

## Sosiaalisen kysymyksen ratkaiseminen tulevaisuudessa

■ Briitta Koskiahho

Sosiaalinen kysymys on käsite, jota alettiin käyttää 1800-luvun lopun Saksassa. Sosiaalisen kysymyksen ratkaisemisella alettiin tarkoittaa sosiaalipoliittikkaa. Sosiaalisen kysymyksen hoitaminen hyvinvointivaltiollisin keinoin on perua saksalaisesta filosofiasta ja Hegelin valtiokeskeisestä ajattelusta. Vähitellen siitä muotoutui valtiollinen sosiaalipoliittikka-ajattelu ja bismarckilaisen sosiaalivaltion rakentaminen lainsäädäntöineen. Saksaan perustettiin myös asiantuntijoiden ja tutkijoiden uusi sosiaalipoliittinen yhdistys, Verein für Sozialpolitik, 1870-luvulla. Sosiaalista kysymystä haluttiin tarkastella omasta näkökulmasta eikä enää osana taloustiedettä, kuten siihen asti.

Valtiollisen sosiaalipoliittikka-ajattelun jälkeen olemme Pohjoismaissa siirtymässä sosiaalipoliittikkassa monituottajuus- ja monitoimijuuksivaiheeseen. Kuitenkin esimerkiksi rahoitusrakenteet ja professioiden perusta on luotu valtiollisen sosiaalipoliittikkaidean pohjalta. Tarkastelen tässä sitä, miten olemme tulleet nykytilanteeseen ja mitä ratkaisukeinoja sosiaalisen kysymyksen hoitamiseksi on tarjolla lähitulevaisuutta varten keski- ja pohjoiseurooppalaisessa todellisuudessa. Koska Britannia on ottanut viime vuosina aimo askeleen kohti kansalaisyhteiskuntakeskeistä sosiaalisen kysymyksen hoitamista pois päin valtiollisesta hyvinvointiyhteiskunnasta, tarkastelen näitä ratkaisuja tarkemmin. Olen tutkinut tätä prosessia Britannian ja Pohjoismaiden kannalta yli kymmenen vuoden ajan (Koskiahho 2008 ja 2014).

### Hyvinvointivaltiosta uusliberalistiseen eurooppalaiseen sosiaalipoliittikkaan

Käytännön valtiollinen sosiaalipoliittikkaidea yhdistyi sulavasti sosiaalidemokraattiseen ideo-

logiaan, jossa sosiaalisen kysymyksen hoitamisen paikaksi ymmärrettiin valtio. Se takasi mahdollisuudet tasa-arvoiseen ja oikeudenmukaiseen yhteiskuntaan. Toisen maailmansodan jälkeen alettiin puhua hyvinvointivaltiosta. Valtiokeskeisen sosiaalipoliittikan kiivainta kehittämisäikää Keski- ja Pohjois-Euroopassa ovat olleet sodan jälkeiset vuosikymmenet. Kun viime aikoina hyvinvointivaltiota on alettu supistaa, myös eurooppalaisen sosiaalidemokratian voittokulku on laantunut samaan aikaan. Eurooppalaisen sosiaalidemokratian tämänhetkistä tilaa ja tulevaisuutta on arvioitu varsin kriittisesti sen omassakin piirissä (Hillebrand ja Maaß 2011; Meyer ja Spiegel 2010). Arvioijat ovat joutuneet pohtimaan myös hyvinvointivaltion muutosta, koska hyvinvointivaltio on ollut toisen maailmansodan jälkeisen sosiaalidemokratian toiminnan menestyksen mitta.

Viime vuosikymmeninä konservatiivinen poliittinen liike on kasvattanut merkitystään näissä maissa. Sen vaikutusta on ollut painon asettaminen uusliberalistiselle talouspolitiikalle myös Euroopan unionissa. Sosiaalipoliittikkassa halutaan antaa tilaa entistä enemmän muille toimijoille kuin valtiolle ja julkiselle sektorille. Hyvinvointivaltioajattelun painottaessa yhteistä hyvää ja oikeudenmukaista tulonjakoa konservatiivinen sosiaalipoliittikka on kiinnostunut enemmän yksilön omasta vastuusta itsestään. Valtion nähdään tulevan apuun vasta sitten, kun tarvitaan auktorista taustavoimaa.

Käytännössä joudutaan kuitenkin usein tekemään kompromisseja, ja nämä kaksi puolueyyppiä ovat muodostaneet hallituksia vuoronperään muiden puolueiden kanssa ja jatkaneet sosiaalipoliittikan kannalta samankaltaista politiikka aina omine lisäpainotuksineen. Sosiaali-

politiikan tutkijat eivät ole kovin myötämielisesti seuranneet esimerkiksi Britanniassa konservatiivisen sosiaalipolitiikan ajattelua, päinvastoin. Asenne on ollut kriittinen. Tutkijat ovat pitäytyneet perinteisiin hyvinvointivaltiollisiin arvoihin tasa-arvosta oikeudenmukaisuuteen ja kannattaneet varsin pitkään valtiokeskeistä (julkisyhteisökeskeistä) sosiaalipolitiikkaa.

