

Palvelussitoumukset julkishallinnon modernisaation välineenä

Riitta Haverinen

ABSTRACT

The article deals with the discourse and practice of Charters in British and Finnish social service context. The charters transform into Finnish application as local and voluntary policy options. The charters have not been adopted in Sweden as means for public sector modernisation. In Finland the adoption of local charters has been cool-headed and somewhat scarce. At the moment local social service charters have been introduced in the target and operation program 2000-2003 by the Ministry of Social Welfare and Health. The social welfare and health care target and operation program addresses the charters as options in developing the services with the feed-back of the citizens. An interesting new agenda is the workfare discussion dealing with the rights and responsibilities of the service users. The workfare agenda seems to become topical with the introduction active social policy.

JOHDANTO

Palvelusitoumukset ovat toistaiseksi olleet käytännön sovelluksina varsin vähän esillä Suomessa. Palvelusitoumuksista on käyty tutkijakeskustelua ja muokattu suomalainen malli (VM 1997). Nyt sosiaali- ja terveystieteiden talous- ja toteuttamissuunnitelmassa 2000-2003 esitetään palvelusitoumuskäytäntöjen lisäämistä. Palvelusitoumusten käyttömahdollisuuksia saat-taisi löytyä meilläkin, mikäli tämä väline otetaan viisaasti käyttöön.

Palvelusitoumukset ovat kunnan tai palvelu-organisaation laatimia kirjallisia sitoumuksia saatavilla olevista palveluista, palvelujen saamisen ehdoista ja palvelujen saamisen määräajoista. Niihin voidaan liittää myös sanktioita, mikäli annetuista sitoumuksista ei voida pitää kiinni. Tämä onkin yksi palvelusitoumusten kriittinen ja uskotavuuteen liittyvä avainkohta.

Chartereihin (palvelusitoumukset) liittyvää keskustelua on käyty runsaasti Isossa-Britanniassa.

Ruotsissa palvelusitoumuksia ei ole esitelty, vaan edetty laadun parantamisen keinoin. Ruotsin valtiovarainministeriön julkishallinto-osasto on käynnistänyt laadun parantamishjelman (1998) tiedotuksen tehostamisen keinoin. Vaikka palvelusitoumuksia ei ole vielä esitelty Ruotsissa, laadun parantamisen toimintaohjelmassa on samoja yleisiä julkishallinnon modernisaation painotuksia, kuten kansalaisten oikeus palvelujen asiakkaina ja veronmaksajina vaatia hyvää palvelun laatua.

Palvelusitoumukset liittyvät laajempaan julkishallinnon modernisaatioon, joka kokoaa erilaisia keskenään osin ristiriitaisia pyrkimyksiä. Kyse on hallinnon kehittämisestä tehokkaammaksi, kansalaisresponsiivisemmäksi ja toimivammaksi mm. yksityisten yritysten toimintatapoja omaksumalla. Sosiaalipalveluissa tällöin kyse on ainakin tehokkuuden ja asiakaslähtöisyyden yhteensovittamisesta tilanteesta, missä resurssien rajallisuus vaatii uusia keinoja.

Iso-Britanniassa talouden ehdoilla toteutettu julkishallinnon modernisaatio on johtanut sosiaalipalvelujen laajaan markkinoistamiseen, mikä on vaatinut tasapainottajakseen kansalaisten oikeuksia korostavia chartereita. Ruotsissa on palveluja markkinoistettu jo 1990-luvun alusta. Meillä palvelujärjestelmän kehittämiskorostuksissa tehokkuuden rinnalla kansalaisresponsiivisuus ja asiakaslähtöisyys ovat avainsanoja, mutta talouden tehostamisessa on valittu hyvin erilaisia keinoja paikallisesti. Näistä palvelusitoumukset ovat yksi väline.

Tämän artikkelin tavoitteena on pohtia palvelusitoumusten mahdollisuuksia niiden soveltamisen konteksteissa, missä niihin liitettiin sekä tehostamisen vaatimus että sosiaalipoliittiset tavoitteet. Palvelusitoumusten mahdollisuuksia tarkastellaan sekä englantilaisen ja suomalaisen tutkijakeskustelun avulla että kolmen tutkitun paikallisen tapauksen pohjalta. Valituissa tapauksissa palvelusitoumusajattelua on sovellettu käytäntöön. Paikallistapaukset tulevat kolmesta maasta, Suomesta, Ruotsista ja Englannista.

Teoreettisemman kirjallisuuden ja paikallisten tapausten reflektio tuo esille julkishallinnon modernisaation ja sosiaalipoliittiset valinnat sekä palvelusitoumusten paikan tässä kontekstissa. Suomalaista paikallista tutkimuskohdetta peilataan kahteen paikalliseen tapaukseen Ruotsista ja Englannista. Tätä kautta on asetettu kysymys, voivatko paikalliset palvelusitoumukset olla väline tehokkuuden ja legitimitetin yhteensovittamisessa meillä.

CHARTEREIDEN PAIKANTAMINEN

Pääministeri John Majorin Citizen's Charter (1991) liitettiin palvelujen markkinoistamisen tasa-painottajaksi ja tueksi. Citizen's Charter ja siihen liittyvä hallinnon kehittämissuunnitelma meni aiempia palvelutason nostamista tavoitteita reformeja pidemmälle. Tarkoituksena oli korjata 1980-luvun voimakkaan kilpailuttamisen ylilyön- tejä. Tavoitteena oli tehokkuuden lisääminen, kustannussäästöjen aikaansaaminen ja priorisointi sekä julkispalvelujen responsiivisuuden lisääminen vastaamaan tavallisten ihmisten tarpeisiin.

Chattereihin on kohdistunut sekä mielenkiintoa että kritiikkiä. Suomessa palvelusitoumusten käyttöönottoa on puolustanut mm. Krister Ståhlberg (1994), joka on nähnyt palvelusitoumukset siirtymänä kansalaisläheisempään hallintokulttuuriin. Ruotsissa on palvelusitoumusten sijaan edetty laadun parantamisen korostuksiin. Laadun parantamissuunnitelmassa (1998) on samoja teemoja kuten kansalaisten oikeus vaatia hyvää palvelun laatua palvelujen asiakkaina ja veronmaksajina. Tästä syystä virastojen tulisi tehdä palvelusitoumukset ja antaa realistiset lupaukset palvelujen laatustandardeista (Kuutti-niemi & Virtanen, 1998, 37-38).

Citizen's Charterissa ja muissa Ison-Britannian valtakunnallisesti tuotetuissa chattereissa on kyse sopimuksesta valtion ja palvelujen käyttäjän ja tarvisijan välillä. Kyse on hallinnollisista, ei lakiin perustuvista takeista. Charter-ajattelu korostaa yksilöiden valinnan oikeuksia ja laatua, oikeutta tietoon ja asian uuteen käsittelyyn. Pääministerin toimiston keskusjohtoinen tavoiteasettelu asetti ministeröille ja valtion viranomaisille vaatimuksen täsmentää kansalaisten palvelustandardit. Sitoumus voitiin ilmaista palautteena tai odotusajana. Olennaista on

kompensointi, ellei palvelulupauksia kyetä täyttämään. (Puoskari, 1994.)

Citizen's Charterin odotettiin lisäävän virkamiesten sitoutumista työhönsä. Charterissa määritellään korvausmuodot, joihin kansalainen on oikeutettu ja valituskanavat sekä saatavissa olevat kompensoitiot, jos tavoitteita ei saavuteta. Chattereissa julkisen palvelun tuottaja sitoutuu antamiinsa lupauksiin palvelujen laadusta ja määrästä. Näin palvelun tuottajat asettavat palveluilleen ennalta julkisesti määriteltävät standardit, jotta kansalaiset tietävät, millaista palvelua he voivat sitoumuksen nojautuen saada. Standardien toteutumista seurataan ja tulokset julkistetaan (Nurmi, 1998, 12). Citizen's Charterin lisäksi Englannissa on yli 40 erilaista valtakunnallista kansalaisen charteria (esim. Rail Passenger's Charter, Patient's Charter, Parent's Charter).

Citizen's Charter tiivistyy kuuteen kohtaan: 1) standardit, 2) tiedotus ja avoimuus, 3) valinnanvara ja konsultaatio, 4) ystävällisyys ja avuliaisuus, 5) asioiden korjaaminen ja 6) vastine rahalle. Citizen's Charterin mukaan palveluista tulee julkaista eksplisiittiset laatukriteerit ja standardit, jotka tulee täyttää. Palvelujen odotusajasta voidaan asettaa tavoite. Tiedotuksen tehostamisella ja avoimuuden lisäämisellä pyritään kansalaisresponsiivisempaan hallintoon. Tarkoitus on tiedottaa selkeästi kansalaisille tarjolla olevista palveluista, palvelujen antamisen tavasta, hinnasta ja vastuuhenkilöistä sekä laatustandardeista. Tarkoituksena on valinnanmahdollisuuden tarjoaminen aina, kun se on tarkoituksenmukaisesti toteutettavissa. Konsultaatiota esitettiin käyttöön otettavaksi eri osapuolten kuulemisen tapana. Kansalaisresponsiivisuuden parantamiseksi korostettiin palvelujen käyttäjien palautteen kokoamista ja sen hyväksikäyttöä päätöksenteossa. Laatu edellytettiin määriteltävän selkeinä laatustandardeina. Jotta kansalaiset tietävät standardeista ja valitusmahdollisuuksista heille annetut toimintaohjeet korostuvat tiedotuksen ohella. Näin pyritään kuluttaja-kansalaisen palautejärjestelmän kehittämiseen. Vastine rahalle -tavoite korostaa kansalaista veronmaksajana. (Puoskari, 1994; Nurmi, 1998, 12; Cabinet Office, 1991, 5) Hallitus asetti valitustyöryhmän kehittämään parhaita kansalaisten valitusten käsittelyjärjestelmiä. Genie Turtonin mukaan (1996, 61-62) hyvä valitusjärjestelmä toimii organisaatioiden palvelujen parantamisessa.

