

Pelastusrenkaan paikkaus

Markku Lehto

Pelastusrenkaan paikkaus

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 62

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Markku Lehto

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006
ISBN 952-5514-44-7 (nid.)
ISBN 952-5514-45-5 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

MAAN SOSIAALINEN JÄLLEENRAKENNUS 9

Aluksi 9

Tehokkuus, turvallisuus ja tasa-arvo 11

Kolme taloustieteilijää vierailta mailta 14

Mistä siis on kysymys? 15

Neljäkymmentä vuotta sitten 17

 Itsenäisyyden kaiho ja talouden panos 17

 Teollistumisen valtavirtaan 20

 Itsenäisyys ja yhteisvastuu 21

HAASTAVA NYKYPÄIVÄ 25

Vahvuudet 25

Heikkouksia 31

 Hallinto- ja pykäläviidakko 31

 Yhteisvastuulla on hintansa 32

 Missä valta luuraa? 35

 Vaikuttavuuteen enemmän huomiota 37

Uhkia 38

 Eläkemenot uhkana 39

 Hyvinvointipolitiikan perusteet uhattuina 40

Mahdollisuuksia 43

 Onko protestanttisuudelle tilausta? 44

 Työn luonteen muutos on ymmärrettävä 46

 Yleiset puitteet, erityiset ehdot 48

 Luonnostelma työllisyysturvaksi 49

 Paraneva toimintakyky 51

 Vapaus valita väärin 52

 Valinnan vapauksien lisääminen 53

 Selkeämpi rahoitus, vähemmän valvontaa 55

Etuusrakenteen selkeyttäminen 57
Korvataan maksut verolla 58
Mahdollisuuksia on 60

VISIONI 61

Neljänkymmenen vuoden kuluttua 61
Heikkenevä huoltosuhde edellyttää parempaa hyötysuhdetta 65
Asiakasyhteisöjen kilpailu 69
Terveystuollon valtakunnalliset asiakasyhteisöt 71
Ongelmiakin syntyy 77
Sosiaalihuolto mukaan 79
Toimeentuloturvaakin kannattaa tarkastella 82
Kilpailu piristää 84
Onko kolmatta tietä? 86
Miten kävisi kunnalle ja muille toimeenpanijoille? 91
Mikä on valtion rooli? 95

Lopuksi 96

Miksi ottaa riskejä, jos asiat ovat kunnossa? 96
Mistä kaikki alkoikaan? 98

KIRJAT, JOIHIN TEKSTISSÄ VIITATAAN 100

Esipuhe

Harvoin jatko-osa on ensi-iltaa parempi. Nyt on.

Polemia-sarjan kirjassaan *Takaisin tulevaisuuteen* kansliapäällikkö, dosentti Markku Lehto tuuletti rakenteita hallinnon näkökulmasta. Seurauksena oli reipas ehdotus 20 kunnasta. Tässä kirjassa *Pelastusrenkaan paikkaus* näkökulma on edellistä haastavampi, kansalaisen ja asiakkaan. Ja ammattitaitoisen pohdinnan looginen tulos aiempaa vallankumouksellisempi. Pohdinnan kohteena on hyvinvointipalveluidemme tulevaisuus. Ja visiona malli, joka antaa ihmisen omille päätöksille enemmän tilaa.

Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Toukokuussa 2006

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS

Maan sosiaalinen jälleerakennus

*T*eollistuminen ja siihen kytkeytyvä sosiaalipolitiikka saivat Suomessa vauhtia vasta 1960-luvulla. Elinkeino-, ammatti- ja aluerakenteen muutokseen pyrittiin vastaamaan kansakuntaa kokoavalla politiikalla. Kansakunnan voimabhmot korostivat kansantulon kasvun tärkeyttä ja samalla yhteisvastuun merkitystä. Yksilöllisyyttä ja länsimaista liberalismia suosivalla ajatustavalla ei ollut laajaa kannatusta. Hyvinvointipolitiikan tavoitteena oli luokkaerojen tasoittaminen ja yhteiskuntarauhan turvaaminen. Vapaus ei kuulunut sen perussanavarastoon.

Aluksi

Tämä kirjoitus sai alkunsa lupauksestani kirjoittaa artikkeli vapauden ja hyvinvoinnin suhteista. Mitä enemmän aihetta ja varsinkin vapauden toteutumismahdollisuuksia mietin, sitä vahvemmin kietouduin kysymykseen hyvinvointivaltion tehokkuudesta. Huomasin etsiväni rakennusaineita malliin, joka nykyistä tehokkaammin toteuttaisi kansalaisten hyvinvointivaltiolle asettamat tavoitteet. Pääasiasta tuli sivujuonne, eikä artikkeli enää riittänyt tekstin mitaksi. En kuitenkaan antanut sen häiritä mieltäni. Arvelin, että parasta katsoa, millainen hahmo on syntymäksien.

Onneksi olen uhrannut tähän vain vapaa-aikaani. Voin muodollisestikin sanoa, ettei tulos ole syntynyt virkatehtävissä eikä edusta viranomaiskantaa. Mutta voiko virkamies olla vapaa-aikana eri mieltä kuin virkatehtävissä? Minusta on suotavaa, että uskalletaan avata ajattelulle uusia väyliä. Kun vallitseva todellisuus ja mahdollinen todellisuus poikkeavat olennaisesti toisistaan, on syytä selvittää, kummassa ulottuvuudessa eletään. Tarjoan yhden mahdollisen tulevan todellisuuden. Se ei vastaa vallitsevia oppeja, mutta sitäkin on mielestäni syytä harkita. Siihen ei liity mitään eettisesti sopimatonta, mutta sen verran se poikkeaa virallisista linjauksista, etten esittele sitä virkamiehen auktoriteetilla.

Aloitin pohdiskelun kysymällä, onko hyvinvointipolitiikkamme lisännyt vapauttamme vai ei. Vastaus oli monessa suhteessa myönteinen. Mutta sitten alkoi mieltäni yhä enemmän vaivata kysymys, olemmeko me kietoneet itsemme liian monimutkaiseen järjestelmään. Vuosi vuodelta paisuvan lainsäädännön rinnalla on toimeenpanokoneisto, joka koostuu sadoista kunnista, kymmenistä työttömyyskassoista, lukuisista eläkeyhtiöistä, -säätiöistä ja -kassoista sekä Kansaneläkelaitoksen laajasta repertuaarista. Tämän päälle tulevat tuhannet yksityiset palvelujen tuottajat.

Tuottajien runsaus ei sinänsä ole ongelma. Onhan meillä monenlaisia kauppoja ja kapakoitakin. Osa menestyy, osa ei. Kilpailu pitää huolen tehokkuudesta. Julkiseen tuotantokoneistoon ei kilpailu yllä. Sillä on oma ohjausmekanisminsa, mutta toimiiko se tavoitellulla tavalla. Jos tuotanto alkaa ohjata itse itseään, tuottajien runsaus ei lisää asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia, mutta aiheuttaa lisäkustannuksia.

Kyselin itseltäni useaan otteeseen, olinko vuosi sitten ollut oikeilla linjoilla ehdottaessani kuntien määrän supistamista kahteenkymmeneen. Edelleenkin voin vastata myötäsukaisesti. Se selkeyttäisi toimeenpanoa ja vähentäisi byrokratiaa. Silloin kunnat olisivat riittävän suuria hoitaakseen niille kuuluvat tehtävät erikoissairaanhoidon myöten. Palveluverkoston johtamiselle olisi luotavissa kunnolliset edellytykset. Mutta entä kilpailu, tarvitaanko sitäkin?

On selvää, että tuottavuutta pitäisi parantaa, jos halutaan estää veroasteen tuntuva kohoaminen. Väestöhän vanhenee, eikä se voi olla näkymättä eläkemenoissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa. Tällä hetkellä sosiaalimenomme ovat vähäiset eurooppalaisen mittapuun mukaan. Sellaisina ne pysyisivätkin, jos sodan jälkeen syntyneet ikäluokat olisivat tuottaneet suuremman lapsikatraan. Mutta se peli on menetetty. Niinpä suurista ikäluokista aiheutuvat sosiaalimenot nostavat heidän lastensa – ja jos ei ole omia niin naapurin lasten – veroastetta. Jos räsitusta halutaan rajoittaa, jotain pitäisi tehdä huollettavista aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi. Mutta mitä?

Suunnilleen tällaisen ajatusketjun jälkeen olin naulinnut itseni kysymykseen, *onko mahdollista löytää malli, joka nykyistä tehokkaammin vähentäisi huoltosuhteen huononemisesta aiheutuvia kustannuksia*. En siis etsinyt niinkään lisää loistavia ideoita sosiaaliturvan sisällöksi vaan parempaa toimeenpanomallia. Vähitellen sellainen alkoi mielessäni hahmottua, ja moneen kertaan sen myös hylkäsin täysin epärealistisena. Sitä se saattaa ollakin, mutta ehkä se antaa aineksia paremmille malleille. Kukaan meistä ei tiedä, millaiseen malliin seuraavien vuosikymmenien aikana päädytään, mutta olen varma, että muutospaineet ovat suuria. Se ei tarkoita, että tulevaisuus olisi tätä päivää huonompi. En usko, että tuloksena on katastrofi ja sosiaaliturvan luhistuminen. Ei, jos ryhdymme riittävän varhain ja riittävän ennakkoluulottomasti etsimään uusia väyliä.

Tehokkuus, turvallisuus ja tasa-arvo

Ranskan suuren vallankumouksen ajoilta ihmisiä on ihastuttanut sloganini ”vapaus, veljeys ja tasa-arvo”. Veljeyden voimme ymmärtää ainakin osaksi tarkoittavan turvallisuutta. Vapaus ja turvallisuus siis kuuluisivat osaksi samaa iskulausetta. Sen voi helposti ymmärtää. Ihminen haluaa vapautta ja turvallisuutta. Hän haluaa vapautua vaa-roista ja mielivallasta, ja hän haluaa ympärilleen tilaa voidakseen to-

teuttaa omia näkemyksiään. Johonkin asti jokainen on oman onnensa seppä, mutta jostain eteenpäin hän on sidoksissa muihin.

Hyvinvointipolitiikka poistaa riskejä ja luo turvallisuutta, ja elämisen ehtoja tasatessaan se pitää huolta myös tasa-arvosta. Turvallisuus perustuu rajojen asettamiseen ja yhteisvastuuseen. Voimme ajatella, että turvallisuus kattaa osan tasa-arvostakin. Mutta entä tehokkuus, eikö yhteiskunnan tulisi toimia myös tehokkaasti voidakseen varmistaa tasa-arvon ja turvallisuuden? Vai voisiko olla niin, että vapaus, veljeys ja tasa-arvo tuottavat tehokkuuden rinnallaan?

Kysymys tuntuu äkkipäätä oudolta. Tuskin vallankumouksen melskeissä ensi sijassa tavoiteltiin tehokkuutta. Iskulause oli tarkoitettu sytyttämään tunteita rinnassa, ei ajatuksia aivoissa. Mutta silti kysymyksessä on järkeä. Jos tämä kombinaatio ei tuo mukanaan tehokkuutta, voidaan kysyä, onko hyvinvointiyhteiskuntamme tehokas ja jos ei, mistä näistä kolmesta tulisi luopua. Pienen miettimisen jälkeen on helppo huomata, että vapaus kuvaa markkinataloutta ja kulttuurin viljelyä, veljeys hyvinvointipolitiikkaa ja tasa-arvo yleistä oikeudenmukaisuusprinsiippiä yhteiskunnassamme. Voisimmeko luopua niistä osittain tai kokonaan? Mieluiten kiitos ei. Mutta entä tehokkuus?

Olisiko niin, että tehokkuus liittyy ennen muuta vapauteen? Kun ihminen pääsee toteuttamaan omia pyrkimyksiään, hän on parhaimmillaan. Markkinatalouden vapaus on itse asiassa itsekästä pyrkimystä parantaa omaa elämäänsä kilpailemalla työ- ja hyödykemarkkinoilla. Ja se on tuottanut tulosta, mutta ei yksin. Vapaus, veljeys ja tasa-arvo ovat yhdessä nostaneet niin sanotut länsimaat taloudelliseen kukoistukseen. Ne ovat olleet tehokkuuden perusvoimia.

Länsimaiden ongelma ei ole se, että ne ovat tarttuneet iskulauseen kolmeen kohtaan vaan se, että muutkin ovat ymmärtäneet saman ja kiristäneet kilpailua. Siitä syystä meidän on katsottava, voisimmeko tuottaa turvallisuuden entistä tehokkaammin. Tehokkuus synnyttää kuitenkin pelkoja. Pelätään sosiaaliturvan leikkauksia ja irtisanomisia.

Vaalien lähestyessä puolueet ovat hyvin huolellisia välttääkseen vaaliteemoja, jotka voisivat luoda turvattomuuden tunnetta. Se kuvaa omalla tavallaan julkisen vallan hallitsevaa asemaa turvallisuuden

portinvartijana. Aikanaan kirkko oli samassa asemassa. Nyt papit voivat aika huolettomasti loihtia tulevaisuuden näkymiä seurakunta-vaaleista riippumatta. Kunnallispoliitikon on sen sijaan mietittävä tarkasti, miten sanansa asettaa vaalien kynnyksellä.

Ihmiset ovat rationaalisia. Ylösnousemuksen jälkeinen palkkio on epävarmempi kuin kunnanvaltuuston päätös terveyskeskuksen tulevasta kohtalosta, kyläkoulun jatkomahdollisuuksista tai päiväkotien ryhmäkoosta. Turvallisuutta ihmiset ovat aina kaivanneet, se on yksi perustarpeista. Sosiaaliturva kuulostaa sen takia myönteiseltä ja tavoiteltavalta asialta.

Vapauskin on myönteinen asia, ainakin jos verrataan pakkoon. Vapaus tarkoittaa, että voi toteuttaa jotain haluamaansa. Pakko tarkoittaa vastenmielistä ja vastentahtoista tehtävää, jotain mistä haluttaisiin vapautua. Vapautusarmeija taistelee kansansa vapauden puolesta. Pakotusarmeija ei kuulosta hyvältä; se tuskin on oikealla asialla, eikä kukaan halua sellaisessa ollakaan. Siksi historia ei tunne armeijoita, jotka kutsuisivat itseään pakotusarmeijoiksi. Google ei löytänyt yhtään pakotusarmeijaa. Sen sijaan se löysi 400 mainintaa vapautusarmeijasta.

Vapaus-sanalla löytyy 374 000 hakukohdetta Google-haussa. Kärkipäähän sijoittuvat palkansaajien viikkolehti Vapaus, jolla sanotaan olevan ikää 100 vuotta, ja liberalismia, yksilön vapautta tukeva liike. Se kuvaa erinomaisesti, että vapaus on suosittu sana poliittisen kentän kaikilla kulmilla.

Valistuksen aika aloitti keskustelun vapauden ulottamisesta laajalti yhteiskuntaan. Vapaus-epiteetillä täydennettäviä sanoja on runsaasti: elinkeino-, sopimus-, liikkumis-, sanan-, mielipiteen-, uskonnon-, yhdistymis-, järjestäytymis-, kokoontumis- ja lehdistön vapaus. Englannin kielellä päästään todella suuriin lukuihin. Sana *liberty* tuottaa 93 miljoonaa löytöä ja sana *freedom* lähes 400 miljoonaa hakukohdetta. Vapaus on kiinnostava asia.

Vapaus voi olla jostain kielteisestä vapautumista tai jonkin myönteisen avautumista. Myönteinen vapaus luo turvallisuutta. Kun ihmiset käyttävät vapauttaan toisen ihmisarvoa kunnioittamalla, he voivat

lisätä vapauttaan toisia riistämättä. Mutta vapaus on helppo asettaa turvallisuuden vastakohdaksi. Ei suoraan, mutta välillisesti. Jos joku haluaa itselleen lisää vapauksia, sen voi tulkita itsekkyydeksi. Jos halutaan turvallisuutta, halutaan suojautua pahalta, muiden itsekkyydeltä. Ehkä turvallisuuden ensisijaisuutta kuvaa se, että tällä sanalla hakuja löytyi 3,4 miljoonaa eli kymmenen kertaa niin paljon kuin vapaus-sanalla.

Turvallisuuden lisääminen voi koitua vapauden rajoittamiseksi. Mitä enemmän keräämme rahaa varmistaksemme sosiaaliturvan rahoituksen, sitä enemmän rajoitamme ihmisten itsensä mahdollisuuksia päättää rahoistaan. Kun suomalaisilta kysytään, olisivatko he halukkaita tinkimään sosiaaliturvasta, jotta veroja voitaisiin alentaa, enemmistö vastaa kielteisesti. Turvallisuudesta ei haluta tinkiä.

Kolme taloustieteilijää vierailta mailta

Mitä yhteistä on Adam Smithillä ja Karl Marxilla? Molempiahan pidetään merkittävän talousteorian esittäjänä, mutta aivan erilaisten teorioiden. Smith korosti säätelyn purkamista, Marx valtion ja valistuneen etuluokan otteen vahvistamista. Mutta yhteistäkin oli. Yhteistä oli nimittäin se, että molemmat uskoivat vapauttavansa ihmiset mielivallan ikeestä. Smith uskoi merkantilismin nimellä tunnetun säätelyn vain rajoittavan ihmisten vapautta toimia ja samalla hidastavan talouden kehitystä. Marx uskoi vapauttavansa ihmiset kapitalismin kourista vahvan ja tiedostavan etuluokan avulla. Yhtä kaikki ja loppujen lopuksi molemmat uskoivat, eivät vain vapauttavansa ihmiset eri keinoilla, vaan myös valtion turmiollisuuteen. Marxkin uskoi lopulta päädyttävän tilaan, jossa valtion ote ohenee ja häviää.

Vapautemme ei ole lisääntynyt ainakaan valtion kutistumisen takia. Marx ja Smith eivät osanneet aavistaa, millaisiin mittoihin silloin vielä kapalossa uinunut kansallisvaltio tulee koneistoaan kehittämään. Tärkeimpänä syynä valtion kasvuun on ollut nimenomaan hyvinvointipolitiikan nousu yhtä jalkaa kansallisvaltion kanssa.

Tavallaan hyvinvointipolitiikka on kompromissi näiden kahden ajatustavan kesken. Taloudellisen toiminnan perustana on markkinatalous, mutta valtio puuttuu voimakkaasti tulojen uudelleen jakamiseen. Sanana hyvinvointipolitiikka kuvaa uskoamme, että kuljemme kohti parempaa maailmaa. Se sisältää ajatuksen, että olisimme onnistuneet yhdistämään parhaat puolet Smithin ja Marxin ajatuksista. Mutta onko niin? Olemmeko yhdistelleet huomaamatta huonoja puolia?

Kirjassaan ”Development as Freedom” Nobel-palkittu taloustieteilijä Amartya Sen korostaa, että kehitys on ihmisen todellisen vapauden laajentumista. Usein kehityksellä tarkoitetaan jotain paljon rajoitetumpaa kuten kansantuotteen kasvua tai teknologista kehitystä. Ne ovat keinoja, jotka auttavat kulkemaan kohti parempaa tulevaisuutta, mutta päämääränä on vapauden lisääminen. Vapauden osatekijöitä ovat Senin mukaan poliittiset vapaudet, taloudelliset toimintaedellytykset, sosiaaliset mahdollisuudet, järjestelmän läpinäkyvyys ja suojamekanismit. Oikein ymmärrettyinä ja käytettyinä nämä vapaudet eivät syö toistensa elintilaa vaan pikemminkin vahvistavat toisiaan. Jos osaamme rakentaa yhteiskuntaamme oikein, ihminen voi ottaa yhä enemmän oman kohtalonsa käsiinsä, ei vain muodollisesti vaan myös käytännössä. Olemmeko me sillä tiellä?

Mistä siis on kysymys?

Ihmisellä on joitakin peruspyrkimyksiä, jotka toistuvat sukupolvesta toiseen. Niistä huolehtiakseen ihmiset ovat kehitelleet toimintatapoja, rituaaleja ja instituutioita, joiden on oletettu tarjoavan apua pyrkimysten toteuttamiseksi. Mahdollisuus hallita omaa elämää kuuluu näihin tavoitteisiin.

Ihmisen ikuinen paradoksi on se, että yhteisön jäsenenä hänelle voi avautua enemmän vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia valita kuin yksin eläessään, mutta yhteisö asettaa myös rajoja, joita hänen yksin eläessään ei tarvitsisi noudattaa. Yhteisön normit tavoittelevat yhtei-

syyden voimistamista, tehokkaampaa kokonaistuotantoa tai tulosten jakamista oikeudenmukaiseksi katsotulla tavalla. Normit rajaavat yksilölle sallittuja keinoja hankkia tuloja ja omaisuutta, mutta hyvin toimiva yhteisö antaa hänelle myös paremmat edellytykset tulojen ja omaisuuden hankkimiseen kuin korpierakolle.

Yövärtijavaltio suojeli kansalaisten henkeä väkivallalta – lukuun ottamatta sotiin tarvittavaa miehistöä. Hyvinvointivaltio jakaa tuloja uudelleen, tukee tutkimusta ja kehitystoimintaa, huolehtii koulutuksesta, lasten ja vanhusten hoidosta, rakentaa liikenneväyliä ja tukee kansallisesti tärkeäksi katsottuja tuotannon muotoja. Tuhannet ja taas tuhannet säädökset ja määräykset antavat elämälle normipuitteet. Antavatko ne todella meille lisää vapautta, paremmat mahdollisuudet hallita omaa elämäämme? Vai ovatko ne muodostuneet kehityksen esteiksi, rituaaleiksi, joita toistetaan niiden itsensä, ei ihmisten takia?

Hyvinvointipolitiikan yhtenä peruspyrkimyksenä on pidetty heikommissa asemassa olevien auttamista. Jos se onnistuu tässä tehtävässä, se todennäköisesti lisää vähäväkisimpien vapautta. Mutta vaikka näin olisikin, voidaan edelleen kysyä, holhotaanko vähäväkisimpiäkin turhaan ja rajoitetaanko muutoinkin ihmisten valintoja liikaa. Johtaako monelta suunnalta tuleva kahlehtiminen tehottomuuteen ja sitä kautta valinnan mahdollisuuksien kaventumiseen?

Tällaisten kysymysten äärellä lukija liikkuu seuraavilla sivuilla. Vastauksia löytyy sekä puolesta että vastaan, ehdotonta totuutta ei. Keskustelua kannattaa silti käydä. Teollisen yhteiskunnan puitteita säätelevää normistoa on parin sadan vuoden ajalta. Uusiin mittoihin se nousi viime vuosisadan alkupuolelta lähtien. Vuosisadan jälkipuoliskolla on sitä jo ehditty purkaakin. Uutena haasteena on herännyt kysymys, kuinka tulisi suojautua globaalin kilpailun luomalta turvatomuudelta. Vanhat säännöt saattavat toimia uusissakin oloissa, mutta varmaa se ei ole.

Kirjoitus jakaantuu kuuteen osaan. Aluksi on havaintoja neljänkymmenen vuoden takaa, ja lopuksi hurjastellaan tulevaisuudessa yhtä pitkän matkan päässä. Väliin mahtuu SWOT-analyysin muotoon

puettu mutta myös väitteitä sisältävä kuvaus hyvinvointipolitiikan ominaispiirteistä. Uskon, että väitteet herättävät vastaväitteitä, ja hyvä niin.

Neljäkymmentä vuotta sitten

Sodan aikana oli totuttu komento- ja säännöstelytalouteen. Sanana vapaus ei silloin eikä sodan jälkeenkään viitannut liberalismiin, talousoppiin, vaan valtio-oppiin, valtiolliseen itsenäisyyteen. Säännöstely kuului asiaan, ei sen takia, että siitä olisi pidetty, vaan sen takia, ettei muuta vaihtoehtoa niukkuuden jakamiseksi ollut olemassa. Säännöstely piti yllä ajatusta, että mitä toinen saa, on toiselta pois. Niissä oloissa mikään ei olisi tuntunut uskomattomammalta ilosanomalta kuin väite, että jakamalla kansantuloa voidaan luoda lisää kasvua ja lisää jaettavaa. Siihen verrattuna huoli henkisestä ahdasmielisyydestä ja sosiaalisesta sidonnaisuudesta oli joutavaa herrasväen pohdintaa.

Ihmiset odottivat, että toteutuisi juuri sellainen ihme, jota myöhemmin on kutsuttu hyvinvointivaltioksi. He halusivat sodan savuista päästyään ympärilleen turvallisen tyyssijan. Ja hiukan enemmän: mahdollisuuden joskus pistäytyä sukulaisten luona toisella puolella maata. He eivät tunteneet pelkoa, että elämästä sen jälkeen tulisi ikävyyttävään pitkälle säädelyä. Sellainen pelko ei tunnu tänäänkään kalvavan sohvallaan löhöävää kansalaista.

ITSENÄISYYDEN KAIHO JA TALouden PANOS

1960-luvun alkupuolella valtiotieteelliset opintonsa aloittaneen ylioppilaan approbaturvaatimukseen kuului kaksi keskustelua herättänyttä suomalaista tutkimusta. Toinen niistä oli Pekka Kuusen kirja ”60-luvun sosiaalipolitiikka”. Se jäi kansalliseksi klassikoksi, eikä siitä poikkeavia näkemyksiä pitkään aikaan pidetty arvossa. Toinen oli Yrjö Littusen ”Sosiaalinen sidonnaisuus”, joka ei saavuttanut samaa

asemaa ja on sittemmin vaipunut unholaan. Kansalaiset poliittisten johtajiensa kera eivät kokeneet sen antaneen heille huomisen eväitä.

Kuulun siihen ikäluokkaan, joka aloitti akateemiset opintonsa noita kirjoja lukemalla. Hieman hämmentyneenä tunsin sosiaalista sidonnaisuutta ja yksilön vapautta käsittelevän kirjan puhuttelevammaksi. Sitä lukiessaan tunsin, kuinka lukijaa koetetaan irrottaa perinteiden kahleista, katsomaan yli oman karsinansa rajojen. Mutta siihen verrattuna Kuusen kirja oli kiistatta uudistusohjelmana yli muiden. Kuusi yhdisteli taitavasti Keynesin talousteorioita ja Myrdalin kumulatiivisen kasvun oppeja keskenään. Näin hän taikoi säännöstelyn hengessä edelleen elävän kansan eteen ihmeellisen kasvun sammon. Taloudellinen kasvu antaa kaikille lisää jaettavaa. Jakamalla lisäämme kulutusta ja vauhditamme tuotantoa. Näin syntyy jatkuvan kasvun kierre. Vasta paljon myöhemmin luulen löytäneeni vastauksen kysymykseen, mikä sosiaalisen sidonnaisuuden ja henkisen itsenäisyyden kuvailussa tuntui kiehtovammalta.

Paradoksaalista kylläkin, juuri tuo Littusen kritisoima sosiaalinen sidonnaisuus rajoitti näkökykyäni. En halunnut poiketa suuresta enemmistöstä, joka nosti Kuusen jalustalle eikä suvainnut kritiikkiä. En rohjennut astua Littusen kuvaileman yksilöllisyyden puolelle, yksilöllisyyden, joka suhtautuu vieroksuvasti joukkoja kiihottaviin ideologioihin. En, vaikka yhdenmukaistavasta koulun ilmapiiristä vapauduttuani tunsin siihen vahvaa kaipuuta.

Kirjoja nyt uudelleen selatessani en yhtään ihmettele, että nuoren ylioppilaan oli vaikeaa selittää itselleen, mikä Kuusen kirjassa poikesi tästä yksilöllisyyttä korostavasta ajattelutavasta. Kuusikin asetti yhteiskuntapolitiikan korkeimmaksi tavoitteeksi kansalaisen parhaan. Toisin sanoen hän asetti yksilön yhteisön edelle. Hän korosti, että olemme demokratiassa kaikki vapaina kansalaisina muodostamassa tahtoa eikä tsaarin aikainen komento enää ollut nykyaikaa.

On edelleenkin vaikea selkeästi kuvata, mitä osaa hänen ajatusrakennelmassaan vierastin. Osaksi selityksenä saattoi olla hieman paatoksellinen tyyli, jolla lukijaan vedottiin. Lukijaa ei jätetty vapaasti pohdiskelemaan, mikä on yksilön paras. Tekstistä huokui vaatimus

asettua yhteisen hyvän puolelle. Se toi mieleeni taakse jätetyn oppikoulun aamuhartaudet, joissa samalla tekniikalla taivuteltiin yhteisiin arvoihin. Ja sen olin kokenut yksilöä alistavaksi ja kritiikin kieltäväksi vetoomustekniikaksi.

Kysymys ei ollut vain sananvalinnoista. Koin kansantulon nousevan etusijalle ja tosiasiaa ohittavan yksilön vapauden valita elämäntapansa. Nuoruuden idealismiin kuului hengen vapaus, ei materian palvonta. Eihän elämä voi olla vain kansantulon kasvattamista. Toisaalta oli totta, että oli tärkeää parantaa varsinkin vähäväkisten elintasoa. Myöhemmin olemme voineet todeta, että tulonjakokin tasaantui, mistä voimme olla iloisia. Mutta jotain itselleni vierasta tässä kuitenkin oli.

