka terveitä ihmiset olisivat.

Ikäihmisten määrä alkaisi tuolloin kohota, mutta heistä suurin osa selviää vielä omatoimisesti kodeissaan. Iäkkäimmille ja heikoimmille on organisoitu toimiva kotipalvelujärjestelmä, ja laitoshoidon mahdollisuudet ovat monipuolistuneet. Ikäihmiset ovat voimavara yhteiskunnassa ja heitä arvostetaan.

Nuorten lapsiperheiden määrä olisi kääntynyt nousuun; nuoret ovat lopettaneet lapsentekolakkonsa. Työmarkkinat, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen sallivat sen, että nuoret naiset voivat tehdä lapsia pelkäämättä, että heidän työmarkkina-asemansa tai taloutensa heikentyy. Myös vanhemmuuden kustannukset työnantajien kesken jaetaan tasaisesti.

Yhtään lasta ei kaltoin kohdella. Lastensuojelussa olisi korjaavasta työstä saatu painopistettä siirrettyä vaikeuksia ehkäisevään toimintaan. Uudet entistä paremmat ja vaikuttavammat lastensuojelun työmenetelmät olisivat vakiintuneet sosiaalityössä.

Varhainen ongelmiin puuttuminen ja niissä tukeminen olisi jokaiselle ammattilaiselle itsestäänselvyys sektorirajoista huolimatta.

Sosiaalialan töistä on tullut houkutteleva työkenttä, jossa viihdytään ja jonne mielellään hakeudutaan töihin.

Aikamatkailu ja tulevaisuuden muistelu ovat helppoja ja nopeita toteuttaa ajatuksissa, mutta ihmisten kanssa tehtävät suuret ja pysyvät uudistukset tapahtuvat prosesseina, joiden etenemisnopeus joskus suorastaan tuskastuttaa monia meistä. Totuus tässäkin lienee, että mitä nopeampi muutos, sitä varmemmin mikään ei muutu.

Hyvinvointi 2015 -ohjelman tekeminen

Sosiaalialan kehittämishankkeen ensimmäinen vaihe kestää vuoden 2007 loppuun saakka, minkä jälkeen sosiaalialan kehittämisen tulee jatkuu edelleen. Emme saa sosiaalialaa kuntoon yhdessä hallituskaudessa, vaikka paljon hyvää onkin jo tapahtunut.

Olen viime viikolla asettanut sosiaali- ja terveysministeriössä johtoryhmän valmistelemaan Hyvinvointi 2015 -ohjelmaa.

Johtoryhmän tehtävänä on ennakoida tulevia toimintaympäristömme muutoksia ja esittää toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja ratkaistaan sosiaalisia ongelmia. Johtoryhmä etsii keinoja sosiaalisen turvallisuuden parantamiseksi sekä yksilöllisen vastuun ja yhteisöllisen tuen tasapainottamiseksi.

Johtoryhmä valmistelee esitystään laaja-alaisesti. Ohjelman laatiminen on aloitettu yhteistyössä Stakesin kanssa. Tässä seminaarissa kuultavat puheenvuorot ja keskustelu ovat tärkeää aineistoa Hyvinvointi 2015 -ohjelman rakentamiseen.

Kiitokset

Kiitän teitä kaikkia, jotka otitte kutsumme vastaan ja olette täällä tänään pohtimassa kanssamme hyvinvointivaltion ja sosiaalialan tulevaisuutta.

Olkaa lämpimästi tervetulleet ja antoisaa päivää teille kaikille.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari

10.5.2005, Finlandia-talo

Opetusministeri Tuula Haatainen

Hyvinvointivaltion perusarvot

Hyvät kuulijat,

Suomalaisen yhteiskunnan kehittyminen moderniksi hyvinvointivaltioksi on vaatinut useiden sukupolvien työn. Kun minä synnyin vuonna 1960, silloin ei ollut vielä sairausvakuutuslakia eikä kansanterveyslakia. Minulle otettiin yksityinen vakuutus, josta luovuin vasta aikuisiälle tultuani. Äidilläni ei ollut oikeutta pitkään vanhempainlomaan. Vanhimman lapsen syntyessä vuorotyötä tekevä sairaanhoitajaäitini joutui palaamaan työhön lapsen ollessa kolmen viikon ikäinen.

Kun aloitin koulun, peruskoulu-uudistus ei vielä ollut voimassa. Ikätovereideni kanssa jouduimme kilpailemaan oppikoulupaikasta 10-vuotiaina. Kun viisilapsisen perheemme nuorin syntyi 1970, äitini palasi työhön oltuaan sitä ennen meitä välillä kotona hoitamassa. Ei ollut päivähoitolakia. Minun tehtävänäni oli kuljettaa pikkusisko ennen kouluun menoa kilometrin päähän naapuriin hoitoon.

Kun synnytin esikoiseni 1987, pystyimme jakamaan 10 kuukauden mittaisen vanhempainloman lapsen isän kanssa. Lapsemme sai määräaikaisen päivähoitopaikan vuoden vanhana. Kaksivuotiaana hän joutuikin takaisin päivähoitojonoon. En ollut enää tuloton opiskelija, olin mennyt töihin. Ei ollut subjektiivista oikeutta hoitopaikkaan.

En koe itseäni kovin vanhaksi. Tällä esimerkillä haluankin konkretisoida sitä, miten nuori hyvinvointiyhteiskuntamme on. Se kertoo myös siitä, kuinka ripeästi se on rakennettu.

Sosiaaliturvan luominen palveluineen oli välttämättömyys yhteiskunnan muuttuessa nopeasti maatalousyhteiskunnasta teolliseksi ja sittemmin moderniksi palveluyhteiskunnaksi.

Elämme nyt aikaa, jolloin tämän työn tulokset ovat perustaltaan edelleen kunnossa, mutta joudumme tekemään määrätietoisesti töitä sen edelleen kehittämiseksi. Se on myös välttämättömyys naisten koulutustason noustua harppauksenomaisesti ja naisten asetuttua lopullisesti palkkatyöhön miesten rinnalla.

Hyvinvointivaltion perustana on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen sekä ihmisten mahdollisuus työhön, kasvuun ja itsensä toteuttamiseen. Yhteiskunnan periaatteena on ollut, että kansalaisille turvataan tasa-arvoiset edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Suuri konsensus on vallinnut siitä, että suomalainen hyvinvointimalli perustuu työlle ja sen tuottamalle taloudelliselle kasvulle.

Laaja hyvinvointiyhteiskunta on voitu turvata kohtuullisen alhaisilla kustannuksilla osittain siten, että naisvaltaisten opetus-, sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen palkkakehitys on ollut maltillinen. Kysynkin, onko hyvinvointivaltion sukupuolisopimus pitänyt sisälleen ajatuksen siitä, että korvauksena kehittyvästä tasa-arvosta naiset voivat tyytyä miehiä alhaisempaan palkkatasoon. Tällä vuosituhannella emme voi kuitenkaan enää hyväksyä perusteettomia palkkaeroja.

Työn tuottaman hyvinvoinnin jakaminen yhteiskunnassa on ollut poliittisen keskustelun aihe vuosikymmenien ajan. Monessa suhteessa hyvinvointijärjestelmämme toimii hyvin. Kansalaisten väliset tuloerot ovat kansainvälisesti pieniä ja köyhien määrä on alhaisella tasolla. Käytämme OECD-maiden keskitason verran resursseja koulutukseen ja nuoremme ovat oppimistuloksissa maailman huippua. Terveystieteiden tutkimusjärjestelmämme on perustaltaan terve. Hoitoon pääsyä turvataan nyt hoitotakuulla ja suurimmat resurssilisäykset suuntautuvatkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Reilut kymmenen vuotta sitten kokemamme toisen maailmansodan jälkeisen ajan syvimmän lamakauden vaurioita on kyetty kasvun vuosina korjaamaan. Lamahan iski hyvinvointivaltion perustaan eli työhön. Määrätietoisella talous- ja työllisyyspolitiikalla luotiin yli 300 000 työpaikkaa 1990-luvun loppupuolella. Lamakauden aiheuttamasta kovasta rakenteellisesta työttömyydestä emme kuitenkaan ole vielä kokonaan toipuneet.

Nyt voimme todeta, että muutokset hyvinvointipolitiikassa ovat olleet hyvin pieniä. Järjestämistavan muutokset palveluissa ovat turvanneet palvelujen jatkuvuuden, ja etuuksiin laman seurauksena tehdyt leikkaukset on suurimmaksi osaksi saatu kurottua umpeen. Haasteellinen tehtävä on onnistunut määrätietoisen politiikan ansiosta. Palvelujärjestelmä tehostui samaan aikaan esimerkiksi terveydenhuollossa. Uusi teknologia mahdollisti hoitoaikojen lyhenemisen radikaalisti. Kahdeksan hoitopäivää vaatinut leikkaus hoidetaan tänään muutaman päivän sairaalajaksolla. Tekninen kehitys on tehostanut toimintaa, mutta myös nostanut investointikustannuksia. Samanlaista kehitystä näemme lääkehoidoissa. Toisaalta lääkkeiden hinnat ovat nousseet uusien tehokkaampien hoitojen myötä. Toisaalta taas hoivan tarve on vähentynyt potilaan toimintakyvyn parannuttua.

Nykyiset palvelurakenteet ovat olleet voimassa vuosikymmeniä. Kunnilla on Suomessa ollut vahva rooli peruspalvelujen järjestämisessä, ja tätä roolia on modernissa demokratiassa haluttu edelleen vahvistaa. Tulevaisuudessa meidän on otettava entistä vahvempi ote hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi. Paljon riippuu siitä, kuinka kykenemme muuttamaan kuntarakennettamme vastaamaan tulevaisuuden palvelutarpeita. Yksinkertaisesti meillä on liian paljon liian pieniä kuntia, jotka eivät kykene vastaamaan asukkaidensa palveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta. Järjestelmää trimmaamalla, uutta teknologiaa hyödyntämällä ja kalliita toimintoja riittävästi keskittämällä voimme vielä löytää uutta tehokkuutta palvelujärjestelmään. Järjestelmän tehostaminen ei tarkoita palveluiden heikentämistä, päinvastoin. Tavoitteena on oltava entistä parempi laatu ja kustannustehokkuus.

Tulevaisuudessa hyvinvointiyhteiskunnan tehtävänä on edelleen turvata riittävät sosiaali- ja terveystieteiden palvelut sekä oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Samalla kun hyvinvointiyhteiskunta tunnustaa ihmisille oikeuksia, samalla se asettaa ihmisille velvollisuuksia muun muassa osallistua työhön

kykyjensä mukaan ja huolehtia omasta terveydestään ja toimintakyvystään. Tavoitteena on, että jokainen voi itse huolehtia itsestään ja perheestään.

Muuttuvan maailman taustalla meillä on edelleen vahva hyvinvointivaltio ja sen perustana olevat arvot: tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Aivan konkreettisia tulevaisuuden haasteita ovat muun muassa hyvinvointipalvelujen turvaaminen, syrjäytymisen ehkäisy, sosiaaliturvan kattavuus ja toimivuus muuttuvassa työelämässä sekä ikääntyvän väestön työ- ja toimintakyvyn turvaaminen. Tulevaisuutta silmällä pitäen tärkeitä kysymyksiä ovat myös sosiaaliturvan kestävä rahoituksen varmistaminen, suomalaisten keskimäärin varhainen työstäpoistumisikä sekä EU:n lainsäädännön ja kansainvälisen liikkuvuuden kautta tulevat muutospaineet sosiaaliturvaan.

On tärkeää, että hyvinvointipolitiikan keskeisiä alueita, sosiaali- ja terveysalaa, kehitetään nyt hallitusohjelman mukaisesti perusteellisesti ja katsoen kauaksi tulevaisuuteen. Kansallinen terveyshanke käynnistyi jo Lipposen II hallituksen aikana, ja lokakuussa 2003 hallituksen tekemässä periaatepäätöksessä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta linjasimme jo ne kysymykset, joihin kehittämishankkeessa ainakin tulee puuttua.

Erityisen tärkeää tämä on nyt, kun otetaan huomioon viime vuosien keskustelut hyvinvointivaltion suunnasta ja kohtalosta. Sosiaalisen turvallisuuden, hoivan ja huolenpidon periaatteita on aina syytä arvioida. Hyvinvointiyhteiskunnan järjestämien palvelujen merkitys menestyksellemme on ilmeinen, vaikkakin on virheellistä luulla, että tämä tapa organisoida asiat on koko maailman mitassa ainoa oikea. Voimme kuitenkin omasta kokemuksesta sanoa, että meillä tämä on ollut hyvä malli.

Ristiriitainen keskustelu hyvinvointiyhteiskunnan puolesta ja sitä vastaan on ymmärrettävää. Onhan kyse merkittävistä elämän perusarvoista, yhteisön ja yksilön suhteista sekä keskeisistä intresseistä. Ihmisten jokapäiväisen elämän tasolla hyvinvointivaltio konkretisoituu käytännön kysymyksiksi: saanko ja millä hinnalla hoitoa sairauksiini, huolehtiiko kunta minusta vanhana, huolehtiiko kunta minun vanhemmistani nyt, onko lapsillamme hyvä laadukas ja ilmainen koulu, paljonko maksan veroja ja maksuja ja mitä turvaa niillä saan jne. Hyvinvointivaltion perusarvoista kumpuavat vastaukset näihin arjen kysymyksiin. Kyse ei siis ole vain teoretisoinnista ja erilaisten mallien vertailusta vaan hyvin käytännöllisistä jokaista ihmistä askarruttavista asioista. Oikeudenmukaisuus näyttäytyy muun muassa sen mukaan, miten hyvin ihmiset tuntevat saavansa vastinetta veromarkoilleen.

Tärkeä arvopohja, josta hyvinvointivaltio ponnistaa, on työväenliikkeen perinne, jolle tasa-arvon korostaminen on ollut solidaarisen hyvinvointipolitiikan kulmakivi. Tasa-arvolähtökohdassa ei ole ollut kyse vain sosiaaliryhmien tasa-arvosta vaan myös sukupuolten ja sukupolvien tasa-arvosta. Ajatus solidaarisuudesta ja vähäosaisten huolenpidosta on ollut tärkeä hyvinvointivaltion rakentamisen kannalta. Työväenliike on ollut keskeisessä asemassa rakennettaessa terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, koulutusta ja asumista.

Hyvinvointipolitiikkaa koskevilla ratkaisuilla on useimmiten ollut hyvin tärkeitä elinkeinopoliittisia seuraamuksia. Esimerkiksi lasten päivähoiton järjestäminen, kunnallisen vanhustenhuollon järjestäminen ja monet koulutusratkaisut ovat olleet välttämättömiä työssäkäynnin kannalta. Ilman päivähoitoa naisten kapasiteetti ja opiskelut olisivat jääneet hyödyntämättä. Olisi vaikea myös kuvitella viime vuosikymmenen suomalaista informaatioteknologian nousua ilman valtion ja kuntien valtavaa koulutus- ja tutkimus-

panostusta. Maksuton koulutus on ollut suuri panostus teknologiseen uudistukseen. Hyvinvointipolitiikalla on siis pystytty tukemaan suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukyvyn kehittymistä merkittävästi.

Kun nyt aloitettavassa Hyvinvointi 2015 -ohjelmassa on keskiössä koko sosiaaliala ja sen yhteistyöalueet, haluan tässä yhteydessä tuoda esille joitakin näkemyksiä koulutuspolitiikan suunnasta. Me tunnemme hyvin sodanjälkeisen terveydenhuollon rakentamisen. Samoin tunnemme hyvin sosiaaliturvan ja palvelujen rakentamisen. Emme aina muista, että koulutuksen sosiaalipoliittiset kysymykset ovat olleet myös hyvin keskeisiä hyvinvointivaltion rakentamisen teemoja.

Olemme 60-luvulta lähtien rakentaneet yhtenäiskoulujärjestelmää, jossa keskeisenä hyvinvointipoliittisena ajatuksena on ollut lisätä lähtökohtien tasa-arvoa. Sama solidaarisuudesta ja tasa-arvosta kumpuava ajatus on ollut perusasteen jälkeisen koulutuksen suunnittelussa. Yliopistolaitos on laajentunut maan kaikkiin osiin, ja mahdollisuus korkeakoulutukseen on avattu yhä laajemmille joukoille. Tämä on ollut pitkä marssi pois eliittiyliopistoista lähemmäs koko kansan yliopistoja ja korkeakouluja.