Chattereiden käytäntöön soveltamisessa pal-

velujen tarvitsija ja asiakas -käsitteillä on merkitystä. Hasenfeldin ja tutkijakumppaneiden (1987, 402-403) mukaan asiakastyypit voidaan jakaa viranomaisen ja hakijan valinnanvapauden alan suhteen. Puhuttaessa kuluttajasta ihmisen valinnanvapaus on suuri, puhuttaessa asiakkaasta ja hoidokista se on pieni. Palvelujen käyttäjä-ostajan (customer) kannalta hakijan valta on suuri, samoin viranomaisen harkinta. Palvelujen hakijan suojeleminen muuttuu ongelmallisemmaksi, mikä on merkittävä julkisten palvelujen oikeutuksen säilymiselle ja resurssille.

Chandlerin (1996a, 3) mukaan Citizen's Charter -ajattelussa keskeistä oli julkispalvelujen parempien standardien aikaansaaminen yksityistämällä ja sopimusmenettelyllä. Charterit nähtiin välineeksi varmistaa tehokkuus niissä palveluissa, joita ei voitu välittömästi yksityistää. Ministeriöt veloitettiin kirjoittamaan chartereita palveluista, jotka vaikuttavat suoraan kansalaisiin. Tämän lisäksi pääministerin alainen Charter-yksikkö rohkaisi paikallisia viranomaisia ja puolijulkisia elimiä luomaan omia chartereita.

John Kingdomin (1996, 7-21) mukaan pääministeri Major tavoitti ajan hengen Citizen's Charter -aloitteessaan. 1980-luvulla tutkijoiden kiinnostus kohdistui keskusteluun kansalaisuudesta, yhteisön jäsenyydestä sekä hallitsijoiden ja hallittavien suhteesta. Tämä keskustelu heijastaa arvolausumia yhteiskunnan ja valtion tarkoituksesta. Kansalaisuuden olemus on kyvyssä osallistua poliittiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään tasa-arvoisena muiden kanssa. Tässä mielessä charter liittyy keskusteluun individualistisesta itseintressistä suhteesta laajempaan hyvään.

Dunshiren (1993, 1994) mukaan chartereiden tulisi olla palvelun käyttäjän tai kuluttajien chartereita, koska niiden filosofinen perusta on liberaali individualismi ja sopimusoikeudet. Kansalaisuus ei ole vain valtion ja kansalaisen suhde, vaan myös yhteisön velvollisuuksia sisältävä jäsenyys. Toiseksi, charterit tuovat exit- vaihtoehtoja (Albert Hirschmanin käsite, 1970). Howard Elcock (1996, 27-33) kiinnittää huomiota kansalaisten velvollisuuksiin osallistua ja totella valtiota, jolla on oikeus antaa vaatimuksia palvelujen hankinnasta markkinamekanismin kautta. Yksittäinen kansalainen voi joutua konfliktiin erilaisten asiakas-, äänestäjä- ja veronmaksajarooliensa välillä. Tällaisten konfliktien ratkaisuvastuu on järjestelmällä, ei yksittäisellä kansa-

laisella.

Paikallishallinnon tehtävänä on rikastuttaa paikallista demokratiaa palvelujen tuottamisen lisäksi korostaa Thomson (1992). Hän muistuttaa aiemmista paikallischartereista paikallisdemokratian välineinä joissain kunnissa. Mm. Yorkissa ja Irlingtonissa oli jo aiemmin annettu sitoumuksia kirjastojen aukioloajoista ja katujen puhtaanaapidosta, joten chartereiden lupausten ajatus sinänsä ei ollut uusi.

Chartereiden antamista julkishallinnon eri sektoreilla on puolustettu oikeasuuntaisena mutta riittämättömänä (Dunshire, 1994; Bynoe, 1998) ja kritisoitu (Coote 1992; Plant, 1992; Calligan, 1992; Doyle & Harding, 1992; Thomson, 1992; Dunshire, 1994; Pollitt, 1994). Tutkittua tietoa charterien käytännöstä on toistaiseksi varsin vähän (poikkeuksena Beale & Pollitt, 1994).

Blairin hallitus (1997) jatkoi charterpolitiikkaa korostaen paikallisten chartereiden merkitystä ja paikantamalla charterit ihmisten tarpeiden, palautemekanismin ja resurssien yhteensovittamiseen organisaatioiden kustannustehokkuutta lisättäessä. Nyt valtakunnallisia chartereita alettiin korostaa miniminä, minkä alle ei voida paikallisesti mennä. Paikallisten charteiden valmistelua tukeva opas (Local Charter Guide 1997) painottaa organisaatioiden suorituskykyä tavoitteiden sijaan. Nyt asiakasresponsiivisuus, sosiaalipalvelujen tulokselliset ja paikallisen demokratian merkitys sekä ihmisten osallistaminen nähdään sosiaalipalvelujen modernisoimisessa keskeisinä.

CHARTEREIHIN KOHDISTUVASTA KRITIIKISTÄ

Andrew Dunshire (1994, 95) liittää Citizen's Charterin massiiviseen yksityistämiseen, New Public Managementiin ja demokraattisen paikallisen itsehallinnon eroosioon. Hänen mukaansa privatisointi ei ole tuonut valtaa kansalaisille, sillä valinnan mahdollisuudet eivät ole juuri lisääntyneet. Päätöksenteko on keskittynyt ja perifeeriset edustukselliset instituutiot ovat menettäneet merkitystään, mikä on tuottanut demokratia-vajeen. Keskusjohtoinen Citizen's Charter tulee paikallisen demokratian alueelle. Charter ei korvaa edustuksellisen demokratian kansalaisia valtaistavaa toimintaa, vaan asettaa yksilön valtion monoliittista rakennetta vastaan. Wendy

Thomson (1992) näkee vaarana oletuksen yhteisestä homogeenisestä intressistä, yhteisesti jaetusta kansalaisuuden sisällöstä ja yksipuolisesta käsityksestä julkisesta toiminnasta.

Dunshiren mukaan (1994, 93) valtakunnalliset charterit keskittyvät mikrotason palveluun. Ne eivät valtaista kuluttajia määrittämään julkista hyvää. Ne eivät myöskään ota esille mesotason keskittämisen ja hajauttamisen kysymyksiä tai organisaatorakenteita. Näihin kuluttajalla ei ole oikeuksia vaikuttaa, mikä oikeus kansalaisella tulisi olla demokraattisessa järjestelmässä. Dunshire pitää hyvänä charterin ideaa, mutta toteaa, ettei se korvaa julkis palvelujen vähenevää demokraattista kontrollia.

Työväenpuoluetta lähellä oleva Institute for Public Policy Research (IPPR) on pitänyt esillä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden teemaa kansalaisuuskeskustelussa (mm. Coote, 1992, 1998; Plant, 1992; Calligan, 1992; Doyle & Harding, 1992). Ian Bynoe (1998, 226-231) korostaa julkis palvelujen responsiivisuuden lisäämisen tarvetta ja palvelujen parantamista, johon charter-ajattelu on pyrkinyt, eikä tätä sovi hänen mukaansa väheksyä. Olennaista on chartereiden riittämättömyys, tasapainottomuus ja tehottomuus. Haavoittavissa olosuhteissa elävien ei ole helppo omaksua kuluttajan roolia. Chartereiden terminologia on epäselvä, tehokkaat sanktiot puuttuvat, kuluttajaintressit menevät kansalaisintressien ohi ja retoriikka on ristiriidassa todellisuuden kanssa. Lisäksi standardit ja suorituskyvyn mittaaminen sivuuttavat julkis palvelun erityisyyden.

Kun korostetaan chartereiden vaihtoehtona sosiaalisia ja proseduraalisia oikeuksia palveluihin vastakkain on kaksi erilaista strategiaa. Vastakkain on keskusjohtoinen yksilö-valtio-kuluttaja-ajattelu ja paikallinen demokratia. Citizen's Charterit liittyvät kansalaisuuteen, kyse on valtion ja kansalaisen suhteesta ohi paikallishallinnon. Proseduraalisissa oikeuksissa kyse on paikallishallinnon ja kansalaisten suhteen parantamisesta palvelujen saamisen oikeuksien osalta sekä paikallisen demokratian kehittämisestä. Kritiikki kohdistuu myös julkis palvelun ideaalin hylkäämiseen rahalla mitattaviin markkina-arvoihin siirryttäessä (Doern, 1993, 20). Anna Cooten (1992) mukaan sosiaalisten oikeuksien on oltava yksityisen ihmisen oikeutena vaadittavia, jolloin sosiaalisten oikeuksien vaatiminen on tapa valtaistaa kansalaisia.