Littunen korosti, että korkein, tosin saavuttamaton ihmisyyden mitta on itsenäinen elämä. ”Sidonnaisuus on välttämättömyyttä ja kohtaloa, itsenäisyys mahdollisuuksien etsimistä.” Kun ajattelee myöhempää pitkää työrupeamaani valtion palvelijana sen keskushallinnon virkamiehenä, havaitsen itse asiassa ilahtuneena, että olen alleviivannut myös seuraavan virkkeen: ”Keskitetty ohjaaminen on ihmisen itsenäisyyden ulkoisten edellytysten kaventamista, olipa järjestelmä mikä tahansa.” Luultavasti tuo virke on kolkuttanut omaatuntoani kaikki nämä vuodet. Littunen lopetti kirjansa virkkeeseen, jonka myös olen silloin, yli neljäkymmentä vuotta sitten alleviivannut: ”Tietenkin ihmisen on mahdoton elää kulttuurin ulkopuolella, mutta kulttuuria säilyttävien ja kehittävien voimien painopiste voi olla joko yhteisössä tai yksilössä.” Lukijalle ei ollut jäänyt epäselväksi, että Littunen uskoi kehityksen olevan yksilön puolella.

Niin sanotun ajan hengen tuntijat ymmärtävät, ettei kysymys ollut vain nuoren itseään etsivän opiskelijan mielenliikkeistä. Menossa oli sanoutuminen irti sotaa edeltäneestä kollektiivisesta ajattelusta. Seuraavaa vuosikymmentä ajatellen on yllättävää, kuinka nopeasti suomalaisessa yhteiskunnassa tämä isänmaallisuuskollektiivista irtautuminen vaihtui toisenlaisen kollektiivisuuden ihannoinniksi. Kymmenen vuotta voi käännekohtissa olla pitkä aika. Harmiksemme emme varmasti tiedä, milloin elämme käännekohtassa.

TEOLLISTUMISEN VALTAVIRTAAN

Muihin Pohjoismaihin nähden teollistuminen alkoi Suomessa myöhään, vasta toisen maailmansodan jälkeen ja silloinkin hitaahkosti. Sotakorvaukset vauhdittivat kapasiteetin kasvattamista ja ennen kaikkea metalliteollisuuden nousua. Vähin erin ymmärrys muutoksen välttämättömyydestä laajeni, mutta ei itsestään. Yhtenä uuden ajattelun kulmakivenä oli Urho Kekkosen 1950-luvun alussa julkaisema kirja ”Onko maallamme malttia vaurastua”. Siinä hän hahmotteli investointilähtöisen ja vahvasti valtiojohtoisen teollistamispolitiikan suuntaviivoja. Investointivetoisuus iskostuikin olennaiseksi osaksi suomalaista elinkeino- ja talouspolitiikkaa – joidenkin mielestä liiankin kanssa.

Kymmenen vuotta myöhemmin Pekka Kuusi herätti suomalaiset uskomaan keynesiläiseen suhdanne- ja kulutuspolitiikkaan. Julkisen talouden tehtävänä on pitää yllä riittävää kulutuskysyntää ja tasata suhdanteita. Sosiaalipolitiikka soveltuu erinomaisesti juuri tähän tehtävään: ”tulontasointu ja taloudellinen kasvu ovat nyky-yhteiskunnassa liittyneet onnellisella tavalla toisiinsa: tulontasointu on tukenut kasvua ja kasvu taas on keventänyt tasoittamisen painetta”. Sosiaalipolitiikan mahdollisuudet olivat kuitenkin sidotut tuotannollisiin edellytyksiin. Kuusikin toteaa: ”Jos Lordi Beveridgen tavoin näemme sosiaalipolitiikan kollektiivisena ristiretkenä köyhyyttä vastaan, sosiaalipolitiikan harjoittajina joudumme kokemaan voimattomuutemme, kun köyhyiden juuret ovatkin tuotannon vajavuuden puolella. – – suomalainen ristiretki köyhyyttä vastaan on siis käytävä tuotannon kohottamistunnuksin.” Tuotannon kohottamisessa olemme sittemmin onnistuneetkin, mutta ristiretki köyhyyttä vastaan ei ole riittänyt sen nujertamiseen. Jälleen kerran keskustelemme rakennemuutoksen mukana syntyneestä työttömyyden uhasta.

Yhteiskuntapolitiikka ei suinkaan kulkenut sopuisasti ja rationaalisesti Kekkosen ja Kuusen hahmottelemia valtateitä pitkin. Päinvastoin elettiin voimakkaan puoluepolitiikan aikaa niin kuin aina silloin, kun yhteiskunnan sisäiset suhteet ovat käymistilassa. Eläkepolitiikan

jännitteitä ratkottiin vielä 1990-luvulla, eikä terveydenhuollon rahoitussuhteista ole päästy yhteisymmärrykseen tähän päivään mennessä. Edelleen kysellään, mikä oikeastaan on 60-luvulla rakennetun sairaanhoitovakuutuksen ja 70-luvulla vauhdittuneen kunnallisen terveydenhuollon suhde.

Demokratia elää keskustelemalla ja kiistelemällä, ei kuuliaisesti yhden viisaan suunnitelmia seuraten. Mutta keskustelun argumentteihin ja tavoitteisiin nämä kaksi kirjoittajaa vaikuttivat. Molemmat olivat myös poliittisen vallan käyttäjiä, Kekkonen poikkeuksellisen väkevästi. He kuuluivat eri puolueisiin eivätkä olleet samasta kemian lähteestä peräisin, mutta molempia yhdisti ”yhteinen kansakunta”. Omalla tavallaan kumpikin oli ja erityisesti halusi olla kansakunnan yhdistäjä, nähdä päivänpolitiikkaa pidemmälle, löytää yhteisen hyvän.

Heidän uskansasalliseen ja valtiojohtoiseen suunnitelmallisuuteensa nähden Littusen sanoma yksilön oikeudesta irrottautua sosiaalisesta sidonnaisuudesta kuulosti vieraalta soinnulta. Sehän liikkui liberaaleissa sfääreissä, jotka ovat pysyneet etäällä suomalaisista mielenliikkeistä. Kun nyt puhutaan markkinatalouden piirteiden voimistamisesta, kilpailuttamisesta ja ulkoistamisesta, keskustelu etenee kuin komennosta, ei monimuotoisesti sinkoillen niin kuin aihe itsessään edellyttäisi.

ITSENÄISYYS JA YHTEISVASTUU

Kun Kuusen kirja ilmestyi, syntyi kuitenkin jonkin verran keskustelua yksilön ja yhteiskunnan suhteista. Yleisen ihastelun rinnalla käytettiin puheenvuoroja, joissa vierastettiin Kuusen markkinoimaa kansantulousskontoa. On ymmärrettävää, että tämä kritiikki hautautui nopeasti: olihan tosiasia, että edessä oli ennennäkemätön teollistuvan yhteiskunnan vaatima mobilisointi. Ja ennenkuulumatonta oli se, että nyt näytettiin pääsevän eroon köyhyyden ikaikaisesta vitsauksesta.

Myötätunto työttömiä, sairaita ja köyhiä kohtaan ajoi henkevämpien teemojen ohi. Heitä ei yksilöllisyyden ihannoinnilla voitaisi auttaa. Kurjuuden karkottamiseksi oli pidetty kauniita puheita vuo-

sisadasta toiseen ja huonoin tuloksin. Oli selvää, että tarvittiin valtion voimakasta otetta ja kollektiivisia ratkaisuja. Ei siinä tilanteessa haluttu jatkaa keskustelua ihmisyiden olemuksesta ja henkisestä vapaudesta tai yksilön oikeudesta hallita omaa elämäänsä ja ihmisarvon kunnioittamisen muodoista. Ei liioin siitä, käytetäänkö sosiaalipoliitiikkaa viime kädessä itsekkyyden vai epäitsekkyyden välineenä yhteiskunnassa.

Olen ottanut aika paljon vapauksia viitatessani Kuusen ja Littusen ajatuksiin. Uskon, että jos he olisivat vielä keskustelemassa kanssamme, he pitäisivät näitä redusoituja luonnehdintoja vähintäänkin epätarkkoina. Välttääksemme keskustelua heidän oikeista ajatuksistaan voimme kutsua edellä kuvattua vain ajatustypologiaksi, jolle olemme antaneet inhimilliset piirteet nimeämällä ne ihmisten nimillä. Kysymys on ihmisen itsenäisyyden ja yhteiskunnan toimenpiteiden suhteista: onko yhteiskunta lisäämässä vai vähentämässä yksilön vapautta ja mahdollisuuksia toimia itsenäisesti.

Tässäkin olisi pohdinnoille riittävästi aineksia, mutta sittemmin niitä on tullut lisää. Vajaat kaksikymmentä vuotta myöhemmin sai alkunsa thatcherilaisuus, oppi kollektiivisten ajatusten turmiollisuudesta. Pääministeri Margaret Thatcher tuli tunnetuksi väitteestään, joka sisälsi epäilyn, ettei yhteisöä oikeasti ole olemassa, on vain yksilöitä. Sosiologian professori Littunen tuskin tarkoitti sitä kirjoittaessaan tuon virkkeen, jossa kulttuurin uudistamisen oletettiin rakentuvan yksilön voimien varaan. Kuka siis tarkoittaa mitä?

Itsenäisyyden tavoittelu ei tarkoittanut, ettei ihmisen tulisi kantaa sosiaalista vastuuta. Itsenäisyyttä tavoitellessaan hän on kuitenkin vapaa kollektiivin painostuksesta muodostaessaan tahtoaan ja käsitystään oikeasta ja väärästä. Itsenäisyys ei ole eristäytymistä, mutta se edellyttää yhteiskuntaa, joka antaa yksilölle ainekset ajatteluun yrittämättä voimakkaasti manipuloida ajattelun lähtökohtia. Thatcher ei tyytynyt mahdollisuuksien tarjoamiseen. Hänelle oikea yhteiskunta luultavasti oli sellainen, jossa markkinatalous määrää sävelen ja yksilö hoitaa omat asiansa tämän sävelasteikon sisällä. Tässä mallissa markkinatalous on kollektiivi, jonka edessä yksilö taipuu.

Miten on mahdollista, että markkinatalous voisi olla kollektiivi? Harvemmin tulemme ajatelleeksi, että markkinatalous pysyy pystyssä vain yhteiskunnan päätöksin eli lainsäädännön turvin. Kritisoidessaan markkinatalouden toimintatapoja John Grey toteaa, että jos jättäisimme markkinatalouden elämään vapaasti ilman normeja, se ajautuisi nopeasti monopolien hallitsemaan maailmaan, söisi muutenkin yhteiskunnalliset eväänsä ja tuhoaisi lopulta itsensä. Ilman kollektiivisia päätöksiä ympäristön tila olisi surkeampi ja sivistystaso matalampi eli taloudellisen toiminnan edellytykset olisivat heikot. Markkinatalous on siis poliittinen luomus ja siinä suhteessa kollektiivi – ei tosin läheskään niin monoliittinen kuin sosialistinen kollektiivi. Mutta niin tai näin, markkinatalous ei pysyisi pystyssä, ellei poliittinen johto tyydyttäisi sen jokapäiväisiä tarpeita. Tätä välttämätöntä poliittista kättä se puree epäröimättä arvostellessaan kollektiivisia ratkaisuja.

Tämä ehkä selittää osaksi sen, miksi moni aivan aidosti vierastaa niin markkinatalouden kuin sosialistisen talouden oikeudenmukaisuuden olemusta. Kollektiivinen vastuu vähättelee yksilön roolia yhteiskunnan voimanlähteenä, markkinatalous aliarvioi yhteisön tärkeyttä hyvän elämän edellytysten luojana. Hyvinvointivaltio on pyrkinyt yhdistelemään piirteitä molemmista ja kiistämättä myös onnistunut yhdistelyissään.

Kaikkia ei tämäkään miellytä. Hyvinvointivaltion olemuskin on kyseenalaistettu. On sanottu, ettei hyvinvointivaltio perustu ihmisen hyvyteen ja epäitsekkyteen vaan pikemminkin ahneuteen. Valtio on vain tulojen uudelleen jakamisen väline. Ne joilla on riittävästi valtaa, ottavat omansa. Sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta puhuminen, jolla perustellaan tulojen tasaamista, on enemmän tai vähemmän silmänlumetta, samoin ovat päinvastaiset väitteet tuloerojen tehokkuutta lisäävästä vaikutuksesta. Itsekkyys on kaiken takana.

On tietysti väärin väittää, ettei asialla olisi ihmisiä, joilla on eettisesti kestävä motiivi ajaa vähäväkisten asemaa. Heitä on poliitikoissa ja virkamiehissä, etujärjestöissä, työpaikoilla ja eläkeläiskerhoissa. Länsimaiseen ajattelutapaamme on hellenistisen perinnön lisäksi

vaikuttanut kristinusko. Ei ole syytä epäillä, etteivätkö monet sitä seuraavat pyri toimimaan omantuntonsa mukaan ja kantamaan omassatunnossaan yksilön ja yhteisön vastuun vuorisaarnan hengen mukaisesti.

Vetoaminen yhteen uskontoon olisi yksilön ja yhteisvastuun näkökulmasta yksipuolista. Luultavasti muutkin uskontokunnat löytävät ihmisyyttä ja varsinkin yhteisyyttä korostavia piirteitä ajatteluvastaan. Eivät vähiten islamilaiset, jotka ottavat uskonsa todempana kuin maallistuneet länsimaalaiset. Kristinuskoa korostavien valtionpäämiesten puheet kuulostavat heistä tekopyhiltä, kun he katsovat länsimaista elämänmenoa.

Yksilön vapauden ja yhteisöllisen vastuun dilemma koskettaa monia tieteenaloja. Ei vähiten taloustieteilijöitä, joista monet ovatkin pohtineet, miten pidetään yllä hyödyllistä ja välttämätöntä yhteisvastuuta niin, että ihminen jollain tavoin tuntee sen omaksi vastuukseensa. Toisin sanoen he näkevät yhteisvastuun välttämättömyyden ja markkinatalouden ongelmat ratkaisua etsittäessä. Tätä pohtiessaan taloustiede lähestyy muita käyttäytymistieteitä – eikä turhaan. Ongelma on osoittautunut vaikeaksi ihmisen kyvyille, mutta etsiminen on edelleen vaivan arvoista.

Haastava nykypäivä

*H*yvintuointivaltion avulla ei niinkään lähde hakemaan vapautta, mutta sitä se on monella tavalla tuottanut. Pohjoismaat ovat viime aikoina menestyneet myös talouden mittareilla mitattuna. Kaikki ei ole valmista. Edessä on uhkia ikärakenteen muutoksesta kiristyvään kansainväliseen kilpailuun asti. Käytettävissämme on monia mahdollisuuksia, jotka odottavat ottajaansa. Mutta on heikkouksiakin. Niistä toimeenpanon hajanaisuus alkaa käydä yhä ongelmallisemmaksi. Vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien kuvaaminen riippuu asianomaisen tiedoista ja mieltymyksistä. Seuraavassa yksi mahdollinen kuvaus.

Vahvuudet

Hyvintuointivaltion vahvuudet perustuvat ehkä hieman yllättäen sen mukana seuraavien vapauksien kasvuun. Se poikkeaa siitä ”holhousvaltion” mielikuvasta, jota aina joskus viljellään. Tietysti kysymys on siitä, kenen vapauksista puhutaan, mutta kokonaisuutena on hämmästyttävää nähdä, kuinka eri tavoin hyvintuointipolitiikka on avannut ovia vaihtoehtoille.

Kymmenen vuotta sitten luettiin madonlukuja hyvintuointivaltiolle. Suomessa se tuntui hyvin todelliselta. Olihan menossa sosiaalime-

nojen leikkauskuuri, joka oli alkanut vuosikymmenen alussa ja jatkui sen loppuun. Se ei kuitenkaan ollut ensimmäinen kerta, kun asiasta keskusteltiin. Sen jälkeen kun länsimaiden taloudet polkivat pitkään paikoillaan öljyn hinnannousun takia 1980-luvun alun kahta puolta, heräsi myös vahva usko hyvinvointivaltion perikatoon. Mutta entä nyt? Kilpailukyky mittareilla mitattuna Pohjoismaat sijoittuvat kärki-paikoille. Hyvinvointivaltioissa on siis sittenkin jotain kelvollista ja kestävää.

Suomalaiset voivat todeta tyytyväisenä, ettei ainakaan meidän sosiaalimenojemme osuus kansantulosta nouse kohtuuttoman suureksi. Yhteiskunnan vakaus on sen vahvuus, samoin ennustettavuus ja päätöksenteko, jonka suhteen Suomen on todettu kuuluvan vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Kansalaiset ovat ainakin näin katsoen suhteellisen hyvin suojassa mielivallalta. Hyvinvointiyhteiskunnan perusominaisuuksia onkin se, että ihmisillä on oikeus mielipiteen ilmaisuun ja mahdollisuus osallistua poliittiseen päätöksentekoon.

Vapaus ja hyvinvointipolitiikka kietoutuvat toisiinsa vaaleissa, joissa valitsijoille on tarjolla erilaisia käsityksiä hyvinvoinnin olemuksesta ja saavuttamisen keinoista. Poliittiset vapaudet ovat kansalaisten tahtoa seuraavan hyvinvointipolitiikan perusedellytys. Äänestys on tapahtuma, jossa vaalikoppien yksilöllisistä ratkaisuisista seuraa myöhemmin hallituksen ja eduskunnan kollektiivisia päätöksiä.

Hyvinvointipolitiikan kiistattomiin vahvuuksiin kuuluu vapautuminen ihmiskuntaa riivanneista kohtuuttomista riskeistä. Riskien hallintakyky on sidoksissa kulttuuriin ja osaamiseen. Osaaminen liittyy nimenomaan riskien ehkäisyyn. Tieteen ja tutkimuksen kehittyessä on opittu ehkäisemään sairauksia ja tapaturmia tavoilla, joita ei ennen tunnettu. Hyvinvointivaltio tarjoaa luotettavat puitteet ehkäisyä toteuttamiseksi.

Hyvinvointipolitiikkaan kuuluu tiedon tason nostaminen riskien torjumiseksi. Monet riskeistä ovat sellaisia, ettei yksilö itse voi asianmukaisesti suojautua niitä vastaan, vaan tarvitaan yhteiskunnan päätöksiä. Tästä ovat esimerkkejä juomaveden ja jätteiden käsittely. Tarttuvia tauteja vastaan taisteltaessa rokotusohjelmat ovat niin kiinteä

osa arkea, että huomaamme niiden ”vapauttavan” vaikutuksen vasta kun meitä uhkaa uusi kulkutauti, johon rokotteet eivät tehoa. On siis perusteltua kutsua hyvinvointiyhteiskunnaksi sellaista yhteiskuntaa, joka tehokkaasti toimii riskien eliminoimiseksi.

Riskien ehkäisyyn kuuluu usein osana vapauksien rajoittaminen. Nopeusrajoitukset ovat autoilijan päivittäin kohtaama esimerkki. Nopeuden vapaata valintaa on rajoitettava, jos halutaan, että ihmiset voivat valita turvallisen liikenteen. Tiedetään, että nopeuksien kasvassa onnettomuuksienkin määrä kasvaa ja vakavuusaste kohoaa. Yksilönä en voi suojautua näitä riskejä vastaan, vaikka itse ajaisin millä tahansa nopeudella. En voi valita henkilökohtaisesti turvallista nopeutta, joka olisi turvallinen riippumatta muiden noudattamasta ajonopeudesta. Jos kaikki pudottavat nopeutta, kaikkien riski joutua onnettomuuteen vähenee. Jos haluamme valita alemman riskitason, vapauden elää ilman onnettomuuksia, rajoitukset ovat tarpeen.

Täysin ei riskejä voida poistaa. Sairaus, työttömyys ja vanhuus ovat edelleen riskejä ja estävät ansiotulon hankkimisen. Yksilöiden itsensä kokonaan rahoittamat vakuutukset eivät riitä riskien lievittämiseen. Kaikilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia hankkia vakuutuksia, eikä kaikille heidän sairautensa tai muun syyn takia myönnettäisi vakuutusta, eikä kaikkia riskejä kuten työttömyyttä vastaan ole kunnolla kehitettävissä yksityistä vakuutustuotetta. Silloin tarvitaan yhteiskunnallisia järjestelyjä, jotka vaimentavat toteutuneen riskin seurauksia. Siihen tarkoitukseen on kehitetty sosiaalivakuutus.

Sosiaalivakuutus on pakollinen eikä siitä syystä kuulosta vapautta lisäävältä toimenpiteeltä. Sen vapauttava vaikutus kohdistuu nimenomaan pienituloisimpiin ja sairaimpiin ihmisiin, jotka ilman sitä jäisivät vaille asiallista toimeentuloa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tunnuslauseena on ollut ”terveyttä ja turvallisuutta kaikille”. Sana *kaikille* korostaa juuri sitä, että lainsäädännön avulla voidaan huolehtia siitä, että kaikki saavat palveluja ja ovat vakuutettuja. Jos emme olisi rakentaneet kattavaa hyvinvointipolitiikkaa, monet jäisivät vaille vanhuuden turvaa, ilman sairaalahoitoa ja työttömyyden kohdatessa tulisivat hädetyiksi asunnostaan.

Köyhyys on suhteellista, emmekä ole päässeet siitä eroon. Mutta köyhällekin on turvattu jotenkin siedettävät vähimmäispuitteet elämänsä järjestämiseksi. Vähimmäistaso on niukka ja sisältää tarveharkintaa, jonka moni kokee nöyryyttäväksi. Mutta ihmisarvon ja vapauden kannalta katsottuna se on vielä kaukana kerjäämiseen liittyvästä ihmisarvon alentamisesta.

Sata vuotta sitten työajan lyhentäminen oli työsuojelun ydinasioita. Pitkät ja raskaat työpäivät uuvuttivat ihmiset ja kuluttivat kohtuuttomasti heidän voimiaan. Elämä oli raatamista, ja hyvä jos jaksoi raataa. Sosiaaliturva ei ollut pehmentämässä niiden elämää, jotka eivät enää jaksaneet nostella tukkeja tai karrätä soraa. Tänä päivänä kiistely työajoista on jotain muuta, pikemminkin ylellisyyden jakamista.

On virheellistä ajatella, että hyvää tarkoittavat hyvinvointipoliitikot olisivat kaivaneet yhä enemmän vapaa-aikaa varastosta, jossa pahanilkiset ihmiset olivat sitä säilyttäneet. Kysymys oli siitä, että tuotantoa voitiin jatkuvasti järjeistää, jolloin samalla työpanoksella saatiin suurempi tuotos. Kohoavan tuottavuuden tuomaa satoa voitiin jakaa sekä paranevana aineellisena hyvinvointina että lisääntyvänä vapaa-aikana. Tuottavuuden kohoaminen oli mahdollista kehittyvän teknologian ja työvoiman osaamispanoksen paranemisen seurauksena.

Osaamiseen investoiminen edellytti opiskeluaikojen pidentämistä. Näin työura on lyhentynyt tästäkin päästä. Opiskelu ei tietenkään ole vapaa-aikaa vaan investoinnin vaatimaa aikaa. Mutta niin tai näin, varsinainen tuottava työura on lyhentynyt opiskelun takia. Toisin sanoen hyvinvointiyhteiskunnan työpanosta on syönyt sekä vapaaajan lisääntyminen että opiskelun vaatiman ajan jatkuva piteneminen. Hyvinvointipolitiikka on olennaiselta osaltaan ollut vapaa-ajan jakopolitiikkaa. On haluttu tehdä tyhjäksi paratiisista karkotukseen liittyvä ennuste, jonka mukaan ”otsasi hiessä pitää sinun leipäsi syömän”.

Markkinatalouden piirteisiin kuuluu kuluttajan valinnan mahdollisuus. Tavaroita ja palveluja voidaan vapaasti tarjota ja ostaa. Mark-

kinatalous turvaa kilpailun välityksellä sen, että ihmisillä on jokapäiväisessä elämässä välttämättömät tavarat ja palvelut saatavilla. Osallistuminen tähän kuluttajan valinnanvapauden riemuun on mahdollista vain, jos on maksukykyä. Jakaessaan tuloja uudelleen sosiaalipolitiikka ja erityisesti toimeentuloturva tekee valinnan mahdollisuuden todellisuudeksi työttömille, sairaille ja vanhuksille. Verotus luonnollisesti kaventaa valinnan mahdollisuuksia, mutta yhteen lasketut kulutusmahdollisuudet ovat monellakin tavalla mitattuina suuremmat, kun tuloja tasataan.

Asiakkaan valinnan mahdollisuuksia on lisätty palvelun vaihtoehtona myönnettävillä etuuksilla. Tästä tunnetuin ja laajin esimerkki on lasten hoidon järjestäminen. Vanhemmat voivat valita kunnan järjestämän päivähoidon, itse hankitun palvelun ja kotona hoitamisen kesken.

Vapaus ei synny vain kieltojen puuttumisesta, eikä rahakaan takaa vapautta, jos toiminnan edellytykset ovat puutteelliset. Neuvostojohdajan tunnettu kysymys vapautta mainostaville amerikkalaisille oli, mikä on työttömän vapaus. Vastaus on monimutkaisempi kuin kumpikaan osapuoli haluaisi myöntää. Markkinatalouteen liittyy työttömyys, koska se perustuu avoimiin työmarkkinoihin. Ihmiset voivat vapaasti hakea työtä, ja työnantaja voi vapaasti valita haluamansa. Kysyntä ja tarjonta eivät koskaan kohtaa toisiaan täydellisesti, ja niin syntyy työttömyyttä. Kuten edellä totesin, työttömyyden aikaisesta toimeentulosta voidaan niin haluttaessa huolehtia, mutta se ei korvaa työn antamaa arvostusta.

Neuvostotaloudessa ei todellakaan ollut virallisesti työttömyyttä, mutta ei myöskään avoimia työmarkkinoita. Valinnan mahdollisuuksia rajoitettiin, ja monet työtehtävät olivat enemmän tai vähemmän näennäisiä. Töiden ja tekijöiden asianmukaista kohtaamista ei sosiaalistessakaan järjestelmässä saatu järjestykseen.

Mahdollisuus saada toivomaansa työtä on siis epävarmaa kummassakin järjestelmässä. Se on epäilemättä hyvinvointipolitiikan perimmäisiä haasteita. Työ, joka ei vastaa omia odotuksia tai on enemmän tai vähemmän pakonomaista ja vastenmielistä, ei täytä hyvin-

voinnin perusedellytyksiä. Lisätäkseen hyvinvointia hyvinvointipoliitiikan on siis pyrittävä parantamaan työn ja tekijöiden oikeaa kohtaamista. Vasta silloin työn orjat nousevat sorron yöstä.

Ihmisen mahdollisuus valita työnsä riippuu hänen mahdollisuuksistaan saada opetusta. Perusedellytykseksi riitti aikanaan kansakoulu. Se takasi luku- ja kirjoitustaidon sekä perussivistyksen. Tiedon valon leviämiseen liittyi myös pelkoja. Kirjaviisauden pelättiin tuovan nöyriä raatajien mieleen ties millaisia syntisiä tai vallankumouksellisia ajatuksia. Eikä turhaan, hengen vapauduttua sitä ei saa takaisin pulloon.

Kansainvälistymisen ja teknistymisen seurauksena tarvittavan perusosaamisen piiri laajenee jatkuvasti. Tästä syystä kansakoulua laajempi peruskoulukaan ei enää riitä ammatillisen perusosaamisen varmistajaksi. Niinpä hyvinvointipoliitiikkaan kuuluu koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen peruskoulun jälkeenkin koko ikäluokalle.

Työssä selviytyminen edellyttää hyvää terveyttä ja toimintakykyä. Hyvin järjestetty terveydenhuolto ja järkevästi toteutettu työsuojelu ovat investointeja työvoimaan. Parantaessaan työntekijän toimintaedellytyksiä ne lisäävät hänen valinnanvapauttaan. Terveenä ja työkykyisenä hän voi etsiä halutessaan uusia haasteita työmarkkinoilta.

Hyvinvointiyhteiskunnan ominaispiirteisiin kuuluu suunnitelmallisuus ja pyrkimys pitää kiinni tehdyistä päätöksistä. Toiminnat ovat ennustettavia ja antavat näin ihmiselle paitsi tunteen turvallisuudesta myös mahdollisuuden suunnitella omaa elämäänsä vakaalta pohjalta. Juuri tästä syystä Pohjoismaat ovat menestyneet hyvin kansainvälisissä kilpailukykymittauksissa. Vakaasti ja suunnitelmallisesti toimiva yhteiskunta saa voimavaransa tehokkaammin liikkeelle kuin huterosti asioitaan hoitava yhteiskunta.

Tehokas koulutusjärjestelmä ja kattava sosiaaliturva ja terveydenhuolto mahdollistavat myös tehokkaan rekrytoinnin. Vanhempien varallisuus ei ole kohtalokkaana esteenä koulutuksen hankkimiselle. Työelämässä diskriminointia epäasiallisin perustein on pyritty minimoimaan ja luomaan uudelleen kouluttautumisen mahdollisuuksia yhteiskunnan rakennemuutosten jalkoihin jääneille. Kansalaisten

tasa-arvoa korostava hyvinvointipolitiikka on tehokasta erityisesti sen takia, että se pyrkii tarjoamaan samanlaisia mahdollisuuksia säätyyn katsomatta.

Heikkouksia

Vuosikymmenien mittaan hyvinvointipolitiikkaan on kohdistunut monenlaista arvostelua. Siitä on myös otettu opiksi. Tukirakennelmia on muutettu ja palveluja kehitetty. Joka vuosi hallitus on esitellyt kymmeniä muutoksia lainsäädäntöön muokatakseen järjestelmää paremmin ajan vaatimuksia vastaavaksi. Mutta kritiikki ei ole vaiennut ja syitäkin on olemassa. Heikkoudet liittyvät järjestelmän kompleksisyyteen ja tehostomiin kannustimiin sekä niistä seuraavaan heikkoon ohjattavuuteen. Toimeenpanokoneisto on lähes kokonaan markkinaohjauksen ulkopuolella, mutta poliittisenkin ohjauksen ote lipsuu.

