

Joonas Rahkola

TEHOJA VAI KULUJA MARKKINOILTA?

Analyysi palvelujen tuotannosta

© Kirjoittajat ja Kalevi Sorsa -säätiö rs
Kansi ja ulkoasu: Harri Heikkilä
Taitto: Fredrik Bäck
Paino: WS Bookwell Oy Jyväskylä 2011
ISBN 978-952-5689-32-7 (nid.)
ISBN 978-952-5689-33-4 (pdf)

Julkaisu on osa Hyvät palvelut -projektia ja toteutettu
Osuuskunta Tradeka-yhtymän avustuksella.

Joonas Rahkola

TEHOJA VAI KULUJA MARKKINOILTA?

ANALYYSI PALVELUJEN TUOTANNOSTA

KALEVI SORSA -SÄÄTIÖN JULKAISUJA 3/2011



Sisällys

Esipuhe	6
Johdanto	8
1. Palvelut osana tulojen uudelleenjakostrategiaa	11
2. Yksityinen vai julkinen tuotanto?	19
3. Rahoitus	27
4. Yhteenveto	35

Esipuhe

Sosiaali- ja terveyspalvelut vaativat pikaista uudistamista. Sekä poliitikot että alan asiantuntijat pitävät palvelujen pirstaloitumista kestävämmänä. Palvelut tarvitsevat vision. Tätä pidemmälle konsensus ei kuitenkaan yllä. Kalevi Sorsa -säätiön vuonna 2008 käynnistyneen Hyvät palvelut -projektissa on selvitetty sosiaali- ja terveyspalveluiden tilaa, tarpeita ja tuotantoa sekä ennen kaikkea haettu konkreettisia ratkaisuja ja politiikkasuosituksia ongelmiin.

Julkiset palvelut ovat joutuneet puolustuskannalle. Etenkin julkinen palveluntuotanto esitetään toistuvasti kankeana, tehottomana, kalliina ja kansalaisten valinnan vapautta rajoittavana muinaisjäänteinä. Tilalle on tarjottu lähinnä erilaisia markkinavetoisia ratkaisuja, joissa vapaa kilpailu toisi kunnille säästöjä, ja joissa kansalainen muuttuisi asiakkaaksi, joka poimii itselleen sopivimmat palvelut valikoimasta. Vuonna 2010 ilmestyneet **Kimmo Lepon** kirjoittama *Kansan terveys on tahdon asia. Terveyspolitiikka ja -palvelut 2010-luvulle* ja **Pasi Aholan, Pentti Arajärven** ja **Aulikki Kananojan** toimittama *Yhteiset vai ostetut? Sosiaalipalvelut hyvinvoinnin ja osallisuuden tuottajina* osoittivat markkina-ajattelun sokeat pisteet sekä julkisen palveluntuotannon vahvuudet.

Koska pelkät humanit argumentit laadukkaiden palvelujen välttämättömyydestä eivät tunnu riittävän, projektin päätösjulkaisussa ekonomisti **Joonas Rahkola** jatkaa pohdintaa tarkastelemalla esiin nousseita ajatuksia taloudellisesta näkökulmasta. Toimivat sosiaali- ja terveyspalvelut eivät ole vain menoerä vaan taloudellisen kestävyuden edellytys. Hyvinvoivat ja työkykyiset kansalaiset ovat yhteiskunnalle tuottoisia myös rahassa mitattuna.

Tuloeroista ja eriarvoisuudesta keskusteltaessa palvelut sivuutetaan verotuksen ja tulonsiirtojen viedessä pääosan. On huomattava, että palvelut ovat tärkeä osa tulojen uudelleenjakoa ja vaikuttavat suoraan elintasoeroihin.

Tämä puheenvuoro pyrkii osaltaan edistämään sosiaali- ja terveystalouden kehittämistyötä kunnioittaen pohjoismaisen mallin erityispiirteitä: universalismia, tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja ihmisten vapautta. Kalevi Sorsa -säätiön puolesta haluan kiittää projektin aktiivisia ja asiantuntevia ohjausryhmäläisiä sekä erityisesti Osuuskunta Tradeka-yhtymää, jota ilman projektin toteuttaminen olisi ollut mahdotonta.

Helsingissä 29.4.2011

Elisa Lipponen
projektikoordinaattori

Johdanto

Tässä teoksessa kootaan yhteen Hyvät palvelut -projektin osana julkaistussa **Ahola, Arajärvi ja Kananoja** (toim.): *Yhteiset vai ostetut? – sosiaalipalvelut hyvinvoinnin ja osallisuuden tuottajina* -kirjassa esitettyjä ajatuksia sosiaalipalvelujen roolista ja niiden tuotannosta. Paikoin sivutaan myös terveyspalveluja. Niiden kohdalla on hyödynnetty samassa projektissa julkaistun **Kimmo Lepon** *Kansan terveys on tahdon asia* -kirjan ajatuksia. Tarkastelun paino on taloudellisissa näkökohdissa, erityisesti palvelujen rahoituksessa ja tuotantotavassa. Kyseessä ei ole kirjan yhteenveto, vaan tarkoitus on nostaa esille muutamia polttavimpia kysymyksiä. Tässä ei ole myöskään tarvetta mennä kovin syvälle minkään yksittäisen palvelun konkreettisiin kehittämistarpeisiin, koska niitä on käyty perusteellisesti läpi *Yhteiset vai ostetut* -kirjassa.

Tekstissä kursiivilla olevat nostot ovat lainauksia *Yhteiset vai ostetut* -kirjasta.

Ensimmäisessä luvussa käsitellään palvelujen roolia osana pohjoismaista yhteiskuntapolitiikkaa ja tulojen uudelleenjakostrategiaa. Luvussa käydään läpi mekansimeja, joiden kautta palvelut tasaavat tuloeroja sekä erityisesti nykyisten palvelujen ongelmia tulonjaon näkökulmasta.

Toisessa pääluvussa tarkastellaan palvelujen tuotantotapaa: kuinka yksityisen ja julkisen tuotannon toimintalogiikat poikkeavat toisistaan, ja mitä seurauksia sillä on palvelujen käyttäjän kannalta. Erityinen huomio on palvelujen tuotannon ja niiden yhteiskunnallisten päämäärien välisten yhteyksien tarkastelussa.

Kolmannessa luvussa käsitellään lyhyesti palvelujen rahoitusta. Luvussa tuodaan esiin kollektiivisen rahoituksen – eli verojen – hyödyt. Lisäksi käydään läpi niitä ongelmia, joita rahoitusvastuun siirtäminen kohti yksilöä tuottaa, erityisesti asiakasmaksujen ja palvelusetelien kohdalla.

1.



Palvelut osana tulojen uudelleenjakostrategiaa

Tuloerot ovat Suomessa kasvaneet viimeisen viidentoista vuoden aikana merkittävästi, ja kehityksen seurauksena sosiaalinen eriarvoisuus on lisääntynyt. Kun vuonna 1995 vain 7 % eli köyhyysrajan alapuolella, vuonna 2009 vastaava luku oli 13 %.¹ Kasvaneet tuloerot ovat alkaneet saada laajaa poliittista huomiota, ja yhä useampi haluaisi kääntää kehityksen suunnan. Tässä luvussa käyn läpi tuloeroja tuottavia tekijöitä ja keinoja, joilla tuloeroja voidaan pienentää. Erityinen huomio on palveluissa.

Tuloerojen suuruus riippuu oleellisesti kolmesta seikasta: ensinnäkin siitä, kuinka moni saa tuotannontekijätuloja eli ansio- tai pääomatuloja. Toiseksi siitä, kuinka ansio- ja pääomatulot ovat jakautuneet niiden saajille. Kolmanneksi tuloerot riippuvat siitä, kuinka tuloja jaetaan uudelleen verojen ja tulonsiirtojen avulla.