Sen sijaan uudet kansainväliset sosiaalidemokraattisen ajattelun eurooppalaiset tuulet sisältävät itsekritiikkiä siitä, että politiikassa on pitäydytty liiankin tiiviisti julkisyhteisökeskisyteen ja huomiota kohdistetaan valtion ulkopuolisiin toimijoihin sosiaalisen kysymyksen ratkaisemisessa. Britannian Labour puolueen 2010-luvulla kehittelemässä *hyvän yhteiskunnan* ohjelmassa tämä näkyy selvästi. Se syntyi vastapainoksi konservatiivien vastaavalle *suuren yhteiskunnan* ohjelmalle (Miliband 2010; Cameron 2009).

Keski- ja Pohjois-Euroopassa on vallalla kaksi perussuuntautumista sosiaalisen kysymyksen hoitamiseen sosiaaliturvapoliittisin keinoin: sosiaalivakuutusperusteinen ja budjettiperusteinen etuus- ja rahoitusmalli. Käytännössä nämä menevät lomittain. Sosiaalivakuutusmallin tyyppillinen edustaja on Saksa ja budjettiperusteisen Britannia. Saksassa valtio on luovuttanut sosiaaliturvapoliittikan kolmannen sektorin suurille toimijoille. Tällainen malli ei ole niin altis nopeille talouden heilahteluille kuin budjettiperusteinen sosiaalipolitiikka, joka on brittien ja pohjoismaisten järjestelmien suosiossa sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Euroopan viimeaikaiset taloudelliset kriisit ovatkin heiluttaneet nimenomaan budjettiperusteisia järjestelmiä aiheuttaen kansalaisten sosiaaliturvan välitöntä heikentymistä. Britannian ratkaisuihin otetaan oppia Pohjoismaissa. Sekä Saksassa että Britanniassa niin sosiaalidemokraattiset kuin konservatiiviset puolueetkin noudattavat sosiaalivakuutusperusteista tai budjettiperusteista perusmallia myös hallitusten vaihtuessa, vaikka ne tekevät aina malliin omia muutoksiaan.

Saksalainen Herbert Obinger ja britti Peter Starke (2014) näkevät koko Euroopassa tapahtuvan yhdentymistä sosiaalipolitiikassa vedoten

lähinnä kahteen kriteeriin, sosiaalipalveluidean leviämiseen maasta toiseen ja EU:n yhdentävän politiikan vaikutuksiin jäsenmaiden ajatteluun. Osittain yhdentymistä voi nähdä tapahtuvankin, mutta maiden omat traditiot sekä niistä johtuvat poliittiset painotukset muuntavat kuitenkin käytäntöjä aina uusiksi maasta toiseen siirryttäessä. Suomi on siitä mielenkiintoinen maa, että se on ottanut ilman ennakoita käytäviä periaatteellisia keskusteluja brittien viime vuosien monet uudistukset suoraan omaan sosiaalipolitiikkaansa (Koskiaho 2008 ja 2014).

Britannian poliittinen kehitys on ollut 1980-luvun alusta lähtien konservatiivisten ajatusten voittokulkua, johon välillä hallinnut työväenpuolue Labourkin joutui vuosina 1997–2010 sopeutumaan Kolmannen tien-ohjelmiseen. Siinä hallitus yritti kulkea keskietä. Sosiaalipoliittisissa ratkaisuissa se kuitenkin myötäili uusliberalistista talouspolitiikkaa, jonka konservatiivit olivat tuoneet Amerikan mantereelta Eurooppaan. Brittitalouden arvioitiin olevan niin alamaissa, että markkinoita oli vauhditettava (*new Labour because Britain deserves better*, 1997).

Sosiaalivakuutusperusteisessa Hollannissa on tehty viime vuosina taloudellisista syistä merkittävä periaatteellinen uudistus, sosiaalipalvelut on siirretty budjettiperusteisiksi (Mot 2010). Sosiaalivakuutuksen avulla rahoitetut ikääntyneiden sosiaalipalvelut on siirretty kuntabudjetoinnin piiriin. Perusteluiden mukaan vakuutuksien rahoittamisen kustannukset ovat kohonneet ikääntyvän väestön sosiaalipalvelutarpeen lisääntyessä. Niinpä poliitikot uskovat pääsevänsä pälkähästä tämän siirron avulla. Ideana on siirtää vastuuta edelleen kansalaisille itselleen ja käyttää palveluissa hyödyksi pieniä yksityisiä palveluyrityksiä, erityisesti yhteiskunnallisia yrityksiä, jotka paneutuvat asiakkaitten ongelmiin paremmin kuin suuret organisaatiot. Toisena perusteluna on palveluiden laadun paraneminen korvaamalla suuret hoivakodit kotihoidolla ja omaishoidolla. Suuret hoivakodit aiotaan purkaa. – Tuntuu tutulta, Suomesahan laitoshoidon puretaan koko ajan samoin perustein, vaikka kysymys Suomessa on budjet-

tiperusteisesta vanhustenhuollosta. Molemmis-  
sa on takana julkisten kustannusten vähentämi-  
nen.