HALLINTO- JA PYKÄLÄVIIDAKKO

Ihmisten elämäntilanteiden erilaisuuden kahlitseminen lainsäädäntöön on vaativa tehtävä. Sitä kuvaa muun muassa se, että työeläkelaisissa, työttömyysturvalaissa, kansaneläkelaisissa ja sairausvakuutuslaissa on satoja pykälää, joiden sanamuoto ei maallikolle helposti aukea. Tämän jälkeen tulevat päivähoitolainsäädäntö, kansanterveyslaki ja koko muu palvelulainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön sisältävässä kirjassa on 750 tiheästi täytettyä pykäläsivua. Tämä kaikki kansalaisen olisi osattava vaatiakseen oikeuksiaan.

Yksityiskohtaisuutta voidaan perustella juuri elämäntilanteiden erilaisuudella. Ongelmallista on, että kaikessa tarkkuudessaan lainsäädäntö myös jäykistää elämänvalintoja. Eri elämänvaiheissa on huolellisesti mietittävä valintojen vaikutusta sosiaaliturvaan. Se mikä sopii enemmistölle, ei ehkä sovi kovin hyvin vähemmistölle.

Kun erilaisuus pyritään ottamaan huomioon, säädösten määrä kasvaa. Jokainen uusi säädös rajaa tai avartaa jotain oikeutta tavalla,

joka herättää kysymyksiä muissa edunsaajissa. Ihmisiä ei kiinnosta vain se, mitä he itse saavat, vaan myös mitä he saavat suhteessa muihin. Monimutkainen säädöskokonaisuus synnyttää urbaanilegendoja tapauksista, joita ei ole ollutkaan tai jotka ovat äärimmäisen harvinaisia. Mutta sellaisenaan ne nakertavat sosiaaliturvan uskottavuutta ja vähentävät sen tuoman vapauden iloa.

Monimutkaisuudesta puhuminen on lähellä populismia. Jos halutaan ottaa huomioon elämän todellisuus, ei tulla toimeen yksinkertaisella palikkamallilla. Mutta jos näin on, miten turvataan tehokas toimeenpano ja ymmärrettävä kokonaisuus?

Monimutkaisuus ei yksin riitä kuvaamaan ongelman luonnetta. Siihen liittyy läpinäkymättömyys, joka koostuu yleisluontoisista lupauksista, joiden merkityksestä on vaikea saada kunnolla kiinni. Tämä koskee edelleen sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaikka lupauksia onkin viime aikoina täsmennetty niin sanotun hoitotakuun avulla. Toiseksi heikko läpinäkyvyys liittyy toimeentuloturvan tasojen kirjavuuteen. Niille löytyy historiallisia perusteita, mutta onko järkevää kuljettaa näin pitkää historiaa osana elävää sosiaaliturvaa? Läpinäkymättömyys on myös valankäytön keino. Mitä mutkikkaampi järjestelmä on, sitä harvemmat sitä ymmärtävät, ja heidän etujensa mukaista ei ole sitä muuttaa.

YHTEISVASTUULLA ON HINTANSA

Sosiaaliturva on vapauttanut ihmisiä riskien piinasta. Vastapainona ovat pakollisen sosiaaliturvan aiheuttamat verot ja maksut. Ne rajoittavat kuluttamisen vapautta ja synnyttävät kysymyksen, kuinka pitkälle pakollisuudessa on syytä mennä, ettei rajoitettaisi kohtuuttomasti ihmisten omia kulutusvalintoja. Mitä anteliaammin tasaamme riskejä, sitä enemmän otamme rahaa pois jokapäiväisestä elämästä. Eikö esimerkiksi yhteisvastuu ole liian antelias, jos lyhyt mutta suuriin ansioihin johtanut työrupeama antaa vuosien mittaisen ansioihin sidotun toimeentuloturvan?

Vakavin rahoitukseen kohdistuva väite koskee rahoituksen vaikutusta talouden aktiivisuuteen ja dynaamisuuteen. Usein esitetään, että

korkea veroaste heikentää yksilön motiivia hakeutua työhön samalla kun se vääristää muutenkin markkinoiden hintasuhteita ja luo sitä kautta tehottomuutta. Väite työhön hakeutumisen heikentymisestä tosin on huojuvalla pohjalla. Onhan toisaalta selvää, että osa joutuu ponnistelemaan kovemmin saadakseen kokoon tarvittavan summan rahaa. Se selittää esimerkiksi sitä, että pienten lasten isät työskentelevät intensiivisemmin kuin nuoremmat tai vanhemmat – mikä ei tietenkään perheen yhdessäolon kannalta ole hyvä asia.

Verotuksen ja tuloharkinnan yhteisvaikutusta on vaikea säädellä niin, ettei tulos jossain tapauksessa olisi täysin kohtuuton. Äärimmillään yhteisvaikutus voi johtaa siihen, että tulojen kohoaminen työhön menon seurauksena johtaa tosiasiassa käytettävissä olevien tulojen vähenemiseen. Näin ei tietenkään pitäisi käydä. Kun ihmisten ja perheiden tilanteet ovat todella erilaisia, saattaa syntyä tahattomasti epärationaalisia lopputuloksia. Mitä tiukempaa harkintaa etuuksiin vaaditaan, sitä todennäköisemmin ajaututaan tuloloukkuihin.

Hyvinvointipolitiikka on ollut kansan suosiossa, mutta myös vuodesta toiseen kritiikin kohteena. Kun yhdestä ongelmasta on selvitty, on törmätty toiseen. Uskottavuuden kannalta ei aina ole ollut merkitystä sillä, ovatko väite ja arvostelu perustuneet tosiasioihin vai ei. Asiat ovat olleet niin kuin ne ovat tiedotusvälineissä tai päättäjien puheissa näyttäneet olevan.

Onko hyvinvointipolitiikan rakenteessa tai perusideassa jotain vialla, kun se ruokkii jatkuvaa epäilyä? Jo vaivaistenhoitoasetus 150 vuotta sitten koettiin liian anteliaaksi. Olihan ennenkuulumatonta sellainen mahdollisuus, että ihmisen toimeentulosta pidettiin huolta, vaikka ihminen oli selvästi työkykyinen. Ilmeisesti juuri vastikkeellisuus tai pikemminkin sen puute synnyttää tätä keskustelua. Voiko sellainen toiminta olla terveellä pohjalla, joka ei vaadi kunnan vastiketta?

Kestävyyskritiikkinä tulee vastaan yhä useammin väite, ettei sosiaaliturva kestä tulevien suurten eläkeläisikäluokkien painetta. Kun lamavuosien leikkaukset ovat vielä muistissa, väite on helppo uskoa. Mutta miksi kritiikki kohdistuu juuri työeläkkeisiin? Nehän rahoit-

tetaan erillisellä työeläkemaksulla, joten vastikkeellisuuden pitäisi kyllä näkyä.

Vastikkeellisuuden tekee tässä tapauksessa ongelmalliseksi se, ettei nykytasoinen maksu riitä kattamaan tulevia kustannuksia. Toisaalta on selvää, etteivät yksilölliset eläkevakuutukset johda halvempaan lopputulokseen. Päinvastoin ne sitovat enemmän rahaa eläkkeisiin, jos halutaan säilyttää sama eläketaso. Kun nykyisen eläkejärjestelmän vaihtoehdoksi tarjotaan yksilöllisempää ratkaisua, tarkoitetaan yleensä lakisääteisen eläketason madaltamista, minkä ne, joilla on varaa, voivat kompensoida yksilöllisellä eläkkeellä. Monimutkaiseksi käyneen hyvinvointipolitiikan ongelmia onkin keskustelun tahallinen ja tahaton sekavuus.

Tämän valossa on ymmärrettävää, että nuoremmat ikäluokat jatkavat nurinaansa mutta eivät löydä ratkaisua, joka helpottaisi niiden asemaa muuten kuin eriarvoisuutta lisäämällä. Kysymys on hyvinvointipolitiikan ja varsinkin eläkepolitiikan pitkistä jänteistä, joiden pinteestä ei pääse eroon.

Kun käytetään verovaroin rahoitettuja palveluja, on luonnollista, että rahoittaja eli julkinen valta asettaa rajoituksia palvelujen valinnalle. Kokemus osoittaa, että jos näin ei tehdä, asiakkaan ja palvelun tuottajan yhteinen etu on käyttää hyvin runsaasti yhteisiä varoja. Mutta valinnan rajoittaminen ei ole ongelmatonta. Asiakas joutuu ehkä tyytymään palveluun, jota pitää huonona, eikä voi omilla valinnoillaan vaikuttaa palvelun tasoon. Valituksia vastaanottavat puolestaan selittelevät asioita parhain päin ja vetoavat rahan niukkuuteen silloinkin, kun kysymys on selvästi vain tehottomuudesta tai huonosti johdetusta prosessista.

Julkisten palvelujen heikkoutena on juuri se, että palvelun tuottaja ja julkisen vallan käyttäjä on sama taho, jolloin tuottaja valvoo itse itseään. Poliittinen kontrolli ei ylety käytännön kentälle, eikä sen ulottaminen toimeenpanon laadun valvontaan ole myöskään oikea tapa muokata toimintamalleja ja tuotantotapoja.

Tilaja–tuottaja-mallikaan ei anna kuluttajalle ääntä. Siinä julkinen valta toimii tilaajana kuluttajan puolesta eikä kuluttaja voi omilla valinnoillaan vaikuttaa lopputulokseen. Julkinen valta määrittelee

ehdot ja valvoo, että ehtoja noudatetaan. Malli on kyllä läpinäkyvämpi kuin sellainen menettelytapa, jossa julkinen valta tuottaa palveluja asettamatta mitään itseään sitovia ehtoja. Mutta kuluttajan valinnanvapautta malli ei lisää.

Pakollisen yhteisvastuun ongelmana on kustannusten kohoaminen tarpeettoman suuriksi silloin kun etuuksien myöntämiseen liittyy tulkinnanvaraisuutta tai etuuden saamiseen voi itse vaikuttaa. Moraalisen rapautumisen ehkäisemiseksi kriteerit koetetaan saada selkeiksi ja valvonta tiukaksi, mikä puolestaan voi karsia kohtuuttomasti ulos niitä, jotka ovat joutuneet riskien uhriksi.

MISSÄ VALTA LUURAA?

Vuosikymmenien mittaan hyvinvointia vartioivat ja toimeenpaneavat instituutiot ovat saaneet vahvan aseman. Vaikeina aikoina se on hyväkin. Näin vältetään äkkikipaiset kurvit ja heikoimpien hylkääminen heti ensi vaiheessa. Mutta voidaan kysyä, onko käynyt niin, että organisaatioista on tullut tärkeämpiä kuin politiikan tavoitteista. Määräytyykö politiikka organisaatioiden tarpeiden mukaan?

Kun mitä hyvänsä lainsäädännön muutosta suunnitellaan toteutettavaksi, kuullaan hyvässä järjestyksessä eturyhmiä ja hyvinvointipolitiikan tärkeimpiä organisaatioita. Ennen kuin ensimmäistäkään pykäläluonnosta on tehty, on kysytty sidostahojen näkemyksiä. Työryhmien arnejakunnissa on tavallinen näky, että nuorimmasta päästä oleva ja hyväksi havaittu virkamiessihteeri tekee työtä, jota sidostahojen monilukuiset edustajat arvostelevat, pilkkovat, venyttävät ja taivuttelevat omien tarpeidensa mukaan.

Poliittinen koneisto on tosiasiaa täysin riippuvainen ulkoisten tahojen asiantuntemuksesta ja mielipiteistä. Se on pienessä maassa erinomaista, jos ajatellaan valmistelun taloudellisuutta. Veronmaksajat eivät ainakaan veroina maksa liikaa valmistelusta. Tosin he maksavat sen välillisesti etujärjestöjensä jäsenmaksuina.

Tämä on hyväksi myös sen takia, että näin poliittinen valta on jatkuvan tarkkailun alainen. Virkamies tai poliitikko ei pääse käyttä-

mään julkista valtaa katseilta salaa henkilökohtaisten pyyteidensä tyydyttämiseksi. Valmistelun avoimuus on yksi korruption ehkäisyn keinoista.

Avoimuus ei kuitenkaan poista sidonnaisuutta. Mitä herkemmlä korvalla kuullaan joitakin sidostahoja, sitä kovakorvaisempia ollaan muihin suuntiin. Jos kuulo herkistyy valtaa pitävien suuntaan, vähävikisimmät unohdetaan. Ulkopuolisten tunnollinen kuuleminen kääntyy ongelmaksi, jos kansalaisten edut ja voimakkaiden edunvalvojen ja hyvinvointi-instituutioiden edut menevät ristiin. Jos olemme suurten muutosten kynnyksellä, meidän on erityisesti havahduttava kysymään, mitä intressejä vaikutusvaltaiset ja arvostetut instituutiot siinä tilanteessa perimmiltään ajavat. Onko sosiaalivakuutus- ta kehitettävä sosiaalivakuutuslaitosten ehdoilla ja kuntien palveluja kuntien ehdoilla?

Monopoliasemassa olevat instituutiot ovat erityisen ongelmallisia silloin kun pitäisi tehostaa toimintoja. Sen sijaan että muutettaisiin sosiaaliturvan organisaatioita tai rahoitustapoja tehokkaammiksi, aikaa ja rahaa käytetään lobbaamiseen. On arvioitu, että tuottavuuden kohottamiseksi on nimenomaan palveluverkoston tuottavuutta parannettava. Juuri sillä lohkolla julkisen vallan ote on voimakas. Kuntasektorille pitkälle delegoitu päätöksenteko ja kuntien itsehallinnollinen asema estävät tehokkaiden palveluketjujen muodostumisen ja uuden teknologian mahdollistaman tuottavuuden nousun hyväksi käyttämisen.

Edellä lueteltuja heikkouksia pahentaa se, ettei kukaan ole vastuussa sosiaaliturvan toimeenpanon kokonaisuudesta. Hallitus ja eduskunta vastaavat lakien säätämisestä, ministeriöt lainvalmistelusta ja virastot ohjeista ja suosituksista. Toimeenpano hajaantuu satojen toimijoiden kesken yksittäisestä kunnasta tai järjestöstä työeläkelaitokseen tai Kansaneläkelaitokseen.

Alun pitäen tällainen menettely on ollut paikallaan. Ihmisten riskejä ja ongelmia on otettu yksi kerrallaan yhteisesti kannettavaksi. Joka kerta on arvioitu erikseen, miten toimeenpano järjestetään. Vähitellen on syntynyt nykyinen moniportainen ja runsaslukuinen toimijoiden armeija.

Monimuotoisuus voi olla eduksikin. Kaikki ei takkua samassa byrokraatiassa. Mutta on selvää, että toimeenpanon kirjavuus asettaa asiakkaalle huomattavia vaatimuksia. Ja mikä hämmentävintä, tämä monimuotoisuus ei tarjoa asiakkaille juurikaan vaihtoehtoja. Asuinpaikka määrittelee, minkä kunnan sosiaali- ja terveystalvveluja voi käyttää. Kansaneläkelaitos hoitaa sairausvakuutusta ja monia muita etuusjärjestelmiä, ja työeläke- ja tapaturmavakuuttaja riippuu työnantajasta. Ihmiselle jää kovin vähän valittavaa.

VAIKUTTAVUUTEEN ENEMMÄN HUOMIOTA

Hyvinvointipolitiikan tehokkuutta voi epäillä, kun katsoo viimeaikaisia tietoja eriarvoisuuden lisääntymisestä. Hyvinvointipoliitikot tarjoavat selitykseksi liian kitsaat määrärahat, muiden ahneuden ja haluttomuuden auttaa köyhiä. Mutta vikaa on myös siinä, että väistellään tosiasioita. Käynnistetään selvitys toisensa jälkeen ja rakennetaan näennäisiä virityksiä ongelmien ratkaisemiseksi. Osa eriarvoisuuden kasvusta selittyy sillä, että hyvää tarkoittavat viranomaiset hoitavat kaikki omia asioitaan ja pyrkivät siirtämään vaikeat rajatapaukset naapurin hoidettaviksi. Hyvinvointivaltion monitahoisuus alkaa horjuttaa sen kykyä hoitaa perustehtävänsä, vähäväkisen auttamista.

Erilaisten oma-alkuisten viranhaltijoiden ilmaantuminen on osaksi seurausta hallinnan vaikeudesta. Omalääkäri, -hoitaja ja -avustaja auttavat byrokraatian sokkeloissa. Mutta oma avustaja ei voi kilpailuttaa eri tahoja. Avustajia lisäämällä ei tule markkinoiden tehokkuutta. Avustajan voimin ei saada liikkeelle parempaa palvelujen ja etujen yhteensovitusta.

Kun asiakkaan mahdollisuus valita palveluja on rajoitettu, on samalla hidastettu tuotekehittelyä. Innokkaimmat kuntien ja sairaanhoitopiirien nokkahenkilöistä kehittelevät uusia toimintamalleja, mutta markkinatestin puuttuessa jää usein epäselväksi, oliko muutos hyvä vai ei. Vertailu jää vajavaiseksi. Vika ei ole kehittelijöiden vaan toimintamallin asettamien rajoitusten. Markkinat eivät pakota te-

hokkuuteen. Ihmiset eivät ole ilkeitä, tyhmiä tai saamattomia. Heihin kohdistuu yksinkertaisesti liian paljon ristiriitaisia vaatimuksia, eikä heitä palkita rohkeista uudistuksista.

Jared Diamond käy läpi syitä, miksi tuhoutuneet kulttuurit eivät ymmärtäneet ajoissa muuttaa suuntaansa. Tavanomainen virhe on olettaa vaikutukset lineaarisiksi. Kun pieni annos parantaa oloja, suuren annoksen oletetaan parantavan vieläkin enemmän. Tosiasiassa voi käydä juuri päinvastoin: vaikutus muuttuu negatiiviseksi. Sosiaaliturvaan jotkut ovat liittäneet juuri tämän ominaisuuden. On väitetty, että se on saanut liian hallitsevan aseman yhteiskunnassa. On sanottu, että se mikä pienessä mitassa oli hyväksi, on nykymitassaan pahaksi.

Tämä on lähellä toista virhepäätelyä, vääriä analogioita. Oletetaan, että historia toistaa itseään tai hyväksi osoittautunut keino toimii toisissakin oloissa. Kun muutokset etenevät hitaasti, niistä samoin kuin keinojen vaikutuksista on vaikea saada kiistatonta näyttöä. Ilmastomuutos on tästä esimerkki, mutta sama pätee hyvinvointipoliitiikan vaikutuksia koskevaan keskusteluun.

Kulttuureita tuhoon ajaneista ominaisuuksista lähimmäksi sosiaaliturvan heikkoa kohtaa tulee kuitenkin ”yhteisomistuksen tragedia”. Se tarkoittaa tilannetta, jossa yksilö ehkä ymmärtää käyttäytyvänsä typerästi, mutta tilanelogiikan takia ei voi tehdä muutakaan. Hänen on oman etunsa takia pyrittävä ottamaan mahdollisimman paljon yhteisessä omistuksessa olevasta omaisuudesta, vaikka hän tietää, että näin omaisuutta syödään enemmän kuin se tuottaa. Jos hän ei pidä puoliaan, joku kuitenkin ottaa. Monet kokevat sosiaaliturvan samalla tavalla. Jos en ole vaatimassa lisää, muut vievät kasvavia viuluja yhteisestä kakusta. Muutostarvetta ja -mahdollisuutta punnittaessa tämä on yksi muistettavista seikoista.

Uhkia

Työssä olevien ja työelämän ulkopuolella olevien suhde muuttuu jyrkästi siinä vaiheessa, kun suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle. Väyksiin

asti on kysely, kuinka siitä selvittää. Menot lisääntyvät ja maksajien määrä pienenee. Kun tähän liitetään vaatimus kilpailukyvyyn jatkuvas- ta paranemisesta, uhkien pilvi näyttää entistä synkemmältä. Onko tule- vina vuosina valittava heikompien eläkkeiden ja kohoavien eläkemak- sujen väliltä? Uhat liittyvät veljeyden ja turvallisuuden muotoihin.

ELÄKEMENOT UHKANA

Ajan jakaminen uudella tavalla on hyvinvointipolitiikan ominaispiir- teitä. Kun eläkeikää pohdittiin sata vuotta sitten, odotettavissa oleva elinikä oli kymmeniä vuosia lyhyempi. Keskimäärin jäätiin selvästi alle viidenkymmenen vuoden. Siihen vaikutti suuri lapsikuolleisuus, mutta aikuisikään selvinneidenkin odotettavissa olevat elinvuodet olivat selvästi vähäisemmät kuin nykyisin.

Eläkejärjestelmiä säädettäessä vanhuuseläkeikä asetettiin selvästi odotettavissa olevan eliniän yläpuolelle. Takana ei ollut sellainen pa- hansuopa ajatus, että näin ei kukaan pääse eläkkeelle. Osahan elää pitkään, osa ei. Tarkoitus oli siis rajoittaa eläkkeelle pääsyä sellaisiin mittoihin, että selvittää myös eläkkeiden aiheuttamista kustannuk- sista. Mutta toinenkin ajatus on varteenotettava. Iän mukana seuraava raihnastuminen ei tee ihmistä automaattisesti työkyvyttömäksi ennen kuudenkymmenenviiden vuoden ikää – kaikkia ei vielä siinä- kään vaiheessa.

Kun hyvinvointipolitiikka sai yhä pontevammin vapaa-ajan jaka- mista korostavan luonteen, syntyi paineita alentaa eläkeikää. Alempaa eläkeikää markkinoitiin hyvinvoinnin parannuksena. Tarjosihan se lisää vapaa-aikaa. Näin tehtiin monissa maissa joko alentamalla yleis- tä eläkeikää tai kehittelemällä erilaisia jouston muotoja kuten osa- aikaeläkkeitä, työttömyyseläkkeitä, ammatillisia eläkkeitä, lievennet- tyjä työkyvyttömyyseläkkeitä ja varhennettuina myönnettäviä alen- nettuja eläkkeitä. Se oli tapana yleisesti vielä pari- kolmekymmentä vuotta sitten, ja näin tehtiin myös Suomessa.

Jälkeenpäin voi kysyä, miten se oli mahdollista, kun tiedettiin, että suuret ikäluokat ovat tulossa pikapuoliin eläkeikään ja että eläkkeiden

maksajina heitä seuraa pieniä ikäluokkia. Yhtä paljon voi ihmetellä sitä, että monet yritykset olivat osana työehtojaan ottaneet käyttöön hämmästyttävän anteliaat alennetut eläkeiät. Tärkein selitys lienee yksinkertaisesti se, ettei tosiasiaassa kunnolla käsitetty, millaisiin kustannuksiin oltiin sitoutumassa. Laskea kyllä osattiin, mutta murheet olivat niin kaukana edessäpäin. Eliniän pidentymisen nopeus on myös ylittänyt odotukset.

Toisaalta huoli eläkemenojen hallinnasta nousi esille vakavasti jo ensimmäisen energiakriisin aikoina. Silloinhan nähtiin, että sosiaalimenot jatkoivat kasvuaan, vaikka kansantalouden kasvu pysähtyi. Kun talous taas kääntyi kasvuun, huolet tuntuivat ohitetuilta tai ainakin vähäisemmiltä eivätkä ainakaan ajankohtaisilta. Järjestelmällinen toiminta eläkeiän kohottamiseksi alkoikin vasta lamavuosien jälkeen, kymmenen vuotta sitten.

Eläkeläisten määrän kasvu ei sinänsä olisi suuri huolen aihe, jos työssä olevien määrä kasvaisi samassa suhteessa tai jos se pysyisi edes samana. Suuret ikäluokat eivät kuitenkaan ole huolehtineet jälkikasvun määrästä. Niinpä tuleviin haasteisiin olisi vastattava tekemällä töitä pidempään. Suomessa on tässä suhteessa ponnisteltu kiitettävän aktiivisesti, mutta varmaa ei ole, että se riittää. Eläkeikä on nousussa, ja tehtyjen päätösten jälkeen on selvää, että nousu jatkuu. Se ei kuitenkaan poista tarvetta kohottaa eläkemaksuja tulevaisuudessa. Kun samaan aikaan on paineita keventää verotusta tai ainakin tehostaa perhepolitiikkaa ja panostaa osaamiseen, hyvinvointipoliitikot joutuvat entistä tiukempien arvovalintojen eteen.

HYVINVOINTIPOLITIIKAN PERUSTEET UHATTUINA

Hyvinvointipolitiikalla on luotu sellainen elämänmuoto, jota ollaan tavoittelemassa maapallonlaajuisesti. Siihen kuuluu olennaisena osana vapaus kohtuuttomista riskeistä. Hyvinvointipolitiikalla olemme parhaan kykymme mukaan luoneet elämälle kohtuulliset aineelliset puitteet. Riskien kohtuullistamiseksi olemme kierrättäneet lähes puolet kansantulosta uudelleen. Olemme torjuneet tauteja ja turvanneet

eläkkeet. Olemme huolehtineet oppimismahdollisuuksista ja tarjonneet vaihtoehtoja.

Tämän politiikan onnistuneisuutta kuvaa se, että hyvinvointivaltioiden olisi tulijoita. Jos malli olisi vastenmielinen, tuskin tänne halettaisiin muuttaa tai tulla henkensä matkan aikana alttiiksi pannen. Halua ei selitä vain aineellinen elintaso. Hyvinvointivaltioiden poliittiset ja sosiaaliset oikeudet ovat tavoiteltuja ja oikeiksi koettuja maailmanlaajuisesti.

Ongelmana on se, etteivät hyvinvointivaltiot kestä rajua muuttohyökyä. Globaalia oikeudenmukaisuutta ei saavuteta asuttamalla köyhien maiden asukkaat rikkaisiin maihin. Tilanne on korjaantumassa, kun köyhät maat ovat omaksuneet kehittyneiden maiden tuotantotapoja ja parhaimmillaan saaneet kansantulonsa huimaan nousuun. Nousu on perustunut siihen, että ne ovat tarjonneet monille tuotteille edullisemmat tuotantoedellytykset kuin kehittyneet maat. Niinpä tällainen tuotanto on kuihtunut vanhoissa teollisissa maissa ja aiheuttanut vaikeita rakennetyöttömyyden ongelmia. Huolta on lisännyt kehittyvien teollisuusmaiden kasvunälän ohella niiden kyky tulla nopeasti myös huipputeknologian ja tuotekehittelyn puolelle.

Kehittyneissä maissa on vannottu osaamisen nimeen. Paneelista toiseen on toisteltu, että selviämme vain investoimalla osaamiseen, että kehitys ei pysähdy ja että meidän on vain huolehdittava siitä, että pysymme kärjessä. Mutta mitä tällainen kärjessä oleminen oikeastaan edellyttää? Kun Kiinassa on enemmän insinöörejä ja tulevaisuudessa aina vain paremmin koulutettuja insinöörejä kuin Suomessa on asukkaita, miten me tällaisessa kilpailussa pärjäämme vain osaamista hokemalla? Mitä oikeastaan pitäisi osata?

Hyvinvointipolitiikan mukana tullut halu mukavaan elämään on taittanut kärjen vastuksista piittaamattomalta ponnistelulta. Osaamisenkin olisi tultava helposti. Onhan hyvinvointipolitiikan ylväimpiä tavoitteita ollut vapauttaa ihminen raadannasta. Nyt alkaakin yhtäkkiä näyttää siltä, että tällä tiellä meidät hukka perii. Jos emme kilvoittele menestyksellisesti kansainvälisessä kiihtyvässä kilpailussa,

emme jää ainoastaan suhteellisesti jälkeen vaan alamme menettää absoluuttisestikin asemiamme.

Suhteellinen etu kaventuu monilla tuotannon lohkoilla luultua nopeammin. Maailmantalous kehittyy kohtuullisesti, ehkä ripeästikin, mutta monet hyvinvoivat kansallisvaltiot ovat huomanneet kasvun omassa maassaan hyytyneen. Sen takia on herätetty kysymys, alkaako hyvinvointipolitiikka pitkälle vietyinä kaventaa vapautta. Hidas kasvu kaventaa kuluttamisen vaihtoehtoja ja johtaa nopeasti siihen, että työttömyys lisääntyy ja sosiaalimenojen suhteellinen paino kohoaa. Siitä seuraa säästöohjelmia, jotka usein ovat ongelmallisimpia pienituloisille. Hyvinvointipolitiikan ja vapauden toisiaan tukeva menestystarina alkaa rapista.

Eriarvoisuus ja globaalisuus kytkeytyvät lopulta mutkikkaasti toisiinsa. Olen edellä todennut, että taloudellinen ja terveydellinen eri-arvoisuus ovat olleet kasvussa, ei vain Suomessa vaan muissakin teollisuusmaissa. Usein selitykseksi on tarjottu globaalin talouden kiristämää kilpailua ja siihen liittyvää uusliberalismia. Selitys on aika pinta-puolinen. On luultavasti totta, että kilpailun kiristyessä yhteiskuntapolitiikan eri lohkot trimmaavat itsensä parempaan viritykseen karsimalla pois sosiaalista vastuuta laajemmasta kokonaisuudesta. Jokainen pesee kätensä sivuvaikutuksista ja toteaa niiden kuuluvan jollekulle muulle, ei meidän missioomme, visioomme tai strategiaamme.