Miksi koulutuspolitiikka on ollut ja on yhä niin keskeinen osa hyvinvointipolitiikkaa? 60-luvun sosiaalipolitiikan ydinasioina oli sovittaa yhteen taloudellinen kasvu ja sosiaalinen kehitys. Tavoitteena oli maan nykyaikaistaminen ja teollistaminen. Sotaa edeltäneiden vuosien ja sodan vuosien raskaiden kokemusten vuoksi kansallisen eheytyksen ja sosiaalisen eheyden ajatukset olivat keskeisiä. Koulutus nähtiin tärkeänä instrumenttina laajojen kansanjoukkojen mobilisointiin. Koko kansan koulutus ja kaikkien työllistäminen olivat tärkeitä keinoja, joilla turvattiin osallisuus yhteiskunnan rakentamiseen. Pekka Kuusi kuvaili sattuvasti, kuinka Ryysyrannan Joosepitkin on saatava mukaan yhteiseen rakentamiseen.

Maksuton koulutusjärjestelmä on ollut solidaarisuuden kulmakiviä. Rikas ja köyhä on voinut luottaa siihen, että heidän lapsillaan on mahdollisuus ”lukea niin pitkälle kuin päätä riittää”, kuten meilläpäin sanottiin.

Onkin hämmästyttävää, että arvovaltaiset tahot esittävät korkeakouluopetukseen maksuja. Se tuntuu pikkujutulta. Todellisuudessa se merkitsee sitä, että perheissä pitää alkaa varautua jo varhain lasten lukukausimaksuihin. Lopputuloksena on, että varattomista perheistä ei kannusteta opiskelemaan, kun perheen talouden tarkastelun aikajänne ulottuu hädin tuskin tästä päivästä tai viikosta selviytymiseen. Jos haluamme varmistaa koko kansan parhaat voimavarat korkeimpaan opetukseen ja tutkimukseen, on koulutus pidettävä maksuttomana suomalaisille nuorille.

Koulutusjärjestelmämme ei suinkaan ole vielä valmis. Yhdeksänvuotinen oppivelvollisuus, joka käytännössä päättyy, kun nuori on 15–16-vuotias, on peräisin agraariyhteiskunnasta. Minusta ei ole oikein, että pahimmassa murrosiässä oleva nuori voi käytännössä jäädä peruskoulun jälkeen tyhjän päälle. Siksi pidän tärkeänä, että oppivelvollisuus ulottuu täysi-ikäisyyteen saakka. Yhteiskunnalla on oltava selkeä vastuutaho, joka huolehtii, että nuori löytää jatkopaikan, oli se sitten kymppiluokka, työpaja tai oppisopimuspaikka.

Hyvinvointivaltion perusarvot, lähimmäisistä huolehtiminen ja solidaarisuus, eivät ole vanhentuneet. Päinvastoin voisi sanoa, että ne ovat entistä ajankohtaisempia maailmassa, jossa uhkaavat välinpitämättömyys, ahneus ja kaiken kattava kilpailumentaliteetti. Näillä perusarvoilla on laajakantoinen yhteys myös koko yhteiskunnan eheyteen ja koossapysymiseen.

Koska Hyvinvointi 2015 -ohjelmassa on kyse ensisijassa sosiaalialan tulevaisuuden suunnittelusta, haluaisin vielä tarttua muutamaaan sosiaalihuollon ja koulutuksen yhteistyökysymyksiin.

Koulutuksella on jo itsessään tärkeä sosiaalipoliittinen rooli. Koulutusjärjestelmän sisällä meidän on tämän lisäksi huolehdittava niistä erityistoimista, joilla turvataan kaikkien mahdollisuus oppimiseen. Parhaillaan olemme yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa selvittämässä oppilashuollon uudistamistarpeita. Meillä on yhteisiä haasteita myös päihdekasvatuksessa ja huumeiden vastaisessa työssä. Tärkeä kysymys on myös erilaisten oppijoiden mahdollisuuksien turvaaminen. Lasten ja perheiden kaikinpuolinen tukeminen kasvatuksessa ja oppimisessa on myös yhteinen haasteemme.

Tässä yhteydessä haluan painottaa päivähoidon merkitystä osana laadukasta varhaiskasvatusta. Viimeisimmät tutkimukset korostavat sen merkitystä koulumenestykselle.

Emme voi unohtaa sitä, että osaava ja riittävä henkilöstö on tärkein lenkki tulevaisuuden hyvinvointipalvelujen suunnittelussa. Opetusministeriössä olemme koulutuksen ja tutkimuksen pitkän tähtäyksen suunnittelussa huomioineet myös sosiaali- ja terveysalan määrälliset tarpeet. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä. Meidän on yhdessä vielä mietittävä keinoja, millä me pidämme alan kiinnostavana ja houkuttelevana. Tämä on sekä sosiaali- ja terveysalan kysymys että myös koulutusorganisaatioiden haaste. Pysyvät työsuhteet, uralla etenemismahdollisuudet ja täydennyskoulutus ovat tekijöitä, joilla ala voi pitää itseään houkuttelevana, luovuuteen ja itsensä kehittämiseen kannustavana.

Nyt alkavalla hyvinvointi 2015 -ohjelman suunnittelulla pyritään laajasti koko sosiaalialan pitkän tähtäyksen kehittämiseen. Toivon, että tämä keskeinen hoiva-ala tätä kautta uudistuu ja eri intressitahot löytävät uuden konsensuksen.

Mikä on sitten olennaisinta Suomen ja Euroopan selviytymiselle? Se on työ. Meidän on tehtävä kaikkemme työllisyysasteen nostamiseksi. Se puolestaan edellyttää työn ja perheen entistä joustavampaa yhteensovittamista, naispalkkaongelman ratkaisua ja perhekustannusten tasajakoa nais- ja miesvaltaisten alojen välillä. Lasten ja ikääntyneiden tarvitsemat palvelut ovat edellytys naisten täysimääräiselle osallistumiselle. Siksi palveluihin perustuva pohjoismainen hyvinvointimalli on ainoa kestävä ratkaisu.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari

10.5.2005, Finlandia-talo

Professori Jorma Sipilä
Tampereen yliopisto

Suomalainen sosiaalipolitiikka ennen, nyt ja tulevaisuudessa

Historia

Suomalainen sosiaalipolitiikka sai perustavan kulttuurisen virityksen luterilaisuudesta ja organisatorisen toimintamallin Ruotsin ajan valtio- ja kuntarakenteesta. Sosiaalipolitiikan suuret linjanmuutokset ovat kuitenkin liittyneet vahvasti Venäjän historiaan.

Jos tsaarinalta ei olisi sortunut, tuskin olisi Suomessa aloitettu kansalaissotaa eikä maa olisi myöskään hukannut poliittisia edellytyksiään jatkaa pohjoismaisen sosiaalipolitiikan kehityspolulla. Jos Neuvostoliitto ei olisi aloittanut sotaa Suomea vastaan eikä käynnistänyt sosialismin ja kapitalismin välistä järjestelmäkilpailua, tuskin olisi Suomessa syntynyt äkillistä halua rakentaa kansallista yhtenäisyyttä ja loikata päättäväisesti takaisin pohjoismaiselle polulle. Ja lopulta Neuvostoliiton katoaminen mainitaan usein ainakin yhdeksi syyksi sosiaalipoliittisen ilmaston jäähtymiseen 1990-luvulla.

Sosiaalipolitiikan tehtävä

Ennen kuin ryhdymme puhumaan sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta, on hyvä miettiä, mikä sosiaalipolitiikan tehtävä oikeastaan on. Kuinkahan monta kertaa olemme kuulleet sanottavan, että talous vastaa tuotannosta, kun taas sosiaalipolitiikka jakaa tuotannon tuloksia kulutettavaksi. Tämän lausuman seurauksena on helppo tulla siihen tulokseen, että politiikan ensisijainen tehtävä on pitää huolta taloudesta.

Tuossa ajattelutavassa on vain yksi ongelma: talous ei toimi ilman ihmisiä ja heidän toimintakykyään. Jonkun pitää ensin tuottaa ihmiset. Enemmän kuin mitään muuta on hyvinvointiyhteiskunta järjestelmä, joka tukee perheitä toimintakykyisten ihmisten kasvattamisessa. Sosiaalipolitiikka on uusintamisjärjestelmä, joka pitää huolta ihmisten toimintakyvystä. Sen ohessa, järjestäessään perushuolenpidon vammaisille ja vanhuksille, antaa sosiaalipolitiikka meille myös lupauksen yhteisyydestä. Kannattaa olla Suomen valtion jäsen – sinua ei jätetä yksin!

Vaikka poliitikot ja yritysjohtajat epäilevät julkisessa keskustelussa useasti toistensa motiiveja, elävät demokratia ja markkinatalous vakavassa ja pitkäaikaisessa parisuhteessa. Molemmat lisäävät toisen todennäköisyyttä ja tukevat toisen kehitystä. Molemmat kasvattavat luottamusta tuntemattomiin ihmisiin, ja se taas on hyvinvointivaltion syntymisen edellytys. Korkea elintaso ja kehittyneet sosiaalipoliittiset järjestelmät löytyvät sieltä, missä demokratia on vahva ja markkinatalous tehokasta. Tämä yhdistelmä

ei kuitenkaan tuota maailmaan yhdenmukaista hyvinvointipolitiikkaa, vaan paikalliset toimintaideat voivat olla varsin erilaisia.

Millaiseksi hyvinvointijärjestelmä kehittyy, riippuu pitkälti yhteisörakenteesta; millaisia yhteisöjä ihmiset haluavat muodostaa ja millaisia rajoja ylläpitää. Kenen kohtalosta he välittävät, keneen he luottavat, ketä halveksivat? Yhteisöllisyys on tärkeä varsinkin palvelurakenteen muodostumiselle: kuka saa hoitaa ja kuka opettaa, kenen kanssa suostutaan jakamaan yhteinen tila?

Kulttuureissa, joissa sukulaisuussiteet ovat tavattoman voimakkaita, ihmiset luottavat suvun turvaan eivätkä usko mihinkään yhteiskunnallisiin järjestelyihin. Siellä missä ihmiset haluavat sulkea etnisesti toisenlaiset pois omasta yhteisöstään, he saattavat rakentaa näihin eroihin perustuvaa viipaloitua hyvinvointiyhteiskuntaa.

Sosiaalipolitiikka herättää mielestäni aivan turhan paljon poliittista ja emotionaalista kuohua. Kaikkiällä maailmassa ihmiset pitävät kykyjensä mukaan huolta lapsista ja vammaisista ja vanhoista. Ei ole valtava moraalinen kysymys, huolehtiiko heistä perhe, työnantaja, järjestö, kunta vai valtio, eikä sillä perusteella ole myöskään syytä jakaa maailman maita hyviin ja pahoihin. Paras mahdollinen sosiaalipolitiikka on hyvä kompromissi, joka tukee erilaisia yhteiskunnallisia päämääriä (inhimillisen toimintakyvyn luominen, huolenpito, työllisyys, syntyvyys, työn tuottavuus, sukupuolten tasa-arvo) kohtuullisin kustannuksin.

Hyvinvointivaltio on poikkeuksellinen luomus, sillä se edellyttää, etteivät ihmiset pidä välttämättömänä sulkea ketään yhteisten palvelujen ulkopuolelle. Samojen koulujen ja sairaaloiden ja kotipalvelujen ajatellaan kelpaavan kaikille. Hyvinvointivaltion asukkaiden enemmistö on valmis ainakin rahan välityksellä tuntemaan vastuuta kaikista niistä ihmisistä, jotka asuvat heidän kotimaassaan. Lisäksi hänen oletetaan luottavan kansalaisten yhteisiin demokraattisiin instituutioihin, kuten valtioon ja kuntaan. Tällaisen suvaitsevan luottavaisuuden historiallinen kehitys näyttää liittyvän erityisesti luterilaisuuteen. Luottamusta edellyttävä hyvinvointivaltio tuottaa myös itse luottamusta, josta yhteiskunta hyötyy monilla eri tavoilla.

Toimintaympäristö muuttuu

Jokaisen järjestelmän on reagoitava toimintaympäristön muutoksiin, jotta se pystyisi ylläpitämään toimintakykynsä. Pääoman ja tavaran liikkuvuuden vapauttaminen on niin suuri toimintaympäristön muutos kaikille länsimaisille yhteiskunnille, että niiden jokaisen osajärjestelmän on tarkistettava toimintansa ehdot. Tämä koskee myös sosiaaliturvaa.

Globaalin liikkuvuuden konkreetti seuraus on, ettei yrityskehitys ole entiseen tapaan käytettävissä sosiaaliturvan toteuttajana. Kansainvälistyneitä yrityksiä ei voi pakottaa toimimaan yksittäiselle valtiolle ja kansakunnalle sopivalla tavalla. Lisäksi on ilmeistä, että tuntuva osa teollisuudesta tulee jättämään Suomen. Lähteminen houkuttelee myös yksittäisiä ihmisiä; korkeakoulutuksen laajuuteen perustuva kansallinen menestysstrategia lisää sen todennäköisyyttä, että myös monet asiantuntijat ja taiteentekijät poistuvat pysyvästi tästä maasta. Heidän parhaat työmahdollisuutensa ovat muualla.

Voi olla, ettei kestokulutustavaroita tuottavan teollisuuden lähtö ole Suomelle taloudellisessa mielessä sen kohtalokkaampaa kuin vaatetusteollisuuden lähtö oli 1970-luvulla. Pitävähän omaisuustulojen kerrannaisvaikutukset ja kansainvälistyvät palvelut myös yllä kansantaloutta ja työllisyyttä. Poliittisessa mielessä teollisuustyöpaikkojen menetys voi kuitenkin käydä merkityksellisemmäksi kuin miltä tänään näyttää. Poliitiikan ja talouden eliitille tulee aina yllätyksenä sellainen ”jo riittää -liike”, jossa kansanvalta näyttää voimansa. Jos suuri osa suomalaisista pitää taloudellisen globalisaation aiheuttamia menetyksiä liian suurina ja vaatii poliittisia muutoksia, reaktiot kanavoituvat kansallisvaltion. Kansalaisten demokratia toimii valtiossa, ei Euroopan unionissa eikä Maailman kauppajärjestössä. Ehkä liike on Keski-Euroopan maissa jo käynnistynyt?

Vaikka politiikan rakennemuutos on viime vuosina saanut dynamiikkansa globalisaation vaatimuksista ja kasvattanut kansainvälisten yritysten sekä niiden omistajien ja johtajien poliittista voimaa, ei väestön enemmistön poliittinen toimintakyky ole lamaanut. Kysymys on lopulta siitä, miten ihmiset kotonaan tulkitsevat globalisaation edut ja haitat. Kompensoiko kulutustavaroiden halpeneminen työelämän turvattomuuden lisääntymisen? Demokratiassa politiikan suunnan määräävät lauseet, joihin enemmistö uskoo.

Globalisaatio muuttanee myös luokkarakennetta, ja sillä on poliittiset seurauksensa. Hyvinvointivaltion rakentamisesta vastanneet ryhmät, teollisuustyöläiset ja maanviljelijät, ovat supistumassa. Sen sijaan omistajien, asiantuntijoiden ja palvelutyöläisten määrä kasvaa. Omistajat ja kansainväliset asiantuntijat hyötyvät globalisaatiosta eivätkä suuremmin tarvitse kansallista hyvinvointivaltiota elämänsä perustan turvaamiseen. Ennen niin kovin isänmaallinen pääoma on katkonut kansallisia juuriaan tarpeettomina. Sen sijaan julkisen sektorin asiantuntijat (esim. opettajat) ja pienituloiset palvelutyöläiset ovat isoja ryhmiä, joiden työpaikat ovat pitkälti kotimaassa. Heidän on suojattava toimeentulonsa ja toimintakykynsä tässä maassa, mutta aiempaa epävarmemmissa oloissa. Heidän ja Suomen kohtaloilla on vahva keskinäinen yhteys.

Nykyisyys

Kun seuraa kansainvälistä vertailututkimusta, oppii, että Suomi on valtio, joka pitää erityistä huolta koulutuksesta, tutkimuksesta, innovaatioista ja lapsista. Ainakaan Länsi-Euroopasta ei löydä vastaavaa esimerkkiä maasta, joka olisi sisäistänyt näin suoraviivaisesti kilpailuvaltion logiikan. Kilpailuvaltio varmaan menestyy kilpailussa, mutta ongelmana on, että sen on aina investoitava tulevaisuuteen eikä sillä ole koskaan varaa ajatella tätä päivää eläviä ihmisiä. Vanhustenuhollon resurssien väheneminen ikääntyneiden määrän lisääntyessä kertoo surullista tarinaa maasta, jossa ainakaan politiikan tekijät eivät koskaan aio tulla vanhoiksi.