Syyskuussa 2013 eurooppalaisessa lehdistössä herätti kohua Hollannin uuden kuninkaan Willem-Alexanderin pitämä valtiopäivien budjetti-  
puhe, joka oli liberaalipääministeri Mark Rutten  
käsialaa (Steinglass 2013). Kysyttiinkin, onko  
Hollanti nyt tekemässä historiaa ja ensimmäise-  
nä lopun sosiaalisesta Euroopasta, kun kuningas  
julisti, että hyvinvointivaltio on nyt kuollut (Tor-  
reblanca 2013). Näyttää siltä, että uusi aika on  
koittamassa Euroopassa, kommentoissa tode-  
taan. Kuninkaan mukaan klassinen hyvinvoin-  
tivaltio on hitaasti mutta varmasti muuttumassa  
*osallistuvaksi yhteiskunnaksi*. Kansalaisten odo-  
tetaan pitävän huolta itsestään ja luovan kansa-  
laisyhteiskunnallisia ratkaisuja ongelmiin, kuten  
eläkeläisten hyvinvointiratkaisuja, hän jatkoi.  
Puhetta on tulkittu konservatiiviseksi, yksilön  
vastuun korostamiseksi. Se voidaan nähdä myös  
valtion ja yksilön välillä olevien kansalaisyhteis-  
kunnasta päin tulevien yhteenliittymien merki-  
tyksen korostamiseksi. Hollannissa ollaan lähel-  
lä sitä linjaa, jonka mukaan sosiaalipolitiikkaa  
on kehitetty uuteen suuntaan 2010-luvun Bri-  
tanniassa.

Kansalaisreaktiot ovat näihin muutoksiin  
yhdensuuntaiset niin Hollannissa kuin Britan-  
niassakin. Länsieurooppalaiset haluavat edel-  
leen pitää kiinni entisestä hyvinvointivaltios-  
taan. Vedotaan verojen maksamiseen ja tämän  
vastineeksi saatavaan turvaan. Pelätään, että  
sosiaalista vastuuta sysätään – jos ei vapaaehtoi-  
sesti, niin pakolla – kansalaisille ja heidän lähi-  
piireilleen.

Hollannin kuningas ja pääministeri eivät  
kuitenkaan olleet ensimmäisiä, jotka ovat teh-  
neet viime vuosien ja vuosikymmenten kehi-  
tyksestä johtopäätöksen siitä, että vahvaan val-  
tioon tukeutuva hyvinvointivaltio ei enää vastaa  
vanhoilla keinoilla riittävän hyvin niihin haas-  
teisiin, joita varten se aikoinaan pala palalta  
rakennettiin. Vauhtia tälle ajattelulle antaa kan-  
sainvälisen talouden muuttuminen ja yhdenty-  
minen kohti uusliberalistista talouskäsitystä. Se  
on tunkeutunut myös julkisen talouden ytimiin

ja vaikuttaa siihen, miten julkisessa taloudessa  
ja hallinnossa nähdään sosiaalisen kysymyksen  
hoitaminen nyky-yhteiskunnassa. Muutoksen  
vastarinta kumpuaa ennusteesta, jonka mukaan  
nimenomaan heikoimmat ryhmät kärsivät jul-  
kisen talouden kiristämisestä (Skelenburg ja  
Klandermans 2013). Tuloerot ovatkin kasva-  
neet vastoin hyvinvointivaltion perusoletusta  
tasaisen tulonjaon saavuttamisesta vähittäisten  
uudistusten avulla. Muutos näkyy samantapai-  
sesti kaikissa vauraimmissa länsieurooppalaisis-  
sa maissa. Myös tutkijat Hollannin kuninkaan  
tapaan puhuvat jopa hyvinvointivaltion kuole-  
masta (Hall ja Lamont 2013). Toisaalta tutkijat  
näkevät, että kysymys on väistämättömästä pros-  
essista. Maailma, tässä Eurooppa, on matkalla  
johonkin uuteen.

### **Julkishallinnon periaatteiden muuttumisen vaikutukset sosiaalipolitiikkaan**

Brittiyhteiskunnassa alettiin muovata julkishal-  
linnolle uusia periaatteita perinteisen byrokra-  
tiamallin sijaan jo 1980-luvulla, kun yhdysval-  
talaisperäiset uusliberalistiset talousajatukset  
vyöryivät julkistaloudelliseen ajatteluun. *Uuden  
julkisjohtamisen* oppi (NPM) seurasi perusaja-  
tuksia yksilön vastuusta ja markkinoiden hallit-  
sevuudesta sekä julkisen talouden alisteisuudes-  
ta muuhun taloudelliseen toimintaan nähden.  
Taloudesta tuli tärkein momentti, jolle sosiaali-  
nen on vain toissijainen näkökulma. Näin kävi  
julkisessa hallinnossa, jossa sosiaalipolitiikkaa  
alettiin tarkastella prosessien ja tulosten avulla  
(Koskiaho 2008). Alkoi näyttää siltä, että sosiaa-  
lipolitiikankin toteuttaminen on vain väline hal-  
linnon uusliberalistisille talouspyrkimyksille.