Miksi sitten on kuljettu tähän suuntaan? Onko takana vain omistajien ahneus? Mitä vähemmän yhteisvastuuta, sitä suuremmat osingot. Varmasti sitäkin, mutta ei vain sitä. Neuvostoliitto oli esimerkki siitä, millaiseen vastuuttomuuteen ajaudutaan, kun kaikkien sanotaan olevan vastuussa kaikesta. Silloin uhkaa syvä epätietoisuus siitä, mistä tosiasiaassa pitäisi vastata.

Adam Smith oli oikeassa olettaessaan vaihdannan sujuvan pääosin onnistuneesti, kun jokainen toimii omien etujensa mukaisesti. Murosvaiheissa kehitys uhkaa karata käsistä. Kun tuotannon ehdot muuttuvat, osa hyötyy kohtuuttomasti ja osalle käy huonosti. Hyvinvointipolitiikka on vaikeuksissa. Osa koettaa palata menneeseen, osa pitää kiinni siitä, mitä vielä on, ja osa elää jo tulevaisuudessa.

Mahdollisuuksia

Jos sosiaalimenot kasvavat enemmän kuin katsotaan kohtuulliseksi tai mahdolliseksi, valintoja on hinnoiteltava uudella tavalla. Vapaa-aikaa ei saa enää yhtä edullisesti, mutta ei se tarkoita, ettei vapaa-aikaa edelleen olisi. Eläkepolitiikka on tuore esimerkki vapaa-ajan hinnoittelun muuttamisesta. Jos jatkaa työssä kuudenkymmenen ikävuoden jälkeen, eläke alkaa karttua supervauhtia. Aika näyttää, pureeko se, ja jos puree, keihin se puree.

Sitä paitsi ei pidä hermostua, vaikkei tuloksia nähdä heti ja vaikka suhdanteet heilahtelevat. Sosiaaliturva on tarkoitettu pitkäaikaiseksi turvaksi, ei kvartaalitalouden tai vuodenaikamuotien mukaan muuttuvaksi. Hyvinvointipolitiikkamme on kulkenut läpi energiakriisit ja syvät lamat.

Perusvaihtoehto on kulkea vakaasti eteenpäin sivuille vilkuilematta ja vaarallisia houkutuskuuntelematta. Sosiaaliturvaa on uudistettu ja muokattu vuosi vuodelta ja niin on sopeuduttu ilman järkyttävää dramatiikkaa yhteiskunnan muutoksiin. Vakavasti otettava vaihtoehto on se, ettei tehdä mitään mullistavaa, ei ainakaan äkkiä. Sosiaaliturva ei ole tuuliviiri, joka muuttaa suuntaansa jokaisen henkikäyksen mukaan. Sen tehtävänä on luoda turvaa yksilöille ja vakauttaa yhteiskuntaa eikä nopeuttaa sen suhdanneheilahtelua.

On viisasta olla hoppuilematta, mutta ei loputtoman kovakorvainen muutosten äänille. Valppaus ei ole hätäilyä. Se on varuillaanoloa. Jos maailmantalous ei romahda, ei synny suursotia eikä lähde liikkeelle tappavia kulkutauteja ja kaiken lamaavia kansainvaelluksia, aikaa sopeutumiseen on kohtuullisesti, mutta ei loputtomasti. Liian myöhään aloitettu sosiaaliturvan suunnan muuttaminen on sen varassa eläville huonoin vaihtoehto. Vaihtoehtoja kannattaa punnita, vaikkei niihin tarttuisikaan.

Globaalin talouden ote voimistuu. Tulisiko hyvinvointipolitiikan tarjota lisää vaihtoehtoja vai pikemminkin supistaa niitä, vai onko se joka tapauksessa vähitellen rappeutumassa? Pitäisikö meidän vahvistaa rajojamme ja yrittää suojella sitä, mikä on jäljellä, vai astua ulos kylmään

maailmaan sen kovilla ehdoilla? Viimeksi mainittu tarkoittaa markkinatalouden piirteiden, ennen muuta kilpailun mukaan tuomista.

Olisi erinomainen onni, jos osaisimme asettaa kysymyksemme kohtalaisen oikein arvaillessamme, mitä tulevaisuus tuo tullessaan. Vaikka vastauksemme olisivat vääriä, oikeat kysymykset auttavat löytämään nopeammin myös oikeita vastauksia sen jälkeen kun ensimmäiset todetaan vääriksi. Uskon, että sekä tiedon siirron ja käsittelyn että kansainvälistymisen vaikutuksista olemme kokeneet vasta pintaraapaisun. Niiden ajattelua ja toimintaa muuttava vaikutus on vielä edessäpäin. Kilpailu osaajista ja tekijöistä kiristyy. Millaista hyvinvointipolitiikkaa silloin kaivataan?

Viivyttely voi osoittautua vaaralliseksi. Jered Diamond pohtii, miksi tuhoon ajautuneet kulttuurit eivät ryhtyneet riittävän nopeasti vastatoimiin. Yhtenä syynä on muutosten hitaus. Liian kauan kiistellään siitä, onko toimintaympäristön muutoksiin reagoitava uudella tavalla. Uudistajien motiivit mustataan. Vaikeuksia oikeiden johdopäätösten tekemisen tielle tuo se, että muutokset tulevat sahaamalla. On hyviä ja on huonoja kausia, ja se peittää katalasti kehityksen suunnan. Saatamme olla siinä vaiheessa juuri nyt.

ONKO PROTESTANTTISUUDELLE TILAUSTA?

Laajalle levittäytynyt sosiaaliturva on mahdollista pitää pystyssä vain jatkuvan talouskasvun avulla. Kasvu perustuu tuottavuuden heltiämättömään kasvuun ja hyvään työllisyyteen. Mitä parempi tuottavuus on, sitä suurempi kansantulon kasvu työpanoksesta saadaan. Mitä parempi työllisyys, sitä suurempi panos väestöstä irtoaa.

Onko tällainen työriippuvuus sopusoinnussa vapauden kaipuun kanssa? Onko hyvinvointipolitiikassa jotain vikaa, jos se sitoo meidät entistä tiukemmin työhön? Vastaukseksi on tapana sanoa, että lutherilainen kasvatuksemme on tehnyt meistä enemmän tai vähemmän työsidonnaisia. Väitteen etäinen isä on Max Weber, joka pyrki osoittamaan, että protestanttien ja varsinkin kalvinistien selitysoppi tekee ihmisen ahneeksi työlle.

Viittaus uskonpuhdistukseen on itse asiassa paikallaan. Nyt on sopiva aika kysyä, onko hyvinvointipolitiikkaan tullut elämästä vieraantuneita opillisia piirteitä. Voisiko olla niin, että kiivailua hyvinvointipolitiikasta käydään vanhentunein käsittein? Uskallammeko kysyä aidosti, onko kaikki hyvinvointipolitiikan nimissä tehtävä tarpeellista ja olisiko kehitettävissä koko väestön hyvinvoinnin paremmin toteuttavia toimintamalleja? Ei siis hyvinvoinnin romuttavia malleja.

Uskonpuhdistus tulee mieleen senkin takia, että juuri uskonpuhdistajat korostivat yksilön asemaa ja itsenäisyyttä, omantunnon merkitystä. Tulevaisuuden hyvinvointipolitiikan kulmakiviä etsittäessä korostuu entistä enemmän yksilön oma kyky luovia myrskyiselläkin merellä. Turvallisuuksi ei voi taata, mutta selviytymisen edellytyksiä voi parantaa. Luulen, että juuri mahdollisuuksien luominen on avainasemassa.

Halusimme tai emme, yksilöön kohdistuvat vaatimukset kasvavat. Selvitäkseen kunnialla elämässään hänen on osattava yhä enemmän teknologiaa, vieraita kieliä ja ammattiin liittyviä asioita. Toisaalta kehittyvä teknologia tekee monet asiat entistä helpommiksi. Fyysisesti raskaita tehtäviä voidaan korvata koneilla. Sähkö saadaan päälle nappia painamalla. Seuraava vallankumous koetaan palvelujen puolella. Ihminen vapautetaan tarpeettomista byrokraattisista sidonnaisuuksista ja suuntaa muutetaan niin että etualalle nousee ihmisen kyvykkyyden parantaminen.

Sen mukana avautuu uusi vapautumisen väylä. Vapaus ei olisi vain tasaista kulkua yhteisesti turvalliseksi rakennetulla elämänpolulla, vaan kykyä ottaa vastaan uusia jännittäviä haasteita ja vastata niihin luovalla ja ennakkoluulottomalla tavalla. Vapaus ei olisi vain riskien torjuntaa vaan kykyä käsitellä riskipitoisiakin tilanteita. Tuottavuuden kasvattaminen ei ole hiostamista vaan luovuuden lisäämistä; työllisyys merkitsee osallistumisen laajentumista, ei orjuuden lisääntymistä.

TYÖN LUONTEEN MUUTOS ON YMMÄRRETTÄVÄ

Globaalin kilpailun vaatima osaamistason korottaminen – toisin sanoen tuottavuuden parantaminen – ei ole vain uusien tietojen pänttäämistä ja ahkeraa tutkimusta kammioissa. On opittava toimimaan uudella tavalla. Hierarkkiset organisaatiot ovat vaihtumassa verkostoiksi. Ne vaativat kykyä työskennellä itsenäisesti. Ihmisen on osattava suunnistaa jatkuvasti muuttuvassa maastossa. Karttana vanhat menettelytavat ovat epäluotettavia, eikä kompassina voi turvautua toisten antamiin ohjeisiin. Verkostoissa työskentely korostaa yksilön vastuuta ja samalla kykyä tehdä itsenäisiä ratkaisuja. Yhteisöt eivät häviä, mutta ne muuttavat muotoaan. Yhteisöt eivät enää koostu maantieteellisesti rajoitetulla alueella olevista ihmisistä vaan globaalisti yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa olevista yksilöistä.

Sata vuotta sitten kansainvälisyys oli valtioiden välistä poliittista kansainvälisyyttä ja yritysten välistä taloudellista kansainvälisyyttä. Tänäpäivänä kansainvälisyys on tavallisten ihmisten jokapäiväistä liikkuamista netissä. Emme tarvitse avuksemme lähetystöjä tai kaupallisia edustustoja saadaksemme tietoja toisella puolella maapalloa olevasta yrityksestä tai valtiosta. Maailmasta tulee tasainen, kuten Thomas Friedman asian ilmaisee.

Ei ole uutta, että tehtäviä siirretään maanosasta toiseen ja yrityksestä toiseen. Ei sekään, että tehtäviä ulkoistetaan, niin on tehty ennenkin. Uutta ovat mittakaava ja tapa, jolla toimitaan. Yritykset liittymättä toiminnoiltaan toisiinsa sekä saman yritysryppään sisällä että ryppäiden välillä. Toimintatavat muuttuvat, eikä esikuvia ole tarjolla.

Tällä radalla edettäessä asetetaan ihmisille yhä suurempia henkilökohtaisia vaatimuksia. Ei riitä, että on opiskellut nuorena ammattiin. Elinikäinen oppiminenkaan ei riitä, jos se on vanhojen oppikirjojen ja toimintatapojen opettelua. Ihmisen on osattava vastata luovalla ja ennakkoon suunnitelluista tavoista poiketen edessä nouseviin haasteisiin. Päätöksentekijöiden on noustava korkeammalle tietoisuuden tasolle – ja jossain mittakaavassa me olemme kaikki päätöksentekijöitä.

Hyvinvointiyhteiskunnan haasteena on ottaa tulonsiirtojen mekaanisen jakamisen ja palvelujen järjestämisen rinnalle itsenäisen tietoisuuden edistäminen. Meissä kaikissa on pieni Kolumbus, jonka vain pitää ensin löytää itsensä. Vaikka instrumentit ovat likipitäen olemassa, se on silti kova juttu, koska hyvinvointipolitiikka on korostuneesti koettanut muokata yhteiskuntaan yksilölle sopivia väyliä. Nyt onkin varustettava ihmiset niin, että he löytävät omat tiensä monimutkaistuvassa yhteiskunnassa. Ei riitä, että elää säädyllisesti annetuissa puitteissa. Puitteet ovat liikkeessä, ja niiden liikkeisiin on sekä vaikutettava että sopeuduttava. Pärjätäkseen elämässä ihmisen on osattava toimia pelissä, jonka säännöt muuttuvat koko ajan. Kilpailukykyisin yhteiskunta tulee olemaan se, jonka jäsenet menestyvät tässä tehtävässä parhaiten.

Se on hurja haaste homogeeniselle kulttuurille rakentuvalle yhteiskunnalle, jollainen suomalainen yhteiskunta on. Luovuuden salliminen edellyttää, että sallitaan myös poikkeavuuksia ja epäonnistumisia. Toisaalta ennustettavuutta tarvitaan tulevaisuudessakin, ja siinä suhteessa homogeenisuus on eduksi. Kysymys kuuluu, miten homogeenisessa kulttuurissa saadaan yhä uudestaan itämään epäilyn ja kyseenalaistamisen siemeniä.

Uusien siemenien viljelyssä hyvinvointipolitiikka voi yllättäen osoittautua kelvolliseksi välineeksi. Kun suomalainen yhteiskunta etsi keinoja selvittää 1990-luvun lamasta, hyvinvointipolitiikka oli sopeutumisen apuna. Hyvinvointipolitiikka muuttui passiivisen turvan antajasta toimintakyvyn edistäjäksi ja aktiivisuuteen kannustajaksi. Vanhaa turvarakennelmaa ei hylätty, mutta muutettiin sen luonnetta ja samalla perimmäistä sanomaa.

Laman opettamana sosiaaliturvaan lisättiin taloudellista kannustavuutta. Kansainvälistymisen edessä on korostettava luovuutta, uskallusta yksilöllisiin valintoihin. Siihen laaja koulutusverkosto antaa hyvän ponnistus pohjan. On vain osattava käyttää paremmin hyväksi hallussamme olevia välineitä peruskoulutuksesta täydennyskoulutukseen. Vähäisimpänä uudistustarve ei kohdistu työnantajien järjestämään koulutukseen. Ei ole henkisesti helppoa järjestää koulutusta, joka opet-

taa olemaan itsenäinen ja kovakorvainen hierarkkisille rakennelmille. Samalla kouluttaa kapinoimaan vanhoja sääntöjä vastaan.

Koulutus perustuu kuin huomaamatta ajatteluun, jonka mukaan jokaisella on oma paikkansa hierarkkisessa organisaatiossa ja siinä hänen on toimittava työnantajan johdon ja valvonnan alaisuudessa. Kuin muurahaiset kuljemme samoja polkuja vuodesta toiseen. Tosi-asiassa yhä useampi tekee työtä, joka edellyttäisi monitahoista vuorovaikutusta ja kykyä itsenäiseen päättelyyn. Koulutuksen sisällön olisi muututtava vastaamaan juuri tähän haasteeseen.

YLEISET PUITTEET, ERITYISET EHDOT

Kun ihmisten oma varustautuminen muutoksiin on parempi, työttömyysjaksoja tulee harvemmin ja ne ovat lyhyempiä, tuottavuus kohoaa nopeammin ja töissä jatketaan pidempään. Motiivia voi nostaa oikealla osaamisen markkinoinnilla. Julkisen vallan on huolellisesti arvioitava, mitä vaikuttamisen kanavia se käyttää ja ovatko nykyiset tavat lähelläkään tehokkaimpia toimintamahdollisuuksia.

Työttömyysaste riippuu monesta asiasta, ei vähiten talouspolitiikasta ja sen osana veropolitiikasta. Maailmantalous asettaa puitteet, joihin kotoisen tulopolitiikan on sovittauduttava. Mitä paremmin se siinä onnistuu, sitä pienempiä työttömyyslukuja voimme odottaa. Mutta myönteisenkään talouspuhurin oloissa kaikki eivät onnistu kiipeilyssään työelämän verkostoissa.

Ongelmat voivat olla hetkellisiä tai pysyviä. Työttömyys voi kohdata ketä tahansa, mutta toisten on helpompi päästä takaisin työverkkoon. Kipeimpiä kysymyksiä on, miten suhtaudutaan pitenevään työttömyyteen, jos se näyttää perustuvan henkilön heikkoon tuottavuuteen. Jos henkilön panos ei yllä hyväksytylle palkkatasolle, mitä pitäisi tehdä? Teoreettisesti katsottuna asia on selvä. Maksetaan kaikille palkkaa tuottavuuden mukaan ja täydennetään palkkaa yhteisistä varoista siten, että kaikki saavat kohtuullisen toimeentulon – paremman kuin sen, jonka he saavat nykyisin joka tapauksessa sosiaaliturvana.

Tämän yksinkertaisen periaatteen toteuttaminen on osoittautunut mitä kirjavimmista syistä vaikeaksi. On aitoja hallinnollis-teknisiä ongelmia ja on työmarkkinapoliittisia ongelmia. Pelätään, että erilisjärjestelyt olisivat portti yleisemminkin palkkojen joustamiseen alaspäin. Pelätään tukien vinouttavaa vaikutusta. Pelätään kustannuksia ja jos ei muuta, pelätään ylipäättänsä muutoksia. Globaalissa ympäristössä on kuitenkin haettava ratkaisuja, jotka ottavat huomioon työmarkkinoiden rajalliset toimintamahdollisuudet. Pahin vaihtoehto sosiaaliturvan kannalta on suuri työttömyys.

Millainen maailma olisi, jos työttömyysturvan sijasta tarjolla olisi työllisyysturva? Toisin sanoen rakennelma pyrki turvaamaan työllisyyden ensisijaisena vaihtoehtona. On aivan oikein sanoa, että niinhän nytkin on asian laita. Työttömyysturva on vain väliaikainen ratkaisu. Näin on muodollisesti, mutta tosiasiaassa työttömyysturvaa on venytetty yleisen toimeentuloturvan suuntaan.

Itse asiassa olemme aika huonosti onnistuneet ratkaisemaan työmarkkinoiden joustavuuden ja yksilön ja perheen tarvitseman turvallisen tulevaisuuden välisen suhteen. Epävakaat työsuhteet saavat nuoret varovaisiksi, opiskelu venyy, perheen perustaminen siirtyy, ensisynnytykset lykkääntyvät yhä kauemmas ja väestö harmaantuu. Työmarkkinoilla tarvitaan joustavuutta eikä työnantajaa voi asettaa mahdollottomien vaatimusten eteen, mutta ei niin voi tehdä työntekijällekään.

Sitä varten tarvitaan suhteellisen tiukat säännöt, jotka koskevat työttömyysturvaa ja sen rahoitusta, työn vastaanottamista ja työn tarjoamista sekä uudelleen kouluttautumista. Lähtökohtana on, että jos seuraa sääntöjä, toimeentulo ja nopea työllistyminen ovat hyvin todennäköisesti turvatut. Onnistuminen edellyttää, että myös työnantajat seuraavat tiukkoja sääntöjä.

LUONNOSTELMA TYÖLLISYYSTURVAKSI

Työttömyysturvan mitoitusongelma on, että sen on kannustettava töihin mutta taattava riittävä taloudellinen tuki työstä poissa oleval-

le. Se kannattaisi jakaa osiin, jotka täydentävät toisiaan. Esimerkiksi kolmeen osaan, jotka yhdessä kannustavat nopeaan uudelleen työllistymiseen. Kolme osaa olisivat vakuutus-, ansainta- ja säästöturva. Vakuutusosa vastaa nykyistä ansioturvaosuutta, mutta kestää olenaisesti lyhyemmän kauden, kahden vuoden sijasta esimerkiksi kuusi kuukautta. Jos työttömyys edelleen jatkuu, sen jälkeen seuraa ansaintaosa, joka on tasoltaan sama mutta jonka kesto riippuu työhistorian pituudesta. Mitä pidempi työtaival on takana, sitä kauemmin ansaintaosa jatkuu.

Aluksi, esimerkiksi kolmen ensimmäisen kuukauden aikana, maksetaan vakuutusosan lisäksi myös säästöosaa, joka korottaa tuen tasoa ja heikentää työttömyyden iskuja. Säästöosaan tarvittava summa kerätään vakuutetulta korotettuna työttömyysturvamaksuna joko etukäteen tai jälkikäteen. Sen periminen lopetetaan, kun tilille on kertynyt tietty osuus, esimerkiksi kaksikymmentä prosenttia vakiintuneeksi katsotusta kuukausipalkasta.

Näin voidaan varmistaa hyvä toimeentuloturva työttömyyttä seuraavien kuukausien aikana kuitenkin siten, että henkilöllä on myös omavastuu turvasta. Omavastuun takia sitä ei kannata ehdoin tahdoin käyttää, koska ajan kuluessa joutuu maksamaan osan, vaikkakin vain pienen osan, takaisin. Tuki on hädän hetkellä kuitenkin niin runsas, ettei työttömäksi joutuneen kotitalous ajaudu vaikeuksiin.

Tällainen menettely ei vielä takaa työllistymistä, eikä sitä voi kutsua työllisyysturvaksi. Vakuutusjakson ajan henkilön on eri tavoin etsittävä työtä niin kuin nytkin. Saadakseen työttömyysturvaa henkilön on luonnollisesti oltava sekä työtön että työmarkkinoiden käytössä eli työkykyinen ja työhaluinen.

Jos työtä ei ole järjestynyt eikä sitä ole onnistuttu järjestämään vakuutuskauden aikana, siirrytään seuraavaan aktivointivaiheeseen. Sitä varten tarvitaan työllisyyspooleja. Vakuutuskauden loputtua henkilö sijoitetaan pooliin, joka tekee työsopimuksen hänen kanssaan. Tässäkin tapauksessa ei työtä voida luvata heti. Henkilön on kuitenkin oltava valmiina käytännöllisesti katsottuna viipymättä lähtemään tilapäiseenkin työhön. Siitä syystä hän saa varallaolokorvausta

niiltä päiviltä, jolloin hänelle ei voida osoittaa työtä. Työhön osoittamisen sijasta henkilö voidaan osoittaa myös koulutukseen. Työllistämistoimilla on oma kestopensa. Jos ne toistuvista yrityksistä huolimatta eivät onnistu, henkilö siirtyy vähimmäisturvan takaavalle työttömyysturvalle.

Järjestelmän onnistumisen edellytyksenä on, että työnantajat arvioivat lähetetyn työnhakijan työhalukkuuden kunnolla, vaikka se aiheuttaakin heille ylimääräistä työtä. Työhaluttomuus johtaa suoraan vähimmäisturvalle.

PARANEVA TOIMINTAKYKY

Elatussuhteen heikkeneminen on epäilemättä uhka, mutta kyllä siihen liittyy myös haittoja lieventäviä asianhaaroja. Elinvuosien lisääntyessä on toimintakykyisten vuosien määrä kasvanut. Viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana on elinvuosia tullut lisää runsas vuosi kymmentä vuotta kohti. Jos toimintakyky olisi heikentynyt entiseen tapaan, raihnaista ja pysyvän avun tarpeessa olevia olisi ennennäkemätön määrä. Toisin on käynyt. Elinvuosien lisääntyessä on toimintakykyisten vuosien määrä lisääntynyt samaa tahtia.

Hyvinvointipolitiikan haasteena onkin pitää huolta siitä, että tämä myönteinen kehitys jatkuu. Se on mahdollista mutta edellyttää, että sosiaalipolitiikka muuttaa profiliaan. Yhä tärkeämmäksi nousee oma-toimisen ja aktiivisesti asioitaan hoitavan ihmisen rooli, jolle sosiaalipolitiikka kirjoittaa uuden käsikirjoituksen. Siihen kuuluu omatoimisuuteen kannustava toimeentuloturva ja varhaiseen havaitsemiseen ja ennakoivaan puuttumiseen nojaava palvelukonsepti.

Toimintakykyisten vuosien lisääntyminen mahdollistaa aktiivisen kansalaistoiminnan nykyistä paljon iäkkäämpänä. Kun ihmiset siinä vaiheessa pohtivat myös oman hoitonsa ja hoivansa järjestymistä, olisi mitä ilmeisimmin tilaus erityiselle hoitopankille. Ihmiset tulevat toimeen eläkkeillään, mutta he voisivat osallistua hoidon ja hoivan järjestämiseen, jos saavat ”pisteitä”, jotka oikeuttavat vastaavan avun saamiseen epävirallisen hoitopoolin sisällä siinä vaiheessa kun itse on

avun tarpeessa. Yhteiskunnan kannattaisi luoda puitteet tällaiselle talkootyölle. Sitä kautta syntyisi yksi vaihtoehto lisää vanhuuden varalle ja ennen kaikkea yksi myönteinen mahdollisuus tulevaisuuteen voivottelun ja synkistelyn sijasta.

VAPAAUS VALITA VÄÄRIN

Hyvinvoinnin puolesta ponnistelevat poliitikot ja virkamiehet ahdistuvat nähdessään, kuinka kauaksi tavoitteista jäädään. Tuloerot kasvavat, köyhyys lisääntyy, pitkäaikaistyöttömyys on pysyvä vitsaus, ja ennen kaikkea vakavasti syrjäytyneiden hyväksi ei osata oikeastaan tehdä mitään kunnollista. Johonkin asti ponnistelu on perusteltua ja ahdistusta kuuluukin tuntea, kun asiat eivät kulje toivotulla tavalla. Jos tulo- ja terveyserot kasvavat vuosi vuodelta, emme voi enää puhua hyvinvointiyhteiskunnasta ainakaan siinä mielessä, että se olisi kaikille oikeudenmukaisesti hyvinvointia tarjoava yhteiskunta.

Mahdollisuuksien luomisessa tulee kuitenkin jossain vaiheessa raja vastaan. Jos henkilö toistuvasti osoittaa, ettei hän tosiasiaissa ole kiinnostunut työstä eikä se sovi hänen elämäntapaansa, onko hyvinvointipolitiikan jatkettava ikään kuin työllistyminen olisi asianomaisen tavoitteena? Onko pelattava peliä, jossa molemmat tietävät, etteivät muodollinen ja todellinen tavoite vastaa toisiaan? Onko oikeaa hyvinvointipolitiikkaa tarjota aina vain uusia mahdollisuuksia?

Nämä kysymykset johdattavat hyvinvointipolitiikan eettisesti herkimille alueille. Samanlaisia kysymyksiä voidaan nimittäin herätellä sosiaali- ja terveydenhuollon puolella. Kuinka intensiivisesti on hoidettava ihmistä, jonka elinpäivät ovat luetut, eikä elämän laatua tai pituutta voida parantaa kalliilla hoidolla? Kuinka tulee suhtautua toistuvasti häiriöihin ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen syyllistyvään nuoreen?

Luultavasti molempiin tapauksiin sopii sama perussääntö: toimenpiteet on suhteutettava odotettavissa olevaan tulokseen. Mitä varhaisemmin toimet käynnistetään, sitä todennäköisemmin onnistutaan. Pahinta on siis viivytely. Jos työllistymiseen tai paranemiseen on

mahdollisuuksia, on toimittava nopeasti. Liian vähän ja liian myöhään ovat hyvinvointipolitiikan tavallisimpia tuhlauksen muotoja.

Hyvinvointipolitiikan on siis tunnustettava myös voimattomuutensa. Kaikkiin ongelmiin ei ole tarjolla toivottua ratkaisua. Keino-tekoiset viritelmät vievät uskottavuutta asiallisilta toimenpiteiltä. Hyvinvointiyhteiskunnassa on oltava mahdollisuus valita myös syrjäytyminen valtavylyiltä. Olkoonkin, että valinta ulkopuolisen ammattiauttajan mielestä ei ole aito valinta vaan onnettomien olosuhdeiden summa. Syrjään jääneidenkin elämän perusehdoista on huolehdittava.

Valinta on tehtävä avoimesti niin että molemmat osapuolet ovat siitä tietoisia. Ei niin, että tehdään laimeita auttamisyhtymisiä, joiden todellinen tarkoitus on unohtaa henkilö omiin oloihinsa ja jättää pelisäännöt epäselviksi. Mahdollisuuksia tarjottaessa on tehtävä tietäväksi, että jos tulosta ei synny, vaihtoehdot loppuvat.

VALINNAN VAPAUKSIEN LISÄÄMINEN

Ihmiset ja heidän tarpeensa ovat erilaisia. Kun julkisia tukimuotoja on ryhdytty kehittämään, on luonnollisesti ensimmäiseksi etsitty keinoja kaikkein pahimpien ongelmien poistamiseksi. Vähitellen keino-kokoelma on kasvanut. Tänäpä tarjotaan laadukkaita koulutus-, päivähoito- ja sairaanhoitopalveluja. Kyselytutkimusten mukaan vaikuttaa siltä, että palveluihin ollaan koko lailla tyytyväisiä.

Valinnanmahdollisuuksien kasvattaminen toisi kuitenkin tuottajien välille kilvoittelua ja kysyntä pääsisi ohjaamaan palveluja asiakkaiden haluamaan suuntaan. Edellä olen selvitelty, miksi näin ei tehdä, vaikka se vähentäisi valvonnan tarvetta. Perusteena on asiakkaiden rajallinen kyky arvioida palveluja sekä kustannusten kontrollointi.

Järjestelmän hallittavuuden nimissä pidetään pystyssä myös tarpeettomia valinnan rajoituksia. Valinnan mahdollisuudelle on selvästi enemmän tilaa kuin tähän asti on annettu. Voi kysyä, miksi asiakas ei edes saman kunnan sisällä voi valita haluamaansa päivähoitopaik-

kaa tai lääkäriä. Kuntarajat ovat kuin valtakunnan rajoja. Jos ne eivät olisi samalla tavalla palvelujen käytön esteenä kuin ne tosiasiaassa ovat, valinnanmahdollisuudet laajenisivat ilman että järjestelmään tehtäisiin perusteellisia muutoksia. Sivutuotteena se johtaisi kuntien yhteiseen palveluverkostosuunnitteluun.