VEROT JA SOSIAALIETUUKSET EIVÄT YKSIN RIITÄ

Kun tuloerojen kaventamisesta puhutaan, huomio keskittyy useimmiten verojen ja tulonsiirtojen kautta tapahtuvaan tulojen uudelleenjakoon. Ne kaventavatkin tuloeroja merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2008 tuotannon-

¹ Köyhyysrajana 60 % mediaanitulosta. Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilasto.

tekijätulojen gini-kerroin² oli 0,46. Tämä kerroin kuvaa siis sitä, millaiset tuloerot olisivat, jos ei olisi ollenkaan veroja tai sosiaalietuuksia. Verojen ja tulonsiirtojen jälkeen gini-kerroin oli 0,27, joten verojen ja etuuksien tuloja tasaava vaikutus on oleellinen. Euromääräisesti suurimmat tuloeroja tasaavat verot ja etuudet ovat valtion ansiotulovero ja kunnallisvero, työeläkkeet, kansaneläkkeet, työttömyysturva, sairausvakuutuksen päivärahat ja toimeentulotuki. Muiden vero- ja etuusjärjestelmien kautta tapahtuva uudelleenjako on makrotason tarkastelussa vähäistä sen vuoksi, että niiden kautta siirtyy vähemmän rahaa yksilöiltä toisille. Tämä ei tietenkään tarkoita, että muut järjestelmät olisivat yhteiskunnalliselta merkitykseltään vähäisiä.

Tulonsiirtojen heikkeneminen suhteessa ansiotasoon ja verojärjestelmän tuloja tasaavan vaikutuksen pieneneminen ovat myötävaikuttaneet tuloerojen kasvuun 1990-luvun puolivälistä lähtien. Poliittikkajohtopäätös tästä on, että tuloerojen kaventamiseksi tulonsiirtoja on parannettava ja verotuksen progressiivisuutta lisättävä.

Tasaista tulonjakoa ei kuitenkaan saavuteta pelkästään verotuksen ja tulonsiirtojen avulla. Esimerkiksi tulonsiirtojen parantamisessa keskustelu pyörii vahvasti perusturvan parantamisen ympärillä. 100 euron korotus kaikkeen perusturvaan kuitenkin alentaisi gini-kerrointa reilusti alle 0,02:lla, eli yksin sen avulla tuloerot kaventuisivat vain vähän. Tämä ei toki tarkoita, että perusturvan korotus olisi jotenkin vähämerkityksellistä. Perusturvan taso on nykyisellään liian alhainen vähimmäisistäkin päivittäismenoista selviytymiseen, joten sen korotus helpottaisi kaikkein köyhimpien ahdinkoa. Siksi perusturvaa on korotettava.

Verotuksessa puhutaan ansiotuloveron progression lisäämisestä ja progression tuomisesta pääomatuloveroon. Näillä tulonjakoon voidaan vaikuttaa helposti, mutta makrotasolla tuloeroja alentava vaikutus jää niissäkin vähäiseksi. Esimerkiksi pääomatuloveron tuotto oli vuonna 2009 noin 1,5 miljardia euroa, kun taas kansantulo oli 179 miljardia. Näin ollen radikaalillakaan pääomatuloveron kiristyksellä ei saavuteta makrotasolla merkittävää tuloerojen

Perusturvan taso on nykyisellään liian alhainen.

² Gini-kerroin mittaa tulonjaon tasaisuutta. Mitä pienempi kerroin on, sitä tasaisempi on tulonjako. Jos kerroin on 0, tulot ovat jakautuneet täysin tasaisesti ja jos se on 1, yksi ihminen saa kaikki yhteiskunnan tulot.

kaventumista. Oikeudenmukaisuussyistä pääomatuloja tulisi toki verottaa nykyistä kireämmin ja progressiivisesti.

ON PUUTUTTAVA TUOTANNONTEKIJÄTULOJEN JAKAUTUMISEEN

Jos nykyisessä tilanteessa halutaan pienentää tuloeroja, tehokkainta olisi puuttua tuotannontekijätulojen eli palkkojen ja pääomatulojen jakautumiseen. Ensinnäkin on huolehdittava, että palkkaerot pysyvät pieninä. Siinä on Suomessa onnistuttu hyvin: vuosikymmeniä harjoitetun solidaarisen palkkapolitiikan seurauksena palkkajakauma on meillä kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen tasainen.

Lisäksi on huolehdittava, että funktionaalinen tulonjako, eli tuotannontekijätulojen jakautuminen palkka- ja pääomatuloihin, on kohtuullinen. Viimeisen viidentoista vuoden aikana tapahtunut tuloerojen kasvu selittyy merkittävältä osin juuri funktionaalisen tulonjaon muutoksella: pääomatulojen osuus kansantulosta on kasvanut, ja palkkojen osuus laskenut. Koska pääomatulot kohdistuvat voimakkaasti kaikkein suurituloisimmille, niiden osuuden kasvu lisää tuloeroja. Pääomatulojen osuus kansantulosta on kasvanut lähes kaikkialla teollisuusmaissa. Muutoksen taustalla on palkansaajien neuvotteluvoiman heikkeneminen talouden globalisaation myötä ja toisaalta kaikkialla harjoitettu samansuuntainen veropolitiikka. Suomessa erityisen suuri vaikutus näyttäisi olleen vuoden 1993 verouudistuksella, jossa ansio- ja pääomatulojen verotus eriytettiin toisistaan.

Kun vero- ja tulonsiirtojärjestelmät tasaavat tuloja riittävästi, ja palkka- ja pääomatulot ovat jakautuneet tasaisesti niiden saajille, tuloerojen kaventamiseen jää vielä yksi keino. On huolehdittava, että mahdollisimman moni ansaitsee tuotannontekijätuloja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ihmiset käyvät töissä, eikä heidän tarvitse turvautua tulonsiirtoihin. Työllistyminen lisää työttömän tuloja paljon enemmän kuin työttömyysturvan parannukset, joten tuloerojen kaventamisen näkökulmasta tärkeintä on saada kaikki työkykyiset ja -ikäiset mukaan työelämään. Juuri tässä palvelujen rooli on keskeinen. Palveluilla voidaan vaikuttaa ihmisen mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla.

On huolehdittava, että palkkaerot pysyvät pieninä.

PALVELUT JA TULOEROT

Palveluilla voidaan vaikuttaa siis siihen, että mahdollisimman moni saisi toimeentulonsa työstä. Kun ensisijainen toimeentulon lähde on työstä saatava tulo, riippuvuus tulonsiirroista on vähäisempää ja siten myös tuloerot ovat pienemmät.

Sosiaali- ja terveystalvet tasoittavat oikein toimiessaan koko väestön tulohankkimismahdollisuuksia pitämällä kansalaisten työkyvystä huolta, ehkäisemällä työmarkkinoilta syrjäytymistä, auttamalla työmarkkinoiden ulkopuolella olevia ihmisiä takaisin työhön ja tekemällä työssä käynnin mahdolliseksi perheen molemmille tai ainoalle aikuiselle. Laadukkailla ja tasa-arvoisilla koulutuspalveluilla taataan kaikille kansalaisille tasavertaiset mahdollisuudet työmarkkinoilla pärjäämiseen ja tulojen hankkimiseen. Palvelujen tulee mahdollistaa ihmisen itsenäinen toimintakyky yhteiskunnassa.

Palvelujen tulee mahdollistaa ihmisen itsenäinen toimintakyky yhteiskunnassa.

Hyvinvointipalvelujen näkeminen osana tulojen uudelleenjakostrategiaa on taloudellisesti tehokasta: pelkän vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kautta tapahtuvalla uudelleenjaolla katsotaan olevan haitallisia kannustinvaikutuksia työn tarjontaan ja kysyntään. Julkisten palvelujen avulla näitä ongelmia voidaan lieventää. Ensinnäkin julkiset palvelut itsessään ovat työvoimavaltaisia, mikä lisää työvoiman kysyntää suoraan. Toiseksi useat julkiset palvelut, kuten päivähoito, ovat työn tarjontaa täydentäviä ja sitä lisääviä.

Paitsi että palvelujen avulla voidaan suoraan puuttua tuloerojen syihin, ne tasoittavat elintasoeroja myös sitä kautta, että ne itse asiassa pienentävät tuloeroista johtuvaa epätasa-arvoa: mitä laajemmin yksilöt voivat julkisten palvelujen kautta tyydyttää tarpeitaan markkinoiden ulkopuolella, sitä vähemmän käytettävissä olevalla tulolla on merkitystä.

