

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän murros ja kunnallisten vaikuttajien mielipiteet toimivasta palvelujärjestelmästä

Katariina Perttula

ABSTRACT

A reassessment of the current model of welfare state has taken place because of the current crises in public financing and in the welfare norms. At the theoretical level the article examines some of those critics, which have been presented against the welfare state. It describes the steps involved in moving towards providing welfare and health services through the market or through increasing customers role in financing the costs of production.

Current changes in the service production depend on attitudes of local actors, although the choices are made within a national framework of legislation. At the empirical level the article compares attitudes of the leading representative and executive actors with each other; each of them have their own angle of vision to services. Actors of eight municipality were interviewed by telephone in November 1993 and January 1994.

The municipal executive managers were most inclined of all actor groups to use private producers in public service production. It was seen to be possible to gain savings by using market models. They were also ready to increase service charges. The leading social and health authorities suggested that market based production may cause the weakening in coordination of a service-system and consequently system as a whole becomes fragmented. Attitudes in favour of the direct costs to customers in financing service production were cautious or even little suspicious.

The leading municipal representatives looked at changes both from the customers and municipalities side. The aim was to defend customers' rights, although at same time they wanted to work out a more effective service production through competitive markets. Especially leading social and health sector representatives were nevertheless quite doubtful of the results of market mechanisms. The increase charges among people of the high income group were accepted.

Among all groups the move towards the use of internal markets are considered to be an attempt to create more efficient system in social services. The role of the private market was still regarded mostly as a supplement to the public production and the significance of control in markets and hierarchies was highlighted.

JOHDANTO

Tässä artikkelissa tuotetaan kahdeksan kunnan johtavien viranhaltijoiden ja luottamusmiehivaikuttajien käsityksiä toimivasta palvelujärjestelmästä. Erityisesti ollaan kiinnostuneita heidän mielipiteistään ostopalveluista, maksuista, kilpailuttamisesta tai palvelujen suoranaisesta yksityistämisestä.

Kullakin valtiollisen kehityksen aikakaudella on ollut oma erityinen havaitsemis- ja hallitsemistapansa (Hellsten 1993, 468), mikä muodostuu kunkin aikakauden ideologian tai ideologioiden, institutionalisaation ja politiikan objektin välisten kytkösten seurauksena. Yksilöiden tasolla tämä ajattelutapa voidaan purkaa kysymyksiksi »miksi», »miten» ja »mitä». (Anttiroiko 1993, 54). Havaitsemis- ja hallitsemistapa ei synny pelkänsä kokemuksen sfäärissä vaan jokaisen päätöksen taustalla on jokin tietty mielletty realiteetti (Anttiroiko 1993), joka on yhteydessä sekä järjestelmän kokonaisuuteen että yhteiskunnallisiin ehtoihinsa. Nyt nykyistä hyvinvointijärjestelmää arvioidaan uudelleen. Se on törmännyt taloudellisiin reunaehtoihinsa. Hyvinvoinnin perustana olevien normien ja strategioiden konkreettisista sisällöistä tai painoarvoista, jotka olivat selviä esimerkiksi palvelujärjestelmää rakennettaessa, ei ole enää yksimielisyyttä. Ns. uudet palvelujen tuottamisen tavat ovat yksi yritys ratkaista nämä hyvinvointivaltion ongelmat.

Hyvinvointijärjestelmää tarkastellaan usein valtiollisena entiteettinä. Silti kunnallinen ja valtiollinen sosiaalipolitiikka syntyy viimekädessä yksilöiden mielipiteiden, yksittäisten päätösten ja perusteluketjujen kautta. Hyvinvointivaltiojärjestelmän rakennuskaudella palvelujärjestelmän kehittäminen tapahtui pitkälti valtiollisiin yksittäispäätöksiin kansalaisten valitsemien eduskuntalaitosedustajien ja heidän säätämien lakien kautta ja toisaalta valtiollisen keskushallinnon ohjauksen alla. Nyt palvelujärjestelmästä päätetään enenevässä määrin kuntien demokraattisissa päätök-

sentekoprosesseissa, kun valtionosuusjärjestelmän uudistus laajensi kuntien mahdollisuuksia valita erilaisia palvelujen tuottamisen tapoja ja määrätä palveluista perittävistä maksuista. Hyvinvointipalvelujen kohtalo muotoutuu siten yhä useammin viranhaltijavalmistelun, lautakuntien esitysten ja kunnanhallituksen valmistelun pohjalta kunnanvaltuustojen päätöksissä ja ne myös toimeenpannaan näiden päätösten mukaisesti.

Artikkelin empiirisen osan painopiste on näissä kuntatason toimijoissa. Kunnallisen demokraatian tarkastelu jää artikkelissa silti marginaaliseen asemaan. Artikkelissa ei käsitellä kunnallisten palvelujen järjestämistä poliittisena prosessina vaan lähtökohtana on valaista erilaisia kunnallisia toimijanäkökulmia. Tutkimuksen empiiriosassa osassa on haastateltu sekä sektori- että keskushallinnon johtavia viranhaltijoita ja luottamusmiehiä. Jokaisella näistä toimijasta on oman asemansa perusteella hieman erilainen näkökulma palveluiden järjestämiseen. Kukin heistä on silti merkittävästi vaikuttamassa oman kuntansa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Valtionosuusuudistuksen jälkeisessä hyvinvointivaltiossa heidän valinnoillaan on myös merkittävä vaikutus palvelujärjestelmän valtiolliseen kokonaisuuteen. Tässä artikkelissa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän muotoutumista tarkastellaankin toisaalta valtiollisen järjestelmän muotoutumisen ja toisaalta yksilöiden mielipiteiden tasoilla. Lisäksi kuntia tarkastellaan toiminnallisena kokonaisuutena suhteessa valtioon. Tutkimuksen empiirisen osan haastattelut on tehty vuosien 1993 ja 1994 vaihteessa Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKESissa ja artikkeli kokonaisuudessaan pohjautuu pro gradu tutkielmaan, joka on valmistunut Jyväskylän yliopistosta, ja sen tuloksiin.

Artikkeli jakaantuu kahteen osaan. Teoreettisessa osassa esitellään aluksi historiallisesti kunnan roolin muutoksia hyvinvoinnin tuottajana. Tämän jälkeen esitellään hyvinvointivaltion mahdollisia muutossuuntia ja hyvinvointivaltio kriittisiä näkemyksiä joiltain osin. Luvussa kolme suhteutetaan yksityisen ja julkisen rajaa julkis palveluissa ja siirrytään ajattelumalleihin; asetetaan tutkimuksen varsinaisen teoreettinen viitekehys. Empiiriosassa osassa mielikuvia ostopalveluista ja kilpailuttamisesta, maksuista sekä palvelurakenteesta verrataan vaikuttajaryhmittäin. Katri Hellstenin (1993, 468) mukaan hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan analyysi voi tapahtua kahdella tasolla. Ensimmäinen taso on objektiivisten tosiasioiden ja todellisten käytäntöjen taso. Tutkimuk-

sen toinen taso kohdistuu instituutioiden ja eri keinojen merkitystä koskeviin näkemyksiin siitä, »mitä tavoitteita niiden nähdään palvelevan» ja siitä, »hyväksytäänkö ne sosiaalisen järjestelmän tärkeinä elementteinä». Tässä artikkelissa vaikuttajien mielipiteitä tarkastellaan myös heidän ostopalveluille, maksuille ja palvelujen supistamiselle antamien merkitysten kautta. Vaikuttajien suhtautumiset esitetään asenneulottuvuuksien avulla. Lisäksi artikkelissa eritellään, miten vastaajat eri palvelujen osalta suhtautuvat eri kehittämisen vaihtoehtoihin ja mikä näiden tutkimuksen kohteena olleiden vaihtoehtojen keskinäinen tärkeysjärjestys tässä tutkimuksessa oli.

1. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON ASEMA KUNNAN TEHTÄVIEN KASVAESSA 1900-LUVUN ALUSTA 1990-LUVULLE SAAKKA

Lasse Oulasvirran (1990, 37) mukaan kunnan roolin muutokset liittyvät kahteen pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvoon, kansalaisten yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon ja toisaalta itsehallintoon ja kunnalliseen demokratiaan. Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella valtio mobilisoi kunnat hyvinvointipalvelujen tuottajiksi. Tällä aikakaudella tasa-arvoideologia vahvistui itsehallinnon kustannuksella.

Valtion keskushallinnon ohjauksen kasvu, sekä uusien lakien että lisääntyneen normiohjauksen kautta, on liittynyt vahvasti julkisten palvelujen vähittäiseen laajentumiseen. Vielä 1800-luvun puolella suuret ratkaisut olivat kuuluneet kuntien päättäntävaltaan. Kuntien tehtäväksi alettiin määrätä lakisääteisiä tehtäviä varsinkin 1900-luvun alusta lähtien. Säädettiin mm. köyhäinhuoltolaki (1922), kätilölaki (1920), laki yleisestä sairaanhoidosta (1939). (Soikkanen 1966, 644). Sittemmin valtion kunnille määräämät tehtävät ovat laajentuneet merkittävästi.

Valtionavut olivat keskeisellä sijalla kuntien palvelujärjestelmän rakentamisessa. Harjoitettu valtionapupolitiikka oli erityisesti 1960–80-luvuilla keino edistää hyvinvointipoliittisia tavoitteita julkisten palvelujen tuotannossa, jakelussa ja kustannusten tasaamisessa (Helin 1991, 20; Helin & Poteri 1991, 30; Temmes 1989, 251; Oulasvirta 1990; Kosonen 1987). Samalla valtio tavallaan osti kunnilta mahdollisuuden valvoa niitä tällä alueella. (Soikkanen 1966, 670–675).

Kuntien toimintakentän riippuvuus- ja vuorovaiikutussuhteet ovat monimutkaistuneet ja ristiriitaiset vaatimukset ovat voimistuneet sitten kuntahallinnon alkuaikojen. (Harisalo 1984, 1). Valtion

yksityiskohtainen kuntien ohjaus ei silti kaikissa suhteissa johtanut optimaalisiin tuloksiin. Tällainen byrokraattinen rationaalisuus saattaa olla alunperin tarkoituksenmukainen, mutta aikaa myöten siitä tulee toiminnallisen rationaalisuuden este (Offe 1986, 300). Ongelma on siinä, että niin sanottu byrokratianhenki tuo kahdenlaisia seurauksia. Se voi olla sitkeää edistuksen ajamista, mutta jossain vaiheessa siitä saattaa muodostua edistystä rajaavaa ja kahlitsevaa vallankäyttöä. (Temmes 1989, 12).

Julkisissa organisaatioissa yleisesti on nyt nähtävissä selvä siirtymä juridis-byrokraattisesta hallinnosta funktionaaliseen, tehtäväkohtaiseen malliin. Uudella hallinnoimistavalla on ollut vaikutuksensa muun muassa niihin lakeihin ja normeihin, jotka koskevat organisaatioiden toimintamalleja. Lakien sisältö on siirtynyt käskyistä resursseihin. (Offe 1986, 304–305). Suomessa valtionosuusjärjestelmänuudistus heijastaa yhtä tällaista siirtymää. Tämä kuntien toimintatilan laajentaminen valtionosuusmuutoksen yhteydessä muutti valtionhallinnon suhdetta kuntakenttään. Ainakin byrokraattis-rationaalisia toimintamekanismeja karsittiin. Harisalo (1984, 3) mukaan »hyvä kunta» on kansalaisläheinen. Se pystyy sovittamaan toimintansa yhteensopivaksi kuntalaisten ongelmien, tarpeiden ja toiveiden kanssa. Myös Offe uskoo, että monilla alueilla suunnittelun ja tehtävien sisältöä ei enää voida pitää pelkästään julkisen hallinnon omana asiana. Toimintamallien muutosten ainakin periaatteellisesti pitäisi merkitä sitä, että hallinnollisen toiminnan jälki kunnissa on kuntahallinnon ja asiakkaiden yhteistyön tulosta ei enää vain valtion kunnille etukäteen asettamien sääntöjen toimeenpanemista. (Offe 1986, 309–313).

Edustuksellisen demokratian kautta kansalaisilla on ollut vaihtelevassa määrin valtaa valtiollisissa ja kunnallisissa poliittisissa elimissä. Kun kuntien itsehallintoa lisätään, viranhaltijoiden ja varsinkin edustuksellisen demokratian edustajienä toimivien kunnallisten luottamushenkilöiden vaikutusvalta kasvaa. Näin kunnallisten viranhaltija- ja luottamushenkilövaikuttajien ja kuntalaisten asenteet palvelujärjestelmää kohtaan nousevat siten uudella tavalla merkittäviksi tekijöiksi. Kunnallisen itsehallinnon lisääntyminen tai mahdolliset julkisen järjestelmän toimintamekanismin muutokset eivät ole kiinnostavia vain valtasuhteiden muuntumisen valossa vaan palvelujärjestelmän kannalta. Muutoksilla halutaan lisätä järjestelmän joustavuutta, mikä edellyttää tiettyjä valmiuksia ja tuo seurauksia; Offen mukaan joustavassa organisaatiossa päätöksentekijät hank-

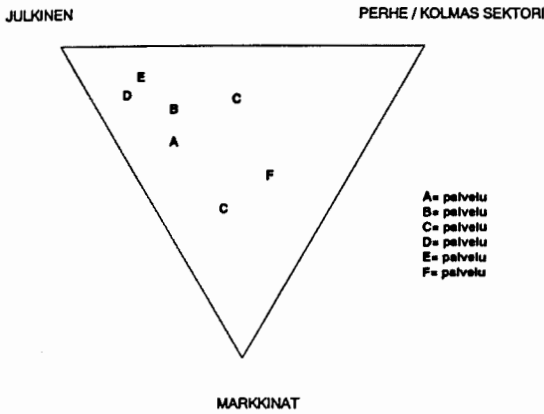
kivat toimintansa tueksi lain yläpuolella olevia konkreettisia käsityksiä tai ideoita siitä, mitä on ja mitä pitäisi olla. Näiden käsitysten avulla he arvioivat ja pyrkivät vakauttamaan yhteiskunnallista järjestystä. Toisaalta strategisesti tärkeiden alueiden poliitiko- ja virkamiesjohtajien tilannesidonnaisesta konsensuksen rakentamisesta muodostuu tärkeä tekijä. (Offe 1986, 309–11). Nämä kaksi edellä mainittua asiaa ovat myös tämän artikkelin mielenkiinnon keskiössä.

2. PLURALISTINEN JA LIBERALISTINEN NÄKEMYS HYVINVOINTIVALTION KEHITYKSEEN

Piersonin mukaan on todennäköistä, että hyvinvointivaltioiden rakentuvat uudelleen. Erot maiden välillä kasvavat. Erot eivät ole välttämättä keskimääräisissä sosiaalimenoissa vaan hyvinvointivaltiojärjestelmän muodossa. (Pierson 1991, 184).

Hyvin yleinen skenaario on pluralistinen hyvinvointiyhteiskunta, jossa hyvinvoinnin tuottajina on julkisen tahon ohella enenevässä määrin myös markkinat (kaupalliset yksityiset palvelut tai yksityisten ja/tai julkisten yksiköiden keskinäinen kilpailuttaminen) ja niin sanottu epävirallinen sektori. Raija Julkisen (1992) mukaan syy erilaisten welfare mix-mallien suosioon on käsitteen tietty epämääräisyys. Niillä on hallinnollisia, radikaaleja, ekologisia, liberaaleja että konservatiivisia puolustusargumentaatioita (Anttonen 1989). Erilaisista welfare mix-argumenteista lähinnä hallinnolliset argumentaatiot suuntautuvat palvelutuottajien työnjakoon ja kombinoitiin (Julkisen, 1992, 89). Silti mallit esitetään usein jyrkän mustavalkoisesti. Kuitenkin esimerkiksi Raija Julkisen (1992, 94–95) mukaan mielenkiintoisia ovat juuri erilaisten periaatteiden sekoitukset. Anneli Anttonen on pitänyt todennäköisenä myös sitä, että hyvinvointivaltio hajautuu tulevaisuudessa useille periaatteille rakentuviksi sosiaalipoliittisiksi järjestelmiksi, jotka toimivat rinnakkain saman kansallisvaltion sisällä (Anttonen 1989, 169). Mikään ei estä ennakoimasta, että eri palvelusakin kehitys saattaa kulkea eri tavoin tai tahtiin. Tällaista palvelutuotannon variaatioiden lisääntymistä voidaan kuvata esimerkiksi Eversin kolmion avulla kuten alla olevassa kuviossa on osoitettu.