Jos hyvinvointipalvelut rohjettaisiin ottaa tarkasteluun ennakkoluulottomasti ja sovellettaisiin niihin ketjukonseptin periaatteita, saisimme tehokkaamman alueellisen verkoston, tasaisemman laadun ja enemmän valinnan vaihtoehtoja. Palvelut voisi valita läheltä kotia, läheltä työpaikkaa tai kokonaan jonkin muun seikan kuin sijainnin mukaan. Haluttuja palveluja tarjoavia toimipisteitä pitäisi palkita eikä vain ylikuormittaa.

Kunnan konttorissa ajatus kuitenkin kulkee toiseen suuntaan. Palveluista on menoja, myös asiakkaiden hyvinä pitämistä palveluista. Miksi palkittaisiin niitä, jotka ovat houkuttelevimpia? Sehän on selvästi vain ylimääräinen kustannus. Kilvoittelun laatua parantavaa vaikutusta kohtaan tunnetaan julkishallinnossa aika paljon epäluuloja samoin kuin sitä kohtaan, että kilvoittelulla saataisiin prosessiin tehokkuutta luovia elementtejä.

Kilvoittelu toisi mukanaan myös asiakkaan valinnanvapauden lisäämisen. Siihen puolestaan liittyy väistämättä yrittämisen ja ammatinharjoittamisen ominaispiirteiden hyväksyminen tarjontapuolelle. Asiakkaan äänelle antaa painoa, jos se näkyy palvelun tuottajan kukkarossa. Se ei sovi ylhäältä ohjautuvaan julkishallinnon kulttuuriin. Silti valistuneimmat kunnat ovat lähteneet tälle tielle.

Valinnan mahdollisuuksia voi parantaa antamalla palvelun sijasta rahaa, jolla voi hankkia palvelun. Jos halutaan varmistua, mihin raha käytetään, palvelun vaihtoehtona voi olla ostoseteli, joka korvaa asiakkaalle aiheutuvia kustannuksia siinä tapauksessa, että hän hankkii palvelut muualta. Käytännössä tähän suuntaan on kuljettukin. Ostosetelin avulla on pyritty ensi sijassa vahvistamaan asiakkaan mahdollisuutta valita mutta myös parantamaan tarjonnan monipuolisuutta. Parhaimmillaan näin syntyy kierre, joka parantaa palvelun tasoa kautta linjan niin yksityisellä kuin julkisella puolella.

Maaialmalta löytyy paljon pidemmälle meneviä esimerkkejä. Hollannissa on vanhustenhuollossa otettu käyttöön niin sanottu henkilökohtainen budjetti. Vanhuksen tai vammaisen toimintakyvyn ja hoidon tarpeen arvioi ulkopuolinen organisaatio, ei siis tuen myöntäjä. Tuen suuruus riippuu avun tarpeesta. Henkilö voi valita itse palvelunsa. Tällainen menettely lisää avuntarvitsijan valinnanmahdollisuuksia. Sitä paitsi se nostaa hänen arvostustaan: hänestä tulee holhokkin sijasta työllistäjä.

Suomessa aineksia tällaiseen sovellutukseen olisi jo valmiina olemassa. Kansaneläkelain mukaiset hoito- ja vammaistuki ovat muokattavissa hoitovakuutukseksi. Kunnan vastuu palvelujen järjestämisestä voisi edelleen säilyä, mutta ihmisille tulisi muitakin vaihtoehtoja. Hoitotuki tarjoaa vaihtoehdon niille, jotka haluavat käyttää muita palveluja, kunta varmistaa, että palveluja on kaikille tarjolla.

SELKEÄMPI RAHOITUS, VÄHEMMÄN VALVONTAA

Sosiaaliturvan rahoitusta on muutettu viime vuosina. Työeläkkeiden rahoitusta on muokattu siten, että maksujen ja eläkkeiden yhteys on entistä tiiviimpi. Houkutusta yrittää ennenaikaisesti eläkkeelle on pienennetty antamalla erityisbonus työssä jatkavalle. Järjestelmän kestävyyttä on parannettu ottamalla käyttöön elinikäkerroin, joka pitää huolen siitä, että eliniän pidentyessä on myös ponnisteltava pidempään saadakseen saman suhteellisen eläkkeen. Selkeyttä on tullut myös sairausvakuutuksen rahoitusperiaatteisiin.

Jos houkutus käy suureksi, vastuun kantaminen saattaa kuitenkin pettää. Vakuutukseen liittyy moraalialia koetteleva houkutin. Jos sen tarjoama hyödyke kuten eläke tai työttömyysturva koetaan houkuttelevaksi, syntyy toinen toistaan nerokkaampia tapoja yrittää päästä kiinni etuuksiin. Yksi tapa torjua liiallista houkutusta on pitää edut niin pieninä, ettei vetoa etuuden piiriin synny.

Ajatus, että maksettaisiin kaikille vain perustulo, johtaa epäilemättä siihen, ettei ainakaan keski- ja suurituloisille tule houkutusta siirtyä tämän tulon varaan. Malli on myös yksinkertainen ja helppo

hallita. Sen suurin ongelma on, etteivät ihmiset taivu näin yksinkertaiseen malliin. Syntyy erilaisia työehtosopimuksiin tai muihin sopimuksiin perustuvia täydentäviä vakuutusratkaisuja ja sitä kautta entistä monimutkaisempi kokonaisuus. Näinhän meille oikeastaan on käynytkin. Kun ei ole onnistuttu rakentamaan kaikkia tyydyttävää kokonaisuutta, on tehty osaratkaisuja, joita sitten vuosien ponnistelun jälkeen on pala palalta yhdenmukaistettu – kunnes joku taas tekee irtioton.

Matala korvaustaso on siis sekin ongelmallinen. Toinen mahdollisuus on selkeyttää kriteereitä tai asettaa karensseja niin ettei ylikäymisiä pääse tapahtumaan. Korkean kynnyksen ongelmana on kuitenkin se, että ulkopuolelle jää tapauksia, joissa kaiken kohtuuden nimessä apu olisi ollut tarpeen.

Periaatteessa tarpeetonta vetovoimaa voi vähentää ottamalla käyttöön ei ankarampia vaan herkemmin tilanteen mukaan liukuvia kriteereitä. Tuki riippuu liukuvasti toimintakyvyn alenemisasteesta: mitä enemmän vajausta, sitä parempi korvaus. Tästä on kokemusta, eikä tämäkään ole helppo tie. Mittaamisongelmien lisäksi herää kysymys, onko toimintakyvyllä tosiasiassa näin joustavasti käyttöä työmarkkinoilla tai voiko tarvittavan avun hinnoitella näin liukuvasti, jos markkinoilla ei ole vastaavasti hinnoiteltuja palveluja.

Omvastuun ja yhteisvastuun yhdistäminen kaipaisi siis uusia innovaatioita. Viime vuosien aikana onkin kehitelty tapoja, joissa omavastuu on koetettu kytkeä asianomaisen henkilökohtaiseen kantokykyyn entistä paremmin. Tilimallin nimellä tunnetussa järjestelyssä yhdistetään vakuutus ja säästäminen. Osa maksuista menee tilille, jota käytetään omavastuun kattamiseksi. Näin riskin yllättävä toteutuminen ei aseta henkilön taloutta vaakalaudalle, koska voidaan käyttää tilille kertyneitä säästöjä. Jos riski ei toteudu, säästön voi käyttää muuhun tarkoitukseen tai ainakin omavastuun kattamiseen tarkoitetun maksun periminen lopetetaan.

ETUUSRAKENTEEN SELKEYTTÄMINEN

Sosiaalivakuutuslainsäädäntö on aivan viime vuosien aikana kirjoitettu uudestaan. Suureksi osaksi kysymys on ollut vanhojen säädösrakenteiden korjaamisesta, ei sisällön muuttamisesta. Lainsäädäntö on näin selkeytynyt siinä määrin kuin se monimutkaisten etuus-, prosessi- ja hallintosäädösten asettamissa rajoissa on mahdollista. Suurin sisältöä koskeva muutos liittyy eläkeuudistukseen, joka on yhdenmukaistanut yksityisen ja julkisen sektorin eläkkeitä samoin kuin LEL- ja TEL-eläkkeet.

Viellä huomattavasti suurempaa rohkeutta vaaditaan, jos lähdetään yksinkertaistamaan eri etuuslajien sisältöä. Toisin sanoen pyrittäisiin virtaviivaistamaan sairaus-, työttömyys-, koulutus-, työkyvyttömyys-, kuntoutus-, vanhuus- ja tapaturmaetuudet. Ajatus ei ole uusi. Niin on tavalla tai toisella koetettu tehdäkin. Etuuksia säädettäessä niitä on vertailtu keskenään. Tavoitteena ei ole ollut yhdenmukaistaminen. Periaatteessa on pyritty siihen, että etuusrakennelma suosii aktiivisuutta. Jos kaikki aloitettaisiin alusta eikä menneestä tarvitsisi välittää, näin monimutkaista rakennelmaa tuskin kenenkään päähän kuitenkaan pälkähtäisi. Oikeus ja kohtuus voitaisiin toteuttaa paljon yksinkertaisemmalla mallilla. Mutta se on ajatusleikkiä. Eturyhmien välinen kauhun tasapaino jarruttaa muutoksia, vaikka nykyinen eri historiakerrostumista johtuva erottelu epäilemättä kaipaa virtaviivaistamista.

Toinen kenties yhtä hyödytön mutta mielenkiintoinen ajatus on säätää etuudet samassa laissa. Silloin elämäntilanteet, jotka oikeuttavat etuuteen, samoin kuin etuuksien tasot tulisivat lakiin rinta rinnan. Samassa laissa säädettynä rakennelma olisi helpommin ymmärrettävissä ja pidettävissä myös kokonaisuudessaan johdonmukaisena muutostuulien keskellä – olkoonkin, että jokaisella tupo- ja hallitusohjelmalla on taipumus muuttaa joiltakin osin etuuksia. Juuri muutoksia ajatellen kattavasta laista olisi hyötyä. Heijastusvaikutukset olisivat helpommin nähtävissä ja hoidettavissa, jos lainsäädännön rakenne tukisi kokonaistarkastelua.

Jos tarkastellaan kolmea vaihtoehtoa – etuusrakennelman selkeyttämistä ja yksinkertaistamista, etuuslainsäädännön sisällyttämistä samaan lakiin ja eri laeissa olevien käsitteiden yhdenmukaistamista – voidaan ensin mainittua pitää haastavimpana tehtävänä. Siinä puututaan etuuksien tasoon. Nollasummapelinä joku häviää, jos joku voittaa, ja jos kaikki voittavat etuuksissa, maksut nousevat. Helpointa on yhdenmukaistaa käsitteitä, mikä on arvokasta mutta ei vie pitkälle.

Kun tavoitteena kaikesta huolimatta on edistää työ- ja toimintakykyä, jää kysymään, kenen intressinä on seurata, että se toteutuu tässä kokonaisuudessa. Jokainen näistä tahoista hoitaa omaa osuuttaan, mutta hyvä lopputulos saattaisi edellyttää toisenlaista painotusta ja voimien kokoamista. Nopeampi puuttuminen sairauteen, vammautumiseen tai työttömyyteen tuottaisi paremman tuloksen. Eikä riitä, että sosiaalivakuutuksesta vastuussa olevat tehostavat yhteistyötä. Asiakkaan edun mukaista olisi täsmällinen ja tehokas toimintamalli, jossa muina osapuolina ovat sosiaalivakuutuksen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä koulutus- ja työvoimaviranomaiset. Niiden saattaminen tehokkaasti vaikuttavaan yhteistoimintaan ei etene hallintokomennoin. Tarvittaisiin riittävän voimakas osapuoli, joka tekee sen itsekkäästi oman etunsa takia.

KORVATAAN MAKSUT VEROLLA

Hinta ohjaa kysyntää. Sosiaali- ja terveystalvakuista peritään maksu- ja menojen kattamiseksi ja myös ei-asiallisen kysynnän torjumiseksi. Hinnoittelun tarkoituksena ei ole rajata hoidon ja hoivan tarpeessa olevalta palveluja. Kun maksut määritellään pienituloisimpien mukaan, ne jäävät hyvätuloisten maksukykyyn nähden tarpeettoman alas. Sillä on kolme haittavaikutusta. Maksun mitättömyys on omiaan ruokkimaan joko tarpeetonta kysyntää tai hyödykkeen aliarvostusta. Palvelumarkkinat eivät kehity, koska kysyntää ohjataan tarjontaa rajoittamalla. Palveluiden tuotantoon ei saada riittävästi ostovoimaista kysyntää. Tämä yhdessä verojen kiristymisen hillinnän kanssa johtaa

paitsi kysynnän vinoutumiseen myös alitarjontaan. Maksujen sitominen tulotietoihin johtaisi kuitenkin ylihallinnointiin ja tuloloukkuihin. Asiakkaan mahdollisuus valita on suljettu pois.

Verot ovat solidaarinen tapa rahoittaa palveluja. Veroillemme on ominaista, etteivät ne ole sidottuja käyttötarkoitukseen, maksut sen sijaan ovat. Maksun vastineeksi siis saa tai on jo saanut jotain. Läpinäkyvyyden edistämiseksi tulisi voimistaa piirteitä, jotka antavat oikean kuvan hyödykkeiden hinnasta. Verovaroin alennetut hinnat eli pienet maksut pikemminkin vääristävät kuin korjaavat käsitystä tuotteen hinnasta.

Yksi tapa yksinkertaistaa nykyistä lähes hallitsemattoman monimutkaiseksi käynnystä palvelujen maksukäytäntöä on sittenkin ottaa avuksi verotus, mutta uudella tavalla. Verotus on jo olemassa, ei tarvita uusia hallintokoneistoja. Jokainenhan joutuu tilille verottajan eteen. Samoin jokainen palvelukerta kirjataan jo toiminnan seurannan takia. Jos nämä seurantatiedot lähetettäisiin yksilöityinä verottajalle vuoden lopussa, lisätyöpanos ei olisi suuri. Mutta mitä verottaja näillä tiedoilla tekisi?

Käyttäessään palvelua asiakas on saanut ilmaiseksi hyödykkeen, jolla on markkina-arvo. Hyödystä on tapana verottaa. Miksi ei voitaisi menetellä siten, että asiakas saa palvelun ilmaiseksi, mutta verottaja laskee sen tuloksi ja verottaa siitä. Näin määräytyvä vero saa kuitenkin olla vain tietty osa todellisista tuloista. Kukaan ei silloin joudu maksamaan kohtuuttomasti eikä varattomuus estä kenenkään palvelujen käyttöä. Tähän menettelyyn on helppo yhdistää myös vuosittainen maksukatto, joka estää kohtuuttomiksi paisuvat maksut.

Veron pohjana käytettävä hinta voidaan haluttaessa määritellä siten, ettei verona määräytyvä maksu poikkea ratkaisevasti nykyisestä maksusta. Verotusarvona käytettävä hinta ei siis tässäkään tapauksessa vastaa tuotantokustannuksia, mutta on lähempänä todellista hintaa kuin nykyinen maksu. Verotusarvon lisäksi voidaan ilmoittaa todellinen laskutushinta, joka antaa oikean informaation saadusta hyödystä. Toisaalta voi kysyä, eikö maksukyvyyn huomioon ottamisen ja

maksukaton asettamisen jälkeen ole perusteltua käyttää verotuksen pohjana oikeita tuotantokustannushintoja.

MAHDOLLISUUKSIA ON

On monia tapoja vastata haasteisiin. Olen kuvaillut niistä muutamia hyvin yleisluontoisesti. Tässä ei ole oikea paikka ryhtyä yksityiskohdaisesti kuvaamaan niihin liittyviä etuja ja haittoja. Olemme monissa asioissa onnistuneet aika reippaasti astumaan kansainväliseen kärkeen, mutta joissakin olemme juuttuneet kamppailemaan menneiden haamujen kanssa. Olemme olleet kansainvälisenkin kiinnostuksen kohteena pyrkimyksinemme nostaa todellista eläkeikää. Mutta kaikki ei ole mennyt hyvin. Työttömyys on tarpeettoman suurta, koska emme ole löytäneet yhteisymmärrystä tavasta, joka auttaa työmarkkinoilta syrjään jääneitä palaamaan työmarkkinoille. Heiltä on suljettu yksi valinnanmahdollisuus.

Palvelujen rakenne ja järjestämistapa eivät nojaa enempää markkino-ohjaukseen kuin keskitettyyn johtamiseen. Hajanaisuus johtaa tehottomuuteen. Tämä herättää kysymyksen, tarvittaisiinko asiakkaiden etua vakavasti ajava organisaatio. Ei etujärjestö, joka räksyttää tai lobbaa vaikuttajien kammareissa, vaan organisaatio, joka tekee asiakkaan puolesta sopimuksia ja kilpailuttaa toimeenpanijoita.

Visiioni

*M*onella mittarilla mitattuna olemme maailman kärjessä ja voimme perustellusti olla siitä ylpeitä. Maailmanmeno ei kuitenkaan lopu tähän – toivottavasti. Ja silloin kysytään, miten tästä eteenpäin. Edellä on kuvattu mahdollisuuksia, mutta kriittinen kysymys on, tartutaanko mahdollisuuksiin. Mahdollisuudet on tiedetty, mutta kovin verkkaan tehdään päätöksiä. Nykyinen moneen suuntaan hajautunut vastuu ja valta johtavat siihen, ettei löydy toimeenpanijoita. Onko mahdollista rakentaa sellainen päätöksentekomalli, joka synnyttää toimeenpanopakon? Tässä jaksossa kysytään, voiko markkinatalouden periaatteita soveltamalla lieventää sosiaaliturvan heikkouksia mutta säilyttää sen vahvuudet. Ajatusta kehitellään malliksi, joka on kiistatta epäsovinnainen. Sosiaaliturvan järjestäminen eli asiakkaiden etujen varmistaminen siirtyisi asiakasyhteisöjen tehtäväksi. Ehkä vuonna 2046 asiat todella ovat toisin. Olettamuksena on, että individualismille löytyy enemmän tilaa, päinvastoin kuin George Orwellin painajaisessa ”Nineteen eighty-four”.

Neljäkymmenen vuoden kuluttua

Suomalainen sosiaaliturva ja hyvinvointipolitiikka ovat saaneet nykyisen muotonsa asiallisesti ottaen 1900-luvun jälkipuoliskolla. Alo-

tin palauttamalla mieleen neljäkymmentä vuotta sitten laadittuja suunnitelmia. Usko talouden kasvuun mullisti säännöstelytalouteen tottuneen kansan ajatukset. Kaikki voivat voittaa, kun kasvun tasaa- minen tuo uutta kasvua. Tärkeintä oli kuitenkin huolehtia tuotannon uudenaikaistamisesta. Monien vaiheiden jälkeen siinä on kohtalaisen hyvin onnistuttu. Silloin ennustamista helpotti se, että Suomi oli teollistumisen kynnyksellä ja mallia voitiin ottaa naapurimaasta. Nyt ei ole samanlaista edelläkävijää. Monethan pitävät Suomea mallimaana.

Säännöstelyn henki jäi elämään julkisiin palveluihin. Julkisin varoin tuotettuja palveluja oli säännösteltävä, koska muuten kysyntä ylittäisi käytössä olevat varat. Siitä on esimerkkejä maista, joissa vakuutus on avokätisesti korvannut sairaanhoidon kustannuksia. Osaksi tehtäviä pidettiin julkisen vallan käyttönä, jota ei voi päästää markkinoille. Vähitellen ajatukset ovat muuttuneet. Monella lohkona julkista tuotantoa on onnistuneesti siirretty markkinoille. Onko aivan mahdotonta ajatella, että sosiaaliturvan toimeenpanon tehokkuutta lisittäisiin käyttämällä hyväksi markkinatalouden periaatteita?

Itse asiassa niinhän tapahtuu koko ajan. Kunnat ulkoistavat palveluja ja ostavat paitsi palveluja myös keikkatyövoimaa. Tilaajan ja tuottajan välille koetetaan tehdä eroa kunnan sisälläkin. Mutta tämä ei ole asiakasohjautuvaa palvelutuotantoa. Asiakkaalla ei ole valinnan mahdollisuuksia. Yritän seuraavilla sivuilla hahmotella mallia, jossa asiakkaan valinta viime kädessä on se voima, joka pakottaa hakemaan asiakkaalle soveltuvan kustannusten ja laadun tasapainon. En hämmästy, jos monet pitävät mallia epärealistisena. Uskon, että se siinäkin tapauksessa on hyvä virike parempien mallien esittäjille.

Luultavasti vain perspektiiviä laajentamalla saadaan edes jotain todellista aikaiseksi. Kun tässä sarjassa julkaistussa kirjasessa ”Takaisin tulevaisuuteen” kuvailin mahdollisuutta siirtyä kahteenkymmeneen kuntaan, en itsekään uskonut, että se tulisi vakavaan keskusteluun. Niin kuitenkin kävi. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa tarjottiin vastaavaa organisoitumisen mahdollisuutta aluekunnan nimellä. Ajatus ei mahtunut kuntapäätäjien horisonttiin, mikä on

luonnollistakin. Mutta kaikesta huolimatta mielenkiinto siihen on virinnyt ja käytännön askeleita siihen suuntaan ollaan ottamassa. Kainuussa on edetty pisimmälle ja tulokset ovat tähän asti olleet vakuuttavia. Valistuneimmat ovat ymmärtäneet, että palvelukokonaisuuden on oltava yhden johdon alaisuudessa toimiakseen tehokkaasti. Uskon, että yhä suurempi osa tulee sen ymmärtämään. Ei terveydenhuoltoon saada tehokkuutta, jos samaa palvelukokonaisuutta johdetaan useista toisistaan riippumattomista konttoreista.

Seuraavilla sivuilla rohkenen mennä vielä pidemmälle. Ymmärtäksemme sen ja kahdenkymmenen kunnan mallin keskinäisen yhteyden luonnehtisin jälkimmäistä välttämättömäksi mutta ei riittäväksi toimenpiteeksi. Kokoamalla palvelut alueellisesti kattavaan verkostoon ja saman johdon alaisuuteen saadaan luotua tehokkaan toiminnan perusedellytys. Kokoaminen ei kuitenkaan vielä varmista, että palvelut toimivat tehokkaasti. Siihen tarvitaan lisäimpulseja. Luonnollinen tehon lähde on asiakasohjaus, ja kysymys on nyt siitä, millaisesta mallista silloin puhutaan.

Muutosmahdollisuuksien perspektiiviä suhteellistaaksemme on syytä vielä vilkaista, mitä tapahtui neljänkymmenen vuoden takaisille mallimaille. Monet niistä ajautuivat nopeasti vaikeuksiin. Maailma oli kova jo silloin; mallimaasta ajautui nopeasti huonoksi esimerkiksi. 1970-luvun öljykriisi vei keynesiläisen talouspolitiikan syömähampaan, kun samanaikaisesti toteutui inflaatio, hidas talouskasvu ja suuri työttömyys. Ilmiötä ryhdyttiin kuvaamaan nimellä stagflaatio. Tanska ajautui vaikeuksiin, jotka kaksikymmentä vuotta sitten tunnettiin nimellä Tanskan tauti. Lääkkeeksi tarjottiin perunakuuria, ja taas Tanska on monelle mallimaa. Ruotsi, läntinen esikuvamme sodan jälkeen, alkoi vaikuttaa pysähtyneeltä jo 70-luvulla. Varovasti, hyvin varovasti uskalsimme siitä puhua, ettemme nolaisi itseämme epäilemällä edistyksen tähteä.

Toisaalta katselimme avoimen epäluuloisesti suuntausta, joka liitettiin Thatcherin ja Reaganin nimiin. Elimme Neuvostoliiton naapurina, ja bilateraalin kauppa oli kannattavaa. Puheet markkinoiden itsensäätelyn tarvitsemasta tilasta kuulostivat kummallisilta ja puheet

hyvinvointivaltion kriisistä ikävältä demagogialta. Mutta siitä huolimatta nämä ajatukset levisivät eri nopeudella ja erinimisinä pyrintöinä eri maihin – myös Suomeen. Meilläkin ryhdyttiin karsimaan lupamenettelyä ja yksityistämään valtionyhtiöitä ja hajauttamaan päästövaltaa.

Neuvostoimperiumin hajoaminen ja Kiinan talouden avautuminen muuttivat koko maailmantalouden toimintapuitteita – ei vähiten Suomen. Vahva sitoutuminen läntiseen markkinatalouteen ei ollut itsessään selvää vuonna 1966. Silloin ei kukaan vakavissaan väittänyt, että totta kai vuonna 2006 voi hetkessä soittaa Kokkolasta Kapkaupunkiin eikä siinä tarvita puhelinjohtoja eikä posti kulje paperina postilaatikojen kautta, vaan suoraan joka kodissa olevien tietokoneiden kautta, ja on aivan selvää, että jokainen voi matkustaa passitta Saariselältä Sisiliaan, eikä valuuttaakaan tarvitse vaihtaa. Ei silloin tunneta liiroja ja markkoja, silloin ostellaan euroilla.

Monet perusasiat ovat siis toisin kuin kuvittelimme neljäkymmentä vuotta sitten. Jokainen vuosikymmen on tuonut jotain uutta ja ennustamatonta. Ei ole mitään järkevää syytä epäillä, ettei sama jatkuisi tulevaisuudessakin. Mutta on jotain pysyvääkin. Sosiaaliturvan runko muistuttaa edelleen silloisia kaavailuja. Muutoksia on tehty joka vuosi, mutta edelleen meillä on kattava sosiaaliturva, kattavampi kuin neljäkymmentä vuotta sitten.

Jotain voimme ennustaa aika suurella varmuudella. Neljäkymmenen vuoden kuluttua suuret ikäluokat ovat suurimmaksi osaksi poistuneet. Silloin on jo nähty, kestäkö sosiaaliturva suurten ikäluokkien eläkkeistä ja hoidosta syntyvät paineet. Nousevat teollisuusmaat ovat parhaassa tapauksessa vakiintuneita ja vakavaraisten ihmisten kansoittamia maita. Silloin on nähty, millaisilla keinoilla ympäristöön kohdistuvat paineet on hoidettu.

Luultavaa on, että hyvinvointipolitiikka on arvioitu uudestaan. Tekniikkakin on toivottavasti otettu avuksi ja asiointi sujuu ripeästi. Tietoteknologia on luultavasti saanut otteen palveluista, ja sillä rintamalla tuottavuus on kasvanut ripeästi. Luovuus lienee noussut kuniaan sitä mukaa kuin rutiinistyön osuus on vähentynyt.

Maailmantalous on joitakin kertoja ehtinyt jäähtyä, mutta kasvu lienee sittenkin aina saanut uutta vauhtia. Vaikeaa on ennustaa, kuinka ympäristö on kestänyt talouden kasvun seuraukset. Olettakaamme, ettei järkyttävää elämisen edellytykset tuhoavaa katastrofia ole tullut. Sen jälkeen voimme kysyä, ovatko ihmiset onnistuneet muovaamaan sellaisen hyvinvointipolitiikan, joka antaa heille enemmän valinnan mahdollisuuksia kuin tänä päivänä.

HEIKKENEVÄ HUOLTOSUHDE EDELLYTTÄÄ PAREMPAA HYÖTYSUHDETTA

Kun koettaa pelkistää suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuteen liittyvät huolenaiheet, käteen jäävät ikärakenteen muutos ja kansainvälisen kilpailun kovuus. Olen edellä todennut, että paljon on tehty ja vielä enemmän on pyrintöjä näiden haasteiden voittamiseksi. Mutta riittääkö se? Tuottavatko kaavaillut ja toteutetut toimenpiteet halutun lopputuloksen? Paljon on edelleen toiveiden ja puheiden varassa. Luultavasti seuraavien vuosien ja parin seuraavan vuosikymmenen aikana puheiden ja todellisuuden ristiriita alkaa vaivata entistä enemmän. Tilannetta ei voi verrata Neuvostoliiton viimeisiin päiviin, mutta sinne päin. Paljon puhetta, vähän tekoja.

Alussa totesin, että julkisten investointien lisääminen ja sosiaali-politiittisen tulontasauksen voimistaminen kuuluivat olennaisena osana teollisen yhteiskunnan rakennusvaiheeseen. Molemmat olivat mahdollisia, kun veroasteen annettiin nousta. Sillä tiellä ei voi edetä loputtomiin. Ikärakenteen muutoksen takia näköpiirissä on kaikista jo tehdyistä leikkauksista ja kannusteista huolimatta veroasteen nousupaine. Muuten ei menoista selvitä. Mitä nyt sanotaan?

Suosittu vastaus on ollut, että investoidaan osaamiseen tai investoidaan terveyteen tahi kehitetään vientikelpoisia palveluja. Kun osaamme paremmin, pärjäämme kilpailussa. Kun olemme terveempiä, jaksamme ponnistella, ja jos palvelumme kelpaavat kuten ruotsalaisien ikeat ja hooäämmät, voimme rahoittaa edelleen hyvinvointipolitiikkaamme. Mutta onko niin? Mehän olemme terveempiä kuin

koskaan ja silti pyrimme eläkkeelle lähes samaa vauhtia. Osaamme paremmin ja käytämme yritysten kehittämiseen rahaa enemmän kuin ennen, ja missä on etumatkamme?