Tasa-arvoinen koulutus luo perustan yhteiskunnan jäsenenä toimimiseen. Lasten ja nuorten kohdalla koulutus toimii Suomessa kohtuullisen laadukkaasti. Suurin ongelma on, että merkittävä osa nuorista ei saa riittävää pohjakoulutusta: edelleen yli 10 % ikäluokasta jää vaille toisen asteen koulutusta. Tämä on se ryhmä, jonka työmarkkina-asema jää pysyvästi heikoksi ja jolle muut sosiaaliset ongelmat voimakkaasti keskittyvät myös myöhemmin elämässä. Kouluttautumisen liian varhaiseen päättymiseen vaikuttavat usein perheen sosiaaliset ja muut ongelmat, minkä seurauksena heikko sosioeko-

nominen asema periytyy helposti sukupolvelta toiselle. Näiden ongelmien tunnistamisessa myös päivähoiton rooli on aivan oleellinen, ja sen asemaa perheiden kasvatustyön tukena tulisi vahvistaa.

Puutteellisen koulutuksen aiheuttamat ongelmat on periaatteessa helppo korjata: huolehditaan, että kaikki saavat vähintään toisen asteen koulutuksen. Pelkkä yleissivistävä koulu ei anna riittäviä valmiuksia selvitä nykyisillä työmarkkinoilla. Tavallinen koulumuotoinen opiskelu ei kuitenkaan sovi kaikille, joten kaikkien kouluttaminen toisella asteella vaatii nykyistä enemmän erilaisten ihmisten tarpeisiin räätälöityjä opiskelumuotoja, esimerkiksi työpajatyypistä toimintaa. Pelkät poliitikkojen suosimat ”koulutustakuut” ja riittävät määrät aloituspaikkoja eivät riitä, vaan on huolehdittava, että kaikilla on myös todellinen mahdollisuus selviytyä opinnoistaan. Jos koulunkäynnin ongelmien taustalla on muita sosiaalisia ongelmia, niitä on hoidettava samanaikaisesti.

Kaikkien palvelujen päätavoitteena ei ole eikä tarvitse olla tulojen uudelleenjakoa. Esimerkiksi vanhuspalvelujen tavoite on yksinkertaisesti turvata mahdollisuudet ihmisarvoiseen elämään. Sivistyneen yhteiskunnan on tarjottava kaikille jäsenilleen ihmisarvoiset elinolosuhteet, jolloin palvelujen ainut tavoite ei tietenkään voi olla pelkkä työmarkkinavalmiuksien parantaminen.

PALVELUJEN ON JOUSTETTAVA

Ihminen ei ole palvelujärjestelmän kohde tai passiivinen asiakas, jolle tyydytään vain tarjoamaan sitä, mitä järjestelmä sattuu tuottamaan. Pahimmillaan palvelujen käyttäjäksi päätenyt kansalainen kokee arkipäivänsä jatkuvana taisteluna byrokratian rattaissa, jolloin on epäonnistuttu täysin tavoitteessa lisätä ihmisen itsenäistä toimintakykyä. Palvelujen tarjonnassa ja tuotannossa tulisi näkyä nykyistä vahvemmin ne yhteiskunnalliset päämäärät, joita varten palvelut ovat olemassa. Pyrkimyksen sosiaalisen osallisuuden vahvistamiseen tulisi näkyä nykyistä vahvemmin kaikissa sosiaalipalveluissa.

Palvelutarpeiden määrittely tapahtuu liian myöhään ja liian viranomaisvetoisesti vasta siinä vaiheessa, kun tarve palveluille on jo suuri. Pahimmillaan sosiaalipalvelujen asiakkaaksi joudutaan siinä vaiheessa, kun erilaiset ongelmat, kuten sosiaalisen toimintakyvyn puutteet tai päihde- tai mielen-

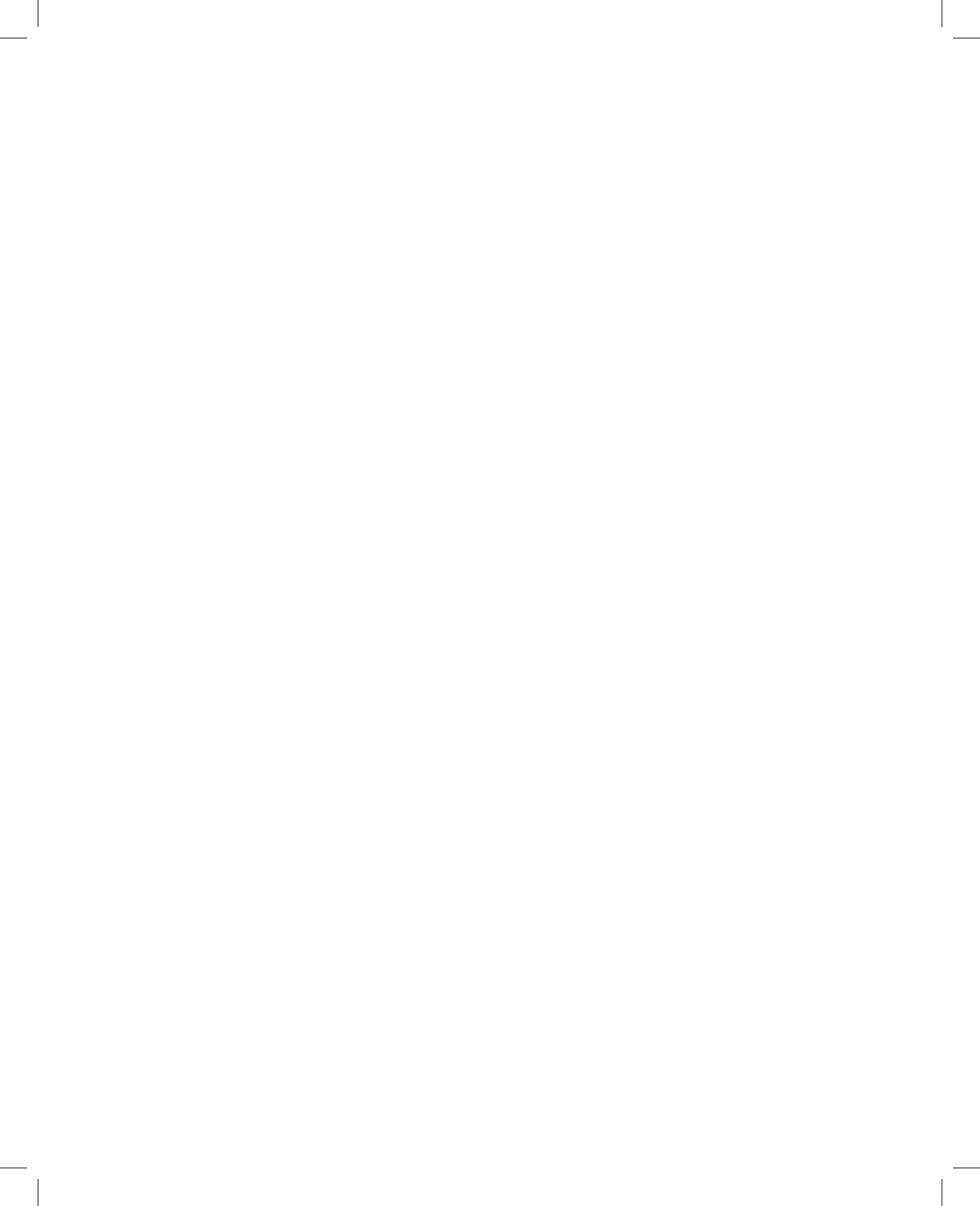
terveysongelmat, ovat kärjistyneet ja kietoutuneet monimutkaisiksi kokonaisuuksiksi. Tällöin mahdollisuudet ihmisen elämäntilanteen parantamiseen ovat oleellisesti heikommät, kuin jos ongelmiin olisi puututtu ajoissa. Näin mahdollisuudet sosiaalisen liikkuvuuden edistämiseen heikentyvät.

Erityisesti työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisyssä ja varhaisessa ongelmiin puuttumisessa palvelut eivät nykyisellään toimi niin hyvin kuin pitäisi: liian usein palvelut astuvat mukaan kuvioihin vasta silloin, kun ongelmat ovat jo kärjistyneet ja kehittyneet pitkälle. Tämä koskee sekä terveydellisiä että sosiaalisia ongelmia. Ennaltaehkäisyssä on onnistuttava nykyistä paremmin.