Kuviossa palvelun D tuottajana on useimmiten julkinen sektori. Palvelu F tuotetaan itse, saadaan muiden epävirallisten verkostojen kautta, tai ostetaan kaupallisilta palveluntuottajilta. Edelleen palvelun C palvelun tuottaa joko julkinen sektori,



Kuvio: Sovellettu eversin kolmio palvelujen sijoittumisesta welfare-mixin sisällä

perhe/asiakas tai muu kolmanteen sektoriin kuuluva taho, mutta sitä vain harvoin ostetaan kaupallisilta palveluntuottajilta jne.

Welfare mixiä kannattavilla tahoilla on kuitenkin toisistaan poikkeavia käsityksiä tarkoituksenmukaisesta julkisen sektorin roolista. Pluralistit eivät pyri varsinaiseen valtion roolin vähentämiseen, vaikka palvelujen tuottajien monimuotoisuus lisääntyisikin. Välttämättömänä ei pidetä valtion menojen hyvinvointipalvelujen tuotannon järjestämisessä niinkään laskevan, mutta niiden kohdistuvan enemmän erilaisille vapaaehtoisektorin ja epävirallisen sektorin järjestelyille. (Johnson 1987, 176). Valtio voi säilyä silti päärahoittajana (Johnson 1987, 63). Monet uskovat valtion lainsäädännöllisen roolin pluralistisessa mallissa jopa korostuvan (Johnson 1987; Pierson 1991). Kaupallisiin – selkeästi yksityisiin – palveluihin pluralistit suhtautuvat epäroivammin. (Johnson 1987, 57). Sensijaan oikeistolle pluralismi näyttyy poliittisesti sopivana keinona ratkaista hallinnon liikakasvun tuomat ongelmat pienentämällä valtion roolia sekä keskus- että paikallishallinnon tasoilla. Se on myös mahdollisuus siirtää julkisia palveluita yksityiselle sektorille tai vahvistaa perheen roolia hoivan tuottajana. (Johnson 1987).

Kysymys on pitkälti siitä, missä mahdollisen hyvinvointipalvelujärjestelmää koskevan ongelman kukin taho ajattelee olevan. Claus Offen mukaan hyvinvointivaltiolliset järjestelyt ovat alunperin syntyneet harmonisoimaan yhteiskunnallista järjestystä niin, että kapitalistisen talouden kasaantuminen ja legitimizeetti olisivat mahdollisia. Hyvinvointivaltio poliittisine järjestelyineen onkin menestyksellisesti harmonisoinut ristiriito-

ja sosiaalisten voimien ja yksityisen tuotannon välillä pitkään toisen maailmansodan jälkeen. Pidemmällä tähtäimellä hyvinvointivaltion sovitelumahdollisuudet näyttävät kuitenkin mahdottomilta siitä syystä, että hyvinvointivaltioon itseensä sisältyy kriisin logiikka. (Offe 1984, 51–61). Sen taloudelliset ja hallinnolliset ongelmat aiheuttavat sen, että se ei pysty täyttämään lupausiaan tai kansalaisten sille asettamia odotuksia, jolloin se väijäämättä menettää legitimizeettiään (Offe 1984; Johnson 1987, 40). Tästä sekä oikeistolainen että vasemmistolainen kritiikki on ollut samaa mieltä.

Rahoitukselliset ongelmat syntyvät silloin, kun kansalaisten hyvinvointivaltiolle asettamat odotukset ja halukkuus maksaa veroja joutuvat ristiriitaan (Johnson 1987, 38). Ongelmat eivät välttämättä johda motivaatiokriisiin. Ne voidaan ratkoa, joko alentamalla yksilöiden odotuksia ja leikkaamalla palveluita tai lainaamalla rahaa ja tekemällä alijäämäisiä budjetteja. (Johnson 1987, 39). Offe (1984) ajattelee kriisilogiikan olevan siinä, että budjeteista muodostuu helposti itseään syöviä. Toisaalta taloudelliset kriisit synnyttävät individualistisia asenteita, jotka sitten kääntyvät hyvinvointivaltiota vastaan. (Offe 1987, 529–34). Kaikki eivät kuitenkaan ole sitä mieltä, että sosiaalimenot olisivat syy heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Syy on siinä, että samaan aikaan kun julkiset tulot verotulojen ehtyessä laskivat sosiaalimenot kasvoivat (Pierson 1991, 162). Ongelmat kärjistyvät, koska julkinen hyvinvointijärjestelmä on suhdanneherkkä.

Oma kysymyksensä on myös se, millaisia vaikutuksia kansanvälisen markkinoiden ja taloudellisten instituutioiden sääntelyn vähentämisellä on hyvinvointivaltioon, kun valtion kapasiteetti vähenee. Hyvinvointivaltio on perustunut keynsiläiseen talouspolitiikkaan. Pierson arvioi, että tällä keynsiläisyyden alassyöksemisellä saattaa olla materialisoituvia seurauksia hyvinvointijärjestelyihin ja on mekanismi, joka voi siirtää hyvinvointivaltiota kohti residuaalista, markkinaorientoitunutta, liberaalia hyvinvointijärjestelmää (Pierson 1991, 186).

Pierson silti kyseenalaistaa hyvinvointijärjestelyjen legitimizeetin murenemista ounastelevan ajattelun sinänsä. Hänen mukaansa arkiajattelu ei punnitse hyvinvointivaltion tai demokraattisen järjestelmän oikeutusta tai hallinnon viranomaisten rajoja tavalla, jolla oletetun kriisin tutkijat uskovat. Järjestelmän legitimizeetti perustuu enemmän tällaisen pohdinnan hyvinvointivaltion legitimizeetistä puuttumiseen. (Pierson 1991, 164). Kun hyvinvointivaltiota arvostellaan, onkin erotet-

tava kriittisyys, jonka pyrkimyksenä on järjestelmän parantaminen ja toisaalta se kritiikki, joka kyseenalaistaa koko järjestelmän. Esimerkiksi Raija Julkunen (1992, 88) pitää hyvinvointivaltion ongelmia luonnollisenakin. Kypsä instituutio joutuu tehokkuutta, sopeutuvuutta, joustavuutta ja uudistumiskykyä koskevaan testiin, kun sen voimavarat eivät enää kasva. Tällöin taloudellisuus ja tehokkuus ovat ne tekijät, jotka muodostuvat hyvinvointivaltion legitimitietin ydinkysymyksiksi.

3. HYVINVOINTIJÄRJESTELMÄN MUOTO – VAIKUTTAJIEN AJATTELUTAVAT HEIJASTUVAT INSTITUUTIOISSA

Kohl on jaotellut maita sen mukaan, paljonko niissä käytetään julkisia menoja suoraan palveluihin tai siirtomenoihin. Kosonen (1987) käyttää eri tavoin rakentuvista hyvinvointivaltiomalleista nimitystä julkispalveluvaltio ja jakovaltio. Jakovaltio jättää viimesijaisen kulutus päätöksen kuluttajalle. Julkispalveluvaltiossa kollektiivinen valinta muovaa suoraan tarjonnan rakennetta ja valvontaa. (Kohl 1981, 313–14).