Ikärakenteen muutos merkitsee huoltosuhteen heikkenemistä. Työssä on vähemmän väkeä eli työssä olevaa kohti on enemmän eläkeläisiä. Se nostaa kustannuksia ja veroastetta. Enää ei riitä, että rahaa kylvetään koulutukseen, kuntoutukseen, tutkimukseen ja elinkeinölämän edistämiseen ja uskotaan sen tuottavan tulosta. Usko ei riitä, on osoitettava tuloksia. Olisi suotavaa rakentaa rahan jakamiselle sellaiset puitteet, jotka automaattisesti karsivat vääriä kohteita. Silloin samalla veroasteella saadaan enemmän jälkeä. Heikkenevä huoltosuhte on korvattava paranevalla hyötysuhteella.

Uskon, että hyödyn monenkertainen alleviivaaminen kuljettaa vilunväreitä monen selkäpiissä – jos kohta lämmittää saitureiden pientä niljakasta sydäntä. Pieni selvennys on paikallaan. Tarkoitus ei ole hävittää iloa elämästä, ei edes työelämästä tai opiskelusta tahi taiteen ja tieteen maailmasta. Tarkoitus ei myöskään ole väheksyä yksilöllisyyttä tai tuhota luovuutta ja riskinottoa. Tarkoitus on korostaa, että työkalujemme pitää olla kunnossa. Jos tarkoitus on kuntouttaa ihminen takaisin työmarkkinoille, on kohtuullista odottaa, että käytetään tehokkaiksi osoittautuneita keinoja. Sama koskee koulutusta, terveydenhuoltoa ja yritystukea. Mitä parempia työkaluja käytämme, sitä enemmän meille jää aikaa itseilmaisuun ja itsemme ”hyödyttömään” kehittämiseen.

Miten paranevaan hyötysuhteeseen päästäisiin, mistä oikeastaan puhutaan? Sitähän tässä on tehty hiki hatussa. On lisätty koulutusta ja kuntoutusta. Kun ajattelemme hyvinvointipolitiikan haasteita, voimme kuitenkin kysyä, riittävätkö edellä mahdollisuuksina esitetyt keinot vastauksiksi. Ne ovat sittenkin nykyisen järjestelmän viilauksia. Eikö hyvinvointipolitiikan toimijoiden olisi osoitettava tehokkuutensa todellisessa keskinäisessä kilvoittelussa eikä vain poliittisessa jargonissa?

Asian voi sanoa toisinkin. Ongelmamme on hyvinvointikoneiston kasvun mukana menetetty tuntoaisti ja ohjauskyky. Toimeenpanoko-

neisto koostuu vahvoista instituutioista, jotka optimoivat oman osuutensa. Pitämällä esillä omia tavoitteitaan ja vielä enemmän pitämällä niitä piilossa ne ohjaavat kehitystä oman kapean intressinsä mukaan. Tuntoaistia hämärtää se, että ongelmat ovat yhä selvemmin suhteellisia. Eturyhmien vaatimusten perusteeksi riittää, että toisilla menee paremmin. Muutosten vastustamiseksi riittää saavutettujen oikeuksien puolustaminen. Puhuminen sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta on usein pelkkää hurskastelua.

Ohjauskyvyn heikkoutta osoittaa se, että hallinnolliset järjestelyt, jotka aikanaan olivat riittäviä toimeenpanon varmistamiseksi, ovat menettäneet ohjausvoimansa. Hallinto täyttyy periaatejulistuksista ja -ohjelmista, työryhmien suosituksista ja juhlallisista sopimuksista. Työntekijät, työnantajat, opiskelijat ja eläkeläiset elävät omaa elämäänsä ja toiminnoissaan läpinäkymätön sosiaaliturvakoneisto omaansa.

Tämän ongelman toinen puoli on asiakkaan jääminen alistettuun asemaan. Kun sosiaaliturvaa rakennettiin, taustalla oli hyväntekeväisyys, armeliaisuus, ylhäältä alaspäin katsominen – hyvässä tarkoituksessa. Toisin sanoen kysymys ei ollut tasavertaisesta vaihdannasta, jossa keskenään tasa-arvoiset osapuolet tekevät sopimuksia. Päinvastoin, julkinen valta antoi armossaan kansalaiselle tämän tarpeisiin apua yhteisestä kassasta. Valinnan mahdollisuutta ei ollut. Tämä suhde on vallalla edelleen. Vakuutusyhtiön ja sosiaalitoimiston asiakas ovat eri asemassa. Jälkimmäisellä ei ole mahdollisuutta vaihtaa toiseen sosiaalitoimistoon. Julkisella palvelukoneistolla ei ole aitoa tuntumaa asiakaskenttään.

Kansainvälistyminen tekee toimintaympäristömme entistä monimutkaisemman. On löydettävä uusia tapoja reagoida myös hyvinvointipolitiikan keinoilla. Maassa pari vuotta töissä oleva, hyvin koulutettu henkilö ei voi tuntea kovin suurta solidaarisuutta kaikkia täällä eläviä kohtaan eikä niin muodoin pidä kohtuullisena sitä, että työnantajamaksut mukaan lukien puolet palkasta menee solidaarisuusmaksuna eli verona yhteiseen käyttöön.

Olen etsinyt vastausta osaamisen parantamisesta, selkeämmästä rakenteesta, kannustavasta rahoituksesta ja tehokkaammasta työllis-

tämisestä. Voisiko tästä edetä pidemmälle? Onko niin, että vuosikymmenien mittaan syntynyt hyvinvointipolitiikka onkin jo historiansa vanki? Toimeenpanijoina on vahvoja instituutioita kunnista eläkelaitoksiin ja työttömyyskassoihin asti. Jos ne yksinään eivät ole riittävän vahvoja puolustaakseen omaa reviiriään, niillä on sankkoja tukijoukkoja työmarkkinajärjestöissä sekä ”kunta- ja eläkepuolueissa”.

Jos irrottaudumme instituutioiden puristuksesta, voimme vapaammin arvioida, miten hyvinvointipolitiikka pitäisi tulevien haasteiden edessä järjestää. Hyvinvointipolitiikan peruseriaatteista ei tarvitse luopua, vaikka kävisimmekin käsiksi organisatorisiin järjestelyihin. Lähtökohtamme on edelleen kattava, mutta entistä tehokkaammin ihmisten todellisiin tarpeisiin vastaava sosiaaliturva. Jokaisella olisi mahdollisuus saada apua sairauksiinsa ja lapsensa hoitoon ja elää varmana siitä, että turva on hoidettu vanhuuden, työttömyyden ja työkyvyttömyyden varalle.

Emme kysy, tarvitaanko sosiaaliturvaa, vaan kuinka hyvinvointipolitiikan kokonaisuus saadaan toimimaan tehokkaammin, onko kannusteet asetettu oikein. Pidämme edelleen kunnialla vanhoja perinteitä, pidämme kiinni ansaintaperiaatteesta ja perusturvaperiaatteesta. Kaikkien toimeentulosta huolehditaan, ja työ kartuttaa toimeentuloturvaa. Toimeentuloturvan rahoitus seuraa ansiotasoa. Palvelujen käyttäjien omavastuu määritellään kohtuulliseksi.

Ratkaistavanamme on toimeenpano-organisaatio. Kysymme, mikä on asiakkaan asema. Voidaanko asiakkaan valinnan mahdollisuuksia lisätä? Onko perustettava erityinen hankintaorganisaatio nykyisten organisaatioiden ja asiakkaan väliin? Tätä arviota tehtäessä teknologiset mahdollisuudet on tietysti arvioitava perin pohjin.

Elämän monimutkaisuus ei tulevaisuudessa vähene. Jos kaikkeen on varauduttava yksityiskohtia myöten lainsäädännössä, yksinkertais-
tamisyrietykset johtavat vääjäämättä entistä monimutkaisempaan lainsäädäntöön. Onko jokin toinen tie selvittää monimutkaisuudesta? Ja voisiko asiakkaan tahdolle antaa sellaisen voiman, että se alkaisi todella vaikuttaa tuotekehittelyyn? Vai onko meidän tulevaisuudessakin

luotettava virkamiesten kykyyn kehittää säännöstöä, jota tarkasti seuraamalla parhaiten turvataan kansalaisten etu?

Kaikkien organisaatioratkaisujen mittapuuna on heikoimmassa asemassa olevan ihmisen asema. Sen turvaaminen ei saa jäädä markkinamekanismin jalkoihin. Vahvat selviävät aina. Heikkojen ja vahvojen pysyminen samassa sosiaaliturvakokonaisuudessa on tärkeää juuri sen takia, että vahvojen mukana oleminen on järjestelmän tulevaisuuden takuu. Jos sosiaaliturvajärjestelmään halutaan kilpailua, on asiakkaalle annettava mahdollisuus valita. Valintamekanismi ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että vahvat ja heikot ajautuvat eri raiteille.

Voi kysyä, miksi juuri sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan kaikilta osiltaan niin yksityiskohtaista säätelyä. Yksi tavallisen ihmisen suurimmista taloudellisista sijoituksista on asunnon ostaminen. Sen hän yleensä tekee ilman viranomaisen apua. Kunnan tai valtion virastosta ei tulla mukaan katselemaan asuntovaihtoehtoja eikä myyntiehtoja. Liioin ei pankkiin seuraa virallista valvojaa, vaan lainapäätökset jäävät asiakkaan ja pankin välisiksi. Voidaan sanoa, että kysymys on henkilön omista rahoista, ei tulonsiirroista. Yhteiskunta tulee kuitenkin kauppoihin mukaan asuntolainasta myönnettävän verovähennyksen kautta.

Sitä paitsi me luotamme ihmisiin niin paljon, että annamme heidän päättää itse, mitä he syövät ja juovat, vaikka sillä on suuri vaikutus terveyteen ja sitä kautta julkisiin menoihin. Samoin he voivat ostaa auton ja liikkua sillä ilman erityistä lupaa pahimpina ruuhk aikoina kaduilla, vaikka siitä seuraa tarve leventää liikenneväyliä. Jos sen sijaan haluaa vaihtaa sairaalaa tai lapsen päivähoitopaikkaa, asia joutuu tarkkaan punnintaan ja seurantaan.

ASIAKASYHTEISÖJEN KILPAILU

Ainakin meistä suomalaisista tuntuu aika itsestään selvältä, että julkinen valta säätelee sosiaaliturvan sisällön. Enintään olemme valmiita tarjoamaan ihmisille joitakin vaihtoehtoja yksittäisten palvelujen

osalta, ja niitäkin tarkasti säädellyssä muodossa. Varmasti onkin niin, että julkinen valta, joka on oikeutettu pakkokeinojen käyttöön, on tulevaisuudessakin hyvinvointipolitiikan keskeinen toimija. Mutta ei se tarkoita, että sen pitäisi toimia juuri niin kuin se nyt tekee.

Amartya Sen toteaa monen muunkin huvittuneena merkille paneman seikan: Sukupolvi sitten taloustieteen oppikirjoissa oli pitkiä selostuksia markkinatalouden puutteista ja ongelmista. Nyt ne ovat hävinneet. Markkinatalous sopii kaikkialle ja kaikkiin vaihdantatilanteisiin. Tällainen ylikriittisyys tai kritiikkittömyys on karhunpalvelus itse asialle. Jos kunnioitamme ihmisen oikeutta tehdä itseään koskevia päätöksiä, markkinatalouden perusprinsiippi on kiistatta hyvä. Ihmisille tarjotaan vaihtoehtoja, joista he voivat valita. Mutta on myös seikkoja, jotka tekevät vaihdantatilanteen ongelmalliseksi.

Juuri tässä kohdassa monet tekevät epä-älyllisen loikan joko kiistämällä ongelmat tai vähättelemällä niitä – tai toisinpäin, kiistämällä mahdollisuuden ratkaista ne markkinatalouden kehyksen sisällä tai vähättelemällä tuota mahdollisuutta. Toiminta markkinatalouden perusehdoilla saattaisi kuitenkin olla viisain lähestymiskulma. *Jos asiakkaalla on aito valinnan mahdollisuus, tuottajat joutuvat kilvoittelemaan keskenään, kehittämään tuotteitaan ja pitämään kustannukset kurissa.*

Se ei tarkoita, että tavoitellaan mahdottomia. Hyvinvointipolitiikka ei ole torikauppaa, jossa on kymmeniä samaa tuotetta myyviä myyjiä ja tuotteiden laadun arviointiin erinomaisesti kykeneviä ostajia. Mutta markkinoille voidaan asettaa ehtoja, jotka turvaavat asiakkaan aseman viemättä häneltä kuitenkaan mahdollisuutta valita. Kun nyt siirryn esittelemään mahdollista vaihtoehtoa, toivon lukijalta hetken kärsivällisyyttä. Vaihtoehto ei ole ongelmaton, mutta onko nykyinen todellisuus sitä?

Olisiko aivan mahdotonta ajatella, että meillä olisi lainsäädäntö aivan niin kuin nytkin määrittelemässä sosiaaliturvan puitteet ja edelleen monimuotoinen toimeenpanokoneisto, mutta sen lisäksi kilpailuvia operaattoreita, asiakasyhteisöjä, jotka toimisivat ihmisten edustajina tuotantoon ja toimeenpanokoneistoon nähden. Yksittäisen

kansalaisen aika, energia ja asiantuntemus eivät riitä kilpailuttamaan monilukuista palveluntuottajien ja vakuutuslaitoksien joukkoa. Sen sijasta he valitsisivat asiakasyhteisön, joka tekisi sen heidän puolestaan. Itse asiassa tälle tielle astuttiin jo neljäkymmentä vuotta sitten, kun lakisääteisen työeläkkeen toimeenpano annettiin yksityisille yhtiöille.

Näin päästäisiin siihen hämmästyttävään tilanteeseen, että ihmiset ostaisivat lakisääteisen sosiaaliturvansa terveydenhuollosta sairausvakuutukseen, työttömyysturvaan ja eläkkeisiin asti haluamaltaan asiakasyhteisöltä, joka hankkisi sen markkinoilla toimivilta palvelujen ja vakuutusten tuottajilta. Pakollisen sosiaaliturvan lisäksi voisi olla tarjolla korvausasteeltaan erilaisia paketteja aivan samoin kuin on erilaisia kotivakuutuksia. Jos tämä pyörryttää, voi ensin ajatella pienempiä kokonaisuuksia.

TERVEYDENHUOLLON VALTAKUNNALLISET ASIAKASYHTEISÖT

Idean ymmärtämiseksi on paras aloittaa terveydenhuollosta. Olettakaamme, että ihmiset voisivat valita kolmen eri yhteisön kesken, minkä niistä he haluavat terveydenhuoltonsa operaattoriksi. Kaikki kolme ovat asiakkaiden omistamia ja siitä syystä niistä käytetään nimitystä asiakasyhteisö. Asiakkaat voivat siis osallistua päätöksentekoon. Nykyisin kunnille kuuluva terveydenhuollon järjestämistehtävä siirtyisi asiakasyhteisöille. Ne ovat saaneet valtiolta toimiluvan, jolloin on varmistettu, että kaikilla on koko maan kattava palveluverkosto.

Olettakaamme edelleen, että yksi näistä kolmesta on rakentunut nykyisten kunnallisten palvelujen pohjalle. Asiakas voi valita minkä tahansa nykyisistä terveyskeskuksista palvelupisteekseen, ja terveyskeskukset puolestaan nojautuvat keskussairaala-verkoston silloin kun tarvitaan erikoissairaanhoidon apua. Toinen yhteisö on rakentanut verkostonsa vahvasti yksityisten tuottajien varaan, mutta hankkii palvelut terveyskeskuksista ja keskussairaaloista siellä, missä ei ole riit-

tävästi yksityisiä palveluja. Kolmas on kilpailuttanut yksityisiä ja julkisia tuottajia ja on rakentanut tältä pohjalta oman verkostonsa. Sama palvelupiste voi siis tarjota palveluja useamman ketjun jäsenille.

Kaikki kolme ovat arvioineet kustannukset ja määritelleet sen pohjalta, kuinka paljon ne tarvitsevat tuloja. Asiakasmaksut määräytyvät sosiaaliturvamaksun lailla prosentteina asiakkaiden tuloista. Vastaavasti kevenisi kunnallisveron ja valtionveron aiheuttama verokuorma. Jokaisen asiakkaan osalta asiakasyhteisölle kuitenkin taataan vähimmäistulo, jonka valtio maksaa siinä tapauksessa, ettei asiakkaan tuloista määräytyvä maksu riitä vähimmäistasoon. Se tasaa asiakkaiden valikoitumisesta seuraavaa riskiä. Operaattorin on nimittäin otettava asiakkaakseen jokainen asiakkaaksi haluava, myös sellainen, joka ilmiselvästi on tappiollinen ikänsä tai sairautensa perusteella. Jokaisen maassa asuvan on valittava yksi näistä kolmesta. Toisin sanoen hyvä-tuloinen ja terve kolmekymppinen ei voi jättäytyä ulkopuolelle, vaikka se sillä hetkellä olisikin hänelle edullista. Kaikki ovat mukana yhteisvastuullisesti.

Etukäteen ajateltuna kaikilla asiakasyhteisöillä on vahvuuksia. Kuntien palveluverkosto on kattava, ja siihen nojaava yhteisö lähtee liikkeelle jo vakiintuneelta pohjalta. Paikoin sille ei ole lähtötilanteessa kilpailijoitakaan. On todennäköistä, että tämä asiakasyhteisö saa palveluverkon kattavuuden ja turvallisuuden takia huomattavan määrän asiakkaita. Monet ihmiset kuitenkin ovat tottuneet käyttämään yksityisiä palveluja ja haluavat tehdä niin jatkossakin. Kun samalla on varmistettu, että lähetteet yksityislääkäriltä sairaalaan toimivat niin kuin ennenkin, monet pitävät tämän ketjun palveluja tarjoavaa asiakasyhteisöä houkuttelevana. Kolmannen vaihtoehdon puolesta puhuu sen riippumattomuus: se ei se ole sitoutunut kumpaankaan perussuuntaukseen, vaan pyrkii etsimään kultakin alueelta parhaiten asiakkaan tarpeita vastaavia palveluja. Se saattaa tarjota edullisimman lähtöhinnan. Hinnoitteluhan on vapaata.

Miten nämä kolme asiakasyhteisöä olisivat syntyneet? Yhden taustalla on selvästi kuntasektori, toisen takana on yksityisiä ja kenties

kolmannen sektorin palveluntuottajia, ja kolmannen taustavoimina voisivat olla esimerkiksi sosiaalivakuutuslaitokset. Lupaehdot täyttäviä yhteisöjä voi olla enemmänkin. Kolme on kilpailun turvaamiseksi vähimmäismäärä. Taustavoimat eivät tulisi olemaan yhteisön omistajia ja vallankäyttäjiä. Yhteisöt tulisivat olemaan keskinäisiä yhtiöitä eli asiakkaidensa omistamia. Näin niitä ei voisi vallata ja spekuloida muutoinkaan omistussuhteilla. Muodollisesti ne ovat alusta lähtien riippumattomia tuottajatahoista ja ajan oloon ne olisivat sitä myös käytännössä. Kilpailu pakottaisi kaikki etsimään tehokkaita palvelukonsepteja.

Jos taustavoimien merkitys ohenee, miksi ne lähtisivät näin valloiseen puuhaan? Yksityisen sektorin motiivia tuskin tarvitsee epäillä; tämä olisi loistava mahdollisuus kasvattaa markkinaosuutta. Kuntasektori ei varmasti jäisi katselemaan sivusta, kuinka sen tuottamien palvelujen tulevaisuudessa kävisi. Epävarmempaa on, saadaanko muita valtakunnallisia ketjuja syntymään. Vakuutusala voisi kiinnostaa läheisempi tuntuma terveydenhuoltoon, mahdollisuus vaikuttaa sen toimintamalleihin. Vaikka yhteisö onkin asiakkaiden omistama, käynnistäjä voi vaikuttaa alkuvaiheessa sen toimintaperiaatteisiin. Samasta syystä kaupalliset ketjut voivat tuntea kiinnostusta asiaan.

Mitä etua tällä saavutettaisiin? Selvin on kilpailun tuoma tehokkuusetu. Se tulee kahta kautta. Asiakkaat voivat valita yhteisön ja määrävälein niin halutessaan myös vaihtaa sitä. Tämä puolestaan kilpailuttaa verkostoon kuuluvia palveluja. Huonosti toimiva tuotantoyksikkö ei enää pärjää selittelyillä. Asianmukaisen palvelun turvaaminen edellyttää verkottumista, muutenhan asiakas jää vaille tarvittavaa jatkohoitoa. Prosesseihin tulee tehoa, asiakaspalvelu paranee ja laatukriteerit sekä hinnoitteluperusteet määritellään aikaisempaa selvemmin. Tätä kehitystä vahvistaa se, että asiakas voi valita vapaasti palvelun kuntarajoista riippumatta. Tuottajan tulot riippuvat siis viime kädessä asiakkaiden valinnoista. Vaikka olisikin asiakasyhteisön hyväksymä tuottaja, se ei takaa tuloa, ellei saa asiakkaita.

Ratkaisu toisi selkeyttä myös rahoitukseen. Nykyinen monista eri kanavista soljuva rahoitus lakkaisi. Yhteisön perimillä maksuilla ja

asiakkaan omavastuulla katettaisiin terveydenhuollon kustannukset. Enää ei olisi mitään järkeä pitää yllä sairaanhoitovakuutuksen korvauskäytäntöä. Yksityiset ja julkiset palvelujen tuottajat voivat päästää asiakasyhteisöjen listoille, jos täyttävät näiden asettamat vaatimukset. Rahoituksen selkiintymisestä seuraa, että osaoptimointi vähenee ja kustannusten kasvu hidastuu. Se näkyy monella tavalla.

Ensiksikin lääkekustannukset tulisivat suurennuslasin alle. Asiakasyhteisöt ottavat erityisyyneen lääkkeiden määräämisen. Nyt on kiusallista pallottelua sen mukaan, maksaako lääkkeen kunnallinen hoitolaitos, toisin sanoen kunta, vai avohoidossa oleva asiakas, jolloin sairausvakuutus korvaa osan kustannuksista. Osalle lääkkeitä on yhtä hyviä mutta halvempia vaihtoehtoja. Kelan tiedostoista voi seurata lääkärikohtaisesti reseptien sisältöä. Asiakasyhteisöt tuskin tyytyvät katsomaan sivusta tarpeettoman kallista lääkkeen määräämistä enempää kuin muutakaan tehottomuutta lääkejakelussa. Kaikki kustannuksethan siirtyvät viime kädessä asiakkaiden maksettaviksi, ja asiakasyhteisöjen välinen kilpailu pakottaa hakemaan kustannustehokkaita ratkaisuja.

Toiseksi rahoituksen yhdenmukaistuminen ja asiakkaan valinnanvapaus lähentävät myös käytännössä yksityisiä ja kunnallisia palveluja toisiinsa. Nykyisin suurempi omavastuu on muokannut erilaisen asiakaskunnan julkiselle ja yksityiselle sektorille. Sen seurauksena osa lääkäreistä ja hoitajista on valinnut helpommat asiakkaat ja paremman toimeentulon. Se ei olisi ongelma, ellei sen seurauksena osa vaativaa hoitoa tarvitsevista olisi julkisella puolella jäänyt hoitoa vaille nimenomaan henkilöstöpulan takia. Kun asiakkaalla on mahdollisuus valita yhteisönsä ja sen palveluvalikoimasta haluamansa palvelun tuottaja ja kaikkien tuottajien puolestaan on kuuluttava jonkin asiakasyhteisön listoille, jos haluavat niiden asiakkaita, paine tasaantuu luonnollista tietä.

Kolmanneksi rahoituksen kokonaisvastuu johtaa siihen, että asiakasyhteisö ryhtyy seuraamaan hoitoketjujen toimivuutta ja hinnoittelua. Jokainen tuotantoyksikkö on seurannassa, samoin tuotantoketju. Miksi sama diagnoosi johtaa sairaalassa A merkittävästi suurem-

piin kustannuksiin kuin sairaalassa B? Miksi terveyskeskuksesta X ja lääkäriasemalta Y tulee poikkeuksellisen paljon paitsi kalliita reseptejä myös lähetteitä erikoissairaanhoidon? Miksi jossain tulee selvästi enemmän hoitovirheitä, jotka nostavat kustannuksia? Miksi perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido eivät jossain päin Suomea saa rakennettua järkevää hoitoketjua? Asiakasyhteisö ei tyydy voivottelemaan voimattomana ongelmien kauheutta niin kuin kunnalliset luottamushenkilöt, vaan etsii ratkaisun pakottamalla tuottajat ottamaan käyttöön muualla hyväksi osoittautuneet toimintamallit. Vaihtoehtona on tuottajan vaihtaminen. Asiakasyhteisö ei ole sidottu yhteen tuottajaan, eikä sen tehtävänä ole ajatella tuottajan ja tämän omistajien etua. Se ajattelee asiakkaidensa etua maksajina ja potilaina.

Pienen ja harvaan asutun maan palveluverkosto asettaa rajansa tuottajien kilpailuttamiselle. Mutta ainakin neljä viidesosaa väestöstä asuu alueella, jossa asiakasyhteisö voi muokata avohoidon palveluja tarjoavien tuottajien listaa. Tuottaja todennäköisesti haluaisi olla kaikkien yhteisöjen listalla maksimoidakseen potentiaalisen asiakaskuntansa, joten kilpailu on todellista.

Neljänneksi kokonaisvastuu asiakkaista saa yhteisön kiinnostumaan myös sairauksien ehkäisystä ja terveyden edistämisestä. Mattoon kompastuneiden ikäihmisten lonkkamurtumat, liikalihavuuden seurauksena lisääntyvät diabetessairaudet ja alkoholin liikakäytön seurauksena syntyneet vammat ja sairaudet ovat ehkäistävissä, mutta se ei nykyisessä hajanaisessa järjestelmässä saa riittävää huomiota. Vastuu hajaantuu kymmeniin suuntiin. Tarpeettomia kustannuksia karsiva ja asiakkaidensa terveydestä kiinnostunut asiakasyhteisö sen sijaan käynnistää toimenpidesarjan, jonka ansiosta kansanterveys nousee toisille lukemille. Organisaatio, joka voi tukeutua valtakunnalliseen viestintään ja paikalliseen tuotantoverkoston ja jolla on kiinteä yhteys eri ammattiryhmiin, on toimijana aivan ylivoimaisen tehokas verrattuna nykyisiin lähes harrastuspohjalta ponnistaviin ja pikkukampanjoita veivaaviin valistusjärjestöihin ja hajanaiseen kunnalliseen ”jos muulta ehditään” -neuvontaan. Osa hyödystä siirtyy

toiselle asiakasyhteisölle, mutta se on vähäisempi ongelma kuin nykyisen hajaannuksen tilan aikaansaama haluttomuus investoida ehkäisyyn.

Miten hoidetaan äitiys- ja lastenneuvolat sekä kouluterveydenhuolto? Niiden tasosta on oltu huolissaan jo nyt. Kuinka niiden kävisi uudessa mallissa? Todennäköisesti päästään nykyistä tasalaatuisempaan tulokseen. Ongelmanahan on toiminnan kirjavuus: on hyvää ja on huonoa. Asiakasyhteisö tekee luultavasti ainakin ensi vaiheessa sopimuksen nykyisten toimijoiden kanssa, olivatpa ne kuntia tai kuntayhtymiä, siitä miten neuvolatoiminta ja kouluterveydenhuolto järjestetään ja miten se kunnalle korvataan. Yhteisön erityisenä kiinnostuksen kohteena on nimenomaan se, miten ehkäistään ongelmien ja pahojen kierteiden syntyminen. Varhainen puuttuminen on asiakasyhteisölle ja sen kulut maksaville asiakkaille edullista.

Työterveyshuollon rahoitus voisi säilyä nykyisellään, koska siinä korvataan työnantajalle aiheutuvia kustannuksia. Jos halutaan, sen voi istuttaa tähänkin malliin, mutta se ei ole välttämätöntä. Samoin ympäristöterveydenhuolto, jossa huomion kohteena ovat ympäristöstä peräisin olevat terveystriskit, voisi säilyä entisessä muodossaan tai tulla mukaan. Toisaalta asiakasyhteisöjen olettaisi kiinnostuvan, miten ehkäisy tältä osin onnistuu. Ne voisivat tehdä yhdessä sopimuksen kuntien kanssa ja maksaa asiakkaiden suhteessa korvauksen kunnalle aiheutuneista kustannuksista.

Periaatteellisistakin syistä kannattaa arvioida, onko työnantajan työterveyshuoltona korvaama sairaanhoito pidettävä erillään muun sairaanhoidon rahoituksesta. Voitaisiin ajatella, että työnantajat saavat työterveyshuoltoon korvauksen nykyisen käytännön mukaisesti. Työnantajille sairausvakuutuksen kautta maksettavan korvauksen Kela laskuttaisi asiakasyhteisöiltä. Ehkäisevän toiminnan osuus jaettaisiin laskennallisesti. Sairaanhoidon kustannukset sen sijaan katettaisiin perimällä kustannukset asianomaisen työntekijän asiakasyhteisöltä. Näin tasattaisiin myös yhteisöjen toimintaedellytyksiä. Muuten sellainen asiakasyhteisö, jonka asiakkaista poikkeavan paljon kuuluu työnantajan yksinomaan rahoittaman sairaanhoidon piiriin,

selviäisi pienemmillä kustannuksilla. Työnantajan kustannukset vähenisivät, mikä otettaisiin tuloratkaisuissa tai muun sosiaalivakuutuksen rahoituksessa huomioon.