Tätä taustaa vasten keskeinen ratkaisua vaativa ongelma on se, kuinka palveluja tarvitsevat ihmiset tavoitetaan ajoissa, ja kuinka he pääsevät tarvitsemansa palvelun piiriin sujuvasti. Palvelujärjestelmän on kyettävä joustamaan ihmisten tarpeiden mukaan eikä toisinpäin.

Sosiaalityötä on suunnattava sellaisiin ihmisiin, joilla on taloudellisten ongelmien lisäksi työllistymistä haittaavia sosiaalisia ongelmia. Ihmisten on päästävä palvelujen piiriin niin varhaisessa vaiheessa, että nämä ongelmat eivät muodosta pysyviä esteitä työelämään osallistumiselle. 1990-luvulta alkaen on tullut suosituksi edistää työllistymistä erilaisten aktiivitoimien avulla, joihin ihmisiä on kannustettu lähinnä sanktioiden uhalla. Ajatus taustalla on hyvä, mutta käytännössä pakkoaktivointi ei ole osoittautunut kovinkaan toimivaksi. Toimenpiteiden laatu on ollut mitä sattuu, ja niiden todellinen työllistymistä edistävä vaikutus on jäänyt usein heikoksi. Pakkoaktivoinnin kohteeksi joutuneet ihmiset kokevat toimet usein nöyryyttävinä. Pahimmillaan tämä passivoi ihmisiä ja heikentää heidän luottamustaan yhteiskuntaan, kun elämä alkaa näyttytyä pakotettuna byrokraattien pillien mukaan tanssimisena.

Pakkoaktivoinnin kohteeksi joutuneet ihmiset kokevat toimet usein nöyryyttävinä.



2.



Yksityinen vai julkinen tuotanto?

Julkisen vallan palvelut näyttävät hajoavan, kun palveluja antavat entistä useammin yksityiset palveluntuottajat.

Vastuu hajautuu eri tahoille, rahoitusperusta muuttuu ja palveluntuottajan velvollisuuksien perusta vaihtelee, vaikka palvelu on käyttäjälle yksi kokonaisuus.

Julkisten palvelujen yksityistä tuotantoa ja kilpailutusta perustellaan useimmiten tehokkuussyillä. Pelkkiä lyhyen aikavälin tuotantokustannuksia ja laatu-tekijöitä – joista huomio on usein korostuneesti edellisessä – tarkastellen palveluiden yksityinen tuotanto voi joskus näyttää julkista paremmalta. Mitään yleispätevää kokemusta julkisen tai yksityisen palvelutuotannon paremmuudesta tai tehokkuudesta ei kuitenkaan ole. Molemmista on sekä hyviä että huonoja kokemuksia. Palvelun käyttäjän kannalta on yleensä yhdentekevää, onko palvelun tuottanut julkinen vai yksityinen tuottaja.

Palvelujen kilpailuttamisessa ongelmana on niiden pirstaloituminen. Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen vaativat palvelujen selkeän tuotteistamisen. Jos ihmisen palvelutarve on moninainen, eikä yksittäinen palvelutuote vastaa riittävällä tavalla tarpeisiin, syntyy ongelmia. Kun palvelut järjestyvät ennalta selkeästi ja tarkasti määriteltyjen tuotteiden kautta, mahdollisuudet pitkäjänteiseen ja kokonaisvaltaiseen palveluun heikkenevät. Palveluketjut katkeavat, ja kokonaisvastuu hämärtyy. Ihmisen auttaminen tilanteessa, jossa mikään tuotteistettu palvelu ei istu hänen elämäntilanteeseensa, voi olla hankalaa. Tämän tyyppisiä ongelmia esiintyy toki ilman palvelujen ulkoistamisiakin,

koska kyllä myös julkinen sektori osaa tuottaa erinäisiä järjettömyyksiä palvelukokonaisuuksissaan.

Palvelujen tuotteistaminen, kilpailuttaminen ja ulkoistaminen on hallinnollisesti raskasta. Julkisen tuotannon yksityistämistä toisinaan perustellaan byrokratian vähentämisellä, mutta todellisuudessa yksityiseen tuotantoon siirtyminen on päinvastoin lisännyt palvelujen tuotantoon liittyvää hallintoa. Ostosopimusten teko, kilpailutukset ja niihin liittyvät oikeudenkäynnit ja yksityisten tuottajien toiminnan valvonta vaativat sellaista hallintoa, jota julkisessa tuotannossa ei tarvita. Pahimmillaan myös palvelun käyttäjän kohtaama byrokratia on kasvanut.

Ulkoistamiset ja erilaiset tilaaja-tuottajamallit vaativat paljon osaamista tilaajaorganisaatioilta. Palvelujen tilaajalla on oltava täydellinen informaatio ostettavien palvelujen sisällöstä ja laadusta. Jos näin ei ole, päädytään ostamaan sikaa säkissä. Liian usein kuntien tai niiden yhteenliittymien tilaaja-osaaminen on puutteellista, jolloin tulee välttämättä vastaan ikäviä yllätyksiä.

Kun yksityistä tuotantoa perustellaan sen edullisuudella julkiseen tuotantoon verrattuna, edullisuutta tarkastellaan usein hyvin suppeasti. Jonkin tietyn hetken kustannukset eivät kerro mitään siitä, miten ne eri toimijoilla pidemmällä aikavälillä kehittyvät. Tämä voidaan ratkaista tekemällä hankintasopimukset vain lyhyeksi ajaksi, mikä mahdollistaa tilanteen uudelleentarkastelun sen mahdollisesti muuttuessa, mutta tällöin hävitään ennustettavuudessa ja vakaudessa, ja palvelujen tuottamisesta tulee tempoilevaa ja epävarmaa. Se puolestaan on haitallista useimmiten kaikille osapuolille. Samalla palvelujen pirstaloitumiseen liittyvät ongelmat kasvavat.

Kun julkinen sektori käyttää yksityisiä palveluntarjoajia, hajautumiseen liittyvät ongelmat voidaan välttää pitkäaikaiseen kumppanuuteen perustuvalla yhteistyöllä. Pitkäaikaisista yhteistyösuhteista on hyviä kokemuksia, eikä yksityisen tuotannon aina tarvitse tarkoittaa kokonaisuuksien hajoamista.

Sen lisäksi, että pyritään ottamaan huomioon, mikä on vaikuttavaa ja tehokasta, joudutaan puhumaan myös siitä, mikä on hyvää ja oikein.

Palvelujen ja niiden tuotannon kehittämisessä on viime kädessä kyse poliittisista valinnoista. Kaikki lienevät yhtä mieltä siitä, että palvelujen tuotannossa on pyrittävä laadukkaiden palvelujen tuottamiseen mahdollisimman edullisella tavalla. Se, miten nämä tavoitteet saavutetaan, ei kuitenkaan ole

Hajautumiseen liittyvät ongelmat voidaan välttää pitkäaikaiseen kumppanuuteen perustuvalla yhteistyöllä.

tekninen kysymys, johon olisi olemassa joitain oikeita vastauksia. Tämä unohtuu usein palvelujen tuotannosta käytävässä keskustelussa.

Palvelujen tuotannon kehittämiseen liittyy suuria intressejä, joista monet ovat toisilleen vastakkaisia. Se, miten palveluja kehitetään, vaikuttaa suoraan palvelujen käyttäjiin, niitä tuottaviin työntekijöihin, yksityisiin yrityksiin ja moniin muihin. Erilaisten intressiryhmien tarpeita ja tavoitteita tulisi arvioida nykyistä huolellisemmin. Useimmiten palvelujen tuotannon kehittämiseen tähtäävien ehdotusten taustalla on jonkin intressiryhmän tarpeet. Tämän asian tiedostaminen on tärkeää. On turha väitellä jonkin menettelytavan paremmuudesta tai huonommuudesta, jos sen taustalla olevia intressejä ei tunnisteta.

Kun erilaiset intressit on tiedostettu, palvelujen kehittämisessä ytimeen on nostettava niiden käyttäjien tarpeet ja ne yhteiskunnalliset tavoitteet, joihin palvelujen avulla pyritään. Muut intressit ovat toissijaisia. Palvelujen tuotantoa ei tule esimerkiksi alistaa elinkeinopolitiikan instrumentiksi. Monista yksittäisistä ehdotuksista on toki vaikea arvioida, kenen intressiä ne lopulta palvelevat.