Rajanveto julkisen ja yksityisen toiminnan välillä on kuitenkin vaikeaa, koska ne usein ovat kietoutuneina toisiinsa useilla tavoilla (Johnson 1987, 125). Esimerkkinä tästä voivat olla ostopalvelut. Yksityistäminen pohjimmiltaan tarkoittaa julkisen roolin vähentämistä ja siirtämistä informaalille sektorille tai kaupallisille palvelujen tuottajille (Johnson 1992, 7). Yksityisten palvelujen asema määräyty silti kahta kautta. Miten palvelut rahoitetaan ja missä määrin julkinen lainsäädännöllisesti säätelee palvelun laatua, määrää ja hintoja (Johnson 1987). Esimerkiksi sosiaalipalveluissa yksityisiä palveluja muovataan muun muassa avustuksien, vouchereiden ja lainsäädännön avulla. Avustuksia voivat saada joko tuottaja tai kuluttaja. (Johnson 1987, 124–126). Lisäksi valtio voi säädellä sitä, kuka palvelut järjestää, myös omien tuottamiensa julkisten palvelujen tarjonnan kautta (Johnson 1992, 7–8).

Tutkimuksessani tarkastelin kunnallisten vaikuttajien mielikuvia sosiaalipalvelujärjestelmästä kolmen kysymyksenasettelun avulla; Mitä mieltä he ovat ostopalveluista, palvelujen rahoittamisesta sekä ylipäättään kunnallisten palvelujen laajuudesta. Alla olevassa kuviossa kuvataan erilaisia rahoituksen ja palvelujen tuottamistavan variaatioita hyvinvointijärjestelmään vaikuttavina tekijöinä. Kuvion päädimensioiksi on valittu palvelujen rahoitus ja palvelujen tuottamistavan valinta. Näin kuvioon muodostuu neljä päädimensiota. Jokai-

1. Julkinen rahoitus Kollektiivinen valinta		3. Julkinen rahoitus Yksityisen valinnan lisääminen	
a. Vahva Sääntely	b. Heikko Sääntely	a. Vahva Sääntely	b. Heikko Sääntely
2. Yksityisen rahoituksen lisääminen Kollektiivinen valinta		4. Yksityinen rahoitus Yksityinen valinta	
a. Vahva Sääntely	b. Heikko Sääntely	a. Vahva Sääntely	b. Heikko Sääntely

1. Pohjoismainen valtiollisesti säännelty verotuksen kautta rahoitettu järjestelmä.

1.a. Hyvinvointivaltiollinen järjestelmä, jossa valtion rooli ja sääntely on suuri.

1.b. Palveluiden rahoitus ja tuotantotavan valinta on julkista, mutta vähemmän säänneltyä; ostopalvelullistaminen, jossa asiakkaan valinta ei kuitenkaan lisääny;

Kuntien vapausasteiden lisääntyminen ylipäättään – kuntien palvelutuotannon pluralismi.

2. Julkisesti määritellyt palvelut, mutta kansalaisen omavastuun lisääminen palvelujen käytön mukaan.

2.a. Omavastuusuoksien lisääminen valtion tiukassa kontrollissa.

2.b. Maksujen vapauttaminen.

3. Julkinen rahoitus, mutta yksilölle jonkinasteinen vapaus valita tuottaja.

3.a. Julkinen sääntely on kuitenkin tiukkaa. Esimerkkinä ostopalvelut, jossa myös asiakkaan valinnanmahdollisuuksia laajennetaan, vaikka ovat silti rajalliset;

vouchersysteemi, jossa asiakkaan vapaus valita esimerkiksi lapsen hoitotapa on rajallinen.

3.b. Järjestelmä, jossa asiakkaan palvelun käyttämisen muotoa/tasoa säännellään edellistä vähemmän. Voucher, joka annetaan asiakkaalle tulonsiirtona.

4. Sosiaali- ja terveystalouden markkinat.

4.a. Julkinen sääntely tiukkaa.

4.b. Sääntely heikkoa.

sella dimensiolla on vielä kaksi alidimensiota. Alidimensiot kuvaavat tuottamisen sääntelyä.

Kuvion oikea ylänurkka kuvaa pohjoismaista verovaroin rahoitettua, julkista hyvinvointijärjestelmää, jossa järjestelmä on ollut myös tiukasti säännelty. Julkisen ja yksityisen suhteissa tapahtuvia muutoksia havainnollistetaan kuvion alla olevan listan avulla. Lista ei ole täydellinen kuten ei kuviokaan. Siihen on koottu tutkimukseni kannalta mahdollisia muutoksia yksityisen ja julkisen suhteissa.

Kuviota seuraten ostopalvelujen lisääminen siirtäisi palvelujärjestelmäämme vasemman puoleisesta ylälaatikosta oikealle, tosin sillä edellytyksellä, että asiakkaan valinnanvapautta lisätään. Muussa tapauksessa ostopalvelujen käyttöönotto ilmentää pelkäämistä julkisen sääntelyn hienoista vähenemistä tai sen siirtymistä alemmas kuntatasolle. Maksujen korotus siirtää järjestelmää vasempaa alakulmaa kohti. Ostopalvelut, joissa valintaa ei uloteta asiakkaaseen saakka, siirtää järjestelmää tähän suuntaan silloin, jos samalla lisätään asiakkaan omavastuuosuuksia. Kunnallisen palveluvaihtoimen tai julkisten palvelujen käyttäjäjoukon rajaaminen merkitsisi palvelujärjestelmän siirtymää kohti oikeata alanurkkaa. Myös valtiollisen sääntelyn määrä kussakin vaihtoehdossa voi vaihdella.

Hyvinvointivaltion muutosta on 1980-luvulla useimmiten tutkittu organisatorisella tasolla. Kulloinenkin hyvinvointijärjestelmä syntyy silti yksilöiden käsitysten ja toiminnan seurauksena. Nicolas Rose tarkastelee hyvinvointivaltiota mieluummin toisesta lähtökohdasta. Hänen mielestään kysymystä pitäisi lähestyä niin, että hyvinvointivaltion kriisi mielletäisiin enemmän »tapana ajatella» hyvinvointi, poliittinen valta ja vallan harjoittamisen tavoitteet. Kyse olisi ensisijaisesti ajattelutapojen muutoksesta, joka heijastuu institutionaaliselle tasolle. (Rose 1991, 5–6). Sakari Hänninen käyttää tästä nimitystä hallintataju. Hän erottaa hallintatajussa kaksi seikkaa; kulloisiakin hyvinvointijärjestelyjä voidaan arvioida yhtäältä niiden hyväksyttävyyden ja toisaalta perusteltaisuuden mukaan. Hyvinvointivaltion kannatusta kansalaisten keskuudessa on tutkittu usein hyvinvointivaltion hyväksyttävyyttä mittaavien kysymyksiin. Hännisen mukaan eri asia on silti »arvostaa jotakin» ja »katsoa, että hyvinvointivaltio suoriutuu edessä olevista haasteistaan». (Hänninen 1993a, 160). Jos asioiden oikeutus tavoitteensa kannalta määritellään argumentin pätevyyden perusteella, se ei aina ole hyväksyttävien vaihtoehto. (Hänninen 1993b, 31). Tavallisen kansalaisen ei aina edellytetäkään arvioivan jokaista perustetta erikseen »tiellä tavoiteltuun». Vaikuttajilta tätä kuitenkin edellytetään. Tullaan resurssikysymyksiin. Perusteltavuuteen liittyvät hyväksyttävyyden lisäksi sen kaltaiset kysymykset kuin »mihin meillä on varaa» tai »mikä on tehokasta». Vuokko Niirasen mukaan mielikuvat »hyvästä palvelujärjestelmästä» ja olemassa olevista resursseista vaikuttavat ratkaisevasti päätöksenteossa. Nämä ajattelumallit muotoutuvat ja muuttuvat aina vuorovaikutuksessa toimintaympäristöön (Niiranen 1991, 9).