Entä tartuntataudit ja niiden ehkäisy pandemioista tai muista poikkeustilanteista puhumattakaan? Asiakasyhteisön järjestämisvastuuseen kuuluu vastuu myös näistä tilanteista. Sen on osaltaan huolehdittava siitä, että sen verkostoon kuuluvat palvelujen tuottajat sitoutuvat toimimaan myös poikkeusoloissa, huolehtimaan rokotteista ja lääkityksestä sekä varaavat tarvittavat eristystilat sen mukaan kuin asiasta erikseen säädetään.

ONGELMIAKIN SYNTYY

Moni lienee jo mielessään kysynyt, mitä heikkouksia tähän sisältyy. Niitäkin on. Pienissä kunnissa on oma epävirallinen kontrollinsa ja tukiverkostonsa. Se saattaa heikentyä, kun palvelut kytketään valtakunnan verkkoon. Miksi koettaisi etsiä taloudellisia mutta vaivalloisia ratkaisuja, jos sitä ei palkita millään tavalla? Viisas asiakasyhteisö ymmärtää tämän. Ei ole mahdotonta kehittää hyvitysjärjestelmää, joka palkitsee tietyn alueen tuottajia, jos sairastavuus onnistutaan painamaan alaspäin.

Mutta miten pidetään kustannukset kurissa? Onhan tunnettua, että sosiaalivakuutuksen periaatteilla toimivat terveydenhuoltoratkaisut ovat johtaneet kustannusten jyrkkään nousuun. Vakuutetut ja tuottajat ovat yhteisesti pyrkineet saamaan vakuutuksesta kaiken irti. Tässä mallissa on ilmiselvästi sama vaara. Kuntia ei enää kiinnosta kustannusten kontrollointi. Päinvastoin, niistä tulee kertaheitolla tuottajia, jotka pyrkivät saamaan voittoa muuttamalla tuotannon kunnallisiksi liikelaitoksiksi tai yhtiöiksi. Yksityisten yritysten perustetäviin kuuluu voiton tuottaminen. Miten asiakasyhteisöt kykenevät hallitsemaan tällaista kenttää?

Asetelma poikkeaa tavallisesta sosiaalivakuutusasetelmasta yhdellä mutta ratkaisevalla tavalla. Tässä tapauksessa kysymyksessä ei ole yksi sosiaalivakuutuslaitos vaan kolme kilpailevaa asiakasyhteisöä.

Osana kilpailua on kustannusten hallinta. Muuten menettää asiakkaita. On selvää, että yhteisöt seuraavat kustannusten kehitystä ja laittavat tarkkailulistalle tuottajat, joiden hinnoittelu näyttää epäilyttävältä. Asiakasyhteisö ei ole selityselvöllinen vaihtaessaan tuottajaa, kunhan se tapahtuu sopimusehtoja noudattaen. Tuottajalla ei ole subjektiivista oikeutta päästä jonkin asiakasyhteisön listoille, ja sieltä pois putoaminen tietää todennäköistä toiminnan loppumista tai ainakin dramaattista alasajoa. Se pistää miettimään, kannattaako lyhyen tähtäyksen rahastus.

Luultavasti nopeasti syntyy alueellisia palveluketjuja, jotka sitoutuvat hoitamaan yhteisön asiakkaat tietyllä maantieteellisellä alueella. Esimerkiksi Päijät-Hämeen tai Etelä-Karjalan alueella terveyskeskukset ja keskussairaala voisivat lyödä hynttyyt yhteen ja sopia asiakasyhteisön kanssa, että ne hoitavat yhteisön asiakkaat omalla alueellaan alusta loppuun. Silloin rahoitus voi perustua kiinteään asukaslukua seuraavaan maksuun, jossa on laskennallisesti otettu huomioon ulkopuolinenkin kysyntä. Näin ei kannusteta tekemään turhia tutkimuksia.

Entä asiakas? Tuottaja saattaa miettiä listoilta putoamisen vaaraa, mutta eikö asiakkaalle tarjoudu ennennäkemätön mahdollisuus käydä valittelemassa vähäisistäkin vaivoistaan ja luulluista sairauksistaan ympäri maakuntaa, kunhan suunnistaa oman asiakasyhteisön hyväksymien lääkärin vastaanotoille? Tällainen mahdollisuus kasvaa, se on totta, mutta sitäkin voidaan hillitä. Tapoja on monia. Voidaan ajatella, että potilas saa valita vapaasti omalääkärin mutta voi vaihtaa tätä vain määrävälein. Korvaus koskee vain omalääkärin, tämän sijaisen tai näiden kirjoittaman lähetteen perusteella tehtyjen toimenpiteiden aiheuttamia kustannuksia. Kiireelliset tapaukset ovat asia erikseen. Jos tämä tuntuu liian rajoittavalta, voidaan korvausta väljentää siten, että toisenkin lääkärin arvio on mahdollinen. Tietoverkko tekee mahdolliseksi asiakastietojen seuraamisen.

Asiakkaan intoa keskustella vaivoistaan laajalti eri lääkäreiden kanssa voidaan rajoittaa myös rahoitusmallia muokkaamalla. Pääosa rahoituksesta perustuu tuloihin sidottuun maksuun kuten kunnallis-

vero. Sitä voidaan täydentää käyntiin sidotulla osalla, joka myös ottaa huomioon asiakkaan maksukyvyn. Mikäli henkilö ei ole käyttänyt palveluja tietyn ajan sisällä, hän saa alennuksen maksuun. Alennus kasvaa liukuen samoin kuin nousee liukuen siinä vaiheessa kun palveluja taas käytetään. Näin maksun muutos ei estä palvelujen käyttöä, mutta kannustaa välttämään turhia käyntejä ja pitämään huolta terveydestä. Periaate on sama kuin liikennevakuutuksessa, ja maailmalta löytyy hyviä esimerkkejä myös tilimallin sovellutuksesta.

Taitava kunnanjohtaja huomaa tässä vaiheessa erinomaisen mahdollisuuden siirtää sosiaalitoimen kustannuksia terveydenhuollon puolelle. Huono sosiaalihuollon palveluvarustus pakottaa pitämään vanhukset sairaalassa. Tähän on tietysti se hyvin yksinkertainen vastaus, että potilaasta, jota ei voida kotiuttaa puutteellisen sosiaalihuollon takia, peritään kunnalta täyskustannusperiaatteella korvaus. Kun asiakasyhteisö ei halua maksaa hiukkaakaan toisille kuuluvia kustannuksia, tuloksena on luultavasti nykyistä parempi sosiaalihuollon palveluverkosto.

SOSIAALIHUOLTO MUKAAN

Ongelmaan löytyy toinenkin ratkaisu. Otetaan vanhustenhuolto samaan kokonaisuuteen. Jos asiakasyhteisön on huolehdittava myös vanhusten kotipalveluista ja erilaisista asumispalveluista laitoshoidoa myöten, se suunnittelee entistä huolellisemmin, millaisia palvelusopimuksia tuottajien kanssa tehdään. Asiakasyhteisöllä ei ole varaa järjestää hoitoa huonosti, koska huono maine karsii asiakaspiiristä pois vanhusten lapset, jotka ovat rahoittajien kantajoukkoa. Sen sijaan asiakasyhteisö tekee parhaansa löytääkseen sellaisia tuottajia, jotka pystyvät tarjoamaan joustavasti tarpeita seuraavan palveluspektrin.

Itse asiassa ei ole mitään estettä laajentaa asiakasyhteisön toimintakenttää myös vammaishuoltoon, ja loppujen lopuksi malli voidaan laajentaa koko sosiaalihuoltoon. Tahdonvastaisten toimenpiteiden käyttäminen poikkeaa tavanomaisesta lääkärikäynnistä ja lastensuojelu koskee tapauksia, joissa on aktiivisesti sekaannuttava asioihin,

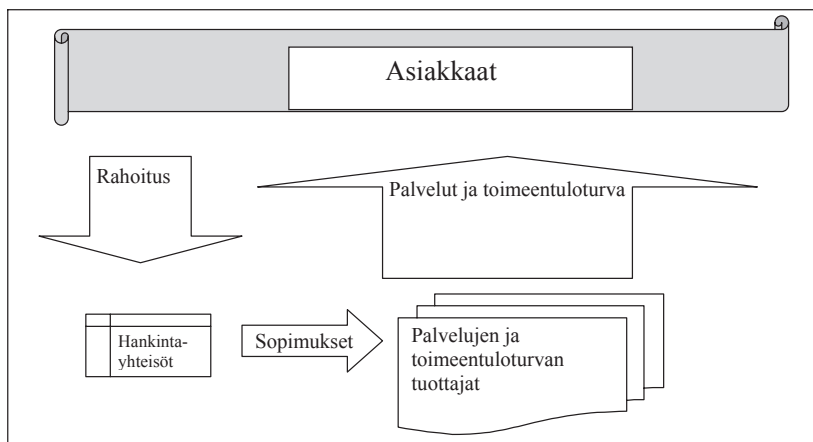
vaikka asianomaiset eivät sitä haluaisikaan. Periaatteessa ei kuitenkaan ole estettä sille, että yhteisö ostaa kunnalta tai mahdollisesti joltain muulta taholta nämäkin palvelut. Silloin asiakasyhteisön järjestämistä on sama kuin kunnan nykyinen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Tehokkuutta tulee silti lisää, koska asiakasyhteisö vertailee kuntien toimintaa ja pakottaa huonoimpia tuloksia tuottavat ottamaan käyttöön paremmat käytännöt.

Luultavasti monen mieleen hiipii epäily, tokko tällaiset yhteisöt ovat kiinnostuneita kaikkein heikoimmassa asemassa olevista ja moinen palvelujen käyttäjistä. Mutta voi käydä juuri päinvastoin. Jos tässä kaavailtu yhteisö vastaa toimeenpanon koko kentästä, ei vain jostain yksittäisestä palvelusta tai laista, paranee nimenomaan heikoimpien asiakkaiden etu. Niiden asiakkaiden asema ei tänä päivänä ole kadehdittava, jotka jäävät palloteltavaksi organisaatioiden väliin. Tästä löytyy esimerkkejä lastensuojelusta ja kuntoutuksesta lääkehoitoon asti. Kun apu viivästyy, hoito vaikeutuu ja kestää kauemmin, päivärahat juoksevat ja menot kasvavat. Itse asiassa jo nyt on astuttu varovasti tässä kaavailulle tielle perustamalla yhteisöpalvelupisteitä. Asiakkaan ei tarvitse kulkea luukulta toiselle. Erona tässä esitettyyn on se, että yhteisöpalvelupiste ei ota vastuuta varsinaisen palvelun sujumisesta, ei toimi asiakkaan edusmiehenä.

Asiakasyhteisö-idean ydin on yksinkertaisesti tehostaa hyvinvointipolitiikan toimeenpanoa ja parantaa sen vaikuttavuutta. Yhteisöt kilpailevat asiakkaista eli kansalaisista. Yhtenä kilpailukeinona on hinta, ja siitä syystä ne kilpailuttavat alihankkijoitaan. Hintakilpailu ei voi edetä laadun kustannuksella, koska huonolaatuiset palvelut johtavat asiakkaat toisen yhteisön asiakkaaksi. Tästä seuraa, että yhteisöt ryhtyisivät kehittämään toimeenpanoa asiakkaiden ehdoilla. Se olisi mullistavaa verrattuna nykyiseen, jossa virkamiehet eturyhmien valvonnassa suunnittelevat etuja ja palveluja konttoreissaan.

Olisi suoranainen ihme, jos palveluille ei löytyisi uusia ja paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavia muotoja, kun kysyntä alkaa aidosti vaikuttaa päätöksiin. Monikantaisten suunnittelu-, neuvottelu- ja ohjelmaryhmien tarve romahtaisi, kun alan ammattilaiset ottaisivat

vallan tuotekehittelijöinä. Kysymys ei suinkaan ole verisestä kilpailusta samoilla markkinoilla. Uusilla palvelutuotteilla voidaan avata uusia toimintakenttiä ja ehkäistä kalliimpien ja tehottomampien keinojen käyttö. Palvelujen tuottajat, jotka nyt ovat lokeroituneet omiin oloihinsa, huomaavat liittoutumisen tuoman tehon. Palveluketjuihin tulee toinen meno.



Kustannustietoisien palvelujen hankkijan merkityksestä on esimerkkejä. Aikaisemmin tapaturmavakuutusyhtiöt korvasivat kunnille potilaista vain hoitopäivämaksun, joka on vain murto-osa todellisista kustannuksista. Vuosikymmenen kestäneen väännön jälkeen päästiin siihen, että ne nyt korvaavat todellisten kustannusten mukaan. Tämä on ilmiselvästi lisännyt yhtiöiden kiinnostusta hoidon nopeuttamiseen ja kuntoutuksen tehostamiseen. Jos kaikilla kansalaisilla olisi taustallaan yhteisö, joka pakottaisi tuottajat tehostamaan toimintaansa, vaikutus koko hyvinvointipolitiikan kenttään olisi tuntuva.

Tämä herättää kysymyksen, tulisiko asiakasyhteisön ottaa kannettavakseen myös sairaudesta ja työkyvyttömyydestä aiheutuvat toimeentuloturvakustannukset. Lisääntyisikö kiinnostus nopeaan hoitoon pääsyyn, hyvän hoitosuunnitelman laatimiseen ja varhaisen kuntoutuksen järjestämiseen, jos asiakasyhteisön olisi vastattava myös päiväraha-kustannuksista? Toisin sanoen Kansaneläkelaitos laskuttaisi ei vain lääke- ja matkakustannuksista vaan myös päivärahoista asiakasyhteisöä. Mitä ilmeisimmin hoitokustannuksia tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Kustannustietoisuus paranisi ja johtaisi tehokkaampaan hoitoon, ei suinkaan hoidon laiminlyömiseen. Asiakasyhteisöt pyrkisivät parhaansa mukaan ohjeistamaan kentällä toimivaa henkilökuntaa siten, ettei tarpeetonta viivettä pääse syntymään.

Kun työntekijät ja työnantajat maksavat puoliksi ansiosidonnaisen päivärahan kustannukset, herää kysymys, kuka maksaisi asiakasyhteisölle aiheutuvat kustannukset. Voita isiinko menetellä siten, että vakuutettu valitsee yhteisön, joka siis vastaa terveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta sekä osasta päiväraha-kustannuksista? Työnantajilta peritään sama osuus päiväraha-kustannuksista kuin nykyään. Tällainen malli olisi todennäköisesti nykyistä taloudellisempi ja molemmille edullinen, koska asiakasyhteisö etsisi tehokkaasti nopeita kuntoutusväyliä edistääkseen työhön paluuta ja pienentääkseen päiväraha-kustannuksia.

Sama menettely soveltuisi työkyvyttömyyseläkkeisiin, mutta olisi entistä haasteellisempi kolmikantaisena ratkaisuna. Tärkeää olisi päästä siihen, että työkykyyn vaikuttavat toimijat saadaan samaan ketjuun työpaikoilta, työterveyshuollosta ja sairausvakuutuksesta eläkelaitoksiin asti. Yhdistävänä tekijänä olisi nimenomaan asiakasyhteisö. Jos työkyvyttömyyseläkkeiden kustannuksista ainakin osa kohdistuu myös asiakasyhteisön kautta vakuutetuille, yhteisöt pyrkivät ilman muuta tehostamaan varhaista puuttumista työkyvyn heikkene-miseen. Näin ne voivat pienentää asiakkailleen tulevia maksuja ja parantaa kilpailukykyään. Laaja osallistuminen rahoitukseen takaisi

toisin sanoen myös laajan kiinnostuksen työkyvyn edistämiseen. Se varmistaisi, että vakuutuslaitosten, työnantajien ja työntekijöiden intressi työkyvyn säilyttämiseen ja ennenaikaisen työelämästä poistumisen estämiseen säilyy ja sen ohella asiakasyhteisö tuo omat keinonsa käyttöön. Eläkeiän kohottamista ajatellen asiakasyhteisön etuna on nimenomaan se, että se voi vaikuttaa asiaan jo paljon ennen kuin tapaus näkyy eläkelaitoksen pöydällä.

Laajassakin muodossa rahoitus olisi nykyistä läpinäkyvämpi. Kaikki maksaisivat sosiaali- ja terveysturvamaksua. Asiakasyhteisön asiakkaille tulisi täsmällinen tieto, mihin rahat menevät. Läpinäkyvyyden ansiosta asiakkaiden odotukset hyvinvointipolitiikan suhteen olisivat realistisia. Jos halutaan lainsäädännöllisiä korotuksia etuuksiin, muistetaan maksun ja etuuden välinen yhteys.

Maksun läpinäkyvyyden merkityksestä on suhteellisen tuoretta kokemusta. Työeläkkeiden maksujärjestelyjä muutettiin lamavuosina siten, että työnantajan aikaisemmin kokonaan maksama eläke tuli osaksi työntekijöiden maksettavaksi. Vaikka palkansaajajärjestöt olivat aikaisemmin muistuttaneet siitä, että työnantajan maksama osuus vähentää palkkaa ja on näin ajateltuna työntekijöiden maksamaa, muutoksella oli dramaattinen vaikutus suhtautumiseen eläke-etuuksiin. Se on vaikuttanut ratkaisevasti siihen, että palkansaajajärjestöjen kenttäväki on saatu mukaan eläkereformeihin. Se mikä näkyy suoraan palkkaliuskassa, on jotain muuta kuin talousteoriat.

Jokaisen asiakasyhteisön on hoidettava lainsäädännön edellyttämä sosiaaliturva. Käytännössä se turvautuisi Kansaneläkelaitoksen, eläkelaitosten ja kuntien sekä yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien koneistoon. Lakisäateisen turvan osalta ehtojen on oltava kaikille asiakkaaksi pyrkiville samoja, ja jokainen halukas on kelpuutettava asiakkaaksi. Kuten jo edellä totesin, tarjous ei saa riippua henkilön terveydestä, lasten lukumäärästä eikä muusta vastaavasta tekijästä. Muutoin heikoimmin edellytyksin varustettuja ei huolisi kukaan.

Periaatteessa voisi kysyä, onko johdonmukaista, että työnantaja maksaa työntekijän vanhuuseläkkeen. Eihän työnantaja voi vaikuttaa

työntekijän vanhenemiseen. Asiakasyhteisö voisi periä työntekijän vanhuuseläkemaksun sosiaaliturvamaksun osana, jos halutaan muuttaa maksuperusteita. Mikäli maksua muutettaisiin, se pitäisi tietysti ottaa palkkaneuvotteluissa huomioon, ja eläkemaksun tulisi muutenkin kulkea omaa reittiään. Muodot asian hoitamiseksi varmasti löytyisivät, mutta menettely muuttaisi rakenteita niin perusteellisesti, että vie aikaa ennen kuin kolmikantainen menettely tuottaa tällaisen tuloksen.

Työkyvyttömyyseläkkeiden osalta ei työnantajan maksusta ole periaatteessakaan syytä luopua. Kuten totesin, työnantaja voi vaikuttaa työttömyyden, sairauspäiväraha-kauden ja työkyvyttömyyseläkkeiden syntyyn. Osallistuminen ainakin niiden kustantamiseen on perusteltua. Mikäli asiakas haluaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan, voidaan sen järjestäminen jättää hänen harkintaansa. Kysymyksen ei ole varsinaisesti lakisääteisestä edusta. Kun etuus kuitenkin on laissa säädeltyä etuutta ja yhteisesti rahoitettua, voidaan perustella sitäkin näkemystä, että sen tulisi sisältyä samaan kokonaisuuteen, jolloin olisi johdonmukaista, että yhteisö kilpailuttaa turvan tarjoajia. Aihepiirin herkkyys huomioon ottaen tämä vaihtoehto lienee vain teoreettinen.

KILPAILU PIRISTÄÄ

On aivan varmaa, että toistuvasti tullaan kysymään, mitä todellista hyötyä tästä olisi. Taas turhaa hämmentämistä ja selvien asioiden sotkemista. Laatikkoleikkiä, lisää byrokratiaa, epärealistista, ei selaista ole missään muuallakaan.

Periaatteellinen hyöty on selvä. Jo ajatus siitä, että asiakkaiden asema olisi vahvempi vaihdantatilanteessa, on hyvinvointipolitiikan perimmäisten tavoitteiden mukainen. Toki nykyisinkin tuottajaorganisaatiot, varsinkin kunnat, katsovat edustavansa asiakasta. Kun ne samalla kuitenkin tuottavat palveluja ja etuuksia ja asiakas on sidottu kuntaan, hänen on vaikea uskoa viranomaisen jakamattomaan mielenkiintoon hänen ongelmiinsa. Jos asiakas tuntee itsensä alistetuksi vaihtoehdottomassa tilanteessa, on syntynyt hyvinvointitappio.

Suurin materiaallinen hyöty olisi luultavasti valinnanmahdollisuuksien tuoma tehokkuuslisä. Sosiaaliturvan etujen ja maksujen yhteys olisi nykyistä selvempi, ja samalla instituutioiden asema joutuisi jatkuvaan valokeilaan. On jokseenkin varmaa, että tuotekehitys saa aivan uutta vauhtia, kun nykyisin monopoliasemassa toimivat instituutiot tulisivatkin yhtäkkiä asiakasyhteisöjen alihankkijoiksi. Yhteisö haluaa lisää jäseniä, ja saadakseen niitä lisää sen on tarjottava parempia vaihtoehtoja kuin kilpaileva yhteisö.

Markkinatalouden perusmekanismi saataisiin toimimaan hyvinvointipolitiikan monimutkaisella kentällä silloin, kun asiakasyhteisöt kilpailuttavat palvelun tuottajia ja ottaisivat vastuun hoidon ja toimeentuloturvan pitkistä ja kalliista ketjusta. Väheksyä ei pidä sitäkään, että asiakas voi tietyissä rajoissa valita, millaisen korvaustason hän haluaa. Asiakas antanee arvoa sillekin, että hän voi esittää mahdollisen tyytymättömyytensä yhdessä pisteessä ja siellä on kiinnostusta kuunnella häntä, koska tyytymättömyys voi merkitä asiakkaiden menetystä.

Globaalistuvassa elinympäristössä tällainen tapa järjestää sosiaaliturva takaisi todennäköisesti nykyistä paremmin mahdollisuudet huolehtia yksilön sosiaaliturvasta silloin kun hän siirtyy maasta toiseen. Kun kansallisena järjestäjänä on suuri yhteisö, se kykenee huolehtimaan myös kansainvälisistä yhteyksistä ja yhteensovituksesta. Jos maassa lyhyen aikaa oleskelevalle halutaan antaa erilainen asema, maksu voidaan sovittaa lyhytaikaiseen maassa oleskeluun paljon paremmin kuin poikkeus yleisestä verosta.

Kun ajatellaan sosiaaliturvan sopeutumista tiivistyvään kansainväliseen vaihdantaan ja työvoiman liikkumiseen, on joka tapauksessa ratkaistava, millaiset instituutiot voivat luontevasti toimia yli kansallisten rajojen koko sosiaaliturvan kentällä. Luultavaa on, että eri maiden järjestelmien yhteensovitus yksittäisissä tapauksissa edellyttäisi myös joustavaa mahdollisuutta täydentää sosiaaliturvaa lisäpanostuksella tai erityisjärjestelyillä. Yksityisoikeudellinen yhteisö voisi tässä toimia valtion viranomaista joustavammin ja kuitenkin pitää huolta asiakkaiden yhdenmukaisesta kohtelemisesta.

Onko tällaiselle järjestelmälle haalittavissa kannatusta? Periaatteessa ja käytännössä mullistava merkitys on sillä seikalla, että asiakas eli tavallinen kansalainen voi vaikuttaa suoraan sosiaaliturvaansa. Nyt hänen sosiaali- ja terveydenhuoltonsa määräytyy asuinkunnan mukaan, työeläkeyhtiön päättää työnantaja, työttömyyskassan ammatityhdistysliike ja sairausvakuutuksen hoitaa Kela. Valinnanmahdollisuuden luulisi kiinnostavan ihmisiä.

Mikään edellä mainituista tahoista tuskin innostuu ajatuksesta, että kansalainen ryhtyisi vahvan hankintaorganisaation välityksellä kilpailuttamaan niitä. Ne tekevät parhaansa osoittaakseen sen epätarkoituksenmukaiseksi. Erityisesti korostetaan lisääntyviä hallintokustannuksia. Aivan aiheellisesti voikin kysyä, mitä lisäarvoa sosiaaliturvayhteisöistä koituu, eiväthän ne tuota palveluja eivätkä harjoita vakuutustoimintaa. Onko kilpailuttamisesta saatava hyöty niin suuri, että lisäkustannukset tulevat katetuiksi?

Niinpä niin. Jos näin ajatellaan, miksi sitten pidämme pystyssä nykyistä kirjavaa toimeenpanokoneistoa? Hallintokustannusten alentamiseksi tehokkain vaihtoehto olisi se, että sosiaaliturvan hoitaisi keskitetysti yksi valtakunnallinen virasto. Sillä olisivat kaikki meitä koskevat tiedot, ja se vastaisi niin toimeentuloturvasta kuin palveluista. Meitä on vain viisi miljoonaa, ja olemme luoneet koneiston ainakin viisinkertaiselle määrälle. Jos haluamme supistaa hallintokustannuksia emmekä halua kilpailua tehokkuuden ylläpitäjäksi, keskitetään sitten kertaheitolla sosiaaliturva yhteen virastoon.

Viime kädessä on siis tehtävä valinta sen kesken, halutaanko kansalaisille antaa mahdollisuus valita vai ei ja tuoda sitä kautta kilpailu hyvinvointipolitiikkaan. Nykyinen malli on siinä suhteessa kummallinen, ettei se anna vaihtoehtoja ja on sen lisäksi hallinnollisesti kömpelö ja kallis.

ONKO KOLMATTA TIETÄ?

Jos haluamme antaa ihmisille vapautta, heille on annettava vaihtoehtoja. Edellä esitetty ajatus kilpailevista asiakasyhteisöistä, jotka ovat

asiakkaan edustajia suhteessa tuottajiin, tarjoaa vaihtoehtoja. Jos yhteisöt ovat keskinäisiä yhtiöitä tai vastaavia asiakkaiden omistamia yhteisöjä, palataan tavallaan takaisin industrialismin syntyvaiheisiin, jolloin ihmiset hakivat suojaa kovalta kapitalismilta liittoutumalla kuluttajina ja tuottajina. Sata vuotta sitten yksittäisen ihmisen oli vaikea selvitä uusilla tavaramarkkinoilla. Nyt ihmiset ovat hämmennyneitä aina monimutkaisemmaksi käyvän yhteiskuntakoneiston edessä. Kun sen yksinkertaistaminen ei onnistu, tarvitaan osaavia ammattilaisia pitämään yksittäisen kansalaisen puolta.

Yhdistelmä saattaa tuntua oudolta. Ollaanko menossa kohti kapitalismia vai siitä pois päin? Joku saattaa säikähtää valinnan mukana tulevaa kilpailua, joka koskisi julkisiakin palveluja. Ihmisillehän tarjotaan mahdollisuus valita sosiaaliturvansa järjestäjä, joka kilpailuttaa niin yksityisiä kuin julkisia palveluja keskenään. Toiset kavahtavat organisoituneita asiakkaita, jotka suurten organisaatioidensa avulla heiluttavat markkinoita ja asettavat vaatimuksineen yrittäjän ahtaalle. Vastaus kysymykseen, mennäänkö kohti kapitalismia vai pois päin, on yksinkertaisesti sekä että. Tarkoitus on luoda sosiaaliturvalle markkinat, mutta ei sellaiset markkinat, joilla yksittäinen ihminen on yksin suurten yritysten ja instituutioiden edessä niitä kilpailuttamassa. Sellaiset markkinat ovat todennäköisesti edessä, ellemmme ryhdy muihin toimiin. Muutos on jo nyt nähtävissä, ja se todennäköisesti kiihtyy. Rakentamalla asiakasyhteisöt pidämme huolta siitä, että markkinat toimivat tehokkaasti ja ovat asiakkaan hallinnassa.

On kuitenkin hyvä kysyä, onko jotain sellaista, mitä tällainen markkinamekanismi ei hoida. Onko kaikki ostettavissa ja myytävissä, eikä sosiaaliseen hyvinvointiin kuulu jotain muutakin kuin palveluja ja toimeentuloturvaa? Mihin ovat unohtuneet lähimmäisen vastuu toisesta, hyväntekeväisyys ja vapaaehtoistoiminta?

Usein kaipailaan kolmatta tietä. Sen voi ymmärtää monella tavalla. Monet kuvittelevat sen mielessään julkisilla palveluilla täydennetyksi ja lainsäädännöllä kontrolloiduksi markkinataloudeksi. Sellaisessa me itse asiassa elämme. Olemme kulkeneet kolmatta tietä vuosikymmeniä. Oikeastaan kaikki markkinataloudet ovat kolman-

nella tiellä. Toisin sanoen ensimmäisellä, puhtaan markkinatalouden tiellä ei ole ketään. Vähän on puhdasoppisen sosialismin polun talaajiakin.

Mutta kolmannen tien voi ymmärtää kokonaan toisin, tavalla joka johtaa ajatukset pois markkinoilta ja julkisista palveluista. Markkinoilla kysymys on vaihdannasta, jossa molemmat saavat jotain vastikkeeksi. Julkisia palveluja voidaan tarjota maksutta mutta ei vastikkeetta. Vastike maksetaan verona. Toinen vaihdantatilanteeseen liittyvä piirre sekä julkisen että yksityisen palvelun kyseessä ollessa on se, ettei siihen liity tai ei ainakaan tarvitse liittyä henkilökohtaisia tunteita ja tunneperäistä sitoutumista. Toinen osapuoli on asiakas ja toinen osapuoli toimii ammatissaan. On mahdotonta edellyttää, että lääkäri, hoitaja tai sosiaalityöntekijä kiintyisi asiakkaaseen kuten perheenjäsenen. Niin voi käydä, mutta se ei ole osa järjestelmää.