Charterien sovelluksessa kohdataan rajalliset resurssit, päätöksenteon suuntaviivojen puute ja ammatillisen arvioinnin ongelmallisuus. Toimintatavat eivät ole pelkästään tekninen tapahtuma (Galligan, 1992, 55-68). Nick Doyle ja Tessa Hardingin (1992) mukaan Community Care -laki ei anna oikeuksia kansalaisille vaan valtaa ja velvollisuuksia paikallisille viranomaisille arvioida, kenen tarpeisiin vastataan. Mikään laki ei anna selkeitä vastauksia palvelujen saamisen oikeutukseen tai tavoiteltavaan tulokseen. Paikallisten resurssien suuntaamisessa on kilpailevia vaatimuksia, eikä ole kansallista konsensusta siitä, mitä palveluja tulisi tuottaa ja missä olosuhteissa, vaan nämä päätökset tehdään paikallisesti. Palvelujen käyttäjiltä nousee myös kansalaisuutta korostavia vaatimuksia. (Doyle & Harding, 1992, 69-82.)

Thomson (1992, 129-141) näkee valtakunnallisesti asetettujen taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien aliarvioivan paikallisia demokraattisia rakenteita ja paikallishallinnon kykyä toimia ihmisten kanssa. Hän korostaa hajautuksen jatkamista avoimempaan yhteistoiminnallisempaan suuntaan, jolloin ammattilaiset näkevät itsensä ihmisten palvelijoina. Toisaalta kritiikki ja julkisuudessa käsitellyt skandaalit ovat tehneet sosiaalipalvelujen henkilökunnan epävarmaksi. Tässä tilanteessa ei ole helppo laatia sopimuksia, jotka kansalaiset ja palvelujen käyttäjät ottaisivat tosissaan, vaan sosiaalitoimen on parannettava uskottavuuttaan.

Julkis palvelujen tehokkuus on Bealen ja Pollittin (1994) mukaan jatkuvan kiistelystä aihe. Laadun ja palvelustandardien parantaminen ne selkeästi esille tuomalla on ollut chartereiden ydin. Chartereiden käyttöönotto on ollut vähäisintä ammatillisissa vuorovaikutukseen perustuvissa toiminnoissa ja laadun parantamisen mallin omaksuneilla, jolloin standardit olivat omaksuttua laatufilosofiaa. Suurin osa julkis palveluista kuuluu tähän ryhmään ja näin kyseenalaistaa charterin arvoa. Laatujärjestelmän omaksuminen ja charterit näyttävät ikään kuin toistensa vaihtoehtoina. Jos standardit ovat osa omaksuttua laatujärjestelmää, charterin osuus on vaatimaton. (Beale & Pollitt, 1994, 215-216.)

Charter-ajattelun sisältöä arvioidessaan Pollitt on korostanut kunkin palvelustandardin arviointia sen faktisen statuksen mukaan. Puhuttaessa minimin, keskiverron ja parhaan toiminnan erosta on kyse ainakin kolmentasoisista standar-

deista. Minimistandardiin on yllettävä kaikessa palvelussa, mutta tavoite on ainakin keskimääräisen saavuttaminen. Paras ammatillinen taso on saavutettavissa vain korkeasti koulutetun ja motivoituneen henkilökunnan avulla, jolla on käytössään riittävät resurssit ja ajanmukainen teknologia. Charterit eivät täsmennä, millaiseen standardiin ne viittaavat. Managerialistiset laadun parantamisjärjestelmät puhuvat minimistandardeista virheiden eliminoimiseksi mutta kyse on myös tasa-arvosta palvelujen saamisessa, oikeudesta osallistua palvelujen suunnitteluun, antamiseen ja arviointiin. Alustavassa Citizen's Charter -arviossaan Pollitt toteaa Charterin käsitteellisen sisällön sekavaksi ja todellisten muutosten jääneen varsin vaatimattomiksi. (Pollitt, 1994, 12-13.)

Chartereista käyty kansalaisuuteen ja valtakunnallisen ja paikallisen tason suhteisiin liittyvä keskustelu tuo näkyväksi peruskysymykset yksilön ja yhteisön, paikallisen demokratian ja valtion toimintaoikeuden sekä omaksuttujen johtamismallien välillä. Valtakunnallisten charterien kritiikki liittyy valtiojohtoisuuteen, paikallisen demokratian väheksymiseen, kansalaisen kutistumiseen kuluttajaksi ja paikallisen osaamisen sivuuttamiseen sekä tavoitteiden ja käytännön ristiriitaan. Osa tutkijoita korostaa, ettei valtion keskusjohtoisista oikeuksista ei ole etua syrjäytyneille ja niille, jotka eivät tunne oikeuksiaan tai palvelujen saamiskriteereitä.

PAIKALLISCHARTEREITA YHTEISÖHOIVASSA

Iso-Britanniassa Citizen's Charterin toimeenpano jatkui paikallischartereiden laatimisella. Englannin terveysministeriö edellytti paikallishallinnon laativan paikallisia chartereita yhteistöhoivassa (community care) antaen kansallisen kehysten paikallisten chartereiden valmistelun ohjeeksi (A Framework for Local Community Care Charters in England, 1994). Valtakunnallisen kehysten tavoite oli auttaa paikallisviranomaisia selkeyttämään yhteistöhoivan tavoitteita. Community Care Charterit liitettiin Citizen's Charterin jatkosovellukseksi julkis palveluiden responsiivisuuden lisäämiseksi. Valtakunnallisella kehyksellä annetaan paikallishallinnolle puitteet luoda omat charterinsa kehysten rajoissa paikallisia olosuhteita korostaen.

Paikallischartereiden tavoitteena oli tuottaa eri intressitahojen konsultaatioiden avulla näkemys siitä, mitä ihmiset voivat sosiaali-, terveys- ja asumispalveluilta odottaa. Paikallisten yhteistöhoivan chartereiden tuli sisältää kannanotto viranomaisten sitoutumisesta korkeaan laatuun, hyvin koordinoituihin palveluihin sekä mahdollisimman tiukasti määriteltäviin erityisstandardeihin, joiden mukaan palvelut tuotetaan ja arvioidaan (A Framework for Local Community Care Charters in England 1994, 9).

Valtakunnallinen ohjaava kehys pureutuu toiminnan sisältöihin, ammattilaisten työhön ja palvelutapahtuman olemukseen. Kehys sisältää yksityiskohtaisia kannanottoja mm. kirjallisesta hoitosuunnitelmasta, joka tulee antaa palvelun saajalle (A Framework for Local Community Care Charter in England, 1994, 14). Valtakunnallinen community care charter -kehys korostaa palvelun käyttäjien ja omaishoitajien huomioimista, tiedosta Community Caresta, tarvearviointia, hoidon suunnittelua, tulostavoitteita ja oikaisu-mahdollisuuksia sekä palvelujen monitorointia (mt. 11).

Citizen's Charterin tyyppisiä palvelun laadun kohentamisen välineitä on otettu käyttöön eri Euroopan maissa. Kirsi Kuuttiniemen ja Petri Virtasen palvelusitoumusten hyvitysjärjestelmää koskevan tutkimuksen (1998, 5) mukaan maat jakautuvat kolmeen ryhmään palvelusitoumuksen käyttöönotossa: niihin, joilla on palvelusitoumukset tai vastaavantyyppiset järjestelmät (Australia, Belgia, Ranska, Irlanti, Italia, Portugali, Iso-Britannia ja Yhdysvallat), niihin, joissa ne ovat kehittelyvaiheessa (Norja, Ruotsi ja Espanja), sekä niihin, joissa niiden kehittämistä ei suunnitella (Kanada, Saksa). Kuitenkin Saksassa ja Tanskassa keskustellaan paikallisista chartereista. Kuuttiniemen ja Virtasen tutkimuksen (1998) empiirinen aineisto korostaa sitoumusten hyvitys- ja takuujärjestelmien sääntelyn ulkopuolelle jättämistä. Se lähtee laitos- ja virastokoh- taisten toimintamallien käyttöönotosta lakien ja asetusten laatimisen sijaan.

PALVELUSITOUMUSKESKUSTELUSTA SUOMESSA

Meillä ei ole omaksuttu valtakunnallisten palvelusitoumusten ideologiaa, vaan palvelusitoumukset on liitetty ennen kaikkea paikallisiksi strategisiksi

välineiksi, jolloin olennaista on vapaaehtoisuus ja paikallisesti luotava sisältö (VM, 1998). Julkispalveluissa palvelusitoumuksia on otettu käyttöön työvoimatoimissa, mutta toistaiseksi varsin vähän sosiaalitoimissa. Nyt sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003 (kohta 47) esitetään kuntien palvelusitoumuksia toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa kansalaisten palautteen lisäämisen näkökulmasta.