4. KUNNALLISTEN VAIKUTTAJIEN HAASTATTELUT

4.1. Haastattelututkimuksen ongelman asettelu ja aineisto

Haastattelututkimuksessa tarkasteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenarviointia näyttämö-metaforan avulla. Organisaatio on näyttämö, jossa jokainen toimija tulkitsee samoja tapahtumia hieman eri tavalla (Czarniawska-Joerges 1992). Hyvinvointivaltiolisista päämääristä ja keinoista on ollut pitkään yksimielisyys. Nyt yhteisiä käsityksiä päämääristä ja keinoista arvioidaan ainakin jossain määrin uudestaan. Jacobsonin (1989, 54–71) mukaan päätöksenteossa usein on kysymys hyvin rutiininomaisista asioista. Kuitenkin jotkut päätöksistä ovat merkittävämpiä kuin toiset. Tällöin on kyse yhteiskunnallisesti periaatteellisista asioista. Valtionosuusuudistuksen voitiin katsoa olevan valtiollisella tasolla tällainen merkittävä päätös. Se oli merkittävä myös sikäli, että sen johdosta myös kunnissa voidaan tehdä pitkälle kantavia valintoja. Vaikuttajien ajattelumalleja tarkasteltiin nimenomaan normatiivisen ja strategisen tulkintakehyksen kautta. »Mikä koetaan tehokkaaksi, tarkoituksenmukaiseksi tai sosiaalisesti oikeaksi?»

Tutkimusta varten on haastateltu puhelimitse 40 kunnallista vaikuttajaa Keski-Suomen ja Kuopion läänistä. Tutkimukseen valittiin 8 kuntaa siten, että lääneistä oli edustettuna kahden suuren, kolmen keskisuuren ja kolmen pienen kunnan vaikuttajahaastateltavat. Kunnallisina vaikuttajina haastateltiin kunnan/kaupunginjohtajaa, sosiaali-/ sosiaali- ja terveysjohtajaa, terveystieteiden johtavaa lääkäriä, kunnan hallituksen puheenjohtajaa ja sosiaalilautakunnan puheenjohtajaa. Kahdessa kunnassa kunnan/kaupunginjohtajan sijaan kysymyksiin vastasi taloushallinnosta vastaava johtava viranhaltija.

Empiirisiä tuloksia esitettäessä kunnanjohtajista tai yleishallinnon virkamiesjohtajista käytetään nimitystä kuntajohtaja. Sosiaali-/ sosiaali- ja terveysjohtajista ja johtavista lääkäreistä käytetään yhteistermiä sektorijohto. Jos heidän mieltä halutaan erotella toisistaan, käytetään nimityksiä sosiaalijohto (tai johtajat) ja lääkärijohdo. Lautakunnan puheenjohtajista käytetään yksinkertaisuuden vuoksi myös nimitystä lautakuntajohto ja kunnanhallituksen puheenjohtajista hallituksen puheenjohtajat. Termiä luottamushenkilöt käytetään silloin, kun tarkoitetaan kumpakin edellistä ryhmää. Edelleen keskushallinnon edustajista puhutaan, kun tarkoitetaan sekä

kuntajohtajia että kunnanhallituksen puheenjohtajia. Sensijaan sektorijohtajia ja lautakuntajohtajia ei yhdistetä minkään yhteisnimityksen alle.

Haastateltaville lähetettiin etukäteen haastattelukysymykset. Haastattelumetodi oli siten jonkinasteinen kyselyn ja teemahaastattelun väli muoto. Suurin osa kysymyksistä oli avoimia kysymyksiä. Mielipiteitä ostopalveluista tarkennettiin lisäksi väitteiden avulla. Haastatteluaineiston analyysi on tehty eri vaikuttajaryhmien ajattelumalleja vertaamalla. Vastausten kokoamiseksi ja vastaajien mielipiteiden selventämiseksi vastaukset on luokiteltu asenneulottuvuuksiksi. Ulottuvuudet ovat seuraavat:

- *Praktinen*: Ulottuvuus koskee pelkästään perusasennetta; Vastauksiin liittyy selkeä mielipide.
- *Pohtiva*: Vastaaja pohtii vaikutuksia käyttäjään.
- *Varovaisuus*: Suhtautuu muutoksiin varovaisesti, pitää sitä myös suositeltavana asenteena.
- *Skeptinen*: Epäilee. Ei usko parannuksia saavutettavan.
- *Suhdanteiden mukaan erittelevä*: Suhteuttaa vastauksensa talouteen.
- *Tulojen mukaan erittelevä*: Erittelee asennetaan sen mukaan onko kyse vähä- vai hyvätuloisista.

Kullakin vastaajalla on useampi asenneulottuvuuksia kuvaava luokitus, joista yleensä yksi kuvaa pääasenneitumista. Muut asenneulottuvuudet tukevat tätä mielikuvaa. Artikkelissa esitetään merkittävimmät vastaajien asenneitumisen erot.

4.2. Mielikuva nykyisestä palvelurakenteesta

Suurin osa kuntajohdon edustajista ajatteli, että »palveluja on joka tapauksessa arvioitava perusteellisesti uudelleen». Myös lääkärijohtajat ajattelivat yksimielisesti, että palvelurakenteen uudelleenarviointi on tärkeää. Sosiaalijohtajien mielikuva palvelurakenteesta ei ollut yhtä selvä. Kunnanhallituksen puheenjohtajat arvioivat, että ainakin osaa palveluista olisi syytä arvioida uudelleen. Sen sijaan lautakuntajohdon edustajien osalta mielipiteet hajaantuivat.

Keskushallinnon edustajat – sekä kunnanjohtajat että kunnan hallituksen puheenjohtajat – rinnastivat palvelujen uudelleen arvioinnin usein talouden tilaan. Sektorijohdon uudelleenarviointiperustelut keskittyivät lähinnä toiminnallisiin argumentteihin. Tehottomuuksien karsiminen, so-

siaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden etsiminen, voimavarojen kohdentaminen nähtiin tärkeiksi. Sektorijohto arvioi yleisjohtoa selvemmin, että rakenteiden korjaaminen ei saisi tai sen ei tarvitse merkitä huononnusta aiempaan. Lautakuntajohto tarkasteli kysymystä kaikkein selkeimmin palvelutasoon liittyen. Osa hyväksyi väliaikaisen tinkimisen. Osan mielestä laman nimissä ei saa tinkiä palvelutasosta. Silti lautakuntajohtokin piti rakenteellisia uudistuksia tarpeellisina.

4.3. Mielikuva julkisten palvelujen rahoituksesta

Kuntajohtajat suhtautuivat maksujen korotuksiin selvästi myönteisemmin. Kuntajohtajat olivat vastauksissaan myös käytännöllisempiä. He pitivät maksujen etuna, että niiden avulla voidaan karsia turhaa käyttöä ja palvelujen arvostus nousee. Osa kuntajohtajista kuitenkin porrastaisi maksuja nykyistä enemmän. Lisäksi maksujen kohtuullisuutta pidettiin tärkeänä.

Sektorijohtajien vastaukset olivat huomattavasti varovaisempia maksujen korotusten suhteen kuin kuntajohtajien vastaukset. Varsinkin sosiaalijohto oli varovainen. He ajattelivat silti maksujen uudelleenkohdentamisen olevan aiheellista. Sektorijohtajista lääkärijohto oli pikemminkin skeptinen kuin varovainen. Skeptikot hyväksyivät varauksin kohtuulliset maksujen korotukset ja niiden kohdentamisen,¹ mutta ajattelivat, että maksuilla »ei voida saada paljoo aikaan».

Luottamusmiesten vastauksissa hyvin leimaa antavana piirteenä oli maksukykyisyyteen perustava erottelu. Luottamusmiehet ajattelivat, että hyvätuloisilla on maksukykyä enemmän kuin mitä joutuvat maksamaan. Hallituksen puheenjohtajat olivat käytännöllisiä. Palvelut haluttiin säilyttää. Lautakunnan puheenjohtajat olivat skeptisiä. Heidän mukaan suurimmalla osalla ei kuitenkaan olisi varaa maksaa paljoo enempää.

Tyypillisimmin päivähoitoon haluttiin ns. »supermaksuluokka». Terveyskeskusmaksua pidettiin hyvänä uudistuksena. Osa vastaajista oli valmis sitä hieman korottamaan. Muutama yksittäinen vastaaja piti aiheellisena korottaa omavastuita erikoissairaanhoidon polikliinisessä hoidossa.