Valtion toiminnallinen asema muuntui näen-  
näismarkkinoita ylläpitäväksi ja myöhemmin  
valmentajavaltioksi eli muiden toimijoiden roh-  
kaisijaksi ja kannustajaksi. Näennäismarkkinoil-  
la ostettiin julkisen hallinnon tarvitsemia ja sen  
aiemmin itse tuottamia palveluita markkinayri-  
tyksiltä. Säännöt ja byrokrazia vain rajoittivat  
uusia innovaatioita, tarvittiin vapautta (Mauri  
ja Muccio 2012). Hallinnon sijaan alettiin puhua  
*hallinnasta*, joka on verkottumista ja laaja-alais-

ta asioiden hallintaa sektorikohtaisen hallinnon sijasta. Tämä hallinnan vaihe (engl. *governance*) ajoittui Euroopassa 1980- ja 1990 -luvulle. 1990- ja 2000-luvun vaihteessa alettiin puhua *uudesta hallinnasta* (*new governance*), taloudellisista ja sisällöllisistä kumppanuuksista. Uusi hallinta tapahtuu suhteissa julkinen – yksityinen, yksityinen – yksityinen, kolmas sektori – yksityinen sekä kolmas sektori – julkinen. Uuden hallinnan ominaispiirteitä ovat kimmoisuus (*resilience*) ja keskittyminen erittäin vaikeiden ongelmien (*wicked problems*) hallintaan sekä suhteiden luominen eri toimintatasojen välille ja erilaisten yhteistoimintasuhteiden kehittäminen.

Uusimpana tulokkaana on *metahallinta*, jolla tarkoitetaan sitä, miten julkinen hallinto pyrkii ottamaan erilaiset kumppanuudet, yhteistyösuhteet, entistä paremmin uudelleen hallintaansa. Tähän voidaan käyttää rohkaisua, suostuttelua tai pakkoa. Se on 2010-luvun uusi tulokas. Kun uusi hallinta -ajattelu jätti uudet kumppanuudet levälleen, havaittiin, että taas on koordinaation ja julkisen hallinnon ohjailun aika. Todellisuudessa eri hallinnan vaiheita toteutetaan yhtä aikaa byrokratiasta metahallintaan asti. Digitaalisen yhteydenpidon välineiden entistä parempi käyttäminen toisi arvioiden mukaan uusia ulottuvuuksia hallintaan (Dunleavy ym. 2005).

*Kumppanuudessa* yhteistyötä tekevillä on käsitys yhteisistä arvoista ja tavoitteista, toistensa hyväksymät toimintatavat ja yksimielisyys myös tulosten tulkinnasta. Kumppanuuksien hallinta onkin työläs prosessi. Kumppanuus vaatii aivan uudenlaista sitoutumista eri osapuolilta, kun julkinen hallinto on aiemmin sanellut muiden toimijoiden toiminnan ehdot.

Kumppanuuksien pitäisi toimia myös epävirallisen kansalaisyhteiskunnan ja julkisen hallinnon suhteissa. Perinteisesti kansalainen on ollut palvelujen objekti ja kansalaisyhteiskunnalliset organisaatiot enemmänkin julkishallinnon alamaisia, jotka anovat rahoitusta toiminnalleen joko vuosittain tai projektikohtaisesti. Palvelujen myyjinä nämä organisaatiot on viime vuosina pakotettu näennäismarkkinoille, kun ne tuottavat palveluita julkiselle hallinnolle. Tasa-veroissa kumppanuussuhteissa kansalaiset ja

kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat neuvottelevia osapuolia julkisen hallinnon kanssa ja solmivat kumppanuussopimuksia, eivät objekteja tai alamaisia.

Metahallinnassa turvaututaan kansalaisyhteiskuntaan, paikallisuuteen ja yhteisöihin toisella tavoin kuin aiemmissa hallinnon ajattelutavoissa. Jo uudessa hallinnassa alettiin painottaa kansalaisten ja kansalaisryhmien sekä kolmannen sektorin omaa aloitteellisuutta ja panostusta mutta ennen kaikkea vastuuta sosiaalisen kysymyksen ja yleensä yhteiskunnallisten asioiden hoidossa. Vanha byrokratia voi tuntua myös tutulta ja turvalliselta. Saatuaan tuntumaa uuteen julkisjohtamiseen suomalaiset järjestöjohtajat ovatkin kokeneet, että aiempi byrokraattinen kanssakäyminen kunnan virkamiesten kanssa oli tuntunut kumppanuudelta. Uusi julkisjohtaminen muutti suhteita virallisiksi ja kylmiksi (Peltosalmi ym. 2009). Metahallintavaiheen kumppanuudesta ei Suomessa vielä oikein ole kokemuksia, sen sijaan brittien kokemuksista on jo opittavaa.