Miten voidaan ymmärtää pohjoismaisen hyvinvointivaltion viimeaikainen rapautuminen? Suomesta käsin katsottuna on kysymys tasapainohäiriöstä; politiikan osajärjestelmä heikkenee suhteessa markkinatalouteen. Hyvinvointivaltio on rakentunut poliittisen prosessin tuloksena – eivät markkinavoimat hyvinvointivaltiota vaadi, vaikka saisivatkin siitä hyötyjä.

Meillä on liiaksikin tapana ajatella hyvinvointivaltiota ja hyvinvointiyhteiskuntaa kansallisina ilmiöinä. Kysymys on myös kansainvälisestä prosessista, joka voi edetä silloinkin, kun se täällä paikallisesti taantuu. Kiinasta katsottuna se sama talouden globalisoituminen, joka hankaloittaa suomalaisen hyvinvointivaltion rahoitusta, tuottaa markkinoiden avautumista ja kansalaisille oikeutta itsenäiseen mielipiteiden muodostukseen. Ensin tapahtuu integroituminen markkinoihin, vasta sen jälkeen mahdollistuu sellainen poliittinen toiminta, jonka lopputuloksena Kiinasta tulee hyvinvointiyhteiskunta tai -valtio.

Jos nyt kuitenkin keskitymme Suomeen, haluan nostaa esiin kolme teemaa, jotka jäävät sivuun siinä suomalaisessa megakeskustelussa, joka keskittyy kilpailuvaltion rakentamiseen.

Ensinnäkin, on helppoa puhua vastuiden siirtämisestä julkiselta vallalta kansalaisyhteiskunnalle, mutta käytännöt ovat vaikeita: työnantajat eivät suostu ottamaan lisää vastuita; järjestöillä ja palveluyrityksillä taas ei ole omia resursseja. Niiden rahat ovat peräisin joko julkiselta vallalta tai kansalaisilta. Käytännössä puhe julkisen vastuun kaventamisesta tarkoittaa hoivavastuun siirtämistä perheille joko maksujen tai kotityön muodossa. Useimmat perheet valitsevat näistä kahdesta kotityön, ja se on ongelma sekä kansantaloudelle että naisille. Kun vastuu hoivasta on perheiden kannettavana, pitää jonkun olla kotona. Jokainen kotona hoidettava pitää jonkun, yleensä naisen, poissa työvoimasta. Näin alenee työllisyysaste, jota valtio ja EU tahtoisivat nostaa. Oli mielenkiintoista seurata, miten närkästyneinä politiikantekijät ottivat vastaan OECD:n huomautuksen tästä epäloogisuudesta.

Toiseksi, on suosittua moralisoida köyhiä ja puhua siitä, kuinka supistamalla sosiaalietuuksia saadaan laiskat töihin. Köyhyydellä uhkaaminen voi todellakin ajaa työkykyisiä ihmisiä töihin, mutta hyvin tavallista on myös, että yhdet sairastuvat masennukseen, toiset vetäytyvät työmarkkinoilta kokonaan, kolmannet ryhtyvät myymään huumeita. Sitä paitsi osa töihin lähtijöistä joutuu aivan epäinhimillisiin työoloihin.

Kolmanneksi, ilmaista työvoimaa ei ole saatavissa mistään. Yhteiskunta, joka ajattelee paikkaavansa uusintamisen laiminlyönnit tuomalla maahan ilmaiseksi ulkomaista työvoimaa, pettää itseään. Jos työvoimaksi tuleminen olisi helppoa, kouluttamattomat pakolaiset työllistyisivät erinomaisesti uudessa kotimaassaan. Jossain muodossa on yhteiskunnan investoitava työvoimaan. Sosiaalipolitiikan merkityksen vähättely tässä yhteydessä ei ole muuta kuin organisaatioiden loputonta lyhytjänteisyyttä. Ihmisten intressit yltyvät paljon pitemmälle tulevaisuuteen kuin talouden ja politiikan organisaatioiden, meidän on valvottava tämän päivän lasten ja heidän lastensa etuja.

Tulevaisuus

Suomalaisen sosiaalipolitiikan suurin tulevaisuuden kysymys on rahoitus. Tarpeet eivät vähene, mutta tutut rahoitustavat ovat käyneet vaikeammiksi. Globaalitaloudessa voidaan työnantajia kuormittaa lähinnä vain heitä itseään hyödyttävillä kustannuksilla ja valtion kyky kerätä rahoitusta heikkenee miltei kaikilla alueilla.

Valtioon kohdistuvat menopaineet ylittävät jatkuvasti valtion mahdollisuudet hankkia resursseja. Länsimaat ovat keskellä taloudellista kilpavarustelua, jossa valtiot investoi-

vat koulutukseen, teknologiaan, tutkimukseen ja kasvuyrityksiin siinä toivossa, että työpaikat ja veronmaksukyky säilyisivät kansantaloudessa. Suuri menopaine muodostuu myös erikoissairaanhoidon kasvavista kustannuksista.

Samaan aikaan valtion kyky verottaa asukkaitaan ja maassa toimivia yrityksiä heikkipänee miltei jokaisessa verotuksen kohteessa. Edessä saattaa olla päivä, jolloin veroja maksavat pienituloiset ihmiset eivät enää ole tulonsiirtojen nettovoittajia, vaan ainakin välittömissä siirroissa häviäjiä. Se puolestaan vaikuttaisi dramaattisesti yleiseen veronmaksuhalukkuuteen.

Nyt on aika kysyä tosissaan, mistä olemme valmiita maksamaan ja minkä instituutioiden varaan uskallamme turvamme rakentaa. Onko kilpailuvaltio enää kiinnostunut meidän vanhuudestamme ja sairaudestamme? Pitäisikö ihmisten luoda vahvempia keskinäisiä ja valtiosta riippumattomia sosiaalipoliittisia rakenteita omaksi turvaksi?

Valtion vuosittaiset budjettipäätökset eivät suojaa kansalaisten tulevaisuutta erityisen uskottavalla tavalla. Ministeriöiden vuosittaisessa jakokamppailussa ihmisten perusturva on vain yksi argumentti. Onkin hyvä tehdä vaikeita kysymyksiä: Mistä toimeentuloturvajärjestelmän uskottavuus syntyy? Milloin valtioon voi luottaa? Voiko lakeihin luottaa ja milloin tarvitaan perustuslakeja? Voiko valtio kieltää itseään tekemästä toisenlaisia päätöksiä myöhemmin? Antaako vakuutusperiaate tuleville etuuksille paremman suojan? Sitovatko korvamerkityt maksut rahojen käyttöä? Tarvittaisiinko terveydenhuollon tarpeiden kattamiseksi rahoitusjärjestelmään uudenlaista läpinäkyvyyttä?

Onko keskinäinen vakuutus valtiota turvallisempi?

Kun käytämme sanaa vakuutus, oletamme, että maksut tuottavat oikeuden etuuteen. Maksajan on lupa luottaa tulevaan etuuteen eri mielessä kuin esimerkiksi veronmaksaja uskoo saavansa avustuksia ja korvauksia niitä tarvitessaan. Sosiaalivakuutusmaksun kohdalla kriittinen kysymys on, voiko maksuja suorittava kansalainen olla varma siitä, ettei valtio rahoita budjettivajeitaan syömällä sosiaalivakuutusrahastoja, niin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa on käynyt. Ja maksajan tulee myös voida luottaa siihen, että mahdolliset muut maksajat (työnantajat, valtio) kantavat oman vastuunsa huonoinakin aikoina.

Vakuutusperiaate ei antane juridisessa mielessä sosiaalivakuutuksen etuuksille riippumattomuutta valtion muista tarpeista. Sosiaalivakuutuksen varsinainen suoja on diskursiivinen ja poliittinen. Poliitiikan ydin on lauseissa, joihin ihmiset uskovat. Ihmiset uskovat, että sosiaalivakuutus on sitova sopimus ja politiikantekijät kunnioittavat siksi pitkälti tätä sopimusta.

Turvateissaan tuloja ja omaisuuksia riskitilanteissa vakuutus ylläpitää yleensä tulo- ja omaisuseroja. En kuitenkaan yhdy siihen kritiikkiin, että vakuutus olisi hyvin toimeentulevien etuuksien turvaamista köyhempien kustannuksella. Ennemmin vakuutuksen toiminnallisena ideana on pitää huolta siitä, ettei keskivertopalkansaajasta tule köyhä. Köyhien määrän kasvattaminen ja tarveharkintaisten etuuksien lisääminen tuskin parantaisi köyhien asemaa. Jos sosiaalivakuutus ei muodosta sosiaaliturvan sisään runkoa, jonka ylläpitämiseen kansalaisilla on vahva intressi, on vaikea löytää niitä budjettivaroja, joilla kaikkien avuntarve katettaisiin edes siedettävästi.

Onko olemassa hyvinvointikuntia?

En ole havainnut, että jokin suomalainen kunta kilpailisi näyttävästi vaativista asukkaista sellaisella hyvinvointistrategialla, että se lupaisi korkeampaa veroastetta vastaan parempia palveluja. Varmaan tämäntyyppisiä eroja on, vaikka niistä ei lyödä rumpua julkisuudessa. Keskinäisen sosiaalipolitiikan rakentamisessa kunta on periaatteessa tärkeä väline. Jos valtiolla ei ole varaa pitää yllä tyydyttävää hyvinvointipalvelujen tasoa, kunnat voivat korjata tilannetta omilla päätöksillään. Kuntien palvelutason eriytymiseen liittyy kyllä monenlaisia ongelmia, joita en tässä voi käsitellä. Riittänee kun totean, että hyväksyttävän minimitaso ylittäminen keskinäisin päätöksin ei voi olla kiellettyä missään.

Lopuksi

Jos Venäjästä tulee jonain päivänä normaali oikeusvaltio, Suomen talousmaantieteellinen asema siirtyy Länsi-Euroopan koillisnurkasta Itä-Euroopan ytimeen. Silloin syntyy nykyistä turvallisempi taloudellinen pohja hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiselle. Tällä en halua ainoastaan painottaa Venäjän ja suurpolitiikan merkitystä suomalaisen sosiaalipolitiikan historialle, vaan myös sitä, että keskeiset muutokset lienevät tulevaisuudessakin toisenlaisia kuin tämänhetkiset odotuksemme.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari

10.5.2005, Finlandia-talo

Professori Kaarlo Tuori

Helsingin yliopisto

Sosiaaliset oikeudet ja omavastuu

Nykyaikaisen sosiaali oikeutemme kehitys alkaa vuonna 1879 annetusta vaivaishoitoasetuksesta. Matka tähän päivään on ollut pitkä, mitä osoittavat jo terminologisetkin muutokset. Viimesijainen tuki on vaihtunut vuonna 1923 vaivaishoidosta köyhäinhoidoksi, vuonna 1956 köyhäinhoidosta huoltoavuksi ja vihdoin vuonna 1983 huoltoavusta toimeentulotueksi.

Sosiaalisten oikeuksien kasvuperusta on ollut markkinatalouden ja palkkatyön yhteiskunnassa. Tällaisessa yhteiskunnassa myös työvoima toimeentulon lähteenä on alistettu markkinamekanismeille: työvoimaa ostetaan ja myydään työmarkkinoilla. Sosiaaliset oikeudet ovat reaktio sosiaalisiin ongelmiin, joita markkinatalous sekä siihen liittyvät ilmiöt, esimerkiksi teollistuminen ja kaupungistuminen, synnyttävät: työttömyyteen, työtapatuuteen, asunnottomuuteen. Sosiaaliset oikeudet irrottavat toimeentulon ja muun sosiaalisen turvallisuuden markkinamekanismeista. Ne varmistavat tietyn hyvinvoinnin tason riippumatta työsuorituksesta ja hyödykkeistä, joita siitä saadulla palkalla ostetaan markkinoilta.

Suhtautuminen sosiaalisiin oikeuksiin on aina ollut riippuvaista taloudellisista ja ideologis-poliittisista suhdanteista. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetus oli kiinteässä yhteydessä samanaikaisiin uudistuksiin, jotka poistivat oikeudelliset esteet markkinataloudelta ja palkkatyön yhteiskunnalta: säädettiin elinkeinovapaus sekä kumottiin niin sanotun lailisen suojelun järjestelmä ja mahdollistettiin näin työvoiman vapaa liikkuvuus.

Taloudellisen liberalismien edustajat olivat arvostelleet ankarasti aikaisempaa, vuonna 1852 annettua vaivaishoitoasetusta. Siinä apua tarvitsevien piiri oli määritelty väljästi, ja apu oli taattu subjektiivisena oikeutena. Liberaalien mukaan elinkeinovapaus ja työvoiman vapaa liikkuvuus loivat kaikille työkykyisille mahdollisuuden turvata elantonsa. Hölläkätinen avun antaminen köyhille vain johti laiskuuteen ja passiivisuuteen. Vuoden 1879 asetuksella avun saajien piiriä supistettiin, eikä sitä enää määritelty tarvitsijansa oikeudeksi. Siihen liitettiin niin ikään tiukka takaisinmaksuvelvollisuus, jonka tehosteena oli työlaitoksessa täytettävä työvelvollisuus. Työlaitokset värittivät 1980-luvulle asti suomalaisen sosiaalihuollon kuvaa.

Toisen maailmansodan jälkeiset vuosikymmenet, aina 1980- ja 1990-lukujen vaihteeseen, olivat hyvinvointivaltion rakentamisen aikaan. Oikeudellisessa suhteessa tämän kehitysvaiheen päätti vuoden 1995 perusoikeusuudistus, jossa hallitusmuodon perusoikeuslukuun lisättiin säännöksiä myös taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Perusoikeusuudistuksen voimaan tullessa Suomi oli jo ajautunut itsenäisyytensä ajan syvimpään lamaan. Lamasta ja samanaikaisesta ideologis-poliittisesta mur-

roksesta on seurannut, että uudet perusoikeussäännökset ovat saaneet lähinnä puolustuksellisen merkityksen.

Hyvinvointivaltiota koskevia kriittisiä puheenvuoroja oli kyllä esitetty jo ennen lamaakin. Kriitikki oli ollut paljolti lainatavaraa; vaikutteita ammennettiin – ja ammennetaan yhä – yhtäältä angloamerikkalaisesta markkinaliberalismista, toisaalta taas punavihreästä byrokratiakriitikistä. Uusliberalistisen kritiikin mukaan hyvinvointivaltio ehkäisee investointeja ja tuottavaa työntekoa sekä asettaa esteitä markkinamekanismien toiminnalle: julkinen sektori imee verotuksellaan yhä enemmän resursseja talouden yksityiseltä sektorilta, haittaa yksityiskohtaisella sääntelyllään vapaata yrittäjätoimintaa, heikentää tehostumuudellaan työn yleistä tuottavuutta ja alentaa sosiaalietuuksillaan yksilöllistä työmotivaatiota. Eräät argumenteista kuulostavat tutuilta: ne eivät ole kovin kaukana tavasta, jolla liberaalit 1800-luvun puolivälin jälkeen arvostelivat tuolloin voimassa ollut vaivaishoitoasetusta.

Punavihreässä kritiikissä kannetaan huolta yksilöiden arkielämän sosiaalisen elämänpiirin kohtalosta. Hyvinvointivaltiota on toteutettu byrokraattisilla keinoilla, jotka uhkaavat murentaa sosiaalisten elämänpiirien omaehtoisia normatiivisia ja kulttuurisia rakenteita ja kaventaa yksilöiden ja yhteisöjen itsemääräämisoikeutta.

Hyvinvointivaltion uusliberalistinen ja punavihreä kritiikki jäivät Suomessa paljolti marginaali-ilmiöiksi, ennen kuin ne saivat tukea 1990-luvun alkupuolen lamasta ja hyvinvointivaltion rahoituskriisistä. Lamaan ja julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin vastattiin julkisten menojen leikkauksilla, joilta sosiaalimenot hyvinvointivaltiolle tyypillisesti suurimpana menoeränä eivät säästyneet. Rahoituspuolella lamalääkkeitä olivat etuuskien saajien rahoitusosuuden nostaminen esimerkiksi työntekijöiden eläkevakuumaksuilla tai sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja korottamalla.