VOITONTAVOITTELU JA YHTEISKUNNALLISET PÄÄMÄÄRÄT

Julkisen toiminnan perusta ja oikeutus on yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin edistäminen palveluilla ja muilla etuuksilla.

Julkinen valta voi itsekin toimeenpanna tarvittavat kustannussäästöt ja toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisen.

Palvelujen uudistamisessa on pidettävä mielessä niiden olemassaolon tarkoitus ja ne yhteiskunnalliset lopputulokset, jotka palvelujen avulla halutaan saavuttaa. Uudistusten toimintalogiikka on rakennettava tämän mukaan, eikä sitä voida kopioida mistä sattuu.

Viimeisen noin kahdenkymmenen vuoden aikana palveluja on Suomessa kehitetty vahvasti yritysmaailmasta ja liikkeenjohdosta lainattujen oppien mukaan. Palvelujen tehokkaampaan tuotantoon on pyritty eriyttämällä niiden tuotantoa ja tilaamista, mikä on myös mahdollistanut tuotannon yksityistä-

*Huomio kiinnittyy
helposti väärin
asioihin ja palvelujen
sosiaalinen luonne
ja yhteiskunnal-
linen rooli jäävät liian
vähälle huomiolle.*

misen. Julkisessa tuotannossa tehokkaampaan resurssien hyödyntämiseen on pyritty kopioimalla mikrotason kannustinrakenteita yritysmaailmasta. Nämä toimintatavat ovat muotoutuneet palvelemaan täysin erilaisia tarkoituksia kuin mihin julkinen sektori pyrkii. Kun yksityiseltä sektorilta lainattuja toimintamalleja ja mittareita käytetään julkisen sektorin uudistamisen lähtökohtana, huomio kiinnittyy helposti väärin asioihin ja palvelujen sosiaalinen luonne ja yhteiskunnallinen rooli jäävät liian vähälle huomiolle. Tällöin julkisen sektorin rooli sille omalaatuisten päämäärien tavoittelijana hämärtyy, ja sosiaalinen asiantuntemus joutuu väistymään yritysmaailmasta lainattujen oppien tieltä.

Yksityisen ja julkisen tuotannon toimintalogiikat poikkeavat perustavanlaatuisesti toisistaan. Oleellinen kysymys on, mikä tuotantotoimintaa todella motivoi. Yksityisellä sektorilla se on lähes aina voiton tavoittelu. Ellei niitä sosiaalisia päämääriä, joihin palveluilla pyritään, saada osaksi yritysten voittofunktiota, nämä päämäärät jäävät pääsääntöisesti yrityksessä tapahtuvan päätöksenteon ulkopuolelle. Julkisen sektorin ja yritysten välisiä sopimuksia on hyvin vaikea rakentaa sellaisiksi, että niihin saadaan mukaan tavoitteet, joihin yhteiskunta palvelujen kautta pyrkii.

Kun huomio on voitontavoittelussa, keskitytään liian helposti pelkkien kustannusten minimointiin ja voiton maksimointiin, jolloin kvalitatiiviset ominaisuudet (kuten laatu) jäävät liian vähälle huomiolle. Tämä on syytä pitää mielessä palveluntuotantotapoja pohdittaessa: kaikissa olosuhteissa on huolehdittava, että valittu tuotantotapa on sopusoinnussa palveluille asetettujen laatuvaatimusten ja laajempien yhteiskunnallisten päämäärien kanssa. Laadunvalvontaan liittyvät kustannukset ovat helposti suuret.

Hyvä yksittäinen esimerkki tästä on päiväkotien ruokahuolto: erityisesti useissa suurissa kaupungeissa sitä on ulkoistettu yksityiselle sektorille kustannustehokkuuden nimissä. Kustannukset ovat usein alentuneet, mutta se on tapahtunut laadun kustannuksella. Julkisuudessakin on ollut esillä useita tapauksia, joissa ruoka on päiväkodeista jatkuvasti loppunut kesken, se ei ole ollut sitä mitä on tilattu ja sen laatu on selvästi heikentynyt. Tällainen tehokkuuden lisääminen olisi onnistunut varmasti ilman ulkoistamistakin – vaikka toki kustannusten minimointi laadun kustannuksella onnistunee paremmin voittoa tavoitteelta yritykseltä.

Vaikka laatua on käytännössä vaikea tuoda osaksi yritysten päätöksenteoa edes huolellisesti laadittujen ostosopimusten avulla, julkisten palvelujen yksityistä tuotantoa perustellaan usein laadulla. Ovathan esimerkiksi yksityisten lääkäriasemien odotustilat usein miellyttävämpiä kuin terveyskeskusten vastaavat. Todellisuudessa saavutettava laatu ei ole kummankaan tuottajasektorin leimallinen ominaisuus, vaan se riippuu siitä, että käytössä on riittävä määrä osaavia ihmisiä ja resursseja. Niitä voi olla kummalla sektorilla tahansa.

Todellisuudessa saavutettava laatu ei ole kummankaan tuottajasektorin leimallinen ominaisuus.

PALVELUT VOITONTEKOAUTOMAATTINA

Kilpailuttamisen ja yksityistämisen uhka palveluille voi olla, että koko ala järjestetään ja hinnoitellaan sellaiseksi, että pitkäjänteinen, solidaarinen ja yhteistä parasta katsova menettely on mahdotonta. Silloin siirrymme ahneuden markkinoille, vaikka tarvitsemme vastuullista yhteisten palvelujen tuottamista.

Jotta palvelujen yksityistämisestä ja markkinaistamisesta voitaisiin saada niistä teoriassa saatavissa oleva hyöty, markkinoilla on oltava riittävä määrä tuottajia. Muutoin todellista kilpailua ja siitä saatavia hyötyjä ei synny. Koko sen ajan, kun yksityisen sektorin roolia palveluntuotannossa on lisätty, tässä on kuljettu paradoksaalisesti toiseen suuntaan: palveluntuotantomarkkinat ovat ajautuneet yhä harvempien toimijoiden käsiin. Näin on tapahtunut erityisesti sellaisissa maissa, joissa markkinaistamisessa on menty Suomea pidemmälle. Esimerkiksi Ruotsissa hoivamarkkinat ovat voimakkaasti keskittyneet vain muutaman toimijan käsiin. Pienyritysten ja yhdistysten asema näyttää heikentyneen, ja palveluntuotannosta huolehtivat yhä vahvemmin suuryritykset. Myös institutionaalisten pääomasijoittajien rooli palveluntuotantomarkkinoilla on kasvanut. Kun tiedostetaan niiden korkeat vaatimukset sijoitetun pääoman tuotolle, julkisen sektorin rooli muuttuu helposti sosiaalisten päämäärien tavoittelijasta kohti sijoittajille voittoa tuottavaa automaattia.

Palveluntuotantomarkkinat ovat ajautuneet yhä harvempien toimijoiden käsiin.

Palveluntuotantoa on jossain määrin siirretty myös voittoa tavoittelemattomille yhdistyksille erityisesti esimerkiksi vanhusten ja vammaisten hoidossa. Yhdistykset eivät ole suoraan verrattavissa yrityksiin, koska niiden toimintalogiikka ja tavoitteet eivät perustu voiton tavoitteluun, vaan ne ovat usein

olemassa jonkin yhteiskunnallisen päämäärän saavuttamiseksi tai joidenkin erityisryhmien auttamiseksi. Tällöin palvelujen sosiaalinen luonne on niiden toimintaa ensisijaisesti määrittävä tekijä. Kun tämä yhdistyy usein vahvaan asiantuntemukseen, yhdistykset sopivat yleensä hyvin palveluntuottajiksi.

Palvelujen tuotannon yksityistäminen mahdollistaa voittojen tavoittelun helposti toteutettavissa palvelusuoritteissa. Tätä kutsutaan kermankuorinnaksi. Yksityistäminen on helpointa tuottavimmissa, helposti määriteltävissä ja helpoimmin organisoitavissa palveluissa. Niissä syntyvien virheiden korjaaminen jää aina lopulta julkisen sektorin vastuulle sen jälkeen, kun yksityinen tuottaja on joka tapauksessa kuitannut niistä voittonsa. Ennaltaehkäisy, komplikaatioiden hoito, raskaat erityispalvelut ja kriisivalmiuden ylläpito on yksityistetyissäkin palveluissa aina julkisen vallan vastuulla. Niiden erillinen ylläpitäminen tulee usein kalliiksi ja organisoinniltaan hankalaksi.