### Mitä opimme kumppanuuden toteuttamisesta Britanniassa?

Britannia on toiminut sekä teoreettisena kehittelijänä että soveltavana tiennäyttäjänä muulle Euroopalle julkisen hallinnon uudistamisessa. Byrokraattinen julkinen järjestelmä osoitti Britanniassa 1980-luvulla jauhavan monin paikoin tyhjää taloudellisenä toimijana mutta myös sosiaalisen perustehtävänsä toteuttajana. Vuoteen 1997 keskityttiin NPM:n perusvaiheen kehittämiseen. Sitten siirryttiin Labourin hallituskauten ja alettiin soveltaa uutta hallintaa. Konservatiivien ja liberaalidemokraattien yhteishallituksen aloitettua toimintansa vuonna 2010 siirryttiin metahallinnan korostamiseen (Koskiahho 2008 ja 2014).

Uuden hallinnan ja varsinkin metahallinnan ajatukset ovat osaltaan synnyttämässä nyt uudenlaista *kumppanuuden yhteiskuntapolitiikkaa* ja tämän osana *kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa*. Yhteiskuntapolitiikka on traditionaalisesti määritelty yhteisten asioiden hoitamisena, jossa julkinen sektori on primus motor ja toi-

minnan arvot ovat yhteisen hyvän mukaisia. Kumppanuuden yhteiskuntapolitiikassa korostetaan sitä, että valtio ei olekaan enää keskeinen toimija. Julkinen sektori toimii yhteistoiminnassa muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa, markkinoiden, kolmannen sektorin palvelujen tuottajien, kansalaisyhteiskunnan erilaisten toimijoiden sekä kansalaisryhmien kanssa. Yhteiskuntapolitiikan tulee tällöin olla, ei vain taloudellisia arvoja kunnioittavaa, johon NPM tahtoi johtaa, vaan myös sosiaalisia, kulttuurisia ja ympäristöarvoja kunnioittavaa. Metahallintavaiheessa valtio siirtyy valmentajaksi, joka ohjaa ja rohkaisee kumppanuuksia sekä rahoittaa niitä alkuvaiheessa. Britannian nykyinen koalitiiohallitus on ohjelmassaan siirtynyt metahallintapolitiikkaan. Muualla Euroopassa tullaan perässä. Tätä paradigmaattista siirtymää halutaan korostaa, kun brittien poliittinen ohjelma nimettiin *suuren yhteiskunnan* ohjelmaksi.

Uusi hallitus pani heti toimeen lainsäädännön uudistamisen, uudistamishankkeiden rahoituksen muuttamisen ja paikallisiin hankkeisiin kannustamisen. Kumppanuus ei ole individualismin lisäämistä vaan sosiaalisen pääoman kasvattamista siinä arkielämän yhteisössä, jossa ihmiset elävät, näin hallitus haluaa asian ymmärrettävän. Sosiaalisen pääoman voimavaraa käytetään yhteiseksi ja yksityiseksi parhaaksi, jolloin toimintatase on paikallinen ja yhteisötase (*community*). Brittihallitus korostaa kansalaisryhmien, kolmannen sektorin ja sosiaalitalouden toimijoiden, kuten yhteiskunnallisten yritysten ja osuustoiminnallisten yksiköiden, merkitystä. Kumppanuuden tärkeä metodi on deliberatiivisuus eli neuvotteleva toimintakulttuuri. Julkinen sektori koordinoi lakien, rahoituksen sekä omien virkamiestoimijoidensa avulla sitä, mitä kentällä tapahtuu. Kansalaisia on myös koulutettava kumppanuusajatteluun ja -toimintaan. Yhteydenpito tapahtuu oman nettiverkoston avulla. Ajatuspajat toimivat tärkeinä ideoijina.

Kumppanuustoiminnan kokeilu on nyt kestänyt yli neljä vuotta. Näin nopeasti ei maailmaa muuteta kovin syvällisesti rauhan oloissa. Tielle onkin jo kasautunut ideologia ja käytännöllisiä esteitä. Kun samaan aikaan on eletty taloude-

lista kriisiä, julkisten palveluiden purkaminen ja sirottelu kansalaisyhteiskunnallisten toimijoiden varaan on näyttänyt fragmentaarista ja taloudellisista syistä tapahtuvalta olemassa olevien rakenteiden purkamiselta. Tämä ei kuitenkaan ollut hallituksen tarkoitus lähtötilanteessa. Tarkoitus oli rakentaa uutta yhteiskuntamallia suhteessa julkiseen sektoriin (Cameron 2009).

Suuryritykset ovat pystyneet pitämään pintansa näennäismarkkinoinnissa. Ne tuottavat edelleen suurten määrien julkisia palveluja. Kansalaisyhteiskunnalliset uudet organisaatiot eivät ole tähän tehtävään pystyneet kilpailutilanteessa. Tässä kohdin toteutetaan alkupe-  
räistä NPM-mallia. Vallan jako suuryritysten ja sosiaalitaloudellisten yritysten välillä ei ole toiminut odotetulla tavalla, vaan palveluiden tuottamisessa pienemmät toimijat ovat joutuneet suuryritysten alihankkijoiksi.