Millainen kanta omavastuun ja julkisen vastuun suhteeseen on luettavissa perusoikeussäännöksistä, joissa lyötiin lukkoon sosiaalipoliittisen järjestelmämme normatiivinen perusta? Rahamääräisessä toimeentuloturassa julkista vastuuta korostavat seuraavat seikat: etuuden takaaminen subjektiivisena oikeutena, universaaliperiaate etuuden saamisedellytysten määrittelyssä ja etuuden vastikkeettomuus. Yksilön vastuun ensisijaisuutta puolestaan osoittavat etuuden antamisen harkinnanvaraisuus, etuuden myöntämiseen liittyvä tarvearviointi ja etuuden vastikkeellisuus.

Perusoikeusuudistus oli valmisteltu ennen lamaa, ja se ilmensikin vielä hyvinvointivaltiolle ominaista suhtautumista toimeentuloturvan sosiaalisiin oikeuksiin. Perustuslaki takaa välittömästi, 19 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena viimesijaisen turvan eli ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Lisäksi se edellyttää 19 §:n 2 momentissa, että tavallisella lailla taataan subjektiivisena oikeutena perustoimeentulon turva erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa.

Viimesijaisen turvan luonteeseen kuuluu tapausittainen tarveharkinta. Tämä on lähtökohtana myös perustuslain 19 §:n 1 momentin säännöksessä oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2. momentin sanamuoto sen sijaan näyttäisi viittaavan pikemminkin universaaliperiaatteeseen: jokaisella on säännöksen tarkoittamissa riskitilanteissa oikeus perustoimeentulon turvaan. Kuitenkin sekä perusoikeusuudistuksen esitöissä että perustuslakivaliokunnan lausunkäytännössä tarveharkinta on tietyissä rajoissa hyväksytty myös perustoimeentulon turvassa.

Universaaliperiaate viittaa etuuskien yksilökohtaisuuteen. Sen sijaan tarveharkinta vie perustoimeentulon turvaa perhekohtaiseen suuntaan ja samalla lähentää sitä edellytyksiltään viimesijaiseen turvaan. Perustuslakivaliokunta on asettanut rajoja perhekohtaisuudelle perustoimeentulon turvassa. Niinpä valiokunnan mukaan työmarkkinatuen sellainen tarveharkinta, jossa otetaan työttömän omien tulojen lisäksi huomioon myös hänen puolisonsa tulot, ”ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa”.

Viimesijainen toimeentuloturva pohjautuu paitsi tarveperiaatteelle myös yksilön ensisijaiselle velvollisuudelle huolehtia itse toimeentulostaan. Tätä velvollisuutta on perinteisesti vielä esimerkiksi Suomessa tehostanut tuen sosiaalinen leimaavuus, aikoinaan myös työlaitoksen uhan tehostama takaisinmaksuvelvollisuus. Omavastuun ensisijaisuudesta lähtee myös perustuslain 19 §:n 1 momentti. Perustuslakivaliokunta onkin muun muassa pitänyt mahdollisena ottaa toimeentulotukilakiin säännös tuen alentamisesta silloin, kun asianomainen henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Toimeentulotukilaissa on lisäksi erikseen säädetty jokaisen velvollisuudesta pitää kykynsä mukaan huolta itsestään ja elatuksestaan. Tämä velvollisuus ulottuu myös puolisoon sekä alaikäisiin lapsiin ja ottoplapsiin.

Liberalistinen hyvinvointivaltion malli korostaa viimesijaisen toimeentuloturvan asemaa sosiaalipolitiikan kokonaisuudessa. Viimesijaisen turvan ja perustuslakimme perustoimeentulon turvaksi kutsumien etuuskien keskinäinen painotus kuvastaa osaltaan myös omavastuun ja julkisen vastuun suhdetta. Laman ja sosiaaliturvan rahoitusvaikeuksien edellyttämiä menoleikkauksia toteutettiin perustoimeentulon turvassa muun muassa tiukentamalla etuuskien saamisedellytyksiä ja rajoittamalla niiden nauttimisaikaa, pidentämällä omavastuu- ja karenssiaikoja sekä laskemalla etuuskien tasoa ja pidättäytymällä indeksikorotuksista. Muutokset siirsivät painopistettä perustoimeentulon turvasta viimesijaiseen turvaan, julkisesta vastuusta omavastuuseen. Hyvinvointivaltio-Suomi otti vähintäänkin askeleen pohjoismaisesta mallista liberalististen hyvinvointivaltioiden suuntaan.

Omavastuun korostaminen vastaa hyvinvointivaltion liberalististen kriitikkojen vaatimuksia. Sen sijaan kehitys näyttää voimistaneen niitä uhkia, joista punavihreä kritiikki on ollut huolissaan. Viimesijaisen turvan ja ylipäättään tarveharkinnan paradoksi on, että samalla kun se painottaa yksilön vastuun ja omatoimisuuden ensisijaisuutta, siihen liittyy erityisen nöyryyttäviä byrokraattisen kontrollin muotoja.

Toimeentuloturvajärjestelmän sisäiset siirtymät ovat myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Perustuslain 19 § perustuu lähtökohdalle, jonka mukaan perustoimeentuloturvan etuudet – kuten työttömyysturvaetuudet – takaavat 2 momentin luettelemissa sosiaalisissa riskitilanteissa yksilöiden toimeentulon siten, että heidän ei tarvitse tukeutua 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan. Leikkaukset perustoimeentulon turvassa ovat etäännyttäneet järjestelmäämme tästä lähtökohdasta. Tätä osoittaa se, että suurin osa toimeentulotuen saajista saa myös jotain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloturvan etuutta.

Entä sitten mahdollisuus säätää tuki maksettavaksi takaisin tai tehdä se vastikkeelliseksi? Huoltoavun takaisin maksaminen oli pääsääntönä aina vuoteen 1971. Nyt toimeentulotuen määrääminen takaisinmaksettavaksi on mahdollista vain laissa erikseen säännellyissä tilanteissa. On ilmeistä, että vuoteen 1971 pääsääntönä olleen takaisinmaksuvel-

vollisuuden palauttaminen ei olisi perustuslain 19.1 §:n vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista. Enää ei myöskään ole paluuta työlaitokseen takaisinmaksuvelvollisuuden tehosteena; tämän estävät jo Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain säännökset henkilökohtaisesta vapaudesta.

Tuen vastikkeellisuus saattaa ilmetä myös tuen saajan velvollisuudessa ryhtyä toimiin, jotka vastaisuudessa vähentävät tuen tarvetta. Tällaisen vastikkeellisuuden piirteitä on lisätty toimeentulotukeen ja perustoimeentulon turvaa toteuttavista etuuksista esimerkiksi työttömyysturvaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena työmarkkina-tuen kytkemistä toimenpiteisiin, joilla ovat omiaan madaltamaan työllistymisen yksilöllisiä esteitä. Yleistäen voimme sanoa, että vastikkeellisuus on valtiosääntöoikeudellisesti sallittua silloin, kun tuen saajalta edellytettävällä toiminnalla vaikuttaa tuen tulevaa tarvetta vähentävästi.

Sosiaalivakuutuksessa vastikkeellisuutta lisää myös vakuutettujen rahoitusosuuden kasvattaminen. Tälläkin vastikkeellisuuden muodolla on eittämättä valtiosääntöoikeudelliset rajansa. Näitä rajoja ei kuitenkaan toistaiseksi ole pyykitetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Miten omavastuun ja julkisen vastuun välinen raja sitten määräytyy sosiaali- ja terveyspalveluissa? Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut siten kuin lailla erikseen säädetään. Perustuslaki ei edellytä, että palvelut olisi taattava nimenomaan subjektiivisina oikeuksina: lainsäätäjän päätösvallassa on, täytetäänkö sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva perustuslaillinen toimeksianto takaamalla palvelujen tarvitsijoille subjektiivisia oikeuksia vai muilla tavoin. Perustuslaki ei myöskään edellytä, että julkinen valta tuottaisi itse tarvittavat sosiaali- ja terveyspalvelut, vaan sallii epäilemättä ostopalvelut niin sosiaali- kuin terveydenhuollossakin. Sen sijaan perustuslaki asettaa rajoja palveluista perittävälle maksuille. Kuten perustuslakivaliokunta on korostanut, maksut eivät saa olla niin korkeita, että ne siirtävät palvelut niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Erilaisia markkinaistamisen muotoja, kuten ostopalveluita, palveluseteli (voucher) -järjestelmää tai erityisen terveysvakuutuksen käyttöön ottamista, perustellaan paitsi kustannustehokkuudella myös yksilöiden valinnanvapauden lisäämisellä. On kuitenkin muistettava, että ainakin tietyt markkinaistamisen muodot samalla vaikuttavat omavastuuta lisäävästi: yksilöiden on itse hankittava tarvitsemansa palvelut markkinoilta. Markkinoilla toimiminen edellyttää puolestaan sellaisia sosiaalisia voimavaroja, joita kaikilla palveluiden tarvitsijoilla ei ole. Omavastuun kasvattamisella markkinaistamisen välityksellä on siksi myös perustuslailliset rajansa, joita määrittelee julkisen vallan velvollisuus taata, että palveluita tarvitsevat myös saavat ne.

Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa omavastuun ja julkisen vastuun keskinäis-suhdetta mittaa myös tulonsiirtojen – toisin sanoen rahamääräisen toimeentuloturvan – ja julkisten palvelujen välinen painotus. Pohjoismaisessa mallissa palveluilla on ollut korostuneempi asema kuin tulonsiirtoja painottavissa liberalistisissa ja konservatiivisissa hyvinvointivaltioissa. Tämänkin mittarin mukaan lamasta alkanut kehitys on etäännyttänyt Suomea muista Pohjoismaista, joissa sosiaalipalvelujen osuus sosiaalimenoista on nykyisin selvästi suurempi kuin Suomessa. Jos tämän suuntainen kehitys jatkuu, jos-sakin pisteessä on pysähdyttävä miettimään, täyttääkö järjestelmä julkiselle vallalle perustuslain mukaan kuuluvan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari

10.5.2005, Finlandia-talo

Arkkipiispa John Vikström

Inhimillisyys ja taloudellisuus – vastakohtia?

Hyvinvointivaltion arvot ja eurot

Mitä otsikko tarkoittaa? Mikä on ongelma?

Onko taustalla vanha kysymys sosiaalipolitiikan ja talouspolitiikan välisestä suhteesta? Vai vielä vanhempi kysymys talouden ja moraalien suhteesta?

”Seminaarissa käydään keskustelua hyvinvointivaltion haasteista sekä pyritään löytämään keskeiset periaatteet sosiaalialan tulevaisuuden rakentamiseksi.” Näin sanotaan tämän seminaarin kutsussa. On siis kyse hyvinvointivaltion ja erityisesti sen sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta. Tällöin nousevat tietysti esille ajankohtaiset rahoitusongelmat ja samalla keskustelu näitten ongelmien vaatimasta hyvinvointivaltion rakennelmien ja perustan remontista.

Näitten asioiden pohdinta on hyvin pitkälle myös arvokeskustelua. Seminaarikutsun maininta keskeisistä periaatteista on varmasti viittaus tähän. Teen siten sen johtopäätöksen, että minulle annetussa otsikossa on ensisijaisesti nähtävä hyvinvointivaltion moraalisen arvopohjan ja sen talouspohjan välinen problematiikka – hyvinvointivaltion arvot ja eurot. Koska en ole mikään sosiaalipolitiikan asiantuntija, käsitelen näitä asioita luonnollisesti melko yleisellä tasolla. Pohdin yksinkertaisesti inhimillisten ja taloudellisten arvojen välistä problematiikkaa hyvinvointivaltiotamme kehitettäessä.

Ideologinen hegemoniataistelu

Koska arvo ilmaisee päämäärän – arvo ja päämäärä ovat pitkälle synonyymejä - on kyse menestys- ja tehokkuuskriteereistä, siis arviointikriteereistä, hyvinvointivaltiota tarkasteltaessa. Tällöin näkökulma laajenee ja pitenee niin, että siihen tulee eräs ideologinen ja filosofinen ilmiö, joka on leimannut keskustelua hyvinvointivaltiosta viime vuosikymmeninä. Tarkoitin sitä kädenvääntöä sosiaaliliberalistisen hyvinvointi-ideologian ja uusliberalistisen markkinaideologian välillä, jota liikaa yleistämättä tai dramatisoimatta voitaisiin kutsua hegemoniataisteluksi. Tässä taistelussa ylivoimainen on kyse siitä, kuka pääsee määräämään ja hallitsemaan hyvinvointivaltion nykytilanteen arviointia, sen ongelmien ja näiden syiden erittelyä ja tulkintaa sekä näyttämään tietä eteenpäin. Tämähän on jokaisen ideologian pyrkimys ja tavoite kaikkina aikoina ja kaikissa tilanteissa.

Vastakohta näiden ideologioiden välillä koskee sekä ihmis- että historiankäsitystä. Se konkretisoituu kysymyksiin, miten yhteiskuntaa olisi strukturoitava ja mikä on sen elämän ja toiminnan varsinainen moottori, sen liikkeellepaneva voima.

Tämä hyvinvointiyhteiskuntaa koskeva välienselvittely on, kuten tunnettua, liberalismiin sisäinen perheriita, jossa osapuolina ovat mannereurooppalainen humanistinen ja anglo-amerikkalainen naturalistinen haara. Ilman tätä taustaa ei mielestäni voida oikein ymmärtää näiden vuosien keskustelua hyvinvointivaltiosta ja sen tulevaisuudesta. Tätä taustaa vasten haluan myös tarkastella hyvinvointivaltion inhimillisyyttä ja taloudellisuutta. Molemmat ovat elintärkeitä, inhimillisyys hyvinvointivaltion tavoitteena, ja taloudellisuus – taloudellisten resurssien järkävä ja tehokas luominen ja käyttö –, sen välineenä pyrittäessä kohti tavoitetta. Molempia tarvitaan, kummastakaan ei voi luopua. Niiden välinen jännitys nykypäivänä sisältää siten antiikin tragedian olennaiset tunnusmerkit. Tragedian varsinainen olemus on nimittäin siinä, että kaksi sinänsä oikeaa asiaa tai näkökohtaa näyttää olevan ristiriidassa keskenään.

Tragedia ei kuitenkaan ole niin traaginen asia kuin miltä kuulostaa. Sen kanssa voi elää ja kannattaa elää. Antiikin ajattelijoiden mukaan ihminen juuri tällaisissa ristiriitatilanteissa, kasvokkain kovien tosiasioiden kanssa, oppii elämänviisautta, elämisen taidon.

Lähden siitä, että inhimillisyyden ja taloudellisuuden välinen suhde näyttää erilaiselta hyvinvointivaltiomme eri vaiheissa. Reippaasti yleistäen esitän heti aluksi sen ajatuksen, että ”klassisessa” pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa voitiin tämä suhde ilmaista sanoilla ”*taloudellisuutta inhimillisyyden ehdoilla*”. Hyvinvointivaltiomme nykyistä muutosvaihetta voitaisiin sen sijaan kuvata sanoilla ”*inhimillisyyttä taloudellisuuden ehdoilla*”. Tällöin sana ”taloudellinen” viittaa sekä taloudellisten resurssien luomiseen että niiden käyttöön.

1. Taloudellisuutta inhimillisyyden ehdoilla

Inhimillisyyden yhteisö

Pohjoismainen hyvinvointivaltio on ollut suuri eettinen projekti, arvoyhteisö, jossa kansanliikkeiden toimesta kristinuskon, humanismin ja sosialismin eräät keskeiset ainekset on yhdistetty mannereurooppalaisen liberalismiin hengessä. On ollut kyse yhteiskunnan inhimillistämisestä, sen muuttamisesta ihmisyyttä kunnioittavaksi ja vaalivaksi yhteisöksi. Tämän hyvinvointivaltion arvopohjaan on kuulunut tietty käsitys ihmisestä, ihmisen arvosta, luonteesta ja tarpeista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Sen inhimillisyyteen ovat kuuluneet vapaus ja demokratia, tasa-arvo ja solidaarisuus, välittäminen ja vaikuttaminen, osallisuus ja turvallisuus. Sen idealistiseen ja optimistiseen ihmiskäsitykseen on kuulunut usko ihmisen hyvyyteen, usko ihmisen vapaaseen tahtoon sekä ihmisen kykyyn ja tahtoon kuulla ja noudattaa järjen ääntä, kun se puhuu ei vain oikeuksista vaan myös velvollisuuksista, usko ihmisen kykyyn valita oikean ja väärän, hyvän ja pahan välillä, usko ihmisen moraaliseen kehitykseen kohti vapauden ja vastuun harmonista tasapainoa – siis usko ja luottamus humanististen arvojen ohjaavaan, innoittavaan ja liikkeellepanevaan voimaan.