Palvelusitoumusajattelu liittyy julkispalvelujen laadun parantamiseen ja kansalaisresponsiivisuuden lisäämiseen. Se on luonteva jatko tulosohjauksen, tulosjohtamisen sekä uudistettujen organisaatorakenteiden käyttöön otolle. Meillä palvelusitoumusten kehittämissä otetaan selvä irti brittiläisestä keskitetyn charterin mallista vaikka yhtäläisyyksiä löytyy; mm. tehokkuuden ja laadun korostus, selkeät standardit, virheiden korjaaminen ja kansalaisten palautteen merkitys.

Palvelusitoumusten ajattelua muokattaessa varoiteltiin pinnallisuudesta ja kvantitatiivisesta arvioinnista, mikä ei anna oikeaa kuvaa palvelun laatutasosta sekä etsittiin muiden malleista meille soveltuvia piirteitä (mm. Oulasvirta, 1996, 28; Granlund, 1995, Koski, 1996). Tanskan hallinnonala- ja virastokohtaiset palvelujulistukset (servicedeklarationer) jonotus- ja odotusaikoinen esitettiin yhtenä mallina. Marja Granlundin (1995, 5) mukaan palvelujen markkinoistaminen ei riitä, vaan tulee ottaa huomioon, miksi palvelu on otettu julkishallinnon tehtäväksi. Aki Anttila (1994) on arvostellut Citizen's Charteria julkisten menojen hillinnän keinona. Hänen mukaansa yksittäinen kansalainen voi olla useissa erillisissä ja ristiriitaisissakin suhteissa julkispalveluihin. Yksilön ja julkissektorin suhde on moniulotteinen, eikä sitä voida muuntaa vain vaihtosuhteeksi. Heikki Koski (1996) on korostanut kuntien erityisroolia palvelujen tuottajana meillä, jolloin ulkomaiset mallit on muokattava suomalaisen käyttöön.

Ståhlberg (1994) on nähnyt palvelusitoumukset paikallisen kehittämissäpolitiikan välineiksi ja katsoo markkinasuuntautuneisuuden vaativan sääteilyä, mikä tarkoittaa yksittäisistä asiakkaista ja kuluttajista lähtevää ohjausta. Hän näkee palvelusitoumukset paikallisen kehittämisen ja kuntien profiloitumisen välineinä. Hänen mukaansa palvelusitoumuksiin kohdistuviin asenteisiin vaikuttavat thatcherismi ja yliöpäinen markkinoiden

palvonta, mikä johtaa väärinkäsityksiin kielteisten ennakoasenteiden vuoksi. Palvelujen tuottamisessa on siirrytty tehokkuuden ja oikeutuksen haasteeseen vastaamiseen. Tehokkuutta parannetaan lisäämällä sisäistä ja ulkoista kilpailua palvelun tuottajien välillä. Kuntalaisten vaikuttaminen tapahtuu valinnanvapauden ja kuluttajaoikeusajattelun kautta. Tasa-arvoa ja yhteisvastuullisuutta voidaan korostaa palvelutakuilla. Palvelusitoumus lisää palvelujen saatavuutta ja laadunvarmistusta edustaen paikallisesti valittua pehmeää kunnan sisäistä ohjausta siirtymänä kohti refleksiivistä oikeutta. Ståhlbergin mukaan sitoumukset vastaavat yhdellä tavalla neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Jos palvelusitoumukset ovat osa kilpailuttamista, palvelujen laatu- ja saatavuustavoitteet voidaan kirjata sopimuksiin. Valitus- ja oikaisujärjestelmät parantavat kuntalaisten asemaa. Palvelusitoumus on Ståhlbergin mukaan osa kunnallista kehittämissäpolitiikkaa, mutta ajattelu edellyttää hallintokulttuurin vallankumousta, jossa on siirryttävä vanhakantaisesta alamaiskulttuurista aitoon kansalaisajatteluun, jossa korjaus- ja oikaisuesitykset nähdään kehittämishaasteina. (Ståhlberg, 1994a, 1994b, 35.)

Palvelusitoumusjärjestelmä edellyttää palvelujen kehittämistä paikallisten olosuhteiden pohjalta. Palvelusitoumukset eivät ole juridisesti sitovia normeja vaan järjestelmän täydentämistä, jossa päättäjät sitoutuvat normien ylittämiseen. Jo olemassa olevien oikeuksien sisällyttäminen sitoumukseen voi olla parannus, jos oikeudet eivät jää sanoiksi, vaan lainsäädännössä luvattujen oikeuksien lunastaminen tapahtuu käytännössä. Väitettä kansalaisen kutistumisesta kuluttajaksi ja aidon yhteisöllisyyden pirstoutumista kuluttaja-tuottajasuhteeksi Ståhlberg kommentoi pitäen sitoumusta yhteisöllisenä. Valinnanvapaus olisi nähtävä laajasti, jolloin ns. pieni demokratia tulee suuren täydennykseksi. Kaikki kansalaiset eivät ole osaavia asiakkaita, minkä vuoksi kansalaispätevyuden kehittäminen on tärkeää. Palvelusitoumuksilla tulisi luoda perusta palvelijoiden ja palveltavien vuoropuhelulle ja saada kuntalaiset antamaan palautetta. Palvelusitoumusajattelu korostaa hajautettua, tilanteeseen ja mahdollisuuksiin sovellettua päätöksentekoa (Ståhlberg, 1994b).

Nummela ja Ryyänen (1996, 292-293) näkevät palvelusitoumusten lupauksen liittyvän toiminnan ulkoisiin seikkoihin, kuten aikatauluihin min-

kä he näkevät tärkeänä asiakkaan kannalta, mutta kiinnittävät huomiota palvelusitoumusten riittämättömyyteen toiminnan sisällön oikeuden ja riittävyuden tarkastelussa. Suomalaisessa järjestelmässä toiminnan varsinainen sisältö määritellään laeilla ja perusoikeussäännöksissä. Näin palvelusitoumusten yhteydessä ei olisi perusteita puhua subjektiivisista oikeuksista. Palvelusitoumuksista voi muodostua pettävä kulissi kustannuskriisin edetessä. Lillrank (1998, 1993) puolestaan pitää palvelusitoumusta yksipuolisena ohjauksen välineenä siksi, ettei se ole oikeudellisesti sitova, eikä sen rikkominen aiheuta vakavia seurauksia. Lillrankin mukaan julkisen sektorin palvelusitoumukset ovat hampaattomia ja kotoisin eri maailmasta kuin yksityisen sektorin vastaavat menetelmät, kuten tuotetakuu, vapaa palautus- ja kaupan purkuoikeus määrääjän kuussa sekä oikeus viallisen tuotteen reklamointiin.

Suomalaista palvelusitoumusmallia kehiteltiin valtiovarainministeriön työryhmien avulla (mm. VM 1995, 1997, 1998; Nurmi 1998). Sen perustana on vapaaehtoisuus ja paikalliset sovellukset julkis palvelun laadun parantamiseksi. Keskeistä on asiakkaalle annettavat laatulupaukset, asiakaslähtöisyys ja palvelun joustavuus, asiakaspalaute ja virheiden korjaaminen, palvelun kuvaaminen palveluselosteena ja paras mahdollinen palvelu tehokkaasti tuotettuna. Mallin valmistelussa painotettiin palvelusitoumusten vapaaehtoisuutta, yksinkertaisuutta ja lisäresurssien tarpeettomuutta kun palveluntuottajat voivat tehdä sitoumukset palvelun käyttäjien mielipiteet huomioon ottaen. Hyvitysjärjestelmä ja palvelutakuu on palvelusitoumusten tehosteena, mutta sen käyttöönotto jätettiin palvelusitoumusten tekijöiden harkittavaksi. Hallituksen päätöksessä palvelujen laadusta, hyvästä hallinnosta ja vastuullisesta kansalaisyhteiskunnasta (1998) hallinnon kehittämisessä jatketaan julkissektorin uudistamista. Olennaista on peruspalvelujen tasainen tuotanto koko maassa ja hyvän hallinnon periaatteet, korkea laatu sekä valinnanvapaus, joiden saavuttamisen yhdeksi välineeksi palvelusitoumukset paikantuvat.

Palvelusitoumuksia koskevassa teoreettisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota poliittisen vastuun ja edustuksellisen demokratian kysymyksiin. Palvelusitoumusten avulla pyritään voimistamaan suoran demokratian aluetta, minä ei katsota vähentävän edustuksellisen demo-

kratian alueen merkitystä. Edustuksellisen demokratian lisäksi kansalaiset käyttävät suoraa demokratiaa käyttämällä palveluja ja antamalla niistä palautetta palvelujen tuottajille. Valtakunnallinen tiedolla ohjaaminen on ollut lähinnä mallin hahmottelua ja palvelusitoumusten kontekstointia yleisempään julkis palvelun kehittämiseen.