Maksujen perimisen ehtona vastaajat pitivät

¹ Skeptisen ja varovaisen asenneulottuvuuden ero on siinä, että varovaisuus liittyy rahoitusperusteisiin skeptisyysuloksiin.

kuitenkin, että perimisessä otetaan huomioon ns. sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja maksukyky. Noin kolmasosa vastaajista sanoi, että sosiaali- ja terveyspalvelut olisi pääosin kustannettava verovaroin. Osa silti ajatteli, että joissakin palveluissa maksukykyisimmiltä voidaan periä täysimääräisten kustannusten mukainen maksu. Kotipalvelua pidettiin yleisimmin tällaisena palveluna.

4.4. Ostopalvelu – vaihtoehto, ongelma vai ratkaisu?

Vastaajat sijoittivat ostopalvelut osaksi palvelujärjestelmää kahdella tavalla. Luottamushenkilöt ja sektorijohtajat painottivat ostopalvelujen merkitystä täydentävänä palveluna. Vastauksiin sisältyy pohtiva sävy. Sen sijaan kuntajohtajat varoittelivat pikemminkin »liiasta yksityistämisestä» kuin korostivat ostopalvelujen täydentävää merkitystä. Tämä on enemmän praktinen kuin palvelujen merkitystä pohtiva asennoituminen.

Kilpailun syntyminen palvelutuotantoon koettiin yleisesti etuna. Kuntajohtajat korostivat melko käytännöllisesti hinta-laatusuhdetta. He ajattelivat yksimielisesti, että ostopalveluilla voidaan saavuttaa säästöjä. Kuntajohtajien mukaan yksityiset palvelut olivat väylä keventää palvelurakennetta. Ostopalvelut olivat askel pois byrokraattisesta palvelujärjestelmästä. Kuntajohtajat pitivät lisäksi oleellisena etuna sitä, että myös julkinen tuotanto tehostuu. Palveluiden jatkuvuudesta kuntajohtajat eivät olleet huolissaan. Sopimusten ajateltiin takaavan sen, että palvelutuotannon turvalliset rakenteet säilyvät. Ostopalvelujen vaikutuksista palvelujen laatuun kuntajohtajat eivät mielellään ottaneet kantaa. He pitivät laadun arviointia vaikeana asiana. Muutama kuntajohtaja oli tosin taipuvainen ajattelemaan, että arviointi on vain aluksi vaikeaa. Laatumittareita he pitivät edellytyksenä sekä julkisen että yksityisten tuotamien palvelujen laadunarvioinnille. Kuntajohdon mukaan ostopalvelut lisäävät kunnan valinnanmahdollisuuksia. Sensijaan asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen ei heidän mielestään ole yksiselitteinen asia.

Sektorijohtajat olivat käytännöllisiä pohtijoita, lääkärin jouskus jopa skeptisiä. Sektorijohtajat painottivat kokonaisjärjestelmän toimivuutta. Sektorijohtajien mukaan yksityiset palveluntuottajat voivat lisätä palvelujen tuottamisen ja myös julkisen toiminnan tehokkuutta. He uskoivat kustannustietoisuuden lisääntyvän. Hintaa painotti lähinnä lääkärin johto. Sektorijohtajat pitivät ostopalvelujen etu-

na myös sitä, että ne vastaavat palvelutarpeeseen nopeammin kuin julkisesti tuotettava palvelu. He asennoituivat silti varauksellisesti ostopalvelujen vaikutuksiin (säästöihin, tehostumiseen, joustavoitumiseen) palvelujärjestelmän tai asiakkaan hoidon tai hoivan kokonaisuuden kannalta. Järjestelmän pelättiin sirpaloituvan. Sosiaalijohtajat eivät kuitenkaan pelänneet byrokratian lisääntymistä. Sen sijaan lääkärinjohto ajatteli, että tällainen vaara tosiaankin on olemassa. Myös ostopalvelujen vaikutuksesta palvelujen laatuun sosiaali- ja terveyssektoreiden johtajilla oli toisistaan erilaiset käsitykset. Sosiaalijohtajat ajattelivat käytännöllisesti, että laatu paranee, koska siihen on panostettava. Lääkärinjohto oli sensijaan skeptinen laadun suhteen. He kokivat ongelmaksi objektiivisen tiedon saamisen palvelujen laadusta. Asiakkaan valinnanmahdollisuuksien lisääntymiseen sektorijohtajat suhtautuivat varovaisesti. Heidän mukaan valinnanmahdollisuudet voivat lisääntyä vain, jos on useampia tuottajia.

Lähinnä luottamusmiehet pohtivat ostopalvelujen merkitystä kansalaisnäkökulman kautta. Heidän mielestään yksityisen palvelun etu on sen asiakasystävällisyydessä. Niin sanottu jono-ongelma on vähäisempi yksityisellä kuin julkisella sektorilla.

Kunnanhallituksen puheenjohtajat suhtautuivat ostopalveluihin käytännöllisesti, mutta he olivat kuitenkin varovaisia kannanotoissaan tehokkuuden lisääntymisestä. He mielsivät mahdollisen tehostumisen ja kustannussäästöt nimenomaan kilpailun ansioksi. Joustavoitumisen he mielsivät muista poiketen byrokratian vähenemiseen. Hallituksen puheenjohtajien mielestä ostopalvelut eivät kuitenkaan takaa aivan yhtä turvallisia rakenteita palvelujärjestelmälle kuin julkinen, koska yksityinen palvelu voi mahdollisesti lopettaa toimintansa. Hallituksen puheenjohtajien mielestä palvelujen laatu ehkä paranee, mutta laadun arviointi saattaa vaikeutua. He arvioivat, että »hinta-laatu- suhde nousee määrääväksi tekijäksi». Toisaalta myös julkisen sektorin palvelujen laatu pidettiin hyvänä. Hallituksen puheenjohtajat korostivat laadun arvioinnissa kokemusta. Ostopalvelujen etuna he pitivät asiakkaan valinnanmahdollisuuksien lisääntymistä.

Lautakuntajohtajat olivat skeptisempiä ja varovaisempia ostopalvelujen ja kilpailuttamisen vaikutuksista kuin muut vaikuttajaryhmät. Lautakuntajohtajat eivät olleet varmoja esimerkiksi hintojen alenemisesta tai byrokratian vähenemisestä. He uskoivat kuitenkin ostopalvelujen joustavoittavan palveluja asiakkaan kannalta. Puolet lautakuntajohtajista ei halunnut kuitenkaan ottaa

kantaa, kumman valinnanmahdollisuudet lisääntyvät enemmän, kunnan vai asiakkaan. Myöskään laadun säilyminen ei heidän mielestään ole itsestään selvää. Lautakuntajohtajat ajattelivat pikemminkin, että lopulta »palvelu riippuu tekijästä» ei tuotantotavasta. Vastauksissa painotettiin valvontaa ja ostopalvelujen käytön ehdoksi asetettiin se, että laadun arviointiin pystytään.

Yleisesti ottaen ostopalvelun on vastaajien mielestä oltava tavalla tai toisella tehokkaampaa oikeuttaakseen olemassaolonsa. Muutamat vastaajat arvioivat, että yksityinen soveltuu lähinnä kevyttä palveluorganisaatiota edellyttäviin palveluihin. Varsinkaan terveydenhuollossa raskaita investointeja vaativissa palveluissa vastaajat eivät pitäneet yksityistä palveluntuottajaa kilpailukykyisenä. Lisäksi tärkeäksi ajateltiin se, että julkista järjestelmää ei lähdetä tuhoamaan lyhyen tähtäimen voiton tavoittelun toivossa. Vastaajat puhuivat myös mieluummin hintojen vertaamisesta kuin selkeästä kilpailuttamisesta. Useimmat vastaajat pitivät hintavertailua järkevänä. Keskushallinnon edustajien suhtautumista kilpailuttamiseen voi luonnehtia käytännölliseksi, vaikka aivan ehdoitta kilpailuttamista ei hyväksytty. Lautakunnan puheenjohtajat ja sektorijohtajat olivat kannoissaan varovaisempia kuin keskushallinnon edustajat, vaikka suhtautuivat kilpailuttamiseen käytännöllisesti. Muutamat heistä ajattelivat, että vain osaa palveluista voidaan kilpailuttaa. Periaate »kumpikaan ei saa muodostua itseisarvoksi» oli tyypillinen asenne kaikissa vastaajaryhmissä. Jokaisessa vastaajaryhmässä aina joku ajatteli, että kilpailuttaminen ei ole täysin mahdollista, koska ei ole valinnanvaihtoehtoja. Julkisella sektorilla on tiettyjä etuja ja toisaalta velvoitteita (oma infrastruktuuri), että todellinen kilpailuttaminen ei onnistu.