TUOTANTOTAPA JA OIKEUSTURVA

Julkinen ja yksityinen toiminta johtavat kovin erilaiseen toimintatapaan silloin, kun palvelun käyttäjä ei ole tyytyväinen tai muutoin samaa mieltä palveluntuottajan kanssa.

Yksityisessä toiminnassa lainvastaisen menettelyn rajat tulevat vastaan varsin myöhään, joissakin tapauksissa vasta heitteillepanossa tai lahjonnassa.

Ongelmatilanteissa yksilön asema ja lain tarjoama suoja ovat vahvempia silloin, kun palvelu on tuotettu julkisesti. Julkisen sektorin toimintaa säädellään laeilla yksityiskohtaisesti. Säätelyn tavoitteena on ennakkollisen oikeusturvan vahvistaminen, mielivallan estäminen, asianmukaisten ja asiantuntevien menettelytapojen vahvistaminen ja korruption estäminen. Niin ikään jälkikäteisestä oikeusturvasta ja siihen liittyvistä menettelyistä on säädetty tarkasti. Paikoin tarkka juridinen säättely tuntuu tosin tarpeettomalta byrokralialta.

Yksityisessä tuotannossa tällainen säättely on oleellisesti vähäisempää. Parhaimmillaan tämä voi tarkoittaa palvelun käyttäjän näkökulmasta sujuvampia käytäntöjä, mutta erityisesti ongelmatilanteissa yksilön turva voi jäädä heikommaksi ja avun saaminen ongelmiin voi olla vaikeampaa. Yksityisen toi-

minnan vähäisempi säätely voi merkitä heikompaa yhdenvertaisuutta ja myös laajempia väärinkäytön mahdollisuuksia.

Yksityinen ja julkinen tuotanto poikkeavat toisistaan läpinäkyvyyden ja avoimuuden osalta. Tällä hetkellä julkiselta tuottajalta vaaditaan suurempaa avoimuutta toiminnassaan kuin yksityiseltä. Julkisella sektorilla kaikki kustannukset ja taloudenpito on julkista. Yksityisten tuottajien toiminnalta vaadittu avoimuus on sen sijaan huomattavasti rajoitetumpaa, eikä niillä ole velvollisuutta saati motivaatiota tehdä julkisesti yksityiskohtaista selkoa taloudenpidostaan. Ero on tärkeä palvelujen demokraattisen kontrollin kannalta. Toisinaan palvelutuotannon ulkoistamista kuitenkin perustellaan juuri läpinäkyvyydellä: kun jokin yksittäinen palvelu hankitaan ostopalveluna, saadaan palvelun todelliset kustannukset läpinäkyväksi ja samoin saadaan täsmällisesti selville, mistä maksetaan ja kuinka paljon. Kustannusten selvittämisen ja palvelun tuotanto- tai ostotavan välillä ei kuitenkaan ole mitään yhteyttä: koska kaikki julkisen sektorin taloudenpito on julkista, palvelujen kustannusrakenteen selvittäminen onnistuu myös ilman ulkoistamista.

Yksityisten tuottajien toiminnalta vaadittu avoimuus on sen sijaan huomattavasti rajoitetumpaa.

3.



Rahoitus

On tärkeä pitää yllä pohjoismaista ajatusta universaalista järjestelmästä, joka pitää kaikki lainsäädännön piirissä olevat henkilöt mukana potentiaalisina käyttäjinä eikä siirry erityispalveluihin kuin niissä tilanteissa, joissa yleinen järjestelmä ei voi kattaa erityistarpeita.

Palveluiden varsinainen tarkoitus, yksilöiden toimintamahdollisuuksien ja hyvinvoinnin lisääminen, on pidettävä mielessä. Talous ja rahoitus ovat aina alisteisia toiminnalle.

Palvelujen rahoitus voidaan järjestää joko verojen, julkisen sosiaalivakuutuksen tai yksityisten vakuutusten kautta. Julkisesti rahoitetut palvelut voidaan tuottaa joko yksityisesti tai julkisesti.

Pohjoismaisessa mallissa palvelut rahoitetaan verovaroin, ja ne ovat universaaleja. Kaikki maksavat ja kaikki hyötyvät. Periaate on osoittautunut taloudellisesti tehokkaaksi: Pohjoismaissa julkiset palvelut ovat pääsääntöisesti laadukkaita ja kattavia, ja niiden tuottamiin hyötyihin nähden ne saadaan järjestettyä melko edullisesti. Palvelujen laatu ja universaalius ovat myös niiden saaman laajan poliittisen tuen edellytys.

Polttavimpia rahoituskysymykset ovat tällä hetkellä terveydenhuollossa. Monikanavaisen rahoituksen ongelmat tunnustetaan laajasti. Taloudellisesti tehokkain ja selkein lopputulos saavutetaan, kun julkiset palvelut rahoitetaan yhtä kanavaa pitkin julkisesti ja yksityiset palvelut yksityisesti ilman julkista tukea. Näyttäisi siltä, että julkisessa rahoituksessa verot ovat tehokkain tapa

Julkiset palvelut rahoitetaan yhtä kanavaa pitkin julkisesti ja yksityiset palvelut yksityisesti ilman julkista tukea.

rahoituksen hoitamiseen ja siten parempia kuin esimerkiksi erilaiset julkiset vakuutusmaksupohjaiset mallit.

Verorahoitteisissa palveluissa kustannukset on helpompi pitää kurissa kuin vakuutusperusteisissa järjestelmissä. Näin sen vuoksi, että palvelujen tarjonnan kontrolli on verorahoitteisessa mallissa helpompaa, kun julkinen valta voi suoraan säädellä tarjontaa. Vakuutusperusteisissa malleissa kontrolli on vaikeampaa, ja sitä voidaan harjoittaa vain yksilön valinnanmahdollisuuksia säätellessä. Tuloksena on silloin helposti byrokraattisesti hankala järjestelmä, joka ei lopulta edes onnistu kustannusten kurissa pitämisessä kovinkaan hyvin. Paras esimerkki tästä on Yhdysvaltain yksityisiin vakuutuksiin perustuva terveydenhuolto, joka tulee äärimmäisen kalliiksi julkisiin järjestelmiin verrattuna. Samalla merkittävällä osalla väestöstä ei ole ennen uusimpia reformeja ollut lainkaan pääsyä terveydenhuollon piiriin. Samat kustannusten paisumiseen liittyvät ongelmat näkyvät jossain määrin myös keskieuropalaisissa, pakollisiin vakuutuksiin perustuvissa järjestelmissä. Näyttäisi siltä, että verorahoitteiset järjestelmät pystyvät tuottamaan kelvolliset lopputulokset kaikkein edullisimmin.

Yhteinen vastuu antaa itse kullekin mahdollisuudet silloinkin, kun elämäntilanne on vaikea

Rahoituskeskustelussa on ollut esillä malleja, joissa rahoitusvastuuta siirrettäisiin entistä enemmän yksilöille erilaisten hoitovakuutuksien tai yksilöllisten tilien kautta. Sellaiset mallit siirtäisivät vastuuta pois julkiselta sektorilta ja lisääisivät ihmisten riippuvuutta markkinoista ja lähipiiristään, mikä lisääisi palvelujen käyttöön liittyvää epätasa-arvoa. Tämä romuttaisi sosiaaliturvan vakuutusluonnetta ja olisi suoraan ristiriidassa pohjoismaisen mallin menestyksestä tuottavien mekanismien kanssa. Yksilölliset tilit eivät sellaisenaan sisällä riskienjakamismekanismeja. Pohjoismainen malli perustuu siihen, että kustannuksista vastataan yhteisesti ja riskit sattuvat kenelle sattuvat ilman, että riskejä kokeneet ihmiset joutuvat kantamaan niiden kustannuksia kohtuuttomasti. Periaate on osoittautunut taloudellisesti ja sosiaalisesti tehokkaaksi, ja siitä on syytä pitää kiinni. Yksilölliset tilit olisivat askel juuri päinvastaiseen suuntaan.