Universaalit palvelut ja universaalinen sosiaalipolitiikka

Pohjoismaiseen hyvinvointipolitiikkaan – inhimillisyyden toteuttamiseen – on kuulunut kaksi ideaa ja piirrettä, jotka ovat olleet kaksi tärkeää säiettä hyvinvointivaltion elinhermossa. Toinen on ollut sosiaalinen riskinhallinta, riskien jakaminen, paitsi tulonsiirtojärjestelmän myös universaalien sosiaalipalvelujen avulla. Tarveharkintaan perustuvat selektiiviset – ja nöyryyttävät – palvelut ovat erityistapauksissa täydentäneet niitä peruspalveluja, jotka ovat olleet kaikille samoja varallisuudesta riippumatta.

Toinen keskeinen piirre on ollut pyrkimys ottaa sosiaalinen näkökohta huomioon yhteiskuntapolitiikan kaikilla sektoreilla, ei ainoastaan sosiaalipolitiikassa. Koulu-, asunto-, työvoima-, kansanterveys-, maatalous-, teollisuus- ja aluepolitiikassa on sosiaalipoliittinen näkökulma ja harkinta koko ajan ollut mukana. Tällä tavoin on harjoitettu ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa hyvin laajalla säteellä.

Erityisesti näiden kahden idean ja pyrkimyksen tuloksena muovautui yhteiskunta, jossa määrätietoisesti haluttiin torjua sekä yksilöiden että väestöryhmien syrjäytyminen. Yksilöiden ja ryhmien integraatio syveni ja sosiaalinen kiinteys vahvistui. Yhteiskunta ei jakautunut maksajiin ja edunsaajiin. Se oli yhteinen hanke, johon uskottiin ja luotettiin. Sen legitimiymyden aste oli siis huomattavan korkea.

Sosiaalipolitiikan ja talouspolitiikan harmonia

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion nousun ja kukoistuksen vuosina vallitsi melko optimistinen käsitys mahdollisuudesta sovittaa yhteen sosiaalipolitiikka ja talouspolitiikka. Yksi tämän näkemyksen ja optimismin erityinen ilmaus, tulkki ja suoranainen symboli oli, kuten tunnettua, *Pekka Kuusen* kirja *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1961). Sodanjälkeisinä vuosina katsottiin, että taloudellinen ja sosiaalinen toiminta voivat olla harmonisessa ja hedelmällisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Talouskasvu mahdollistaa tasa-arvopolitiikkaa ja sosiaaliturvan vahvistamista. Vastaavasti hyvinvointipolitiikka vapauttaa, mobilisoi ja kouluttaa yritysten tarvitsemaa työvoimaa. Talouskasvu kasvavine palkkoineen luo kulutuskysyntää, kasvava kulutus puolestaan mahdollistaa kasvavaa tuotantoa uusine työpaikkoineen. Tältä idylli näytti jatkuvan talouskasvun ja jatkuvan hyvinvointikasvun kulkiessa käsi kädessä kohti yhä valoisampaa tulevaisuutta.

Kahlitsevaa ja tuhlailevaa inhimillisyyttä?

Tiedämme, että idylli särkyi. Talouskasvun ja hyvinvointikasvun, taloudellisuuden ja inhimillisyyden välinen korrelaatio ei jatkunutkaan niin vahvana kuin oli edellytetty ja kuin miltä ensin näytti. Talouskasvu oli tosin omiaan nostamaan kansalaisten aineellista elintasoja ja rahoittamaan valtion hyvinvointi-instituutioita, mutta yksilötasolla aineellisten arvojen vaikutus hyvinvoinnin muihin ulottuvuuksiin ei ollut erityisen suuri, kuten esimerkiksi *Erik Allardtin* johtamasta pohjoismaisesta hyvinvointitutkimuksesta kävi ilmi (*Hyvinvoinnin ulottuvuuksia 1976*). Vastaavasti hyvinvoinnin kasvu ei näyttänyt riittävästi vahvistavan tämän kasvun edellyttämää taloudellista pohjaa.

Tässä tilanteessa ruvettiin kyseenalaistamaan hyvinvointivaltion kykyä kartuttaa, ohjata ja käyttää niin taloudellisia kuin inhimillisiäkin voimavaroja. Edellä mainitsemani idyllin kulkijoista taloutta edustava rupesi pitämään kanssakulkijaansa liian kankeana ja hitaana, myös tuhlailevana ja laiskanakin.

Tuntemme tämän kritiikin, jonka pääväite oli, että liiallinen ohjaus, sääntely ja holhous on ollut vahingollista sekä hyvinvointivaltion taloudelle että sen ihmisille. Sekä talouden että yksilön autonomia on kahlittu, aloitteellisuus ja innovatiivisuus tukahdutettu ja vastuu sekä omasta itsestä että lähimmäisistä hävitetty. Valtio on ottanut ylisuuren vastuun kansalaisistaan ylisuuren byrokratian avulla. Kun ei ole ollut riittäviä kannustimia taloudellisuuteen, on tässä byrokratiassa käytetty varoja epärationalaisesti ja tuhlailevasti luottaen verotulojen riittävyteen.

Näytti siis käyneen niin, että talouden hoito inhimillisyyden nimissä ja ehdoilla osoitautui tehottomaksi. Taloudellisuus joutui kärsimään ainakin siitä tavasta, millä inhimillisyyttä yritettiin toteuttaa. Rahat loppuivat - tosin muistakin syistä, joita ei tässä yhteydessä ole tarvetta lähteä erittelemään.

2. Inhimillisyyttä taloudellisuuden ehdoilla

Uusliberalistisen markkinaideologian remonttiohjelma

Jos sosiaaliliberalistinen hyvinvointi-ideologia oli tahtonut luoda hyvän yhteiskunnan inhimillisyyttä toteuttamalla, uusliberalistinen markkinaideologia haluaa ratkaista syntyneitä ongelmia taloudellisuuden periaatteita toteuttamalla. Näin voitaneen sanoa, nytkin yksinkertaistaen ja yleistäen.

Vanhan hyvinvointiyhteiskunnan perusvika markkinaideologian edustajien mukaan oli yhtäältä siinä, että se oli väärin, keinotekoisesti, konstruoitu, ja toisaalta siinä, että se ei sisältänyt riittäviä kannustimia toimeliaisuuteen. Kumpaankin ongelmaan tarjottiin ratkaisu angloamerikkalaisen liberalismiin mukaisesti. Markkinalogiikan ja -mekanismin pitää päästä hallitsemaan ei vain taloudessa vaan monilla muillakin yhteiskunnan aloilla, jolloin ihmisten tuotanto- ja kulutus päätökset sovitetaan harmonisesti yhteen. Tällöin kannattavuus, siis taloudellisuus, tulee keskeiseksi valintakriteeriksi. Perimmäinen kannustin on ihmisten luonnollinen vietti ja pyrkimys maksimoida omia etujaan. Tämä luonnollinen alkuvoima ohjaa talouden ja yhteiskunnan muunkin toiminnan luonnolliisiin uomiin, eikä sosiaali-insinöörien keinotekoisia kanavia pitkin.

Aiheemme kannalta on tärkeää huomioida kannattavuuden, siis taloudellisuuden, keskeinen sija tässä kokonaisnäkemyksessä. Taloudellisuudella on ohjaava funktio - tehdään, mitä kannattaa. Sillä on myös elättävä funktio - kannattamattomuudella ei ole tulevaisuutta tässä yhteiskunnassa. Ihanteena on se, että niin moni yhteiskunnan yksikkö ja instituutio kuin mahdollista olisi itsekannattava, itsensä elättävä.

Markkinaideologian hegemonia kilpailun yhteiskunnassa

Jokaisen ideologian luonteeseen kuuluu, että se on mahdollisimman kattava. Näin markkinamekanismin logiikka, ajatuskategoriat ja kieli leviävät yhä laajemmalle uusliberalismin yhteiskunnassa ja maailmassa. Tämä kehitys voimistuu tilanteessa, jossa globalisaatio tekee koko kansantaloudesta kilpailuyksikön eikä vain kansantaloudesta, vaan myös Euroopan unionista. Kilpailuyhteiskunta on kasvavassa määrin myös kilpaileva yhteiskunta, joka on virtaviivaistettava kilpailukyvyyn vaatimusten mukaan. Eri toiminnot yhteiskunnassa arvioidaan sen mukaan, miten ne vaikuttavat kilpailukykyyn, ja yhä useampi asia arvioidaan sen markkina-arvon perusteella. Työnteon kannustimina pidetään yksipuolisesti aineellisia etuja, kuten paljon keskustelua herättäneissä uusissa palkkausjärjestelmissä, viimeksi korkeakouluissa.

Uusliberalismi on lyhyessä ajassa kyennyt luomaan kokonaan uuden merkitysyhteisön, jossa asiat hahmotetaan ja nimitetään uudella tavalla. Kouluista ja sairaaloista tulee tulosvastoullisia tuotantolaitoksia, oppilaista ja potilaista asiakkaita, kirjoista tuotteita, toimittajista tuottajia jne.

Tässä yhteydessä on puhuttu piilevästä tavoitemuutoksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden alkuperäinen tavoite, joka koskee tukea, turvaa ja terveyttä, on lähes huomaamatta korvautumassa taloudellisen tehokkuuden, taloudellisuuden, tavoitteella. Koulujen ja korkeakoulujen tehtäväksi tulee yhä enemmän kilpailukyvyyn vahvistaminen. Kaikki tämä on osa sitä laajaa hiljaista vallankumousta, joka näinä vuosina pyyhkii maapallomme yli. Berliinin muuri kaatui aikoja sitten, eikä Kiinankaan muuri enää seisoo kovin vahvana. Entä hyvinvointivaltion aidat?

Hyvinvointi sivutuotteena

Taloudellisuus viihtyi huonosti yhteiskunnassa, jossa kaiken piti olla niin inhimillistä. Miten inhimillisyyden käy taloudellisuuden hallitessa? Uusliberalistisen markkinaideologian ensisijaisena tavoitteena ei ole luoda hyvinvointiyhteiskuntaa. Sen yhteiskunnassa ihmisten hyvinvointi on periaatteessa sivutuote taloudellista voittoa tuottaessa. Uudet työpaikat esimerkiksi ovat sivutuotteita, samoin myös kasvavat tulot. Alhaalla olevat köyhätkin vaurastuvat, kun ylhäällä olevat rikkaat rikastuvat, kuten *Margaret Thatcher* huomautti niin kutsutun *trickle down* -teorian mukaisesti. Rikkaiden pöydiltä tippuu aina jotain hyvää.

Mutta käykö niin, että ihminenkin saa markkina-arvon, kuten populistinen väite kuuluu? Eräässä kehitysyhteistyökonferenssissa taloustieteen nobelisti *Gunnar Myrdal* kuulemma sanoi intialaisille: ”Teidän ongelmanne on se, että maailma ei menettäisi mitään, vaikka teidän niemimaanne vajoaisi meren syvyyteen. Emme tarvitse teitä.”

Onko yhteiskunnassamme ihmisryhmiä, joille voitaisiin puhua samalla tavoin kuin Intian-ystävä Myrdal muistuttaessaan siitä raudankovasta logiikasta, joka maailmassamme vallitsee? Voitaaisiinko näin sanoa esimerkiksi vanhuksillemme, invalideille, parantamattomasti sairaille – siis ryhmille, jotka ovat hyödyttömiä, joilla ei ole mitään odotusarvoa valtion ja kuntien kannalta ja joihin panostaminen siten on kannattamatonta, epätaloudellista toimintaa?

Näin emme tietysti tee, koska meillä jatkuvasti on yhteiskunta, jossa pyrimme samanlaisesti toteuttamaan inhimillisyyttä ja taloudellisuutta. Mutta miten? Palaan siis alku-peräiseen kysymykseen.

3. Pitkän perspektiivin inhimillisuus ja taloudellisuus

Ovatko inhimillisuus ja taloudellisuus vastakohtia, erityisesti sosiaalialan puolella, vai ovatko ne sovittavissa yhteen? Näinhän kuuluu puheenvuoroni pääkysymys. Yritettyäni edellä hahmottaa tämän problematiikan taustaa sekä sen ilmenemistä hyvinvointivaltion nykyisessä murrosvaiheessa tahdon lopuksi luoda katseen eteenpäin. Tällöin tulen koskettamaan sosiaali-, talous- ja ympäristöpolitiikan keskinäiseen riippuvuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka ovat keskeisiä niin sanotussa Lissabonin strategiassa vuodelta 2000. Tämän strategian välitarkastelu oli esillä Euroopan neuvoston maaliskuun istunnossa tänä vuonna. Suomen virallisessa lausunnossa kuten myös esimerkiksi Euroopan kirkkojen lausunnossa kosketeltiin asioita, jotka hyvin läheisesti liittyvät puheenvuoroni teemaan.

Päämäärä ja tie

Aloitan helpommasta päästä kysymällä, kumpi näistä on itseisarvo ja kumpi välinearvo, kumpi edustaa päämäärää kumpi tietä, kumpi edustaa tarkoitusta kumpi keinoja. Vastaus on meidän oloissamme itsestään selvä. Ihmistä varten valtiomme on olemassa. Ihmistä varten talous ja kaikki muukin ovat olemassa. Jos taloudesta ja taloudellisuudesta tulisi korkein arvo ja päämäärä, jota kaiken muun pitäisi palvella, asiat eivät olisi kohdallaan. Tällä yleisellä, periaatteellisella tasolla inhimillisuus ja taloudellisuus ovat siten helposti sovittavissa yhteen ja tämä lienee ainakin pitkällä aikavälillä kummankin intressien mukaista – edellyttäen, että keskinäinen ymmärtämys ja kunnioitus säilyvät.

Inhimillisyyden ja taloudellisuuden yhteisiä intressejä

Astuessamme alas näistä periaatteiden korkeuksista kohti todellisuuden tasoa ja edellyttäessämme, ettei peruskysymykseen voida vastata mustavalkoisen joko–tai-asetelman mukaisesti, lienee järkevää kysyä, missä kohdin inhimillisyydellä ja taloudellisuudella on yhteisiä intressejä ja missä on mahdollisesti kitkakohtia niiden välillä.

On ilmeistä, että inhimillisuus ja taloudellisuus ovat riippuvaisia toisistaan. Kumpikin tarvitsee toista. Inhimillisyyden toteuttaminen tulonsiirtojen, sosiaalihuollon, terveyden- ja sairaanhoidon jne. muodossa vaatii tietenkin rahaa. Mitä taloudellisemmin näitä asioita hoidetaan, sitä pidemmälle rahat riittävät. Vastaavasti on ilmeistä, että taloudellisten resurssien luominen ja käyttö tarvitsee sitä inhimillistä ja sitä sosiaalista pääomaa, jota sosiaalipolitiikankin puolella ollaan vahvistamassa.

Edellä oli puhe vanhan hyvinvointivaltion elinhermosta, jonka muodostavat yhtäältä universaalit sosiaalipalvelut ja toisaalta se ”universaali” sosiaalipolitiikka, jonka mukaan sosiaalipoliittinen näkökulma otetaan huomioon yhteiskuntapolitiikan muillakin

sektoreilla. Sekä taloudelliset että ymmärtääkseni myös ideologiset näkökohdat ovat viime aikoina vaikuttaneet siihen, että tuon elinhermon kumpikin säie ollaan ainakin osittain katkaisemassa. Lähdetään siitä, että muilla sektoreilla on varaa harjoittaa markkinamekanismin mukaista kovaa politiikka, koska sosiaalipolitiikan puolella hoidetaan sitten niitä, jotka eivät ole pysyneet vauhdissa mukana.

Oletan, että tällainen politiikka tulee ajan mittaan hyvin kalliiksi sekä inhimillisessä että taloudellisessa mielessä. Laaja ennalta ehkäisevä sosiaalipolitiikka on sekä inhimillisempi että taloudellisempi. Sekä moraalista että taloudellisista syistä pitää toteuttaa inhimillisyyttä jo matkalla kohti inhimillistä päämäärää eikä vasta perillä. On kyse eettisestä tulosvastuullisuudesta. Laulun kehoitus ”Kärsi, kärsi, kirkkaamman kruunun saat” ei kelpaa sosiaalieettiseksi ohjenuoraksi millään yhteiskuntapolitiikan sektorilla. Muuten käy niin, että perilläkin kärsimys jatkuu ja voiton kruunu jää saamatta. Täällä Pohjolessa valtio ja kunta sen sijaan joutuvat käyttämään runsaasti kruunuja, tappion kruunuja - tai euroja, kun yhteiskunnan eri sektoreilla ei ole otettu huomioon inhimillisiä näkökohtia riittävän aikaisessa vaiheessa.