Julkisia palveluja on haluttu siirtää myös entisille virkamiehille, joita ei enää tarvita entisissä tehtävissään, kun hallintoa on voimakkaasti pienennetty. Sekä virkamiesten irtisanominen että julkisen hallinnon pienentäminen ovat kuitenkin aiheuttaneet monia hankaluuksia, epävarmuutta ja koordinoitavuusvaikeuksia. Lisäksi julkisen rahoituksen korvaavia palveluiden ja uuden paikallistoiminnan rahoittajia on ollut tähän asti varsin vaikea saada avaamaan kukkaronsa nyörejä tarpeeksi paljon (Koskiahho 2014).

Kansalaisyhteiskunnan valmiudet ottaa uusia suuria vastuita eivät ole olleet parhaimmat mahdolliset, eivät Labourin hallituksen eivätkä uuden hallituksen aikana (Osborne 2007 ja 2013). Kulttuuriset tottumukset ja niihin liittyen innovaatioiden hyväksyntä on ollut paikoin ongelmallista. Halukkuus ja voimavarat uusien innovaatioiden tekemiseen ja niiden eteenpäin viemiseen vaihtelevat suuresti asuinyhteisöittäin. Vähävaraisten alueiden on vaikeampi ottaa riskiä ja vastuuta kuin keskiluokkaisten. Kumppanuuden toteuttamisessa keskiluokkaiset alueet ovat voittaneet ja köyhien asuinalueet hävinneet (Connelly ja Hayward 2012).

Sosiaalisen kysymyksen vieminen paikallistason ratkaisuksi on myös asennoitumista ongelmien ennakolta ehkäisemisen tärkeyteen. Hal-

lituksen suosikkiohjelma on *Big Local*. Siinä korostetaan asukkaiden omaehtoisuutta ja itsemääräämistä, poliitikot tai viranomaiset eivät saa sanella, mitä tehdään. Tarkoitus ei myöskään ole toteuttaa individualistisia ideoita vaan kollektiivisia yhteisön ideoita pitkällä aikavälillä. Kysymys ei ole lyhytaikaisista projekteista vaan pitkäaikaisesta sitouttamisesta 140 paikallisessa hankkeessa (Walsh ja Golden 2014). Asuinyhteisöjen pitäisi tällaisilla ohjelmilla vastata entistä paremmin asukkaiden tarpeisiin. Yhteistointaa elvytetään ja tehdään oma alue entistä paremmaksi paikaksi elää. Taustalta kuuluu siis oletus, että alueen asukkailla on yhteisiä tavoitteita ja näkemystä kehityksen suunnasta. Jos alueella asuisi hyvin erilaisia ihmisiä, se olisi vaikeampaa. Juuri tästä syystä nimenomaan keskiluokkaiset alueet ovat tähän asti menestyneet projekteissaan.

Jos katsotaan, mitä brittiesimerkistä voidaan oppia Pohjoismaissa, yksi perusongelma on valtakysymyksen ratkaiseminen. On määritettävä uudelleen, mikä on kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalitalouden valta suhteessa julkiseen sektoriin. Britanniassa tätä suhdetta on yritetty määrittää uudella palveluja ja paikallisuutta koskevalla lainsäädännöllä. Sen sijaan Suomessa, missä on seurattu brittien jalanjalkia, vaikkakaan ei ohjelmallisesti ja tietoisesti, näitä suhteita ei ole säädelty kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten uudenlaiseen vastuuttamiseen ja valtaan liittyvällä lainsäädännöllä. Meiltä puuttuu jopa laki sosiaalitaloudellisista yhteiskunnallisista yrityksistä, jotka korvaisivat markkinayrityksiä palveluiden tuottamisessa.

Ennen kuin vastuutetaan ylen määrin yhteiskunnan julkisen hallinnon ulkopuolisia toimijatahoja, on kysyttävä, mikä on julkisen yhteiskunnan tehtävä ja vastuu sosiaalisen kysymyksen ratkaisemisessa (Osborne 2013). Vastatämän tehtävän ratkaisemisen jälkeen voimme edetä suuntaan tai toiseen.

Yksi peruskysymys on rahoitus. Britaniasa pyritään vierittämään kumppanuustoimintaa entistä enemmän yksityisen rahoituksen suuntaan. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa (tulo)verotusaste on korkea ja julkisen hallinnon bud-

jettien menoeristä suuri osa suuntautuu sosiaalipolitiikkaan ja terveystalouteen, kunnissa jopa yli puolet menoista. Jos julkisia tehtäviä jaetaan muille yhteiskunnallisille toimijoille ja kansalaisille itselleen, kuten omaishoidossa, veropolitiikka tulee väistämättä uudelleentarkastelun kohteeksi.