Monikanavaisuuteen liittyvistä ongelmista ei päästä eroon pelkästään yhteen rahoitusinstrumenttiin (eli veroihin) siirtymällä. Sen lisäksi on huolehdittava, että samankin julkisen toimijan eri hallinnonalojen ja budjettimomenttien väliset rajat eivät estä palvelujen sujuvuutta. Millekään julkisen sektorin toimijalle ei missään tilanteessa pitäisi olla kannattavaa pallotella ihmisiä ja kustannuksia itseltään toisten hallinnonalojen tai yksiköiden vastuulle. Verorahoitteen julkisen sektorin sisällä ongelmallisimpia ovat valtion ja kuntien vastuiden rajat, jotka toisinaan estävätärkevien palvelukokonaisuuksien rakentamista. Esimerkiksi valtiollisen TE-hallinnon ja kunnallisten sosiaali- ja terveystalveluiden yhteistyön olisi syytä toimia paljon nykyistä paremmin ihmisen työmarkkinavalmiuksia parantavissa palvelukokonaisuuksissa.

ASIAKASMAKSUT

Maksu ei saa olla esteenä palvelujen käyttämiselle.

Palvelujen tasa-arvoisen saatavuuden ja niihin hakeutumisen näkökulmasta erityisen tärkeää on käyttäjien palveluista niiden käyttöhetkellä maksamat maksut. Suomessa asiakasmaksujen osuus sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksessa on suuri verrattuna muihin Pohjoismaihin. Vuonna 2009 asiakasmaksuilla kerättiin lähes 1,5 miljardia euroa, ja niillä rahoitettiin hieman yli 7 % kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuksista.³ Suhteessa palveluntuotannon kustannuksiin maksut ovat suurimmat päivähoitossa ja kotitalveluissa, pienimmät erikoissairaanhoidossa.

Asiakasmaksujen julkilausuttuna politiikkatavoitteena on rahoittaa järjestettyjä palveluja ja toisaalta ohjata palvelujen käyttöä. Molemmat tavoitteet ovat jokseenkin ongelmallisia.

Todellisuudessa asiakasmaksujen osuus palvelujen rahoituksessa jää vähäiseksi. Vaikka asiakasmaksut kattavat yli 7 % palvelujen tuotannon kustannuksista, ne eivät pienennä julkisen sektorin rahoitusosuutta vastaavasti. Kaikkein köyhimmät saavat maksunsa toimeentulotukena. Asiakasmaksut otetaan huomioon vammais- ja hoitoetuksissa niihin oikeuttavina kustannuksina,

Vaikka asiakasmaksut kattavat yli 7 % palvelujen tuotannon kustannuksista, ne eivät pienennä julkisen sektorin rahoitusosuutta vastaavasti.

³ Lähde: Kuntaliitto.

jolloin palvelumaksut tulevat osittain Kelan maksettaviksi. Asiakasmaksujen myötä raha vain liikkuu julkisen sektorin eri osilta ja budjettien momenteilta toisille ilman, että julkisen sektorin rahoitusvastuu pienenee kerättyjä maksuja vastaavalla osuudella.

Asiakasmaksujen käyttäminen ohjauskeinona on jokseenkin kyseenalaista. Tavoitehan on silloin vähentää palvelujen käyttöä. Tämä lisää väistämättä palvelujen käyttöön liittyvää epätasa-arvoa: maksut kohdistuvat kipeimmin pienituloisiin ja voivat pahimmillaan estää palvelujen piiriin hakeutumisen. Suurempituloisilla maksujen ohjaava rooli jää pieneksi. Tämä koskee lähinnä tasasuuruksia ja jossain määrin myös tulosidonnaisia maksuja, joita käytetään erityisesti terveydenhuollossa, laitoshoidossa ja kotona annettavissa palveluissa. On olemassa näyttöä siitä, että palvelumaksut todella viivästyttävät hoitoon hakeutumista ja siten lopulta lisäävät kustannuksia. Maksut näyttävät myös myötävaikuttavan vahvasti väestöryhmien välisiin terveyseroihin.

PALVELUSETELIT

Avuton sosiaalipalvelujen käyttäjä tai hätääntynyt potilas tuskin on valistunut keskivertokuluttaja. Nämä henkilöthän ovat nykyisin valmiita usein valitsemaan mitä hyvänsä uskomushoitoa.

Yksilö hakee markkinoilta palvelun jopa riippumatta kyvystä arvioida näitä palveluja.

Palveluseteleitä on perusteltu valinnanvapauden lisäämisellä ja toisaalta kilpailun kautta syntyvillä tehokkuushyödyillä. Periaatteessa nämä ovat hyviä tavoitteita: miksi pakottaa ihmiset käyttämään jotain tiettyä julkisen vallan päättämää palvelua, kun he voisivat aivan hyvin tehdä tämän päätöksen itse? Todellisuudessa palvelusetelien tuoma valinnanvapaus voi jäädä näennäiseksi.

Valinnanvapaus on harhaa, jos palvelun käyttäjällä ei ole riittäviä edellytyksiä valintojen tekemiseen. Tavallisen ihmisen voi olla vaikeaa saada informaatiota eri palveluntuottajien palvelujen todellisesta sisällöstä tai laadusta. Aidosti relevantti informaatio palvelusta selviää usein vasta silloin, kun pal-

Aidosti relevantti informaatio palvelusta selviää usein vasta silloin, kun palvelua käytetään.

velua käytetään. Tällaisessa tilanteessa valinta voikin olla pelkkää arpomista. Jos käy huono arpaonni, valinnasta voi olla vaikeaa päästä jälkikäteen eroon.

Erityisen ongelmallista palvelujen valinta on silloin, kun sen joutuu tekemään heikossa kunnossa oleva ihminen. Jos hänellä ei ole tukenaan päteviä sukulaisia tai muita läheisiä, palvelun valinta tuottaa lähinnä lisää vaivaa jo valmiiksi hankalassa tilanteessa. Valinnanvapaudesta voikin tulla valinnan pakko ja byrokraattista pakkopullaa.

Käytössä olevissa palvelusetelijärjestelmissä ongelmat eivät onneksi voi kehittyä näin pitkälle, koska setelistä on mahdollisuus kieltäytyä, jolloin kunnan on järjestettävä palvelut. Tämä vaikuttaa jokseenkin tehottomalta. Kunta tarjoaa palveluseteliä, mutta samalla sen on ylläpidettävä vaihtoehtoista palvelujärjestelmää.

Palvelusetelien myötä kilpailutukseen liittyvä vastuu siirretään palvelun käyttäjälle. Kun palveluja kilpailuttavien kuntienkin on paikoin ollut hankalaa selvittää tästä vastuusta, on selvää, että kaikki palvelujen käyttäjät eivät voi selvittää siitä yhtään paremmin. Pahimmillaan palvelusetelillä saadaan lisättyä palvelun käyttäjän vaivaa ja hänen kohtaamaansa byrokratiaa.

Demokraattisen yhteiskunnan perustavana ajatuksena on yksilön vapaus, joka kuuluu kaikille.

Käsitys valinnanvapaudesta on melko suppea, jos valinnanvapauden katsotaan tarkoittavan sitä, että voi valita, kuka jonkin yksittäisen palvelun tuottaa. Itse palvelut ovat olemassa sitä varten, että niiden avulla vapautta voidaan lisätä niille, joilla sitä on vähän. Samalla autetaan kantamaan vastuuta. Vapauden supistaminen tuottajan valinnan vapaudeksi hämärtää tämän perustavanlaatuisen lähtökohdan.

Palvelusetelijärjestelmä kaataa rahoituksen logiikan päälaelleen.