Vastaavasti oletan, että luopuminen universaalien sosiaalipalvelujen politiikasta valikoivan hyväksi tulee ihmisten syrjäytymisen ja yhteiskunnan hajautumisen myötä osoittautumaan hyvin kalliiksi politiikaksi sekä inhimillisessä että taloudellisessa mielessä. Vaarana on myös, että yhteiskunta menettää legitimitettinsä ihmisten syrjäytymiskokemusten kautta. Jos näin on, inhimillisyydellä ja taloudellisuudella on tässäkin yhteiset intressit.

Ostettua ja valvottua inhimillisyyttä

Näinä vuosinahan lähdetään siitä, että taloudellisuus yleensä toteutuu paremmin yksityisellä sektorilla kuin julkisella. Edellytetään, että tehokkuus, kustannustietoisuus ja tulosvastuullisuus ovat siellä korkeammalla tasolla kuin julkisen sektorin puolella ja että kilpailu parantaa tuotteiden laatua. Yksityisellä puolella saadaan siis markkinamekanismin mukaan parempia tuotteita alempaan hintaan. Näin ollen julkinen puoli ostaa palveluja yksityiseltä sen sijaan, että se tuottaisi ne itse.

Valtio ja kunta ostavat siis palveluja ensisijaisesti taloudellisuuden nimissä. Voidaan kuitenkin kysyä, kuinka suuri lopullinen säästö tulee olemaan, kun palveluyritysten mahdollinen voitto muodostuu samoista verorahoista, jotka on budjetoitu kyseessä olevaa toimintaa varten. Eiväthän nämä yritykset kasvata tätä määrärahaa, jonka tässä tilanteessa pitää riittää sekä toimintaan että voittoihin. Julkisten varojen kanavoiminen yritysten voittotileille on tietysti myös vakava moraalinen kysymys.

Teemaamme kannalta on erityisesti kysyttävä, miten inhimillisyyden käy tällaisessa tilanteessa. Olemme tottuneet ajattelemaan, että hädänalaisia kanssaihmiämme autetaan ensisijaisesti vastuun ja palvelun merkeissä. Markkinalogiikalle nämä ovat kuitenkin vieraita käsitteitä. Markkinavoimat eivät suunnista vastuun ja palvelun vaan taloudellisen voiton tähtien mukaisesti. Siten voidaan kysyä, mikä inhimillisyyden osoitus on siinä, että ihmisiä hoidetaan voittomielessä eikä palvelumielessä – että hoitosuhteet muuttuvat hoitotuotteiksi. Tässä en puhu yksittäisten hoitajien ja virkailijoiden henkilökohtaisista motiiveista, jotka saattavat olla hyvinkin inhimillisiä, vaan itse järjestelmän sisäisestä logiikasta.

Näin kysyttäessä on kuitenkin muistettava, ettei markkinamekanismi toimi täydellä teholla tässä yhteydessä, ainoastaan puolella teholla niin sanoakseni. Muutenhan markkinakysyntä määräisi, mitä tuotetaan. Ostopalvelujärjestelmässä sen sijaan ostaja, siis valtio ja kunta, määrää mitä on tuotettava, minkä jälkeen tuottajat kilpailutetaan. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, etteivät tuotteen lopulliset käyttäjät – sairaat, vanhukset jne. - pääse suoraan reagoimaan sen laatuun, kuten puhdas markkinamekanismi edellyttäisi, vaan tämä rooli kuuluu väliintulleelle ostajalle, valtiolle tai kunnalle. Sen tehtävä ja vastuu inhimillisyyden vaalijana ja valvojana säilyy siis uudessakin järjestelmässä.

Mielestäni ei siis voida ainakaan inhimillisyyden nimissä suhtautua periaatteessa kielteisesti yleistyvään järjestelmään, jonka mukaan julkinen sektori ostaa palveluja yksityiseltä puolelta. On kuitenkin tarkasti harkittava, millä aloilla se soveltuu ja millä ei. On myös oltava jatkuvasti tietoinen siitä jännityksestä inhimillisyyden ja taloudellisuuden, hyvinvointi-ideologian ja markkinaideologian välillä, joka on sisäänrakennettu tähän järjestelmään. Taloudellisuus on tässä järjestelmässä vahvemmassa asemassa. Se pääsee helpommin määräämään, usein huomaamatta. Siitä syystä inhimillisyyden vaaliminen vaatii erityistä valppautta huomispäivän hyvinvointiyhteiskunnassa.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari

10.5.2005, Finlandia-talo

Ylijohtaja Matti Heikkilä

Stakes

Julkisen hyvinvointivastuun vahvat ja heikot kohdat

– lyhennelmä puheenvuorosta¹ 10.5.2005 Finlandia -talolla

Suomalaisessa hyvinvointimallissa eivät julkisen vastuun ala ja toteuttamisen muodot näytä määräytyneen minkään yhden selkeän kokonaisnäkemyksen tai filosofian perusteella. Yhtenäisen "punaisen langan" sijaan kehitystä ovat ohjanneet poliittiset kompromissit ja jopa tilannesidonnaiset pragmaattiset tekijät. Silti tai kenties juuri sen vuoksi ovat ratkaisut koalitiollahituksissa pyrkinneet muodostumaan kestäviksi niin taloudellisesti kuin sosiaalisestikin.

Julkisen vastuun täsmällisyys (oikeudellisessa mielessä) ja ala vaihtelevat merkittävästi.

Klassisen sosiaalipoliittisen doktriinin hengessä voisi odottaa, että (i) mitä perusluonteisimmat ovat yksilön tarpeet tai hyvinvoinnin uhkatekijät ja (ii) mitä huono-osaisemmasta väestönosasta sosiaalisessa ja taloudellisessa mielessä on kysymys, sitä vahvemmat ovat sosiaaliset oikeudet ja sitä yksiselitteisempi on julkisen vallan vastuu.

Näin ei kuitenkaan ole asian laita.

Turva suhteellista köyhyyttä vastaan on vahva. Oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan (toimeentulotukeen) on subjektiivinen oikeus. Poliittis-hallinnollinen köyhyysraja eli valtakunnallinen toimeentulotuen perusosan normi on eduskunnan määrittelemä eli lain kautta säädetty.

Sen sijaan muissa tilanteissa, joissa ihmisten perusluonteinen hyvinvointi on uhattuna (lastensuojelutilanteet, akuutti päihdeongelma ym.), on julkinen (kunnan) vastuu relativista, määrärahasidonnaista, epätäsmällistä ja asiantuntijaharkintaan perustuvaa. Tätä asiointilaa voidaan pitää epätydyttävänä.

Voidaan sanoa, että 2000-luvun Suomessa julkinen vastuu terveiden lasten kokopäiväisestä hoidosta on vahvempi kuin julkinen vastuu sosiaalisesti, psyykkisesti ja fyysisesti uhattujen lasten hoidosta ja kasvatuksesta. Tähän on ideologiaa, makrotaloudellisia ja poliittisia syitä. Lasten päivähoiton logiikka ja tehtävä on toinen kuin lastensuojelun.

¹ Esitys perustuu keskeisiltä osiltaan 9.5.2005 julkistettuun talousneuvostolle laadittuun raporttiin Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko & Teperi, Juha: *Julkisen hyvinvointivastuun muotoutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5/2005.

Mittakaavaltaan myös taloudellisesti suurempi on kysymys ikääntyneiden ihmisten perusturvasta, hoivasta ja terveystalouksista. Lyhyen aikavälin historiallisen kehityksen tuloksena ollaan Suomessa tilanteessa, jossa alle kouluikäisten lasten hoitotarpeet ovat verrattomasti paremmin turvatut kuin vanhojen vanhusten hoivan tarpeet. Vanhustyöväestön hoivan tarve on määrällisesti kasvava, kun taas lasten yhteiskunnallisen hoidon ja kasvatuksen tuen tarve näyttää kokonaisuutena vähenevän – pääosin alentuneesta syntyvyydestä johtuen. Eikö siis jatkossa tulisikin vahvistaa lailla juuri vanhustyöväestön palveluoikeuksia, osin ja kasvavassa määrin heidän omalla kustannuksellaan?

Sosiaalimenojen hallinta Suomessa on nyt hyvällä tolalla. Hyvän kehityksen jatkumisesta ei kuitenkaan ole takeita. Suomessa on poliittisesti sitouduttu veroasteen alentamiseen tai ei ainakaan sen nostamiseen. Samaan aikaan eläkkeiden osuus sosiaalimenoista ja julkisista menoista kasvaa johdonmukaisesti. Tällaisen kehityksen myötä on julkisen vastuun supistamisen tarve sosiaaliturvan muilla lohkoilla väijäämättä edessä.

Olemme raportissamme todenneet, että Suomessa ei ole tähän mennessä merkittäväällä vakavuudella pohdittu hyvinvoinnin turvaamisen arkkitehtuuria. Nyt tällaiseen kokonaisarviointiin olisi korkea aika. Hyvinvoinnin jakamisen strategioita tulisi perusteellisesti arvioida. Arvioinnissa tulisi harjoittaa pohdintaa sekä sosiaalisista että taloudellisista näkökulmista.

Sosiaalipolitiikan näkökulmasta keskeisiä peruskysymyksiä, joita olisi nyt selvitettävä, ovat mielestämme seuraavat:

- julkisen vastuun laajuuden määrittely erilaisissa sosiaalisissa riskeissä (ja tätä kautta saatava kokonaiskuva)
- painotukset tulonsiirtojen ja palveluiden välillä
- rahoitusvastuun määrittely tulonsiirroissa ja palveluissa ja jälkimmäisissä myös järjestämis- ja tuottamisvastuun määrittely eri palveluissa
- julkisen vastuun jakaminen kuntien ja valtion kesken
- julkisen vastuun ala suhteessa järjestöihin ja yksityiseen sektoriin.

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari

10.5.2005, Finlandia-talo

YTT, dosentti, yliopistonlehtori Pirkko-Liisa Rauhala

Helsingin yliopisto ja sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vieraileva professori,
Tarton yliopisto

Arjen sujuminen sosiaalipalvelupoliittisena kysymyksenä

Pohjoismaisten yhteiskuntien sosiaalipolitiikan yhdeksi tärkeäksi erityispiirteeksi on voitu osoittaa arjen sujumista tukevat julkisesti rahoitetut tai subventoidut ja Pohjoismaissa myös julkisesti tuotetut sosiaalipalvelut. Niitä voidaan nimittää hoivapalveluiksi tai huolenpitopalveluiksi, kun ne halutaan erottaa toimenpidekeskeisistä hoito-, kuntoutus- tai muista erityispalveluista. Lapsiperheille sekä vanhoille ja vammaisille ihmisille tarkoitettujen kotipalvelujen sekä lasten päivähoito ovat tyyppiesimerkkejä – osa jo historiallisia esimerkkejä – arkea tukevista hoivapalveluista, joita tarvittiin siinä vaiheessa, kun kaikkien aikuisten palkkatyöhön osallistumisesta tuli sosiaalinen normi, kun koulutusjärjestelmät ja työmarkkinat alkoivat edellyttää helposti liikkuvaa pienperhemuodostelmaa, kun lapsuudesta tuli tärkeä vaihe kansalaistumiskehityksessä ja kun toimintakykyään menettäneiden vammaisten ja vanhojen ihmisten hoivaaminen kunnalliskodeissa ja vanhainkodeissa arvioitiin vanhanaikaiseksi ja kestäättömäksi kehitykseksi. – On kuitenkin hyvä muistaa, että enimmilläänkin vain seitsemän prosenttia vanhusväestöstä on ollut vanhainkotihoidossa.

Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana arjen sujuminen nousi poliittiseksi kysymykseksi. Se kietoutui yhteiskunnallisiin muutoksiin, joissa korostuivat naisten vetäminen palkkatyömarkkinoille, kaupungistuminen, keskiluokkaistuminen ja yksityisyyden muodostuminen arvoksi. Kyseiset muutokset johtivat vaatimukseen yleisestä yhteiskunnallisesta ja alueellisesta tasa-arvosta sekä sukupuolten ja sukupolvien tasa-arvosta. *Pelkistetyimmillään analyysi pohjoismaisesta sosiaalipalvelupolitiikasta voidaan kiteyttää reformipyrkimyksiä, joissa kansalaisten tasa-arvolla ja yhtäläisillä mahdollisuuksilla sujuvaan ja arvokkaaseen arkielämään on ollut hallitseva asema.*

Pohjoismaissa on vallinnut laaja yksimielisyys kyseisestä politiikasta, joka lähemmässä tarkastelussa toki on ollut ristiriitaisista ja jännitteisistä intresseistä sukeutunutta vuosikymmeniä kestänyttä poliittis-hallinnollista päätöksentekoa sekä instituutioiden ja käytäntöjen juurruttamista. Sitä on jälkikatsannosta helppo arvostella. Muotoutuneet instituutiot ja toimintakäytännöt ovat kuitenkin useiden poliittisten ja käytännöllisten kompromissien tulosta; monet reformit muotoutuvat lopulta sellaisiksi, joita ideoiden alkupe-
räiset esittäjät eivät välttämättä tavoitelleet.

Omat tutkimukseni sosiaalipalvelupolitiikasta ovat tuoneet näkyviin, että pohjoismaisen sosiaalipolitiikka on ammentanut polttoaineensa yhteiskunnallista epäkohdista. Niistä on päästy yksimielisyyteen, ja siltä perustalta on myös onnistuttu luomaan kansalaisten laajaa luottamusta nauttiva yhteiskuntajärjestys, sosiaaliturvapoliittikka sen

osana. Pohjoismaisen kehityksen ainutlaatuisuus tulee erityisen selvästi näkyviin sen jälkeen, kun Euroopan unioniin liittyi kymmenen uutta maata vappuna 2004.

**

Tämän seminaarin aiheena on kuitenkin sosiaalialan tulevaisuus. Kysyn, mitkä ovat ne tekijät, joiden varaan ihmiset nyt ja lähitulevaisuudessa rakentavat arjen sujumista. Mikä oikeuttaa pitämään arjen sujumista sosiaalipalvelukysymyksenä tässä ajassa? Esittelen joitakin näkemyksiäni, jotka perustuvat ensiksikin (syksyllä ilmestyvään) tieteidenväliseen ja vertailevaan analyysiin Euroopan unionissa vallitsevasta sosiaalipoliittisesta tilasta uusien maiden liittyessä, sekä toiseksi havaintoihin, joita olen voinut tehdä Itämeren alueen sosiaalisesta kehityksestä työskennellessäni Tarton yliopistossa vuodesta 2001 alkaen. Suomenlahden tuolta puolen näkee Suomen todella uusin silmin. Kolmantena lähteenä on arkielämän nykyrakenteita neljässä Itämeren alueen maassa vertaileva perustutkimushanke, jota olen käynnistämässä. Esimerkiksi Puolan sosiaalipoliittikkaan tutustuminen on avannut minulle kokonaan uusia oletuksia siitä, mitä mahdollisesti voi olla kehittymässä. Itämeren maissa vallitsevat arvokäsitykset poikkeavat toisistaan suuresti, ja niiden tutkimisella on erityinen antinsa sosiaalipalveluille ja niiden kehittämistä koskeville ennusteille.

Kaikki Euroopan maat jakavat samat yhteiskuntakehityksen makrotendenssit, joita ovat väestörakenteen muutokset (väestön ikääntyminen ja monietnisyyskehitys sekä kehittyvissä maissa edelleen myös maaseudun ja kaupungin väestöjen suhteet), alueellistumiskehityksen monimuotoisuus sekä työelämän muutokset. Ne ovat havaittavissa myös muilla maailman suurilla markkina-alueilla, joiden kanssa Euroopan unioni kilpailee ja joiden kentässä se etsii toimijuuttaan.