Tullaan myös sosiaalipolitiikan peruskysymyksiin: Mikä on sosiaalinen kysymys tänään? Tuetaanko ja autetaanko ihmisiä solidaarisista, oikeudenmukaisuus-, tasa-arvo- vai sosiaalisten oikeuksien vaiko hyväntekeväisyyden tai altruismin syistä? Painotetaanko ennakolta ehkäisemistä vai jo syntyneiden ongelmien paikkaamista? Lähdetäänkö liikkeelle rakenteellisista ongelmista vai ryhmä- tai yksilökohtaisista kysymyksistä? Kaikille kaikkea vaikka vähemmänkin vai täsmäpuuttumista mutta tehokkaasti? Onko oikein, että kansalaisia ei auteta, vaikka nämä itse kokevat olevansa avun tarpeessa?

Kumppanuuden käyttäminen julkisen hallinnon metodina ei vielä yksinään ratkaise peruskysymyksiä. Sen sijaan kumppanuuden laventaminen yhteiskunnan eri toimijoiden väliseksi metodiksi on merkittävä avaus. Se vaatii yhteiskunnan toiminnan peruskysymysten uudelleen pohdintaa. Sosiaalipolitiikassa on ollut vanhastaan korporatiivinen perinne, joka nykyään näkyy vielä työmarkkinajärjestöjen toiminnassa. Korporatiivisuus on yksi kumppanuuslajeista. Se on ollut viime aikoina Suomessa jatkuvan kritiikin kohteena. Korporatiivisuus on kansalaisyhteiskunnan osallistumisen yksi metodi, jota pitäisi uudelleen tutkia tarkemmin. Britanniassa se on jo unohtunut,

Saksassa sitä on viime vuosikymmeninä käytetty menestyksellisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa sosiaalisten korporaatioiden toimesta. Ammattiyhdistysliikkeen perinne sen sijaan on heikentynyt suhteessa korporatiiviseen toimintaan Saksassa mutta ennen kaikkea Britanniassa. Britanniassa kansalaisyhteiskunta esiintyykin asumisyhteisöinä ja sosiaalitalouden toimijoina. Big Society -ohjelma nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun uusia teemoja monitoimijuudesta ja tähän liittyvästä kumppanuudesta.

## **Kumppanuus ja tulevaisuuden sosiaalinen kysymys**

Brittiesimerkissä on esillä erilaisia kumppanuussuhteita. Kumppanuutta harjoitetaan puhtaasti taloudellisin perustein, sisällöllisiä tekijöitä ja arvoja painottaen tai kehittämisen näkökulmasta:

1. Julkinen hallinto – markkinat: palvelujen tuottaminen, taloudellinen kumppanuus

- Julkinen hallinto – suuryritykset: palvelujen tuottaminen, taloudellinen kumppanuus
- Julkinen hallinto – pienet yritykset ja yhteiskunnalliset yritykset: palvelujen tuottaminen, siirtyminen entistä enemmän suuryritysten alihankkijoiksi, jolloin syntyy taloudellinen riippuvuusuhde näiden välille

2. Julkinen hallinto – kansalaisryhmät: paikalliset kehittämishankkeet, taloudellinen kumppanuus, sisällöllinen kumppanuus, taloudelliset riippuvuusuhdet

3. Julkinen hallinto – kansalainen: kansalainen palvelujen saajana, itsevastuullisena ja muista huolen pitäjänä; julkinen hallinto tukijana, rohkaisijana, kontrolloijana tai rahoittajana

4. Paikallisten asukasryhmien väliset hankkeet: sisällöllinen kumppanuus, taloudellinen riippuvuus

5. Paikallinen asukasryhmä tai useita ryhmiä – elinkeinoelämä: kehittämishanke, taloudellinen kumppanuus, joka voi olla riippuvuutta

6. Yritys – yritys: palvelujen tuottaminen, taloudellinen kumppanuus

Kumppanuuden yhteydessä on pohdittava kumppanien tasaveroisuutta ja keskinäistä riippuvuutta. Kumppanuuden kriteereihin kuuluu arvojen kunnioittaminen ja samankaltaiset tavoitteet. Yhteistoimintaan ryhdyttäessä vaaditaan tietoa toimijoiden taustoista.

Kumppanuuden avulla toteutettavassa sosiaalipolitiikassa tulisi olla mukana arvopohja. Perinnäisiä arvoja, tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta, voidaan kuitenkin tulkita pintapuolisesti, jopa vahingollisesti. Esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen vetoamisessa heikoimpien tukeminen on voinut käytännön hyvinvointival-

tiossa saada tyyliäkin merkityksiä. Oikeudenmukaisuus yhdistyneenä tasa-arvoon on ymmärretty tasapäisyydeksi ja kaikkien kohteluksi samalla tavalla, vaikka kohtelun objektit eroavat huomattavasti toisistaan. Tämä menettely voi johtaa umpikujaan. Kulttuurisesti homogeenisessa maassa tasapäistäminen on ollut historiallisesti mahdollista, mutta nyky-yhteiskunnassa erilaiset kulttuuriset ryhmät vaativat keskenään erilaista kohtelua, sitä asiakaslähtöisyyttä, joka on kirjattu uusimpaan lainsäädäntöönkin. Voidaan puhua vertailevan oikeudenmukaisuuden toteuttamisen välttämättömyydestä kumppanuuden toteuttamisessa (Sen 2009; Koskiahio 2014). Kolmantena seikkana sosiaalipolitiikan perinteessä puhutaan solidaarisuudesta, toisten ihmisten ja ryhmien toiminnan ymmärtämisestä ja hyväksymisestä sekä arvonannosta. Sitä tarvitaan kumppanuudessakin.