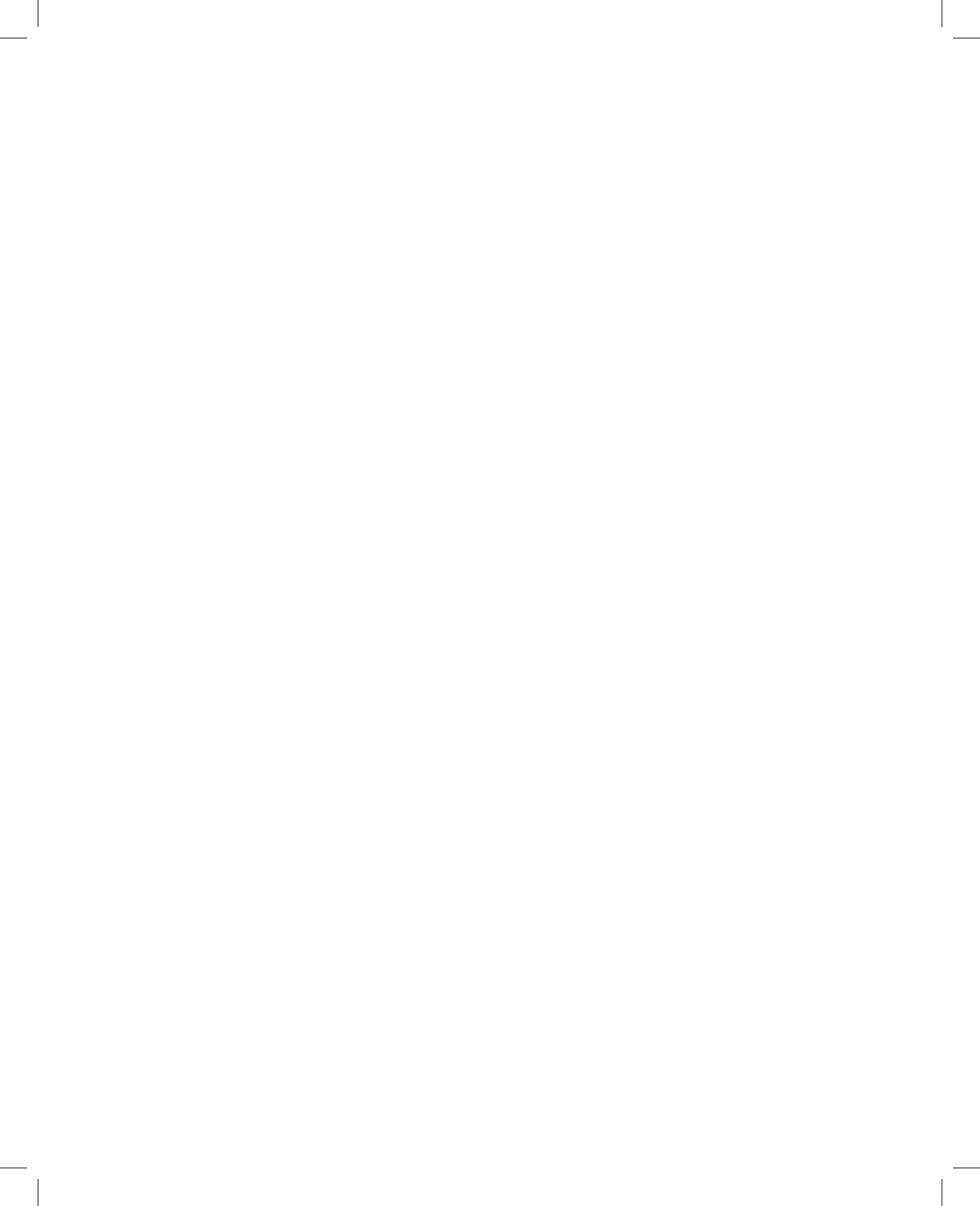
Julkisten palvelujen maksulogiikka toimii siten, että yksilön maksamille maksuille on säädetty yläraja, jonka jälkeen julkinen valta vastaa kustannuksista. Tällä on pyritty takaamaan tasa-arvoinen pääsy palvelujen piiriin ja samalla on taattu kaikille tosiasialliset mahdollisuudet käyttää palvelua tarpeidensa

Setelijärjestelmä romuttaa palvelumaksuissa käytössä olevat maksukatot.

mukaan. Palveluseteli toimii juuri päinvastoin: julkinen valta maksaa palvelusta tietyn osuuden, ja palvelun käyttäjän osuus määräytyy todellisen kustannuksen ja setelin arvon erotuksena. Samalla setelijärjestelmä romuttaa palvelumaksuissa käytössä olevat maksukatot. On selvää, että setelijärjestelmä vähentää tasa-arvoa palvelujen käytössä ja saatavuudessa. Setelit ovat askel kohti kollektiivisen hyvinvointivastuun murenemistä.

Palvelujen rahoituksen monikanavaisuus koetaan yleisesti ongelmaksi, erityisesti terveystaloudessa. Palvelusetelit ovat käytännössä yksi kanava lisää tähän valmiiseen sekamelskaan. Käytännössä palvelusetelit ovat lähellä yksityisen sairaanhoidon sairausvakuutuskorvauksia. On analysoitava huolellisesti, halutaanko vielä yksi järjestelmä, jossa julkisia varoja käytetään yksityisen hoidon tukemiseen.

Palvelusetelien käytön myötä julkinen valta voi tosiasiallisesti alkaa luistaa lakisääteisistä velvoitteistaan. Julkista vastuuta on helppo kaventaa, kun setelin arvon annetaan alentua suhteessa sillä hankittavien palvelujen hintoihin. Pidemmällä aikavälillä on vaarana, että palvelusetelien myötä palvelujen käyttö polarisoituu: palveluseteleistä tulee yksityisen hoidon subventiota niille, joilla yksityisiin palveluihin on varaa. Julkiset palvelut jäävät niille, joilla ei ole muuhun varaa, mikä puolestaan heikentää poliittista kiinnostusta ylläpitää laadukkaita julkisia palveluja.



4.



Yhteenveto

Laajat julkiset hyvinvointipalvelut ovat keskeinen osa pohjoismaista hyvinvointimallia. Palvelut edistävät taloudellista tehokkuutta lisäämällä ja suunnitelmalla uudelleen markkinoiden käytössä olevia tuotannon tekijöitä. Samalla ne edistävät sosiaalista oikeudenmukaisuutta mahdollistamalla kaikkien kansalaisten täysivaltaista toimimista yhteiskunnassa. Oikein toimiessaan julkiset palvelut parantavat koko väestön tulonhankkimismahdollisuuksia pitämällä kansalaisten työkyvystä huolta, ehkäisemällä työmarkkinoilta syrjäytymistä ja auttamalla työmarkkinoiden ulkopuolella olevia ihmisiä takaisin työhön. Lisäksi palvelut takaavat kaikille kansalaisille tasa-arvoiset mahdollisuudet tyydyttää perustarpeitaan markkinoiden ulkopuolella. Näiden päämäärien nykyistä parempi saavuttaminen on oltava keskeisin palvelujen uudistamista ohjaava periaate.

Palvelujen uudistamisesta käytävässä keskustelussa käyttäjät ja palvelujen yhteiskunnalliset päämäärät jäävät usein liian vähälle huomiolle. Sen seurauksena palveluja on kehitetty järjestelmälähtöisesti yksityiseltä sektorilta lainattujen oppien mukaan. Julkisten palvelujen toimintalogiikassa nämä opit pätevät usein huonosti, jolloin uudistukset ovat jääneet liiaksi hallinnolliseksi puuhasteluksi, palvelukokonaisuudet ovat pirstaloituneet ja kokonaisuudet ovat jääneet epäselviksi. Käyttäjälle tämä näyttyy pahimmillaan taisteluna kankeita byrokraattisia koneistoja vastaan.

Tätä taustaa vasten palveluita on kehitettävä nykyistä joustavammiksi ja käyttäjälähtöisemmäksi. Kansalainen ei ole passiivinen asiakas, jolle tarjotaan sitä, mitä järjestelmä sattuu tuottamaan, vaan kansalaisen tarpeiden on mää-

Oikein toimiessaan julkiset palvelut parantavat koko väestön tulonhankkimismahdollisuuksia pitämällä kansalaisten työkyvystä huolta.

rättävä se, millaiset palvelut hänelle räätälöidään. Tämä on hankalaa tiukasti tuotteistetussa palveluntuotannossa, jossa eri palvelujen tuotannosta vastaavat monet eri toimijat. Pahimmillaan palvelun käyttäjän oikeusturvakin joutuu koetukselle.

Palvelujen tuotantotavalla on väliä. Julkista ja yksityistä tuotantoa ohjaavat täysin erilaiset tavoitteet. Aina on huolehdittava, että valittu tuotantotapa on sopuoinnussa palvelulle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden kanssa. Eri tuotantomuotojen taustalla olevat poliittiset ja muut intressit on tunnistettava ja otettava keskeiseksi osaksi palvelujen tuotantotavan valintaa.