Muutoin palvelusitoumusten käyttöönotto on jätetty palvelujen tuottajien vastuulle. Palvelusitoumusten käytännön sovelluksissa luodaan paikallisesti soveltuvia ratkaisuja ristiriitaisissa vaatimuksissa. Siksi on kiinnostavaa tarkastella paikallisia palvelusitoumuksia, tehtyjä valintoja ja valintojen seurauksia. Näin teoreettiset kysymykset saavat uuden näkökulman.

Seuraavassa siirrytään erittelemään julkishallinnon modernisaation ratkaisuja kolmessa paikallisessa tapauksessa palvelusitoumusten valmistelun näkökulmasta. Analysoidut kolme paikallistapausta on valittu Suomesta, Ruotsista ja Englannista. Tarkoitus oli saada reflektiopintaa erilaisille valinnoille ja peilata paikallistapauksia keskenään. Tutkimusaineisto koostui teoreettisesta julkishallinnon ja sosiaalipolitiikan kirjallisuudesta, asiakirja-aineistosta ja 30 paikallisen poliittisen areenan ja toimeenpanoareenan avaintoimijan teemahaastattelusta. Tutkimuksen tavoitteena oli mm. tarkastella palvelusitoumusten käyttöönotossa esille tulevia julkishallinnon modernisaation välineiden käyttöä sekä hyvinvointivaltion paikallista murrosta aineistolähtöisesti. Talouden ehdoilla toteutetun sosiaalipolitiikan valinnat nousivat esiin, samoin palvelusitoumusajattelun käytännön sovellukset sekä tehtyjen valintojen seuraukset eri osapuolille (poliittinen areena, toimeenpano ja kansalaiset ja palvelujen tarvitsijat ja käyttävät).

PALVELUSITOUMUKSET KÄYTÄNNÖSSÄ JULKIS PALVELUJEN MODERNISAATIOSSA

Sosiaalipalvelujen palvelusitoumusten tai palvelusitoumusajattelun erittely kolmessa paikallisessa tutkimuskohteessa tuotti näkyville palvelusitoumusten välineellisyden ja käytön mahdollisuudet erilaisiin tarkoituksiin (Haverinen 1999, 2000). Yhteistä eritellyille tapauksille oli palvelusitoumuksen kiinnittyminen paikallisesti omaksettuihin yleiseen julkishallinnon modernisaation keinoihin. Näitä olivat palvelujen markkinointi, tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto, te-

hostamisen ja leikkaamisen strategiat sekä palvelujen standardointi ja laadun kehittämisen välineiden käyttöön otto.

Palvelusitoumukset paikantuivat talouden niukkuuden ja uusien sosiaalipoliittisten linjausten kontekstiin, jossa kuntien oli löydettävä yhtäältä talouden tosiasioihin perustuvia keinoja sekä täytettävä sosiaalipalvelujen järjestämiseen liittyvät velvoitteensa. Tässä kontekstissa palvelusitoumukset olivat palvelujen tarjontaa selkiyttäviä välineitä, koska eksplisiittiset kuntalaisille annetut sitoumukset itse asiassa sitouttavat koko palvelujärjestelmän. Poliittisen areenan perusvallinnat ja priorisoinnit turvasivat priorisoidut palvelut ja niiden resurssit.

Kolmen eritellyn tapauksen palvelusitoumusten valmistelussa olivat vahvasti mukana yleisemmät julkishallinnon talouden tehostamisen välineet ja näiden seuraukset. Talouden tehostamisen välineitä omaksumalla ja tältä pohjalta sosiaalipoliittisia linjauksia tuottamalla paikalliset toimijat loivat palvelusitoumusten käytännöllisiä sovelluksia omaan kuntaan. Valitut välineet ja paikallinen ymmärrys hyvinvointivaltion oikeuksista ja velvollisuuksista muunsivat sosiaalipoliittisia linjauksia talouden niukkuutta korostaviksi ja talouden argumenteilla valintoja perusteleviksi.

Sosiaalipoliittinen kieli ja käsitteet olivat ikään kuin vastapuhetta argumentoitaessa talousperusteilla Kun poliittinen areena profiloitui strategisissa valinnoissa ja tehostamisen keinot oli otettu käyttöön, muuttui sosiaalipoliittinen ajattelu ja puhumisen tapa. Oletettiin käyttöön niukkuustalouden puhe, keinot ja perustelut. Erityisesti leikkaamista ja hajauttamista tukevat keinot kuten sosiaalipalvelujen markkinoistaminen, priorisointi, leikkaaminen ja joustavuuden ja vaihtoehtojen esillä pitäminen olivat keskeisiä. Joustavuus ja vaihtoehdot eivät kuitenkaan käytännössä lisääntyneet talouden määrittäessä käytännön valintoja.

Yhtäaikaisten talouden tehostamisten, yksilön vastuuta korostavien muutossuuntien ja poliittisen areenan ja toimeenpanoareenan vallan uusjaon prosessien yhteisvaikutuksen häviäjiä olivat professiot, joiden työ kaventui ja muuntui sisällöltään, kun asiantuntemuksen ala, valinnat ja linjaukset määrittävät talouden niukkuuden konseptista. Talouden niukkuus -ajattelun ohjatussa päätöksentekoa menettäjiä ovat myös palvelujen tarvitsijat ja käyttäjät.

Talouden niukkuutta korostavassa ilmapiirissä ja päätöksenteossa muodostui kahdenlaista palvelujen tarvitsijajoukkoa: autonomisia valitsijoita palvelujen markkinoilla ja palvelujen kohteita, joiden palvelujen käytölle asetetaan ehtoja. Tämän tekee ongelmalliseksi se, että oikeuksia näyttää olevan yleisten sosiaalipalvelujen käyttäjillä ja velvollisuuksia erityisesti toimeentulotuen ja päihdeaineiden käyttäjillä. Sosiaalipalveluja tarvitsevien kannalta ongelmallista on erilaisten palvelu- ja avuntarpeiden erilainen kohtelu, jossa näkyy palaamista palveluja ansaitseviin ja ei-ansaitseviin ihmisiin. Tämä vaatii yhteiskunnallista arvokeskustelua kansalaisen ja yhteisön suhteesta, kuntalaisten tasa-arvosta eri puolilla maata sekä kuntalaisen ja kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Talouden hallitessa puhetta tavoitteiden ja todellisuuden ero tuli näkyviin priorisointien seurauksissa. Pulmallista kuntalaisten kannalta oli se, että kannanottoihin liittyi priorisoivia toimia, jotka samalla posterioivat. Poliittiset valinnat tehtiin luottamus pääomalla. Tavoitteesta huolimatta ei luotu dialogisempia keskustelufoorumeja palvelujen saamisen kaventumisesta ja vastuuttavan sosiaalipoliittikan valinnoista Kansalaisresponsiivisuuden tavoite sai väistyä talouskeskeisen ajattelun tieltä.

Englantilaisen tutkimuspaikkakunnan palvelujen käyttäjien verkostojen (User's Network, Carer's Network) ja yhteistyökumppaneiden yhteistyö priorisointipäätösten jälkihoidossa oli käytännön esimerkki dialogisemman kulttuurin hausta. Tosin sielläkin vaikeat priorisointipäätökset tehtiin poliittisella areenalla. Kooiman (1993) on puhunut sosio-poliittisen hallinnan käsitteestä, millä hän tarkoittaa eri osapuolia ja verkostoja hyväksikäyttävää verkottunutta hallinnan tapaa moderneissa kompleksisissa konteksteissa. Eräällä tavalla englantilaisen tutkimuspaikkakunnan verkostoyhteistyö, dialogi ja elävien palautekanavien luominen palvelujärjestelmän kehittämiseen on sosio-poliittisen hallinnan itu. Retorisestä kansalaisresponsiivisuuden tavoitteesta huolimatta tällaisia ei suomalaisessa tutkimuskohteessa luotu vaan välineeksi valittiin jälkikäiteispalautteet.

Palvelujen saantiehtot, tarvearviointi ja selvät priorisoinnit palvelusitoumuksissa sisältävät itse asiassa selkeää posteriointia toisten palvelujen osalta, kun talouden voimavarat ovat niukat ja

on tehtävä valintoja, mitkä tarpeet ensisijaisesti arvioidaan ja mihin tarpeisiin vastataan.

Tavaratuotannosta lähtevä standardointi ja sen kielen, käsitteiden ja menettelyjen omaksuminen tuottaa ristiriitoja erityisesti vuorovaikutussuhteeseen perustuvissa palveluissa. Standardit voivat olla palvelujen saamisen määräaikoja ja taattu- ja palvelutasoja. Palveluista tiedottavat ja palvelujen saamista nopeuttavat standardit voivat olla palvelujen käyttäjien kannalta tärkeitä ja tavoiteltavia. Standardien teknisyyks ja kapeus tulee esille vuorovaikutukseen perustuvassa työssä esim. sosiaalipalveluissa (Haverinen & Simonen & Kiikkala, 1998; Haverinen, 1998). On eri asia standardoida yleisiä määräaikoja ja palvelujen osatekijöitä kuin vuorovaikutustapahtumaa auttamisessa. Kyse on kahden erilaisen logiikan yhteen sovittamisen vaikeudesta, josta Hardy ja Wistow (1997) toteavat: "social services are different". Selkeiden palvelujen saamisen määräaikojen standardien olemassaolo on tärkeää asiakkaille, samalla kun standardeja on vaikea tuottaa ydinteemoihin kuten vuorovaikutukseen.