Arjen sujumisen kannalta, siis mikrotason ja sen rakenteiden näkökulmasta, keskeisimmäksi kysymykseksi tulkitsen työelämän. Euroopan maat ja erityisesti Euroopan unionin maat ovat nostaneet työllisyyspolitiikkansa tärkeimmiksi tavoitteiksi kolme seikkaa: 1) työvoiman käytön tehokkuuden lisäämisen siten, että kaikki koulutetut, etenkin nuorten sukupolvien ihmiset, osallistuvat työmarkkinoille, niin miehet kuin naisetkin, 2) työuran pidentämisen sekä sen alkupäästä että loppupäästä, 3) työllisyysasteen yleisen nostamisen työurien pidentämisen lisäksi muun muassa aktivointitoimenpiteillä, joilla yritetään palauttaa työmarkkinoille niiltä pudonneita tai helpottaa niille pääsyä heikoillakin ammatillisilla kvalifikaatioilla. Työvoimalta edellytetään kyseisten tavoitteiden toteutumiseksi liikkuvuutta, joustavuutta, jatkuvaa uudelleen kouluttautumista, ja entistä useammin myös monen työpaikan pitämistä samanaikaisesti riittävän toimeentulon turvaamiseksi.

Työllisyyspolitiikan tavoitteista kohoaa vahva kysymys: miten järjestämme inhimilliset sidonnaisuudet ja arkisen huolenpidon yhteiskunnissa, joissa työmarkkinasidonnaisuus ja siihen liittyvä jatkuvan uusiutumisen, liikkuvuuden ja joustamisen vaatimus näyttää jo nyt heikentävän mahdollisuuksia muodostaa ja ylläpitää kestäviä ihmissuhteita? Nykykeskusteluissa kysymys hoivapalveluista kutistuu usein kinasteluksi julkisten ja yksityisten palveluiden ensisijaisuudesta, niiden tuottavuuden ja tehokkuuden vertailusta. Kyseinen näkökulma on arvioni mukaan liian suppea ja jopa pinnallinen. Sosiaalipalveluiden tulevaisuuden kannalta on merkityksellistä suunnata tutkimuskiinnostusta niihin sosiaaliin perusrakenteisiin, joissa ihmiset toteuttavat arkielämänsä.

Työmarkkinajoustavuuden vaatimus vähentää joustavuutta yksityiselämän ja hoivan järjestämisessä historiallisesti uudella tavalla. Nyt on jo näkyvissä selkeä tendenssi, että entistä useammat nuoret aikuiset Euroopassa, uusissa EU-maissa jopa kokonaiset sukupolvet, eivät hanki lapsia lainkaan – esimerkiksi Viro on suistunut väestökatastrofiin, jonka en usko ratkeavan lapsen ensimmäiseen vuoteen painottuvalla radikaalilla reformilla. Lapsille ei ole oikein sijaa yhteiskunnissa, joissa aikuisten työajat ja työsuhteet joustavat aina ja ehdottomasti työelämän mukaan; lasten tasapainoinen kehitys edellyttää selkeää ja säännöllistä vuorokausirytmää, aikuisten läsnäoloa ja huolenpitoa, jota ei voida toteuttaa virtuaalisesti.

Euroopan unionissa on lanseerattu miesten ja naisten tasa-arvon lisääminen työmarkkinoilla samaan tapaan kuin tehtiin Pohjoismaissa 1960-luvulla – nähtäväksi jää, toteutuuko tasa-arvo myös yksityisen alueen hoivatyössä, lastenhoidossa. Vanhempainloma-järjestelyt ovat positiivinen signaali, mutta ne koskevat toistaiseksi vain pienten lasten vanhempia. Miesten aseman nostaminen esiin lastensa isinä ja perhe- ja kotityöntekijöinä on uutta kehitystä. Miesten kiinnostus hoivatyöhön olisi saatava ulottumaan myös ammatilliseen hoivaan, ja se on yksi suuri haaste lähiajan sosiaalipalvelupolitiikalle.

Jo nyt on näkyvissä, että toimintakykyään menettävien vanhojen ihmisten hoivan järjestäminen tulee olemaan paljon vaikeampi kysymys kuin eläkkeiden maksaminen. Hoivan järjestämisessä kilpaillaan samoista niukoista työvoimaresursseista muiden alojen kanssa, ja tämä kilpailu koskee sekä yksityisiä että julkisia palveluiden tuottajia. Rahalla saa paljon, mutta jos työntekijöitä ei yksinkertaisesti ole, rahallekin tulee rajansa. Vanhojen ihmisten osuuden lisääntymistä monet pitävät uhkaavana ongelmana – minä en pidä sitä sellaisena, vaan ihmiskunnan kirjoitetun historiansa kuluessa aina tavoittelemana pitkän iän ihanteena, joka noin 80 vuoden mittaisena on tätä nykyä melkein meillä kaikkien ihmisten näköpiirissä teollistuneissa maissa ja jota nanoteknologialla yritetään nostaa 120 vuoteen. Pitkän ja entistä pidemmän iän tavoittelu on siis edelleen ihmiskunnan asialistalla kuten se on ollut tuhansia vuosia.

On kuitenkin selvää, että vanhojen ihmisten väestöosuuden kasvaessa myös toimintakykyään menettäneiden ja toisten huolenpidosta riippuvaisten ihmisten määrä kasvaa. Tähtäykseen ei riitä pelkästään julkisten ja yksityisten palveluiden lisääminen, vaan tarvitaan innovatiivisempia aloitteita. Matti Heikkilä on ehdottanut keski-ikäisille vanhempainloma omien vanhojen vanhempiensa hoitamiseen. Mahdollisuus on pohtimisen arvoinen. Keskusteluissa esiintyy myös jatkuvasti vapaaehtoistyön lisääminen vanhoille ihmisille tarkoitettujen palveluiden tuottamisessa. Tässä törmätään taas työmarkkinoiden asettamiin ehtoihin: millaiseen vapaaehtoistyöhön voivat sitoutua ihmiset, joiden on joustettava ja liikuttava työmarkkinatilanteen mukaan?

Moraalifilosofien tekemät havainnot ja empiiriset tutkimukset osoittavat, että ihmiset ovat edelleen kiinnostuneita ja halukkaita tekemään hyviä tekoja toisilleen, ja kysymys kuuluu, mihin raivataan se sosiaalinen, ajallinen tila, missä ihmiset voivat toteuttaa vapaaehtoisuuteen perustuvia huolenpitosuhteita sekä sosiaalista ympäristöä parantavaa ja ylläpitävää, inhimillisesti arvokasta vapaaehtoistyötä. Vastuuntuntoiset ihmiset eivät sitoudu sellaiseen toimintaan, jonka jatkuvuutta eivät voi ennustaa. Vastuuntuntoiset ihmiset eivät myöskään suostu tekemään työtä, jonka arvioivat itselleen liian vaikeaksi. Kun vapaaehtoistyötä ehdotetaan korvaamaan ammatillista työtä, on jo annettu viesti, jonka mukaan työ on vaativaa. Tietoyhteiskunnassa hoivatyötäkin tehdään tiedon varassa.

**

Arjen sujuminen sosiaalipalvelupoliittisena kysymyksenä on sekä vanha että uusi. Yhä edelleen lapset ja toimintakykyään menettäneet vammaiset ja vanhat ihmiset ovat niitä, jotka tarvitsevat toisten tukea arkielämänsä sujumiseen. Vanha kysymys se on myös sillä perusteella, että työmarkkinat ovat edelleen jännitekenttä, josta haasteet sosiaalipalveluille nousevat. Uusi kysymys arjen sujuminen on siten, että nyt on sovitettava yhteen työelämän ympärivuorokautinen ja viikopäivittäinen, usein ennustamaton joustavuus ja se tosiasia, että ihmisen fysiologia edelleenkin pyörii 24-tuntisessa valve- ja unirytmisä. Pienten lasten ja vielä melko isojenkin säännöllinen rytmi näyttää olevan keskeisin heidän hyvinvointinsa edellytys, ja kerran häiriintyneen rytmin korjaaminen on hyvin vaikea tehtävä kuten lastenkodeissa työskentelevät ammattilaiset ovat raportoineet. Aikuisten vastuulla on lasten rytmin turvaaminen.

Arjen sujuminen on uusi kysymys sosiaalipalvelupoliitikalle siten, että etenkin vanhoille ihmisille tarkoitettujen palveluiden järjestämisessä ihmisoikeusnäkökulma vahvistuu koko ajan. Suomen perustuslain 19 §:n mukaan ihmisarvoisen elämän turvaamiseen tarvitaan paitsi välttämätön toimeentulo myös huolenpito. Lähitulevaisuuden sosiaalipalvelupoliittikkaa suunniteltaessa ihmisoikeusnäkökulmaa ei voida sivuuttaa, ja siitä huolehtiminen tulee jäämään julkiselle vallalle. Mitä se konkreettisesti tarkoittaa, on toistaiseksi vaikea sanoa. Ennustan, että itsemääräämisoikeuteen nojautuvien räätälöityjen palveluiden kysyntä kasvaa ja että palveluiden arvioinnissa ihmisoikeusnäkökulma nousee merkittävään asemaan.

**

Pidän valitettavana sitä, että arkielämä kelpaa tutkimuksen ja keskustelun kohteeksi ongelmallisuudessaan, mutta perustutkimus arjen sujumisen nykyrakenteista ja arvoperustoista on niukkaa eikä yllä tutkimusohjelmataisoiseksi teema-alueeksi. Ajan hallinnan vaikeudet ja monimutkaistuvat psykososiaaliset ongelmat värittävät arkea koskevaa tietoa – ja aivan perustellusti. Ajankäyttötutkimukset ja kulutustutkimukset antavat tärkeää informaatiota elämäntapojen kirjosta ja vaihtelusta. Arvoja koskevat tutkimukset viestittävät, että terveys, ihmissuhteet ja perhe ovat Suomessa ihmisille merkittävämpiä arvoja kuin raha.

Meillä on kuitenkin huomattavan vähän makro- ja mikrotason metodologiaa yhdistelevää ja vertailevaa tutkimusta arkielämän ehdoista ja konkreettisesta järjestämisestä tilanteessa, jossa globaali ja paikallinen taso kohtaavat ennennäkemättömällä tavalla ja jossa työmarkkinoiden vaatimukset ovat läsnä siinä määrin, että joutuu suorastaan kysymään, onko enää olemassakaan mitään yksityiselämää ja vapaa-aikaa. Kulttuurikriittisenä kommenttina lausun myös, että tutkimusta tarvittaisiin siitakin, miten työmarkkinapakkojen (työttömyyskin yhtenä sellaisena) alaisina elävät aikuiset mahdollisesti ovat lasten ongelma.

Arjen sujumisen ehtojen ja käytäntöjen syvälinen, tutkimukseen perustuva tuntemus on arvioni mukaan edellytys eettisesti oikeudenmukaiselle, laadultaan korkeatasoiselle, taloudellisesti järkevälle ja vallitseville oikeudellisille normeille perustuvalla sosiaalipalvelupoliitikalle.

Kirjallisuutta

- Bok, Sissela (2002): *Common Values*. University of Missouri Press, Columbia and London
- Brückner, Margrit: *Care. Der gesellschaftliche Umgang mit zwischenmenschlichen Abhängigkeit und Sorgetätigkeiten*. Neue Praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik 2003: 33 (2): 162-171
- Buchanan, Ann & Hudson, Barbara L. (eds., 2000): *Promoting Children's Emotional Well-being. Messages from Research*. Oxford University Press, Oxford
- Heimonen, Merja & Muhonen, Jyrki & Raivio, Susanna & Rauhala, Pirkko-Liisa (2003): *Lasten hyvinvointia etsimässä. YAD ry:n ehkäisevän työn alueellinen malli*. YAD Youth Against Drugs ry, Jyväskylä
- Korvela, Pirjo (2003): *Yhdessä ja erikseen. Perheenjäsenten kotona olemisen ja tekemisen dynamiikka*. Stakes, Tutkimuksia 130. Stakes, Helsinki
- Kutsar, Dagmar (ed., 2003): *Millist perekonnepoliitikat me vajame?* Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu
- Leira, Arnlaug (2002): *Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia*. Cambridge University Press, Cambridge
- Von Maydell, Bernd et al. (2005) *The European Social Policy*. Europäische Akademie zur Erforschung von wissenschaftlich-technischen Entwicklungen, Bad Neuenahr-Ahrweiler. (Forthcoming)
- Miettinen Anneli & Paajanen, Pirjo (2003): *Value Orientations and Fertility Intentions of Finnish Men and Women*. Yearbook of Population Research in Finland XXXIX: 201-226
- Rauhala, Pirkko-Liisa et al. (2005) *Everyday-life, Caring and Values in Estonia, Finland, Norway and Poland*. An Empirical Study. Unpublished study outline, Helsinki
- Rauhala, Pirkko-Liisa (2003): *Die präventive Sozialpolitik auf der lokalen Ebene in Finnland. Resultate aus drei Fallstudien zur Förderung des Wohlbefindens bei Kindern und Jugendlichen*. Zeitschrift Prävention 2003: 25 (3): 88-91
- Rauhala, Pirkko-Liisa (2002): *Havainnot Suomessa ja Viron sillalta*. Yhteiskuntapolitiikka 2002: 67 (5): 430-444
- Rauhala, Pirkko-Liisa (1996): *Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa?* Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 477, Tampereen yliopisto, Tampere
- Sipilä, Jorma & Ketola, Outi & Kröger, Teppo & Rauhala, Pirkko-Liisa (1996): *Sosiaalipalvelujen Suomi*. WSOY, Juva

Välimäki, Anna-Leena & Rauhala, Pirkko-Liisa: *Lasten päivähoidon taipuminen yhteiskunnallisiin murroksiin Suomessa*. Yhteiskuntapolitiikka 2000: 65 (5): 387-405

Wennberg, Lena (2004): *Social Assistance for Solo Mothers in Sweden, Finland, Norway, and Denmark. A comparative legal study*. Umeå Studies in Law No 8/2004. Umeå University, Umeå

Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaari**10.5.2005, Finlandia-talo***Tutkimusprofessori Jaakko Kiander***Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT****Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: julkisten ja yksityisten palvelujen suhde****Johdanto**

Tarkastelen seuraavassa hyvinvointipalvelujen tuottavuutta ja julkisesti ja yksityisesti tuotettujen hyvinvointipalvelujen suhdetta. Aihe on noussut Suomessa entistä ajankohtaisemmaksi, kun kuntatalouden vaikeudet ovat kärjistyneet. Ratkaisuna kuntien rahapulaan – ja laajemmin ratkaisuna väestön ikääntymisestä seuraavaan julkisten menojen kasvuun – on viime aikoina useissa arvovaltaisissa puheenvuoroissa korostettu palvelutuotannon tehostamista. Julkisten palvelujen tuottavuuden kasvua ovat korostaneet muun muassa valtiovarainministeriö ja SITRA erilaisissa kannanotoissaan. Käytännön ratkaisuna on esitetty palvelutuotannon ulkoistamista ja yksityistämistä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja elinkeinoelämän järjestöt ovat useissa yhteyksissä tarjonneet hyvinvointipalvelujen osittaista yksityistämistä ratkaisuksi julkisen toiminnan tuottavuus- ja resurssiongelmien.

Mitä hyvinvointipalvelut ovat?

Julkiset hyvinvointipalvelut muodostavat Suomessa keskeisen osan hyvinvointivaltiossa. Samalla niillä on myös suuri taloudellinen merkitys. Julkisen palvelutuotannon vuoksi julkisen sektorin työllisyys on Suomessa korkea. Hyvinvointipalveluiden rahoittaminen edellyttää myös verrattain korkeaa veroastetta.

Hyvinvointipalvelut jakautuvat terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluihin. Terveyspalvelujen keskeiset osat ovat taas yleensä kuntien terveyskeskuksissaan tuottama perusterveydenhoito ja kuntayhtymien vastuulla oleva erikoissairaanhoito. Lainsäädäntö takaa kansalaisille oikeuden terveyspalveluihin. Julkiset terveysmenot ovat tunnetusti Suomessa varsin kohtuullisella tasolla, vain noin seitsemän prosenttia BKT:sta.

Sosiaalipalvelujen suurimmat käyttäjäryhmät ovat lapset ja vanhukset. Lasten oikeuksia päivähoitoon on jatkuvasti parannettu ja päivähoitojärjestelmä on laajentunut. Lasten lukumäärän kääntyminen laskuun on kuitenkin johtamassa menopaineiden hellittämiseen.

Vanhusten oikeudet sosiaalipalveluihin on sen sijaan lapsia heikommin määritelty. Tämä onkin mahdollistanut sen, että 1990-luvulla vanhusten palveluja (sekä vanhainkoti-

paikkoja että kotipalvelua) voitiin supistaa vanhusväestön kasvusta huolimatta. Säästötoimien ansiosta sosiaalimenot ovat toistaiseksi pysyneet kurissa, vaikka vanhusväestön määrä onkin kasvussa. Menopaineita on hillinnyt myös se myönteinen tekijä, että vanhusten toimintakyky ja terveydentila on jatkuvasti parantunut.