Vastaajat mainitsivat usein kotipalvelun palveluna, joka hyvin soveltuu ostopalveluksi. He olivat valmiita siivouspalvelujen yksityistämiseen. Ostopalvelun soveltuvuus päivähoidon jakoi sektorijohdon mielipiteitä. Osa sosiaalijohtajista suhtautui vähintäänkin ristiriitaisesti päivähoidon ostamiseen. Sen sijaan lääkärijohdon mielestä päivähoido soveltuu ostopalveluksi. Myös erityisryhmien palveluiden osalta vaikuttajaryhmät olivat eri mielisiä siitä, mikä soveltuu ja mikä ei. Lähinnä viranhaltijat olivat valmiita ostamaan vanhusten laitoshoidon. Terveyspalvelujen ostoon vastattiin niukasti. Perusterveydenhuolto oli alue, johon moni vastaajista ei ottanut kantaa. Muutama vastaaja piti perusterveydenhuollon palvelujen ostamista epäsuotavana. Asiaa he perustelivat sillä, että koska »julkinen tuottaa

kattavasti, miksi pitäisi» ostaa. Jos perusterveydenhuollosta jotakin yksityistettäisiin, vastaajat esittivät vaihtoehtoina hammashuoltoa, neuvolatoimintaa, kotisairaanhoidon. Erikoissairaanhoidon toimenpiteiden ostoon he suhtautuivat suopeammin. Varsinkin hallituksen puheenjohtajat kannattivat erikoissairaanhoidon toimenpiteiden ostoa. Kaikkein eniten vastaajat lämpesivät ajatukselle kuntoutuspalvelujen ostopalvelullistamisesta. Sen sijaan sairaalapalvelujen ostamiseen vaikuttajat suhtautuivat epäilevästi.

4.5 Vaikuttajien mielipiteiden kokonaiskuva

Vastaajia pyydettiin arvioimaan myös nykyistä julkista palvelurakennetta. Usein vastaajat yksinkertaisesti kielsivät väitteen, että joitain palveluja pitäisi ehdottomasti rajata pois kunnan järjestämien palvelujen piiristä. Jos väitettä ei täysin kielletty, moni vastasi, että »Vaikea yhtäkkiä sanoa» tai »ei ainakaan suinpäin». Osa haastateltavista ennakoivat jollakin tasolla taloudellista kehitystä. Yleisimmin vaikuttajat sopeutuisivat talouden heikkenemiseen kuitenkin mieluummin tiukentamalla palvelujen saantia tai korottamalla maksuja kuin rajaamalla sosiaali- ja terveyspalveluja kokonaan pois julkisten palvelujen piiristä. Jos supistamaan joudutaan, halusivat kaikki vaikuttajaryhmät vähentää lähinnä ns. »marginaalisia» palveluja.

Kysytyjen kehittämisen vaihtoehtojen keskinäisen painoarvon selvittämiseksi vastaajille annettiin neljä vaihtoehtoa, joista he valitsivat merkitykseltään tärkeimmän keinon kehittää nykyistä palvelujärjestelmää². Kuntajohtajien ja sosiaali- ja terveysjohtajien mielestä realistisin vaihtoehto on ostopalvelujen kehittäminen. Maksujen lisäämistä he pitivät tiettyyn rajaan asti mahdollisena. Kaikkein voimakkaimmin sosiaali- ja terveyspalvelujen ostopalveluja kehittivät kuntajohtajat. Luottamushenkilöille palveluiden omavastuiden lisääminen maksukykyisimpien osalta oli varteenotettava keino kehittää sosiaali- ja terveyspalveluja. Lääkärit esittivät maksuja yhtä usein varteenotettavana kehittämisehdotuksena kuin ostopalvelujakin. Kaikissa vastaajaryhmissä kuntalaisen omavastuun lisäämiseen palveluiden tuottamisessa suhtauduttiin ristiriitaisesti. Kansalaisten vastuuta lähimmäisestä haluttiin tukea. Usean mie-

² Vaihtoehtoisiksi esitettiin – ostopalveluiden käyttö/ maksujen korotus/ palvelujen supistaminen/ kuntalaisen vapaaehtoistyön ja kansalaisaktiivisuuden lisääminen.

lestä oli silti epärealistista nojata kuntalaisiin palvelujen kehittämisessä.

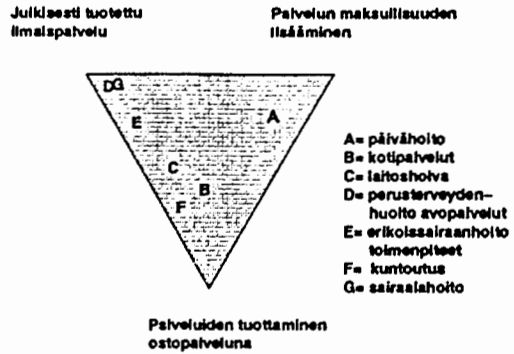
Vaikuttajien asenteet maksuihin ja ostopalveluihin tiivistetään vieressä olevan Eversin kolmion avulla. Pisteet kuvaavat vaikuttajien yleisiä valmiuksia lisätä maksuja tai ostopalveluita. Esimerkiksi valmius lisätä asiakasmaksujen osuutta kustannusten kattamisessa ilmenee kunkin pisteen sijainnista suhteessa toisaalta nykyiseen tilanteeseen (kolmion vasen kulma) ja toisaalta palvelun käyttökustannuksiin (kolmion oikea kulma). Huomattava on, että kolmion avulla mitataan nimenomaan valmiuksia. Varsinkin maksuissa vastaajien mielipiteet vaihtelivat sen mukaan, oliko kysymys pieni- ja suurituloisista. Tämän vuoksi pieni- ja suurituloisille on tehty eri kuvat:

5. TUTKIMUKSEN ARVIOINTIA

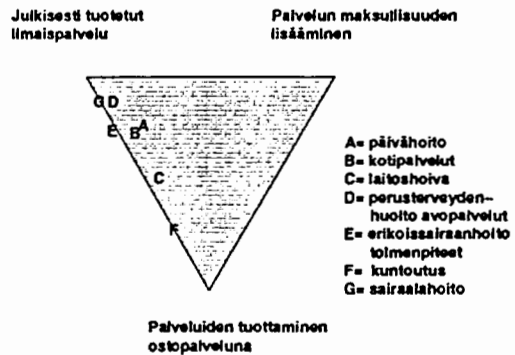
Hännisen mukaan ideaalissa priorisointikeskustelussa jokaiselle keskusteluun osallistuneelle sallitaan yhtäläinen osallistumis- ja argumentaatio-oikeus. Menettelytapojen valinnassa ei tyydytä vain siihen, että toimijat saadaan sitoutumaan toimintatapoihin. Ei olla myöskään kiinnostuneita pelkästään menettelytavan käyppyydestä vaan pätevydestä ja argumentaatioiden oikeellisuudesta. Ideaalista priorisointikeskustelua Hänninen kutsuu »koestusmalliksi». (Hänninen 1993b, 31).