Paikallisten palvelusitoumusten valmistelu toi esille hyvinvointivaltion uudelleen muotoutumisen talouden rationaliteetin pohjalta ruotsalaisessa ja englantilaisessa tutkimuskohteessa. Tehokkuutta ja taloudellisuutta perustelevat paikalliset sosiaalipoliittiset valinnat alkoivat saada alaa tasa-arvoperiaatteiden siirtyessä sivummalle. Nämä heijastuivat palvelulupauksiin palvelujen tarvisijoille.

Paikallisten sosiaalipalvelupoliittisten valintojen ja julkishallinnon modernisaation omaksuttujen keinojen yhteisvaikutukset tuottivat asiakkaiden erilaista kohtelua sosiaalipalveluissa. Tässä suhteessa paikallisen autonomian ja valtakunnallisen tasa-arvotavoitteen välillä on ristiriitaa, mikä kaipaisi lisätutkimusta. Kysymys on siitä, missä määrin epätasa-arvon kasvua ollaan valmiit sietämään. Olisiko erityisesti kohdeasiakkaiden ja marginalisoituvien ryhmien palveluista tehtävä paikallisia palvelusitoumuksia, joilla palvelujen saamis ehdot ja määräajat varmistetaan. Pulmallisia lopputulemia voi tuottaa marginalisoituvien palvelujen saamiselle asettavat vastikkeet ja ehdot mikäli aktivoiva sosiaalipoliittikka korostaa tätä puolta.

PALVELUJEN SAAMISEN VASTIKKEET PALVELUSITOUMUKSISSA

Kunnallisen sosiaalipoliittikan kannustavuuden (workfare) ja vastuuttamisen (Jessopin käsite; myös Kosonen, 1998; Heikkilä, 1999) sosiaalipoliittinen ajattelu näkyi ruotsalaisessa ja englantilaisessa tutkimuskohteessa (Haverinen 1999). Heikkilän (1999, 10) mukaan hyvinvoinnin ja työn yhdistämisessä on kyse ainakin kolmesta asiasta: työinsentiveistä ja sosiaaliturvasta, uudesta sosiaalisesta aktiivisuudesta ja taatusta minimoituneesta keskeisenä uudelleen integraation muotoina. Aktiivointi voidaan nähdä uutena sosiaalisena oikeutena, kuten oikeutena työhön ja sosiaaliturvaan, terveydenhoitoon ja sosiaalipalveluihin, mikä johtaa sosiaalisen integraation näkemiseen oikeutena. Mutta se voidaan nähdä päinvastoin, koska käsitteen määrittelyyn sisältyy arvomäärityksiä. Aktiivoinnin tavoitteena on siirtää ihmisiä hyvinvointiriippuvuudesta todelliseen työhön, mikä edistäisi kolmea tavoitetta. Tarkoitus on integroida ihmisiä yhteisöön ja tavanomaiseen elämäntapaan ja sitä kautta vähentää työttömyyttä ja yhteiskunnan ulkopuolelle joutumista, vähentää sosiaaliturvan kustannuksia ja tuoda markkinoille osaavaa ja motivoitunutta työvoimaa. Insentivit leikkaavat etuuksia ja tiukentavat saamiskriteereitä painostaen ihmisiä palkkatyöhön. Perustoimeentulotuella elävät ovat riippuvaisimpia järjestelmästä ja heillä on heikoin työhön sijoittumisen ennuste.

Etuuksien valinnanvapauden ja sanktioiden suhde perustuu sekä insentivien että sanktioiden käyttöön, ei valinnanvapauteen. Bjorn Hvindenin (1999, 30-32) mukaan tässä yksilön ja yhteiskunnan intressit nähdään ristiriidattomina. Yksilölle aktivoitumisvaatimuksesta voi olla kahdensuuntaisia seurauksia. Erilaiset aktivoitumisen vaatimukset voivat myönteisten pyrkimysten rinnalla tuottaa autonomian ja valinnanvapauden kaventumista, varmuuksien sijalle epävarmuutta etuuksien heilahtelujen vuoksi ja uusien epäonnistumisten ja pettymysten kokemuksia palkkatyöstä, joka ei toteudu.

Palvelujen käyttäjien vastuuttaminen ja yksilöiden omien vastuiden korostaminen liittyy myös sosiaalisen oikeuden käsitteeseen. Coxin (1998) mukaan sosiaalisen oikeuden käsite on muuttunut, jolloin oikeudet eksplisiittisesti heijastavat

myös velvollisuuksia. Nyt velvollisuuksien ja oikeuksien korostus velvoittaa työhön ja irtiottoon hyvinvointiriippuvuudesta. Henkilökohtaisen vastuun korostuminen osuu yhteen ideologisen yksilön vapauksia ja oikeuksia korostavan käänteen kanssa.

Paikallistapauksia koskevassa tutkimusaineistossa kansalaisten vastikkeellisissa sosiaalipalveluissa oli kyse pehmeistä ja kovista vastikkeista. Pehmeät vastikkeet ovat odotuksia yhteistyöstä ja kehittämisehdotuksista sekä palautteesta. Kovat vastikkeet ovat kansalaisten palvelujen saamiselle asetettuja selkeitä ehtoja. Ellei kansalainen täytä ehtoja, alenee etuustaso tai hänet voidaan poistaa palvelujen piiristä. Tämä näkyi erityisesti ruotsalaisessa paikallisessa tutkimuskohteessa. Ongelmalliseksi kovat vastikkeet tekee se, että se on otettu käyttöön toimeentulotuessa ja päihdeaineiden käyttäjillä. Kovat tulkinnot olivat etuuksien leikkaamiseen ja selviin vastikkeisiin liittyviä, mikäli palvelujen hakija ei täytä palvelujen edellyttämiä ehtoja.

Sosiaalisen oikeuden käyttöön saaminen yhdessä vastuutuksen ja kannustavuuden korostuneen painotuksen kanssa tuo esille julkisen sektorin vastuiden purkua. Vastuuta siirtyy sosiaalisessa hoivassa omaishoivaan ja järjestöjen suuntaan ja maksukykyisillä palvelujen tarvitsijoilla markkinoiden suuntaan. Paikallisella sosiaalipolitiikalla näytti olevan varsin ponneltomia vastastrategioita talouden hallinnan ja julkishallinnon modernisaation keinoille. Vastastrategioina näkyivät julkispalvelun orientaatio, palvelusitoumus ja uudenlaiset sosio-poliittiset verkostohallinnan idut.

Tarvitaan lisätietoa siitä, missä määrin palveluja käyttävien vastuutus on tulossa suomalaisen paikalliseen sosiaalipolitiikkaan. Nämä asiassa vastuuttamisella haetaan uutta yksilön ja yhteisön suhdetta. Lisätietoa tarvitaan myös markkinoistettujen palvelujen ja palvelumaksujen vaikutuksista sosiaalipalvelujen käyttäjryhmille julkishallinnon uudistamisstrategioiden käyttöön oton seurauksena.

Paikallisia palvelusitoumuksia valmisteltaessa ja vastuuttavuuden teemaa käsiteltäessä on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, keihin vastuuttavuus kohdistuu ja millaisena se konkretisoituu.

PALVELUSITOUMUSTEN MAHDOLLISUUKSISTA MEILLÄ

Palvelusitoumukset näyttivät sekä mahdollisuuksia antavilta että pulmallisilta välineiltä talouden niukkuuden ja sosiaalipoliittisten tarpeiden ja valintojen välissä.

Valtakunnallisen tiedolla ohjaamisen ja kontrollin suhde on ristiriitainen. Isossa-Britanniassa valtakunnallinen paikallishallintoon kohdistuva ohjaus ja lainsäädäntö velvoittivat paikallishallintoja tuottamaan paikalliset charterit valtakunnallisen kehityksen pohjalta ja perustamaan itsenäiset tarkastusyksiköt annettujen minimistandardien noudattamiseksi. Ne olivat osa Community Care -lainsäädännön tavoitteita markkinoistaa yksityisen ja julkisen toiminnan tasaveroisempien kilpailuedellytysten luomiseksi. Meillä valinta on ollut toinen; kuntia ohjataan informaatio-ohjauksella lainsäädännön ja sopimusten lisäksi. Palvelusitoumuksia esitetään paikallisiksi välineiksi ja vapaaehtoisesti omaksuttaviksi. Meillä ei kansalaisuuskeskustelua käydä ja vähemmän keskustellaan palvelujen saajan rooleista kuten kuluttajuudesta sosiaalipalvelujen yhteydessä.