Merkittävän osan hyvinvointivaltiosta muodostavat ilmaiset koulutuspalvelut. Niitä tuottavat kuntien ylläpitämät peruskoulut, lukiot ja ammattikorkeakoulut sekä valtiolliset yliopistot. Koulutussektori on ollut jatkuvassa kasvussa, koska yhä suurempi osa kustakin ikäluokasta koulutetaan yhä pidemmälle. Opiskelijoiden lukumäärän kasvusta huolimatta myös koulutussektorin menokehitys on ollut kohtuullisen maltillista.

Hyvinvointipalvelut ovat Suomessa lähes kokonaan julkisen vallan tuottamia. Tilanne on meillä tässä suhteessa sama kuin muissa Pohjoismaissa. Sen sijaan useissa muissa EU-maissa kolmas sektori on merkittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaja. Julkiset hyvinvointipalvelut työllistävät Suomessa noin 20 prosenttia työvoimasta. Luku on verrattain suuri, mutta se on vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Hyvinvointipalvelujen rahoittaminen maksaa julkiselle sektorille summan, joka on noin 15 prosenttia BKT:sta. Rahamäärä on toki suuri, mutta kansainvälisessä vertailussa se ei kuitenkaan ole kovin paljon.

Miksi hyvinvointipalvelujen tuottavuus ei kasva?

Viime vuosina julkisen keskustelun aiheeksi on noussut tarve parantaa julkisen sektorin tuottavuutta. Tuottavuuden kasvun avulla kustannuksia voitaisiin alentaa ja saataisiin aikaan menosäästöjä. Tätä pidetään erityisen tarpeellisena siksi, että väestön ikääntymisen odotetaan tulevaisuudessa johtavan muutoin liiallisiin sosiaalimenojen kasvupaineisiin.

Tuottavuuden kasvattaminen on kuitenkin hyvinvointipalveluissa vaikeaa. Hyvinvointipalvelujen tilastoitu tuottavuuskehitys on yleensä ollut heikko ja viime vuosina jopa negatiivinen. Tuottavuuden heikko kehitys johtuu kahdesta tekijästä. Toinen on se, että julkisten palvelujen tuottavuutta on vaikea mitata, ja toinen on "Baumolin tauti".

Baumolin taudilla tarkoitetaan sitä, että työntensiiviset palvelut hyötyvät vain vähän teknologian kehityksestä, minkä vuoksi niiden tuottavuuskehitys on aina hitaampaa kuin tavaratuotannon tuottavuuskehitys. Tämä johtaa puolestaan siihen, että palvelutuotannon kustannukset pyrkivät jatkuvasti kasvamaan nopeammin kuin tavaroiden hinnat. Kyseessä ei ole vain julkisen sektorin ongelma. Sama ilmiö koskee myös yksityisen sektorin tuottamia työntensiivisiä palveluita.

Tuottavuudella tarkoitetaan yleensä yhdellä työpanoksella aikaansaatuisten suoritteiden määrää. Jos suoritteiden määrä kasvaa, tuottavuus paranee. Julkisissa palveluissa työpanoksen määrä on hyvin tiedossa, mutta suoritteiden mittaaminen on monesti vaikeampaa. Tilastotiedot terveydenhoidon tuottavuuden heikkenemisestä kertovat siitä, että tietyllä työpanoksella on saatu hoidettu entistä pienempi määrä potilaita. Mittari ei kuitenkaan kerro mitään hoidon vaativuudesta tai laadusta. Tällaisen mittarin mukaan terveydenhoidon tuottavuus on korkeampi silloin, kun vaikeasti sairaat potilaat kuolevat eikä heitä tarvitse hoitaa. Lääketieteen ja hoitomenetelmien kehitys on kuitenkin merkinnyt sitä, että yhä vaativampia ja ikääntyneempiä potilaita pystytään hoitamaan.

Voidaanko palvelutuotannon tuottavuutta edes mitata?

Toistaiseksi julkisen sektorin tuottavuuden mittaaminen onkin vielä lastenkengissä. Tämä johtuu siitä, että laadun mittaaminen on vaikeaa. Suoritteiden määrä ei myöskään kerro vaikuttavuudesta. Jos tuottavuutta mitataan potilaskäynneillä, voidaan tuottavuutta kasvattaa kutsumalla sama potilas useampiin kokeisiin ja tarkastuksiin. Oikea tuottavuusmittari olisi kuitenkin hoidon vaikuttavuus.

Vastaavasti opetustoimessa tuottavuus on käytännössä sama kuin luokkakoko. Yliopistosektorissa tuottavuutta on kasvatettu 1990-luvulta lähtien niin, että opiskelijoiden määrä on kasvanut enemmän kuin opettajien määrä. Peruskoulussa pyritään samaan lakkauttamalla pieniä kouluja. Tutkimustiedon valossa on kuitenkin epäselvää, mikä on luokkakoon vaikutus oppimistuloksiin. Opetustoimen perimmäinen tarkoitus lienee oppimistuloksien tuottaminen, jolloin luokkakoon kasvattaminen ei ole aina perusteltua.

Vastaavasti kotipalvelutoiminnassa tuottavuutta mitataan yleensä hoidettujen asiakkaiden määrällä. Viime vuosina tuottavuus on heikentynyt, koska hyväkuntoisille asiakkaille palvelua ei ole enää tarjottu. Niinpä asiakkaiksi ovat jääneet kaikkein vaativimmat ja heikkokuntoisimmat tapaukset.

Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden analyysin pitäisi keskittyä palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen. Niiden mittaaminen on vaikeaa mutta ei mahdotonta. Alan tutkimus on kuitenkin vasta alkutaipaleella.

Vaikuttavuus ja tehokkuus

Vaikka meillä ei olekaan kovin selvää käsitystä julkisten palvelujemme todellisesta tehokkuudesta, voimme kuitenkin tehdä kansainvälisiä vertailuja. Hyvinvointipalvelujen ja koko julkisen toiminnan kustannuksia voidaan vertailla helposti budjettitietojen avulla. Vaikuttavuutta voidaan taas vertailla erilaisten hyvinvointi-indikaattorien ja oppimistulosten avulla. Tällaisessa vertailussa Suomen julkinen palvelutuotanto selviää hyvin.

Julkisten hyvinvointipalvelujen vaikuttavuus on Suomessa hyvä. Uusimman PISA-tutkimuksen mukaan Suomen peruskoululaisten oppimistulokset ovat maailman parhaat. Koulutettujen osuus väestöstä on suuri, ja erityisen vahva Suomi on tekniikan ja luonnontieteiden alalla.

Vastaavasti hyviä tuloksia on saavutettu myös terveyden- ja sairaanhoidossa. Väestön terveydentila on hyvä, se paranee edelleen ja elinikä pitenee. Lisäksi kansalaiset ovat tutkimusten mukaan tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Lasten päivähoitojärjestelmä on hyvätasoinen ja kattava, ja se mahdollistaa naisten verrattain laajan työhön osallistumisen.

Suomen saavuttamat hyvinvointitulokset ovat kansainvälisessä vertailussa yleensä hyviä. Tehokkuuden näkökulmasta on kysyttävä, kuinka suurina ovat kustannukset. Verrattuna muihin maihin palvelutuotannon kustannukset ovat meillä matalat. Hyvät tulokset yhdistettyinä kohtuullisiin kustannuksiin tuottavat johtopäätöksen, että suomalainen hyvinvointipalvelujen tuottamisjärjestelmä on vaikuttava ja tehokas. Sen käytössä on verrattain paljon resursseja, mutta kohtuullinen kustannustaso selittyy melko kevyellä or-

ganisaatiolla ja kunta-alan suhteellisen matalalla palkkatasolla. Terveystenhoiton ja opetustoimen palkat ovat Suomessa pienemmät kuin useimmissa muissa vastaavan tulo-tason maissa.

Julkinen ja yksityinen: keskeiset erot

Hyvinvointipalveluja voidaan tuottaa myös yksityisesti. Yhdysvallat on hyvä esimerkki maasta, jossa suuri osa terveydenhoidosta ja sosiaalipalveluista on yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden vastuulla. Terveystenhoitossa kulut katetaan yleensä yksityisillä vakuutuksilla ja esimerkiksi päivähoitossa asiakasmaksuilla.

Julkinen sektori ja yksityinen toimija toimivat yleensä eri tavoin. Julkiselle sektorille on yleensä tyypillistä byrokraattisuus ja hierarkkisuus. Tämä yleensä aiheuttaa hallintoku-luja ja lisää toiminnan jäykkyyttä. Julkisen toiminnan hyvinä puolina voidaan pitää sen luotettavuutta. Usein menettelytavat ovat standardoituja ja henkilöstö tehtävä-orientoitunutta. Kehitysmaissa julkinen toiminta voi olla korruptoitunutta ja siten ää-rimmäisen tehotonta. Teollisuusmaissa tällaisilta ongelmilta on kuitenkin enimmäkseen vältytty.

Yritystoiminnalle – myös sosiaali- ja terveystpalveluita tuottavalle yritystoimille – on taas tyypillistä se, että se on voittoa tavoittelevaa toimintaa. Yritystoiminta on par-haimmillaan joustavaa ja tehokasta ja se kykenee räätälöimään palveluita asiakkaiden tarpeiden mukaan. Toisaalta tästä seuraa usein myös valvontaongelmia. Asiakkaiden on valvottava itse palvelujen laatua, mutta tämä voi olla käytännössä vaikeaa. Yritys ei myöskään ole aina luotettava. Yritysten koon kasvaessa niiden hallinto- ja markkinoin-tikulut kasvavat. Lisäksi voittoa tavoittelevien yritysten on tuotettava voittoa, mikä vii-me kädessä lisää myös kustannuksia.

Parantaako yksityistäminen palvelujen tuottavuutta?

Toimintojen ulkoistamista ja yksityistämistä on myös Suomessa esitetty eräänä keinona parantaa julkisen palvelutarjonnan tuottavuutta. Esimerkkejä yksityistämisestä on laa-jassa mitassa muun muassa Ruotsissa. Suomessakin on pienimuotoisiin sosiaalipalve-luihin tullut entistä enemmän yksityisiä palvelujen tarjoajia.

Yksityistäminen voi parantaa palvelutuotannon tuottavuutta ja tuottaa toivottuja kus-tannussäästöjä. Tämä ei kuitenkaan ole itsestään selvää.

Yksityistämiseen ja ulkoistamiseen liittyy yleensä lisäkuluja, joita ei osata etukäteen arvioida oikein. Ne liittyvät usein informaatio-ongelmiin ja siihen, ettei sopimuksissa pystytä ennakoimaan kaikkia mahdollisia tilanteita. Ostettu palvelu ei välttämättä vastaa tilaajan tai asiakkaan mielikuvaa. Muutoksen aikaansaaminen edellyttää kuitenkin neu-votteluja. Tilanne on paljon yksinkertaisempi silloin kun esimerkiksi kunta tuottaa itse palvelun. Kunta voi suoraan määrätä työntekijänsä tekemään tarvittavan työn. Saman-laisiin ongelmiin törmätään usein myös yrityksissä silloin kun keskeisiä toimintoja siir-retään ulkopuolisten palveluyritysten hoidettavaksi.

Onnistunut yksityistäminen edellyttää hyvää hankintaorganisaatiota. Palvelujen ostajien on osattava jo kilpailutusvaiheessa riittävän hyvin määritellä, mitä palvelujen tuottajilta edellytetään ja millä ehdoin odottamattomissa tilanteissa toimitaan. Laadunvarmistus voi aiheuttaa myös lisäkuluja. Tilaajan ja tuottajan käsitykset oikeasta laadusta voivat poiketa toisistaan.

Onnistunut yksityistäminen luo valinnanvapautta ja se voi monipuolistaa palvelutuotteita. Tärkein tehokkuutta lisäävä tekijä yksityistämisenä on kilpailu. Pelkkä mahdollisuus toimintojen yksityistämiseen voi jo lisätä julkisen toiminnan tehokkuutta. On kuitenkin epärealistista ajatella, että yksityistäminen voisi tuoda merkittäviä säästöjä julkisiin menoihin. Samankaltaisten toimintojen tuottaminen yksityisellä sektorilla julkisen sijasta ei todennäköisesti tuo säästöjä, koska pitkällä aikavälillä työvoimakulut ja teknologia ovat kaikilla samat. Vaikka julkiset organisaatiot ovat jäykempiä, voivat nekin vähitellen oppia tehokkaampia toimintatapoja. Julkisten menojen kannalta suuri tulevaisuuden kysymys on ikääntyminen ja siihen liittyvä terveysten kasvun. Maailmalla ei juuri ole näyttöjä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistäminen olisi tässä suhteessa saanut aikaan merkittäviä muutoksia.

- 2005: 1 Mielenterveyden häiriöt työkyvyttömyyseläkkeen syynä - ajatuksia ehkäisystä, hoidosta ja kuntoutuksesta.
ISBN 952-00-1593-0
ISBN 952-00-1678-3 (PDF)
- 2 Anna-Liisa Salminen, Pirjo-Liisa Kotiranta. Eletään hyvää elämää. Itse. Kansallinen ITSE-hanke apuvälineosaamista ja –palveluja kehittämässä.
ISBN 952-00-1611-2 (nid.)
ISBN 952-00-1612-0 (PDF)
- 3 Asko Rauta. Selvitys maahanmuuttajien mielenterveyspalvelujen tarpeesta ja saatavuudesta. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1666-X (nid.)
ISBN 952-00-1667-8 (PDF)
- 4 Erkki Paara. Vammaispalvelujen järjestäminen ja osaaminen. Selvitys vammaislakien yhdistämisestä.
ISBN 952-00-1636-8 (nid.)
ISBN 952-00-1637-6 (PDF)
- 5 Työsuojelustrategian seurantaraportti 2004.
ISBN 952-00-1699-6 (nid.)
ISBN 952-00-1700-3 (PDF)
- 6 Helena Piirainen et al. Työterveyshuollon ammattihenkilöiden ja asiantuntijoiden koulutus ja käyttö vuonna 2003.
ISBN 952-00-1701-1 (nid.)
ISBN 952-00-1702-X (PDF)
- 7 Petri Virtanen, Jarkko Tonttila. Palvelujärjestelmä toimivaksi. Seutukunnallisten kehittämishankkeiden ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiskokeilujen arviointi.
ISBN 952-00-1707-0 (nid.)
ISBN 952-00-1708-9 (PDF)
- 8 Asko Suikkanen, Ritva Linnakangas, Minna Harjajärvi, Maria Martin. Kokeilusta KIPINÄÄ. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilun arviointi.
ISBN 952-00-1722-4 (nid.)
ISBN 952-00-1723-2 (PDF)
- 9 Hanna Jurvansuu, Pekka Huuhtanen. Työolojen kehitys työsuojeluhallinnon painoalueilla 1997-2003.
ISBN 952-00-1719-4 (nid.)
ISBN 952-00-1726-7 (PDF)
- 10 Olli Oosi, Petri Virtanen, Jarkko Tonttila. Työ tekijäänsä kiittää. Työolojen kehittämishankkeiden arviointi.
ISBN 952-00-1746-1 (nid.)
ISBN 952-00-1747-X (PDF)
- 11 Anna-Mari Ruonakoski, Sakari Somerpalo, Juha Kaakinen, Riitta Kinnunen. Esteettömyys ja ikääntyneiden palvelutarve.
ISBN 952-00-1750-X (nid.)
ISBN 952-00-1751-8 (PDF)

- 12 Arbetarskyddsstrategins uppföljningsrapport 2004.
ISBN 952-00-1758-5 (inh.)
ISBN 952-00-1759-3 (PDF)
- 13 Occupational Safety and Health Strategy. Follow-up Report 2004.
ISBN 952-00-1760-5 (print)
ISBN 952-00-1761-5 (PDF)
- 14 Kari Pesonen. Ympäristömelun haittojen arvioinnin perusteita.
ISBN 952-00-1684-8 (nid.)
ISBN 952-00-1685-6 (PDF)
- 15 Ossi Piironen, Reetta. Ehkäisevän päihdetyön toimintalinjoja. Alkoholiohjelmaan liittyneiden sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminta 2004-2005.
ISBN 952-00-1782-8 (nid.)
ISBN 952-00-1783-6 (PDF)
- 16 Hyvinvointi 2015. Sosiaalialan tulevaisuus –seminaari 10.5.2005. Toim. Reijo Väärälä, Milla Roos.
ISBN 952-00-1786-0 (nid.)
ISBN 952-00-1787-9 (PDF)