Kolmas tie voidaan ymmärtää laupiaan samarialaisen tienä, ihmisen vastuuna toisesta, velvollisuutena ottaa toinen huomioon omissa ratkaisuisaan. Vuorisaarnan sanoin: ”Sen tähden, kaikki, mitä te tahdotte ihmisten teille tekevän, tehkää myös te samoin heille.” Näin astumme lähimmäissuhteiden maailmaan. Tavallisesti tarkoitamme niillä perheen sisäisiä ihmissuhteita. Mutta sama koskee laajemminkin ihmissuhteita. Tunneimme myötätuntoa sairastunutta läheistämme kohtaan ja surua hänen surunsa myötä. Aina ei ole kysymys tuntemistamme läheisistä. Autamme kadulla liukastunutta ja yritämme pelastaa hukkuvan. Vastuuntuntomme riittää palauttamaan kadulta löytämämme lompakon sen oikealle omistajalle muutenkin kuin löytöpalkkion toivossa.

Mitä voimakkaampana tällaiset tunteet ja vastuuntunto yhteiskunnassa elävät, sitä ennakoidummin asiat etenevät ja sitä luottavaisemmin voimme suhtautua toisiimme ja toistemme edesottamuksiin. Emme tarvitse yhtä paljon asianajajia kuin pidemmälle kaupallistuneessa yhteiskunnassa emmekä yhtä paljon sosiaalipalveluja kuin yhteisvastuun julkiselle sektorille työntäneessä yhteiskunnassa. Mutta ovatko tällaiset tavat tai niiden häviäminen kytkeytyneet tapaan,

jolla organisoimme yhteisvastuun, ja lisäksi vai vähentäisikö edellä esitetty tapa samarialaisvastuuta?

Osa lähimmäisen tukemisesta perustuu sovinnaisuuteen, osa aitoon valintaan. Sosiaalinen sidonnaisuutemme pakottaa meidät käyttäytymään vastuulliseksi kutsutulla tavalla. Silloin kysymys ei ensi sijassa ole vastuun kantamisesta vaan poikkeavuuden pelosta. Vastuu perustuu tietoiseen vaihtoehtojen punnintaan ja valinnan mahdollisuuteen. Kolmas tie vastuun ja vapauden tienä vaatii kulkijaltaan paljon enemmän kuin sidonnaisuuden polku poikkeavuuksia kaihtavalta tallaaajalta.

Sosiaalinen sidonnaisuus ja moralisointi ovat sukua keskenään. Yhteisön painostuksen ja paheksunnan alla tapahtuva lähimmäisen auttaminen ei lisää paineen kohteeksi joutuvien hyvinvointia. Sallivuus tekee elämän helpoksi, mutta sallivuus antaa ihmisten myös ajautua umpikujaan. Onkin tehtävä ero välinpitämättömän sallivuuden ja huolta kantavan sallivuuden kesken. Jälkimmäinen sallii ihmisen valita tiensä, mutta pyrkii ilmaisemaan valinnan seuraukset ja auttamaan ihmistä hänen itsensä takia, ei moralisoidakseen hänen käyttäytymistään.

Vastuun ja vapauden tasapainottelu tulee vastaan silloin, kun ihminen tulee täysin riippuvaiseksi toisesta. Omaishoitajan vastuun vastapainona on autettavan halu turvata hoitajan eli hänelle läheisen ihmisen vapaus. Se on niin tärkeä asia, että monet pelkäävät etukäteen sitä, että tulevat läheisilleen kohtuuttomaksi rasitukseksi, rajoittavat liikaa heidän vapauttaan. Sillä perusteella he sanovat arvostavansa julkisia palveluja voidakseen välttyä jäämästä toisten rasitukseksi. Ainakin niin he vastaavat silloin, kun asia ei vielä ole ajankohtainen. Toisaalta tiedämme, että irtautuminen omasta kodista ja lähimmäissuhteista on vaikeaa. Vapauden tragediaa näytellään alastomimmillaan silloin, kun vuosikymmeniä yhdessä asuneet joutuvat erilleen hoitavan puolison voimien ehtyessä.

Ongelmaa on koetettu helpottaa maksamalla omaiselle tukea ja järjestämällä hänen avukseen tukipalveluja. Omaishoidon tuki ymmärretään yleensä korvaukseksi hoitajalle hänen työstään. Jos hoita-

ja on luopunut ansiotyöstä hoitaakseen omaistaan, on vähintään kohtuullista, että menetys korvataan edes osittain. Kohtuulliselta tuntuu myös se, että oman aikansa hoitoon sitova omainen saa korvauksen silloinkin, kun hän on jo eläkkeellä. Olisihan hänellä muitakin tapoja käyttää aikaansa. Mutta vertauskuvallisesti tuki on tärkeä nimenomaan hoidettavan mielen kannalta. Hän tuntee, että hoitaja saa yhteiskunnan tunnustuksen uhrautuvalla työllään. Kysymys ei ole omaisen arvon muuttamisesta rahaksi, vaan omaisen hoitamisen osakseen saamasta yhteiskunnallisesta arvostuksesta.

Lähimmäisenvastuun kantamiseen voidaan rohkaista monella muullakin tavalla. Esimerkeillä on vaikutusta. Tiedonvälitys vaikuttaa suoraan ihmisten maailmankuvaan. Yhteisvastuuseen voidaan rohkaita kannustamalla pieniyhteisöjä ottamaan enemmän vastuuta ihmisistä ja ympäristöstä. Vaatii kuitenkin huikeaa rohkeutta, jos tosissaan uskoo lähimmäisenvastuun voimistumiseen ja sitä kautta avautuvaan kolmanteen tiehen. Olkoonkin, että kaikki muukin merkittävä on aikanaan vaatinut lujaa uskoa. Tässä on vastassa yhteiskunnassa yhä pidemmälle etenevä työnjako, eikä se osoita heikkenemisen merkkejä.

Nykyinen järjestelmämme ei varmasti ole huonoimpia oman vastuun ja yhteisvastuun yhdistäjiä. Voidaan hyvinkin kysyä, iskisikö markkinahenkisyys entistä voimakkaammin ihmissuhteisiin, jos siirtymisemme edellä kuvattuun asiakasyhteisöjen väliseen kilpailuun. Eikö tuloksena olisi entistä tiukempia vaatimuksia palveluista?

Luultavasti olisin vastannut toisin parikymmentä vuotta sitten. Luultavasti myös kunnat ovat toisenlaisia nyt kuin silloin. Uskoni kunnan haluun ja kykyyn yhteisöllisyyden ylläpitäjänä on olennaisesti ohentunut. Luultavasti moni edelleen yhdistää mielessään kunnan ja epävirallisen asuinyhteisön. Jälkimmäinen voi olla yhteisyyttä edistävä voima kunnan suhtautumisesta riippumatta. Kunta julkishallinnollisena yksikkönä ei säteile ympärilleen lämpöä ja inhimillisyyttä. Lämpö lähtee tai ei lähde ihmisistä, ja siihen vaikuttavat paikalliset perinteet, joihin kunta voi vaikuttaa lopulta aika vähän.

Paikalliset palvelut voivat vahvistaa sosiaalista vuorovaikutusta omistuspohjasta riippumatta. Kunnallisia palveluja paremmin yhteis-

söllisyyttä vahvistavia toimintamalleja voivat edistää vapaaehtoisjärjestöt. Asiakasyhteisöjen kiinnostus kolmannen sektorin toimintaan saattaa herätä juuri tästä syystä. Ovathan ne tavallaan itsekin kolmannen sektorin toimijoita. Luodakseen kasvuedellytykset monipuoliselle järjestötoiminnan aluskasvillisuudelle niiden kannattaa edistää yhteisöllisyyttä vahvistavia käytäntöjä. Ne eivät tee sitä pelkästään hyväsydämisyyttään vaan vähentääkseen kustannuksiaan. Lähimmäisenvastuun korostaminen ja sen arvostuksen nostaminen on asiakasyhteisölle väline, joka säästää kustannuksia.

MITEN KÄVISI KUNNALLE JA MUILLE TOIMEENPANIJOILLE?

Aloitin uuden mallin tarkastelun terveydenhuollosta. Se ei ollut satuma, sillä malli on sinne helpoiten istutettavissa, enkä ihmettelisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto olisi kahdenkymmenen vuoden päästä kypsä kohde. Kun kuntien talouden kanssa on kokeiltu tarpeeksi monta kertaa, tullaan siihen johdonmukaiseen lopputulokseen, että tämän maan asukkaat on vakuutettava yhtenä kokonaisuutena. Mutta ei toisteta muiden virheitä. Luodaan asiakasohjautuva sosiaaliturva, jossa kilpailu pitää myös kustannukset kurissa.

Tuskallisen jahkailun jälkeen keksitään, ettei kuntien sisäinen, niiden välinen tai ulospäin suuntautuva tilaaja–tuottaja-malli ratkaise varsinaisen asiakkaan valinnanmahdollisuuksia eikä häntä myöskään pidä jättää markkinoiden armoille. On paljon selvempää, että asiakkailla on oma hankintaorganisaatio, joka kilpailuttaa palvelut.

Mikä olisi kunnan tehtävä, jos suurin osa palveluista siirtyisi kilpailun piiriin? Kunnalle jäisi edelleen maankäytön suunnittelu, infrastruktuurista huolehtiminen sekä koko joukko palveluja. Mutta epäilemättä muutos olisi kunnan näkökulmasta dramaattinen. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä vastuu siirtyisi valtakunnallisille asiakasyhteisöille. Kunta voisi tuottaa edelleen palveluja, jos asiakasyhteisö on ottanut ne listalleen. Palvelut on pystyttävä tuottamaan kilpailukykyiseen hintaan. Mutta vaikka palvelut olisivat asia-

kasyhteisön kelpuuttamia, se ei takaa asiakkaita. Heillä olisi nykyistä enemmän valinnan mahdollisuuksia. On kilpailtava myös asiakkaista.

Palvelujen sijoittumiseen kunta voi tästä kilpailuasetelmasta huolimatta edelleen vaikuttaa. Kuntalaisten ja kunnan johdon ei tarvitse pelätä, että lähipalvelut kaikkoavat silmäkantamattomiin. Asiakasyhteisöjä koskeviin valtakunnallisiin ehtoihin tulisi yhtenä kohtana maininta, että lähipalvelujen on oltava nimensä mukaisesti lähellä asiakasta. Jos ei löydy muita tuottajia, kunta voi pitää tarjonnasta huolen. On selvää, että omalla vankalla kokemuksellaan kunta on muutenkin vahvasti kisassa mukana yhtenä tuottajana. Kunta voi toisin sanoen tuottaa laajasti muitakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja trimmaamalla tuotantonsa huippukuntoon.

Tällaisessa mallissa paikallinen demokratia, valinnanvapaus ja tehokas tuotanto löytävät toisensa paljon tasapainoisemmin kuin nykyisin. Kunnanjohtajia kuunnellessa ei kulu monta minuuttia ennen kuin alkaa valitus terveydenhuollon kalleudesta ja sosiaalitoimen ylimitoituksista. Kunnan talouden vinkkelistä niin varmaan onkin. Tässä uudessa mallissa kunnanjohtajasta tuleekin yhtäkkiä tuotantajohtaja, joka saa täyden korvauksen tuotannosta. Asiakasta edustava yhteisö maksaa tuotannosta markkinahinnan. Kunnan talouden hoitaminen tulee helpommaksi. Asiakasyhteisö kantaa satunnaiset menopiikit, joita aiheutuu kalliista hoidoista. Kunnassa menoheittelyt vähenevät, ja kunnan talous tulee aivan toisella tavalla hallittavaksi ja ennustettavaksi.

Tarvitaanko kuntaa, jos näin suuri osa velvollisuuksista siirtyy toisaalle? Varmasti tarvitaan, ja itse asiassa sen roolikin asukkaidensa etujen ajajana selkiytyy. Nyt kunnan johdon ajattelua värittää vahvasti tuotannon organisointi sen sijaan että se seuraisi kuntalaisten hyvinvoinnin koko panoraamaa. Sen tulisi olla huolissaan elintapoihin liittyvien sairauksien lisääntymisestä, nuorten syrjäytymisestä ja vanhusten kotitapaturmien määrästä. Kun katse ei ole sidottu oman palvelutuotannon pyörittämiseen, strateginen ajattelu saa enemmän avaruutta. Tarvittaessa kunta voi esiintyä tiukasti asukkaidensa edus-

miehenä myös asiakasyhteisöjen suuntaan, jos niiden ote palvelujen järjestäjänä ei vastaa kunnan johdon käsityksiä.

Miten palvelurakenne kehittyisi? Siitä ei ole varmuutta. Arvelisin, että monet kunnat muuttaisivat palvelujensa juridisen muodon liikelaitoksiksi ja osakeyhtiöiksi, mutta pitäisivät ne omistuksessaan varmistaakseen asukkaidensa palvelut. Alkuvaiheessa tulisi lisää kevyitä avohoitopalveluita, koska osa kunnan palveluksessa olevista ryhtyisi yrittäjäksi. Tarjonnan volyyymi lisääntyisi tuottavuuden paranemisen seurauksena, mikä helpottaa vastaamista ikääntyvän asiakaskunnan tarpeisiin. Varmistaakseen palvelujen laadun asiakasyhteisöt keskittäisivät vaativan hoidon alueellisesti ja valtakunnallisesti. Toisin sanoen hoitovirheiden ja komplikaatioiden välttäminen tulisi asiakasyhteisöjen palveluvalinnoissa yhdeksi tärkeäksi kriteeriksi.

Ajatusmallin soveltaminen toimeentuloturvaan on haasteellisempaa, ja voidaan kysyä, saadaanko sieltä aitoja hyötyjä. Kilpailuasetelmat ovat hankalampia tai puuttuvat kokonaan, ja kolmikantainen päätöksenteko ei yleensä nielaise suuria muutoksia eikä ainakaan sellaisia, joissa vanhat valtasuhteet jotenkin järkkäisivät. Sitä tässä mallissa taas on vaikea välttää.

Tästä huolimatta kannattaisi harkita ajatuksen soveltamista ainakin sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutukseen. Tarkoitus ei ole muuttaa toimeenpanokoneistoa, ainoastaan rahoitustapaa. Muutosta ei silti kannata väheksyä. Kiinnostus hoidon vaikuttavuuteen lisääntyy olenaisesti, jos hoidon kustannuksista vastaava organisaatio on vastuussa myös toimeentuloturvasta, jonka kustannukset puolestaan riippuvat hoidon tehokkuudesta.

Itse asiassa Kansaneläkelaitos esitti muutama vuosi sitten samaa sukua olevaa mallia. Siinä laitos olisi ottanut järjestääkseen kunnalle kuuluvan terveydenhuollon. Mallin järjestyttä perusteltiin muun muassa sillä, että kun palveluita järjestettäessä otetaan huomioon myös toimeentuloturva, sairaudesta aiheutuvat kokonaiskustannukset saadaan pienemmiksi.

Nyt esitettyyn malliin merkittävin ero on siinä, että tässä asiakasta keskenään kilpailevia järjestäjiä, asiakasyhteisöjä, olisi useam-

pia. Kilpailu pakottaa etsimään entistä tehokkaampia toimintakonsepteja kustannusten hallitsemiseksi ja laadun turvaamiseksi. Haluttaessa tämä malli voidaan ulottaa kattamaan myös työkyvyttömyyseläkkeistä aiheutuvia kustannuksia, jolloin syntyy entistä voimakkaampi kannustin ehkäisyyn, varhaiseen puuttumiseen ja tehokkaaseen kuntoutukseen. Käytännössä se tarkoittaisi, että asiakasyhteisö maksaisi suuremman tai pienemmän osan asiakkaidensa työkyvyttömyyseläkkeistä aiheutuvista kustannuksista.

Ansiosidonnainen työttömyysturva on organisoitu poikkeavalla tavalla. Se on vapaaehtoinen, mutta rahoitus perustuu pääosin veroluonteiseen maksuun, joka on riippumaton siitä, onko henkilö vakuutettu vai ei. Maksuun osallistuvat siis nekin, jotka eivät ole vakuutettuja. Etuudet on laissa tarkoin säädelty, ja toimeenpanosta vastaavat lukuisat työttömyyskassat. Kuten edellä jo todettiin, teoreettisesti tarkasteltuna ei olisi mahdotonta tuoda kilpailu myös tälle kentälle. Asiakkaat voisivat ilmoittaa omalle asiakasyhteisölleen, haluavatko he ansioturvan piiriin, ja sen jälkeen yhteisö kilpailuttaisi toimeenpanijoita keskenään. Mutta se on teoriaa, käytäntö on toista maata. Suurin osa kassoista on organisoitu ammattiliittojen kupeeseen, joten kilpailun suunnitteleminen tälle kentälle on tuomittu epäonnistumaan.

On kuitenkin sääli, jos työttömyys on jätettävä tarkastelun ulkopuolelle. Työttömyys ja työkyvyttömyys ovat usein lähellä toisiaan. Pitkittyessään työttömyys uhkaa muuttua sairauden kautta työkyvyttömyydeksi, ja toisin päin, pitkittyvän työttömyyden taustalla voi olla heikentynyt työkyky. Olisi eduksi, jos asiakasyhteisöllä olisi aito mielenkiinto myötävaikuttaa tähän prosessiin. Vähimmillään siihen päästään muuttamalla työttömyysturvan rahoitusta siten, että asiakasyhteisön kustannukset riippuvat asiakaskunnan työttömyysasteesta.

Lapsilisien, äitiysavustusten, työmarkkinatuen, toimeentulotuen perusosan ja asumistuen sekä näihin rinnastettavien sosiaaliavustusten maksaminen nojautuisi samoihin organisaatioihin kuin nykyisin. Jos rahoitus hoidettaisiin asiakasyhteisön kautta, se olisi omiaan selkeyttämään sosiaaliturvan kustannuksia. Kunnan vastuulle jäisi puh-

taasti harkinnanvarainen toimeentulotuki. Sitä ei olisi järkevää siirtää asiakasyhteisön ja samalla valtakunnallisen rahoituksen vastuulle. Harkinnassa on otettava huomioon niin paljon paikallisia näkökohtia, että paikallinen rahoitusvastuukin on perusteltua.

MIKÄ ON VALTION ROOLI?

Kuntien tehtävä saa uuden luonteen, mutta niin käy valtiollekin. Valtion tehtävä on laatia lakeja, ohjeita ja suosituksia sekä olla silmänä ja korvana kaikkialla seuratakseen, noudatetaanko niitä. Periaatteessa sama tehtävä säilyy, mutta tosiasiasa se suureksi osaksi korvautuu asiakkaiden toivomuksia kuuntelevan uuden järjestelmän ansiosta. Uudistuksen perimmäinen tarkoitushan on tuoda myös sosiaaliturvaan asiakasohjaus. Saadakseen asiakkaita yhteisön on osattava toimia niin, että ihmiset ovat sen järjestämiin palveluihin tyytyväisiä. Asiakasyhteisön listoilla on vaihtoehtoja. Siitä syystä palvelun tuottajien on otettava huomioon se, että asiakkaat voivat valita toisen palvelun.

Valtio säättää edelleen lait, ja niitä on kaikkien noudatettava. Tarvittaessa se voi antaa ohjeita ja suosituksia, mutta osa tästä käy tarpeettomaksi, koska asiakasyhteisö tekee parhaansa saadakseen hyvät käytännöt leviämään. Sen sijaan edelleen tarvitaan tutkimus- ja kehittämistyötä vaikuttavuuden ja tuottavuuden kohottamiseksi. Niin ikään on tarpeellista saada ajantasaista seurantatietoa, jotta yksiköiden toiminnan tuloksellisuutta voidaan vertailla ja varmistua palvelujen saatavuudesta.

Valtion näkökulmasta tarkasteltuna tärkeimmiksi neuvottelukumppaneiksi nousisivat asiakasyhteisöt. Niiden kautta toimintamallit siirtyvät kentälle. Asioiden tärkeyttä punnitessaan asiakasyhteisöt ottavat huomioon jäsentensä toivomukset. Jos asia koetaan todella hyödylliseksi, se siirtyy nykyistä paljon tehokkaammin kentälle. Tuottajien on kuunneltava asiakasyhteisöjen ääntä, jos aikovat pysyä listoilla tulevaisuudessakin.

Tuleeko asiakasyhteisöistä liian voimakkaita, häviääkö parlamentaarinen valta? Jos voidaan luottaa siihen, että yhteisöt edustavat asiak-

kaita, vallan uudelleen jakautuminen ei ole suuri ongelma. Nehän tarjoavat ihmiselle nykyistä paremman mahdollisuuden vaikuttaa palvelujen tasoon ja sisältöön. Mutta luonnollisesti sosiaaliturva on yhteydessä muuhun yhteiskuntapolitiikkaan ja on sovittava sen mitoitukseen.

On aivan oikein kysyä, tuleeko tässä valtio valtioon tai paremminkin valtioita valtioon. Nykyiseen verrattuna tilanne joka tapauksessa paranee. Sekään ei ole asukkaille onneksi, että palvelut ovat tehottomasti organisoituja, ja mikä ei ole asukkaille eduksi, tuskin on valtiollekaan eduksi. Samoin kuin totesin kunnan roolin muutoksesta, toteaisin valtionkin osalta. Sen on keskityttävä seuraamaan väestön hyvinvoinnin tilaa ja sen jälkeen puututtava strategisesti tärkeisiin asioihin. Nykyinen puuhaaminen mitä kirjavimpien toimeenpano-ongelmien kimpussa ei tuota hyvää tulosta. Uusi malli selkeyttää valtion roolia hyvinvointiyhteiskunnassa.

Valvontatehtäviä valtiolle jää edelleen. Esimerkiksi ammatinharjoittajien valvonta on valtion eikä asiakasyhteisön tehtävä. Samoin valtion on viime kädessä otettava kantaa siihen, onko toiminta ollut lain mukaista.

Lopuksi

MIKSI OTTAA RISKEJÄ, JOS ASIAT OVAT KUNNOSSA?

Suomalaista hyvinvointipolitiikkaa on arvioitu sen tulosten, panosten ja toimintatavan perusteella. Arviot ovat yleensä olleet myönteisiä tai erittäin myönteisiä. Miksi siis pitäisi ryhtyä suuriin hallinnollisiin järjestelyihin ja ottaa turhia riskejä? Mitä saavutetaan organisoimalla asiakkaille oma hankintakoneisto?

Lyhyesti kerrattuna tavoitellaan seuraavia etuja:

- Asiakas saa tuekseen organisaation, jonka intressinä on huolehtia siitä, että palvelut toimivat nopeasti ja asiakasta tyydyttävästi.

- Uusi organisaatio on osaava ostaja, joka saa tehokkuutta tuotantoon ja ennen kaikkea pakottaa sopimuksilla palvelujen tuottajat rationaaliseen kokonaiskonseptiin.
- Etujen ja rahoituksen yhteys selkiytyy, ja sen seurauksena asiakkaat punnitsevat hyötyjä ja kustannuksia aikaisempaa huolellisemmin.
- Valtio määrittelee edelleen lainsäädännön avulla sosiaaliturvan kattavuuden ja tason.
- Kunta keskittyy asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamiseen uudella ja aikaisempaa laajemmalla otteella.

Monet tehdyistä ratkaisuista ovat kulkeneet tähän suuntaan niin meillä kuin muualla. Rahoitusta on koetettu selkeyttää, kilpailu on tullut osaksi palvelujen hankintaa, ja kunnissa on pyritty erottamaan toisistaan tilaajan ja tuottajan roolit. Vanhastaan Suomessa on osuustoiminnalla vahvat perinteet niin kuluttajien kuin tuottajien intressien kokoamiseksi. Mutta tästä huolimatta ehdotus asettuu aivan omaan mittaluokkaansa. Mitään tällaisia järjestelyjä asiakkaiden intressien organisoimiseksi ei ole tehty missään. Voisimmeko me täällä pienessä Suomessa olla viisaampia kuin muut?

Olisi kevytmielistä väittää, ettei näin suureen järjestelyyn liity riskejä. Kustannuksia vähentää se, että uusi organisaatio pakottaa etsimään tehokkaimmat toimintamallit ja puuttuu poliittis-hallinnollista valvontaa tehokkaammin tuotannon epäkohtiin, mutta totta kai syntyy myös uusia kustannuksia. Viime kädessä merkittävin riski liittyy siihen, että etukäteen on vaikea varmasti tietää, miten uudet organisaatiot asemoivat itsensä asiakkaan ja rahoittajan väliin. Jos ne kilpailevat asiakkaista huolehtimalla asiakkaiden oikeuksien toteuttamisesta hyvin avokätisesti, maksut nousevat kohtuuttomasti. Jos ne asettuvat maksajan etujen vartijaksi, palvelujen laatu saattaa kärsiä. Organisaatioiden välinen kilpailu pitää huolta siitä, ettei äärimuotoihin ajauduta. Jos on kallis tai huono, saa ikävän maineen ja menettää asiakkaita.

Ymmärrän hyvin jokaista, joka sanoo, että ajatushan on aivan epärealistinen ja mahdoton. Kuuntelen kiinnostuneena muita tapoja

saada tehoa toimeenpanoon, herättää kustannustietoisuutta ja avata asiakkaalle mahdollisuus vaihtaa hyvinvointipalvelujen ja etujen järjestäjä, jos tulos ei miellytä. Yksityistäminen ei ole oikea vastaus. Yksinäisenä ratsastajana yksityisten hyvinvointipalvelujen ja etujen viidakossa asiakas on tuottajan armoilla sekä käyttäjänä että rahoittajana. Yhdysvaltojen kallis ja hajanainen terveydenhuolto on siitä puhutteleva esimerkki. Mutta uskon vaihtoehtoja olevan. Voidaan aivan hyvin epäillä kykyämme keksiä jotain hyvää, mitä muualla ei vielä ole, mutta vielä kummallisempaa on, jos sadan vuoden aikana syntynyt nykyinen järjestelmämme kaikessa kirjavuudessaan olisi lopullinen ja paras hyvinvointipolitiikan malli.

MISTÄ KAIKKI ALKOIKAAN?

Huomasimme aluksi, että vaikka Marx ja Smith olivat perin juurin eri mieltä tuotantovälineiden omistuksesta, molemmat pitivät valtiota vähintään epäilyttävänä. Marxinkin utopioissa valtion oli määrä lopulta hävitä. Heidän jälkeensä valtio on kasvanut aivan toisiin mittoihin. Niin valtavaa valtiokoneistoa he eivät voineet kuvitella pahimmissa unissaankaan. Valtio on kasvanut nimenomaan hyvinvoinnin edistämiseksi.

Tässäkään kirjoituksessa valtio ei lakkaa olemasta, mutta se asettuu selvästi taka-alalle ja eturiviin nousevat hyvinvointipolitiikan asiakas ja hänen hankintaorganisaationsa, asiakasyhteisö. Kansainvälistyvissä kehityksessä se on myös joustavampi etsimään asiakkaille yhteensopivia turvan muotoja valtion vaihtuessa. Se helpottaisi ensi askeleita kohti todella universaalia hyvinvointiratkaisua.

Paljon on jo tapahtunut. Kunnat ovat osoittaneet kiinnostusta tilaajan ja tuottajan roolin erotteluun ja oman toimintansa läpinäkyvyyden parantamiseen. On tarjottu ostoseteleitä ja on ulkoistettu palveluja. Tämä kaikki on tuonut jotain uutta, mutta se ei ole asettanut koko kenttää kilpailun jalostavan vaikutuksen alaiseksi, eikä ihme. Yksittäinen asiakas on aika orpo suurten koneistojen edessä, eikä kilpailuttaminen tahdo sujua aina kunniltakaan.

Tässä ei ole enää puhe yksityistämisestä ja sitä kautta syntyvästä kilpailuttamisesta. Nyt ei ajatella, että asiakkaalla on aikaa vertailla kaikkia palveluja keskenään ja sitten viisaasti valita niistä tehokkain ja laadukkain. Ei, tässä on haettu ratkaisua, joka pakottaa tuottajat tekemään parastaan kokonaiskonseptin toimivuuden parantamiseksi. Hankintaorganisaatiot ovat riittävän suuria tehdäkseen sen. Ne ovat asiakkaan asialla ja asettavat tuottajat syyniin siitä riippumatta, ovatko ne yksityisiä vai julkisia. Se olisi uusi ratkaisu hyvinvointipolitiikan johtamisvajeeseen.

Jokainen hiukankin sosiaaliturvan monimutkaisuutta tunteva tietää, että tämä herättää monia käytännön kysymyksiä. Niihin se onkin helppo kaataa. Mutta se ei poista nykyisen järjestelmän heikkouksia eikä pienennä siihen kohdistuvia uhkia. Kannattaa sittenkin miettiä vaihtoehtoja.

Kirjat, joihin tekstissä viitataan

- Diamond, Jared: Romahdus. Helsinki 2005.
Friedman, Thomas L.: The World Is Flat. New York 2005.
Grey, John: False Dawn. The Delusions of Global Capitalism. London 1998.
Kekkonen, Urho: Onko maallamme malttia vaurastua. Helsinki 1952.
Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo–Helsinki 1968.
Lehto, Markku: Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Vammala 2005.
Littunen, Yrjö: Sosiaalinen sidonnaisuus. Helsinki 1962.
Orwell, George: Nineteen eighty-four. New York 1949.
Sen, Amartya: Development as Freedom. Oxford 1999.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämmäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaisen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)



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

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