Pitkäjänteisempää tutkimusta 1990-luvun alun laman seurauksista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmälle on jo saatavissa. Ilmestyneet 1990-luvun kehitystä tarkastelevat tutkimukset (mm. Uusitalo & Parpo & Hakkarainen 2000) tuovat yksityiskohtaisempaa tietoa eri sosiaali- ja terveyspalvelujen saajaryhmien tilanteen kehityksestä. Lehdon ja Blomsterin (2000, 181) mukaan talouskriisin vaikutukset näkyvät notkahdusta laajemmin siinä, miten jo ennen talouskriisiä alkaneet muutokset ovat sopeutuneet, toteutuneet ja muuntuneet palvelujärjestelmän eri osissa. Muutokset tukevat käsitystä vahvojen professioiden kyvystä puolustaa omia ja asiakkaitensa asemaa muutospainneissa, mikä näkyy mm. päiväkotihoidon aseman parantumisessa. Vähemmän professionaaliset hoivapalvelut ovat joutuneet sopeutumaan talouskriisin paineisiin ja ottamaan vastaan uusia tehtäviä. Erityisen pulmallinen on vanhusten hoidon tila sekä mielenterveysongelmaisten tilanne. Varsinkin ikääntyneiden arkielämää tukevat hoivapalvelut ovat kaventuneet. Hoivasta kasvava osa siirtyy omaisten ja markkinaehtoisten palvelujen varaan. Lehto ja Blomster kiinnittävät huomiota marginaaliryhmien palvelujen saamisen heikenty-

neeseen tilanteeseen. Voisiko eksplikoituja palveluoikeuksia korostavat palvelusitoumukset toimia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien palvelujen tarvitsijoiden palvelujen takaamiseksi? Tämä puoltaisi palvelusitoumuksia erityisesti vanhusten kotiin annettaviin palveluihin sekä mielenterveyspalveluihin.

Suomessa sosiaalipalveluja ei ole markkinoistettu samassa määrin kuin Ruotsissa ja Englannissa eikä meillä tilaaja-tuottajamallin käyttö ei ole kovin laajaa toistaiseksi, mutta erilaisista kilpailuttamisen malleja otetaan käyttöön myös sosiaalipalveluissa. Edellä eriteltyjen kehityskulkujen näkyväksi tekeminen asettaa vaatimuksia paikalliselle sosiaalipalvelupolitiikalle. Palvelusitoumusten valmistelussa joudutaan ottamaan kantaa lainsäädännön mukaisten sosiaalipalvelujen tarjontaan ja kansalaisten oikeuksiin saada universalistisia palveluja. Joudutaan tasapainoilemaan eri palvelujen tarvitsijaryhmien palvelutarpeisiin vastaamisen kanssa paikallisesti. Talouden hallinta korostuu paikallisesti jatkosakin. Siksikin palvelun tarjoajan on oltava selkeä lupauksissaan tarjolla olevista palveluista ja niiden saamisen ehdoista.

Palvelusitoumukset voivat olla väline vastata muuttuvassa toimintaympäristössä kysymyksiin palvelujen tarjoamisesta ja niiden resursoinnista avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisäävästi. Palvelusitoumukset voivat periaatteessa tuoda avoimuutta hallintoon, kun julkisesti tiedotetaan, mitä palveluja on tarjolla ja millaisin ehdoin. Mikäli palvelusitoumuksiin liitetään kansalaispalautteet ja kansalaisten kehittämisehdotukset otetaan tosissaan ja ne pannaan toimeen, palvelusitoumusajattelu laajasti voi olla askel kohti kansalaisresponsiivisempaa hallintoa. Palvelujen saamisen ehtojen ja palvelujen saamisen määräaikojen standardointia ja näistä kiinnipitämistä käytännön toiminnassa edellytetään palvelusitoumusten uskottavuuden säilyttämiseksi, kun palveluja tarvitsevat voivat luottaa tiettyjen palvelujen säilymiseen ja olla selvillä palvelujen saamisen ehdoista ja määräajoista.

Vaikka palvelusitoumukset eivät luo uusia sosiaalisia oikeuksia, ne voivat olla profiloituvan paikallisen sosiaalipolitiikan väline paikantaessaan sosiaalipalveluihin liittyviä oikeuksia paikallisesti, kun valtakunnallisia sosiaalisia oikeuksia on varsin vähän. Lasten päivähoitossa on subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan. Päivähoi-

don asema näyttikin varsin hyvältä 1990-luvun muutosten jäljiltä (Uusitalo & Parpo & Hakkarainen 2000).

Toisaalta palvelusitoumuksiin näyttää liittyvän odotuksia ja toiveita, joita pelkästään teknisellä valmistelulla ei voida saavuttaa. Kansalaisresponsiivisempaa hallintoa luodaan vain kansalaisresponsiivisilla toimintatavoilla. Teknis-rationaalinen perinteinen hallinnon sisäinen valmistelu ei luo kansalaisresponsiivisuutta, vaan vaikutus voi olla päin vastainen. Paikallisten palvelusitoumusten valmistelussa korostuukin avoimuus, jolloin tuodaan esille tehostamisen, leikkaamisen, tilaaja-tuottajamallin, säästämisen reunaehtojen vaikutukset palvelusitoumusten sisältöön ja annettaviin lupauksiin palvelujen saamisen määräajoista.

Talouden tehostamisen ja yksityissektorin mallien omaksumisen vastapainoksi kehitetty julkis palvelun orientaatio voi tuottaa palvelusitoumusten käytännön toteuttamiseen asiakas palvelun parantumista, jos siihen olennaisesti sisältyvä julkis palvelun laatu ja ihmisten hyvän kohtelu ja palvelupalaute siirtyvät käytännöiksi. Yleinen julkis palvelujen tekninen tarkastelu voi sosiaalipalvelujen osalta talouden korostukseen liitettyä tuottaa selektiivisyyttä ja tätä kautta edistää polarisoitumista paikallisesti, jos erilaisia palvelujen tarvitsijaryhmiä kohdellaan kovin eri tavoin.

Palvelusitoumusten käyttö paikallisen sosiaalipolitiikan linjausten eksplikoijana edellyttäisi keskustelua sosiaalipoliittisista arvoista ja valinnoista. Palvelusitoumus voi saada tehosteita erilaisilla palvelun järjestäjän itselleen asettamalla sanktioilla, joilla tasapainotetaan palvelujen tarjoajan ja saajan asemaa. Sanktio voi olla rahallinen korvaus palvelun tarvitsijalle, mikäli palvelua ei määräajassa voida järjestää. Eri osapuolia yhteen tuovalla valmistelulla voitaisiin lisätä avoimuutta. Paikallisen sosiaalipolitiikan linjausten on noudatettava lainsäädäntöä. Toisaalta kehyslainsäädäntö antaa kunnille paljonkin liikkumavaraa, jossa kuluttajan oikeudet ja sosiaaliset oikeudet eivät aina ole helposti yhteen sovitettavissa. Talouden niukkuusajattelun hallitsema toiminta näyttää kaventavan ajattelua ja tuottavan teknisiä ratkaisuja, joissa periaatteellisemmista kysymyksistä ja päätösten seurauksista ei keskustella.

Palvelusitoumukset voisivat olla asiakaslähtö-

isyyden korostumisen aito ilmaus, mikäli niiden valmistelussa aidosti huomioidaan asiakaspalaute. Asiakaslähtöisyys voi paikallisissa poliittisen areenan ja profession välisessä keskustelussa jäädä tavoitteeksi. Kun poliittiset painotukset esim. palvelujen valinnanvapauden, valinnanvaran ja vaihtoehtojen luomisen välillä tuotetaan ristiriitaisessa kontekstissa, valinnanvapauden retoriikasta ei talouden tiukkuuden vuoksi ole helppoa siirtyä tämän oikeuden realisoimiseen. Palvelusitoumusten käyttöönotto edellyttää laajempaa keskustelua niiden palvelujen turvaamisen osalta, joista palvelusitoumuksia tuotetaan. Palvelujärjestelmä olisi-kin muokattava siten, että palvelusitoumuksissa luvut palvelujen saamisen oikeudet voivat aidosti toteutua. Tämä edellyttää kulttuurista muutosta, seurantaa ja arviointia.

Poliittisen filosofian keskustelussa näkyvät yksilöiden vapaudet ja oikeudet sekä niiden rajoittaminen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vuoksi. Julkisen eetoksen ja yhteisen hyvän suhde kansalaisten autonomiaan ja yksilön oikeuksiin on jännitteinen. Se näkyi palvelusitoumusten valmistelun legitimoinnissa ja käytännön paikallisissa sosiaalipoliittisissa valinnoissa. Paikallisesti joudutaan ottamaan kantaa siihen, miten luoda tilaa yksilöiden autonomialle ja samalla turvata paikallisesti yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus. Tässä voi olla ristiriitaisia pyrkimyksiä esim. kansalaisresponsiivisuuden ja valinnanvapauden ja vaihtoehtojen lisäämisestä ja toisaalta talouden tiukkuuden vaatimista priorisoinneista ja palvelujen saamisehtojen kiristämisestä.