Vaikka tämän tutkimuksen haastattelut eivät varsinaisesti käsitelleet priorisointia, Hännisen ideaalimalli soveltuu myös tässä tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen arviointiin. Jokaisen vastaajan mielipiteet saivat yhtäläisen arvon, joten sikäli haastattelut tilanteina olivat ideaalisia. Tehokkaimman toimintatavan löytäminen edellyttää kuitenkin myös sitä, että on riittävän hyvin »koestettu» se, mikä on tehokasta tai oikeudenmukaista. Tässä tutkimuksessa tämä koestus oli mahdotonta. Tutkimuksessa haastattelut pikemminkin muodostivat käsitystä niiden vaihtoehtoisten argumentaatioiden joukosta, joiden mukaan päätöksiä tehdään.

Viime kädessä tutkimustulosten ymmärrettävyyden ja arvioinnin kannalta on tärkeää, että vaikuttajien argumentaatiot pystytään suhteuttamaan nykyiseen palvelujärjestelmään. Ostopalvelujen etuja ja ongelmia pystyttiin väitteiden avulla koettelemaan melko monipuolisesti. Se, että ostopalvelut osoittautuvat (täydentävinäkin) onnistuneiksi ratkaisuksi, riippuu tutkimustulosten mukaan siitä, miten niihin liittyvät mahdolliset ongelmat pystytään välttämään. Laadunvalvonnan ja toimivien sopimuskäytäntöjen kehittä-



Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymä maksukykyisten osalta



Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymä pienituloisten osalta

minen osoittautui tarpeelliseksi. Sensijaan maksuja olisi pitänyt voida verrata hieman paremmin verotukseen. Ovathan ne tavallaan verotuksen vaihtoehto. Tässä suhteessa vastaukset jäivät hieman irrallisiksi, kuten mielikuvien tutkimuksessa helposti käy.

Tutkimusotoksen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että suomalaiset vaikuttajat ovat lopulta melko sitoutuneita nykyiseen hyvinvointivaltioon. Lähinnä vain kuntajohtajat olivat valmiita etsimään erilaisia palvelujärjestelmän pluralistisia sovelluksia. Sektorihallinnon näkökulmasta mielenkiintoista oli lisäksi se, että lääkärijohto vaikutti olevan jopa sitoutuneempi nykyiseen palvelujärjestelmään kuin sosiaalisen sektorin virkamiesjohto. Tulokset olivat samansuuntaisia kuin Uusitalon ja Sihvon tutkimuksessa, jossa tulokseksi saatiin, että kansalaiset ovat kenties valmiita lisäämään nykyiseen palvelujärjestelmään niitä yksityisen sektorin palvelujen tuottamiselle ominaisia piirteitä, jotka mahdollisesti parantavat

palvelujen tuottamisen tehokkuutta, mutta palveluja ei haluta silti suoranaisesti yksityistää (Uusitalo ja Sihvo 1993). Tosin vaikuttajat suhtautuivat tähänkin ajatukseen tietyin varauksin. Vaikuttajien palvelujärjestelmän uudistusintoa jarrutti huoli yksityistämisen ja maksujen korottamisen sosiaalisista vaikutuksista (vrt. Kunnallissalan kehittämissäätö 1993) ja yksityistämisen vaikutuksista palvelujen tuottamisen kokonaisuuteen.

Kaikenkaikkiaan vaikuttajien mielikuva tehokkuuden, laadun ja sosiaalisen näkökulman yhteyksistä kokonaisuuden toimivuuteen osoittautuivat tärkeiksi kysymyksiksi osana palvelurakenteen ja palvelujen tuottamisen tapojen arviointia. Nämä näkökulmat tuntuivat olevan ns. kolikon kaksi puolta, mutta tietyllä tavalla myös toistensa edellytyksiä. Palveluista päätetään enenevässä määrin kuntatasolla, siksi tutkimuksen perusteella onkin tärkeää, että näitä erilaisia käsityksiä testataan ja niistä keskustellaan tasavertaisesti juuri kuntatasolla käytännön päätöksenteossa.

LÄHTEET

- Anttiroiko, Ari-Veikko. 1993. Fenomenologinen kuntakonseptio. Skemaattinen esitys sosiaalisen konstruktivismin sosiaaliantologisista lähtökohdista ja niihin pohjautuvasta kuntakonseptiosta. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteidenlaitoksen raporttisarja 27/1993.
- Anttonen, Anneli. 1989. *Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan. Sosiaaliturvan Keskusliitto*. Helsinki.
- Czarniawska-Joerges, Barbara. 1992. *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten. Nordstedts Juridik*. Göteborg.
- Flora, Peter & Heidenheimer, Arnold J. 1981. The historical core and Changing Boundaries of the Welfare State teoksessa *The Development of Welfare States in Europe and America*. Peter Flora & Arnold J Heidenheimer (etc.). New Brunswick/London.
- Harisalo, Risto. 1984. *Hyvä kunta ja sen kriteerit*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteen aineryhmän julkaisusarja 2/1984.
- Helin, Heikki. 1991. *Isäntä vai renki? Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen sääntely*. Liikku-mavaraprojektin raportti nro 15. Suomen kaupunkiliitto. Helsinki.
- Helin Heikki & Poteri Paavo. 1992. *Holhottu ja yliorganisoitunut kunnallishallinto. Kehityksen, nykytilan ja tulevaisuuden hahmottelua*. Suomen kaupunkiliitto. Kaupunkientalon painatuskeskus.
- Hellsten, Katri. 1993. *Vaivaihoidosta hyvinvointivaltionkriisiin. Hyvinvointivaltionkehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa*. Helsingin yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 2. Helsinki.
- Hänninen, Sakari. 1993a. Lama vai lamaannus teoksessa *Hyvinvointivaltion päätepyysäkillä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun*. Heikkilä, Matti, Hänninen, Sakari (etc.). Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskusten raportteja 128. Jyväskylä.
- Hänninen, Sakari. 1993b. *Priorisointikäsitteestä ja malleista*. Dialogi 8.
- Jacobson, Bengt. 1989. Beslut och styrning mellan organisationer teoksessa *Den mångsidiga styrningen*. Toim. Sjöblom, Stefan & Ståhlberg, Krister. Åbo Akademis Förlag. Åbo.
- Johnson, Norman. 1987. *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Harvester wheatsheaf. London.
- Johnson, Norman. 1992. *Reconstructing The Welfare State. A Decade of Change 1980–1990*. Harvester Wheatsheaf. London.
- Julkunen, Raija. 1992. *Hyvinvointivaltio käännekohtausa*. Vastapaino. Tampere.
- Kohl, J. 1981. Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America teoksessa *The Development of Welfare States in Europe and America*. Toim. Peter Flora & Arnold
- Kosonen, Pekka. 1987. *Hyvinvointivaltion haasteet ja Pohjoismaiset mallit*. Sosiaalipolitiittisen yhdistyksen tutkimuksia 48. Tampere.
- Kunnallissalan kehittämissäätö. 1993. Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari. Kolmio-Sarja. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Niiranen, Vuokko. 1991. *Sosiaalitoimi vapaakuntakelillä*. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Hutchhinson Education. London.
- Offe, Claus. 1986. *Disorganized capitalism*. Polity Press.
- Offe, Claus. 1987. Democracy Against the Welfare State? *Political Theory* 15 (4).
- Oulasvirta, Lasse. 1990. *Valtionapupolitiikka Pohjoismaissa. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionapujärjestelmistä ja valtio-kunta-suhteista*. Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksen julkaisusarja 5. Tampere.
- Pierson, Christopher. 1991. *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*. Cambridge Polity Press.
- Rose, Nikolas. 1991. *Disadvantage and Power in the Post-Welfare State*. Department of Sociology. Goldsmiths' College. University of London. First draft November 1991. London.
- Sihvo Tuire & Uusitalo Hannu. 1993. Mielipiteiden uudet ulottuvuudet. Suomalaisten hyvinvointivaltiota, sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat asenteet vuonna 1992. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 33. Jyväskylä.
- Soikkanen, Hannu. 1966. *Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien liiton kirjapaino. Helsinki.
- Temmes, Markku. 1989. *Virastojen kehityskaaret. Valtion virastojen kehitys*. Valtion painatuskeskus. Helsinki.