Muutokset toimintaympäristössä ja taloudessa edellyttävät kunnilta määrätietoista sosiaalipalvelujen kehittämis- ja turvaamispolitiikkaa, minkä väline palvelusitoumus voi olla. Tässä tarvitaan poliittisen areenan, toimeenpanon ja kansalaisyhteiskunnan avointa keskustelua vaihtoehtoista, valintojen arvoperusteista ja seurauksista kuntalaisten ja eri asiakasryhmien kannalta kun valinnoissa osa palvelujen tarvisijoita voittaa ja osa häviää. Rationalisoinnit, organisaatiomuutokset ja kilpailukyyn tavoittelu, leikkaukset ja supistukset eivät ehkä jatkossa yksin takaa kuntien toiminnan oikeutusta. Kansalaisresponsiivisesti toimivat sosiaalipalvelut, joiden yksi väline palvelusitoumuksia voivat olla, saattaisi muodostua paikalliseksi kilpailutekijäksi. Tutkimuksen kohteena olleiden paikallisten sosiaalipoliittisten ratkaisujen seuraukset korostavat

dialogisempien toimintatapojen luomista suhteessa kuntalaisiin tilanteissa, joissa palvelujen tarjontaa joudutaan tarkistamaan.

LÄHTEET

- A Framework for Local Community Care Charters in England (1994) Department of Health, HMSO.
- Anttila, A (1994) Citizen's Charter -kansalaisen peruskirja? Selvitys Ison Britannian Citizen's Charter -ohjelmasta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Beale, Valerie & Christopher Pollitt (1994) Charters at the Grass-Roots: A first Report, Local Government Studies, Vol 20, No 2 (summer 1994), 202-225.
- Bynoe, Ian (1998) Beyond Citizen's Charter, in Franklin, Jane (ed) (1998) Social Policy and Social Justice, the IPPR Reader Polity Press, Cambridge, Oxford, Malden.
- Cabinet Office (1991) The Citizens' Charter: Raising the Standard, CM 1599, HMSO, London.
- Calligan, (1992) Procedural Rights in Social Welfare, in Coote Anna (ed) (1992) The Welfare of Citizens, Developing new social rights, IPPR, London, Concord. 15-30.
- Chandler, J. A. (1996) (ed.) The Citizens' Charter, Aldeshot, Brookfield USA, Singapore, Sydney.
- Coote, Anna (1998) Bridging the Gap between Them and Us, in Franklin, Jane (ed) (1998) Social Policy and Social Justice, the IPPR Reader Polity Press, Cambridge, Oxford, Malden. 182-197.
- Coote, Anna (1993) Understanding quality, Journal of Interprofessional Care, Vol 7, No 2, 141-150.
- Coote, Anna (ed.) (1992) The Welfare of Citizens, Developing new social rights, IPPR, London, Concord.
- Cox, Robert Henry (1998) The Consequences of Welfare reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. Journal of Social Policy, 27, 1, 1-16.
- Doyle, Nick & Tessa Harding (1992) Community Care: Applying Procedural Fairness in Anna Coote (ed.) The Welfare of Citizens, Developing new social rights, London, Concord.
- Doern, Bruce, G. (1993) The UK Citizen's Charter: Origins and implementation in three agencies, Policy and Politics, Vol. 21 No 1, 17-29.
- Dunshire, Andrew (1994) John Major's Citizens Charters, A Democratic Perspective, Hallinnon tutkimus 2, 91-96.
- Dunshire, Andrew (1993) John Major's Citizen's Charter, at the conference of Administration Research of Finnish Association for Administrative Studies. A democratic perspective, 13.-14.12.1993, Tampere.
- Elcock, Howard (1996) Citizens and Customer Care, in Chandler, J. A. (1996) (ed.) The Citizens' Charter, Aldeshot, Brookfield USA, Singapore, Sydney.
- Galligan, Denis (1992) Procedural Rights in Social

- Welfare in Anna Coote (ed.) *The Welfare of Citizens, Developing new social rights*, IPPR, London, Concord.
- Granlund, Marja (1995) *Palvelusitoumukset parantavat asiakkaan asemaa. Haastattelu Hallintolehdestä 3.*, 4-5.
- Hardy Brian & Gerald Wistow (1997) *Quality Assured or Quality Compromised? Developing Domiciliary Care Markets in Britain*, in Evers, Adalbert, Riitta Haverinen, Kai Leichsenring, Gerald Wistow (Eds.) (1997) *Developing Quality in Personal Social Services, Concepts, Cases and Comments*, European Centre Vienna, Ashgate. Aldershot, Bookfield USA, Singapore, Sydney, 173-192.
- Hasenfeld, Y & Rafferty, J & Zald, M (1987) *The Welfare State Citizenship and Bureaucratic Encounters. Annual Review of Sociology*, Vol. 13, 387-415.
- Haverinen, Riitta (2000) *Julkishallinnon modernisaatio ja paikallisen sosiaalipolitiikan vaihtoehdot. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1*, 17-29.
- Haverinen, Riitta (1999) *Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Stakes, Tutkimuksia 106*, Jyväskylä.
- Haverinen, Riitta & Leila Simonen & Irma Kiikkala (toim.) (1998) *Kohtaamisia sosiaali- ja terveysalan areenoilla. Stakes. Raportteja 221*. Jyväskylä.
- Haverinen, Riitta (1995) *Laatupolitiikkaa sosiaalihuoltoon. tarvitaanko valtakunnallistalinjausta ja kuntien palvelusitoumuksia, teoksessa, Haverinen Riitta, Maisa Maaniittu, Mikko Mäntysaari (toim.) Tulokseksi laatu, Stakes, raportteja 179/1995.*
- Heikkilä, Matti (ed.) (1999) *Linking Welfare and Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg.*
- Hvinden, Bjorn (1999) *Activation: a Nordic Perspective*, in Heikkilä, Matti (ed.) (1999) *Linking Welfare and Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg.* 27-42.
- Kingdom, John (1996) *What Prize Citizenship? Public Management and the Citizens' Charter in Chandler, J. A. (ed.) The Citizens' Charter, Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney.*
- Komiteamietintö 1996:16. *Sisäasianministeriö, Helsinki.*
- Kosonen, Pekka (1998) *Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere, Vastapaino.*
- Kuuttiniemi, Kirsi & Petri Virtanen (1998) *Citizen's Charters and Compensation Mechanisms, Ministry of Finance. Public management Department. Helsinki.*
- Lehto, Juhani & Peter Blomster (2000) *Taloukselliset jäljet sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Teoksessa*
- Uusitalo, Hannu & Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.) (2000) *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Stakes. Raportteja 250. Gummerrus. Jyväskylä.* 161-184.
- Lillrank, Paul (1998) *Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Otava. Helsinki.*
- Local Charter Guide (1997) *A Consultation Exercise. Cabinet Office. Office of Public Service. October 1997.*
- Nummela, Juhani & Ryyänen, Aimo (1996). *Kansalainen ja uusi hallinto: hyvinvointivaltiota vastuulliseen perusoiekusyhteiskuntaan. Lakimeisliiton Kustannus, Helsinki.*
- Nurmi, Johanna (1998) *Palvelusitoumus - nyt! Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 4, Helsinki.*
- Oulasvirta, Leena (1996) *Palvelusitoumukset antavat pontta julkisten organisaatioiden laadunkehittämiselle, Laatuviesti 4*, 28-29.
- Palvelusitoumus -suomalainen malli (1997) *Palvelusitoumushankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 21.*
- Palvelusitoumukset ja kuluttajansuoja julkisessa palvelussa (1995) *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:9. Helsinki.*
- Plant, Raymond (1992) *Citizenship, Rights and Welfare*, in Coote Anna (ed.) *The Welfare of Citizens. Developing new social rights. IPPR, Rivers Oram Press. London.*
- Pollitt, Christopher (1997) *Business and Professional Approaches to Quality Improvement: A comparison of their Suitability for the Personal Social Services*, in Evers, Adalbert & Riitta Haverinen & Kai Leichsenring & Gerald Wistow (Eds.) (1997) *Developing Quality in Personal Social Services, Concepts, Cases and Comments, European Centre Vienna, Ashgate. Aldershot, Bookfield USA, Singapore, Sydney*, 25-48.
- Pollitt, Christopher (1994) *The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis, Public Money and management, April-June 1994*, 9-14.
- Pollitt, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Services. the Anglo-American experience*, Basil Blackwell Ltd, Oxford.
- Puoskari, Pentti (1994) *Britannian Citizen's Charter -ohjelma, julkaisematon lähde 29.4. 1994.*
- Thomson, Wendy (1992) *Realising Rights through Local Service Contracts*, in Anna Coote (ed.) *The Welfare of Citizens. Developing new social rights*, London, Concord.
- Ståhlberg, Krister (1994a) *Palvelusitoumus kuntien uudistumisen osana, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2*, 101-106.
- Ståhlberg Krister (1994b) *Palvelusitoumusten kriitikkistä, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4*, 32-37.
- Tuloksena palvelu, *Palveluhankkeen loppuraportti (1993) Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 24, Helsinki.*
- Turton, Genie (1996) *Current and Future Developments in Service Quality Initiatives - Service Quality Programme: United Kingdom, in Responsive Government. Service Quality Initiatives, OECD. Paris.* 59-64.
- Uusitalo, Hannu & Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.) (2000) *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Stakes. Raportteja 250. Gummerrus. Jyväskylä.*