Pitäisi myös miettiä, onko julkishallinnon ideoiden uudistaminen ja julkisten toimien järjestelmien löyhentäminen tai purkaminen kumppanuuden nimissä vain tie, jolla sosiaalisen kysymyksen ratkaisua vieritetään kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan harteille. Olemmeko matkalla hyvinvointivaltiolisesta eli universalistisesta sosiaalipolitiikasta kohti residuaalista eli tarveharkintaista julkista sosiaalipolitiikkaa vain käyttäen uusia toimijoita ja toimintatapoja?

Euroopassa on katsottu hieman yliolkaisesti yhdysvaltalaisen käsityksiä sosiaalisen kysymyksen hoitamisesta. Siihenkö suuntaan me kuitenkin olemme matkalla vai syntyykö kumppanuusideasta aivan uudenlainen tapa ymmärtää sosiaalisen kysymyksen hoitamista yhteistoimin ja resursseja yhdistäen? Hallin ja Lamontin (2013) toimittamassa eurooppalaista kehitystä arvioivassa teoksessa nostetaan esille tulevaisuuden uhkana eurooppalaisten maiden sisäisen koheesion ja kulttuurisen yhtenäisyyden vähittäinen mureneminen. Hyvinvointivaltion luomisen perusteet olivat aikanaan sisäisesti suhteellisen homogeenisessa väestössä, jolla oli yhtenäinen arvopohja eurooppalaisessa kulttuuriperinnössä sekä kristinuskon etiikassa ja moraalisaännöissä, yhteisessä hyvässä. Arvoyhtenäisyys on ollut kuitenkin jo pitkään koetteella.

Kommunitarismien tutkija Will Kymlicka (2013) toteaa monikulttuurisuuden murtavan sisältä päin eurooppalaisten kansallisvaltioiden yhtenäisiä järjestelmiä ja rakenteita. Tämä seikka saattaa osaltaan viedä myös sosiaalipoliittisen kehityksen uusille urille, kohti kumppanuuksia, kansalaisyhteiskuntaa ja monenlaisten ratkaisujen yhdessä elämistä hyvinvointivaltiollisen yhtenäisajattelun sijasta. Ei voi olettaa, että vieraisa kulttuureissa eläneet maahanmuuttajalokkaat heti ajattelevat ja käyttäytyvät samalla tavalla kuin kantaväestö. Tarvitaan ”täsmäapua”, uudenlaista yhdyskuntatyötä ja uusien asukkaiden elämisen virvoittamista uudessa ympäristössä (Ziegler 2008).

Sosiologian klassikot tarkastelivat yhteiskuntaansa omana aikanaan. Niin teki myös Ferdinand Tönnies tarkatessaan yhteiskunnan muuttumista patriarkalisista suljetuista maa-seutumaisista yhteisöistä (saks. *Gemeinschaft*) moderneihin kaupunkimaisiin yhdyskuntiin ja teolliseen yhteiskuntaan (*Gesellschaft*) (Tönnies 2005, alk. 1887). Yhteisö edusti aikanaan homogeenista ja pakotetusti yhdenmukaista elämäntapaa, yhteiskunta taas avointa ja vapaata elämää monine uusine mahdollisuuksineen. Moderni yhteiskunta voitti sitten patriarkalisen. Nyt pelätään, että Euroopassa vaivutaan taas suljettujen yhdenmukaisten yhteisöjen tasolle, kuten saksalaisissa pikku ruhtinaskunnissa ikään ennen Saksan yhdistymistä tasavaltaiseksi valtioksi.

Kumppanuuksia voidaan käyttää kumppaanin tarkoitukseen. Yhteisöihin turvautuminen ei ratkaise sosiaalisen eriarvoisuuden ongelmaa, josta sosiaalipoliittikan kehitys tieteenä ja käytäntönä alkoi saksalaisessa mallissaan 1800-luvun loppupuolella bismarckilaisena sosiaalivaltioajatteluna. Yhteisö voi piilottaa syrjäytyneitä, eikä se ole aiemmissa muodoissaan kyennyt nostamaan syrjäytyneitä yhteisön täysivaltaiseksi jäseniksi, johon tehtävään hyvinvointivaltiolla on ollut sosiaalinen tilauksensa.

Niinpä johtopäätöksenä onkin, että sosiaalipoliitikassa pitää voida tehdä aivan uudenlaisia avauksia, yhdistää yleiset kaikkia koskevat ratkaisut ja paikallistason tai eri ryhmien erityisky-

symysten huomioon ottaminen toisiinsa. Poliittisesti on otettava huomioon kansalaisten halu ja kyky toimia yksin ja yhdessä paikallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Enää ”punaisen viivan” vetäminen ja edustajan lähettäminen tekemään päätöksiä vallan kammareihin ei riitä, kuten eduskuntalaitoksen syntyäaikoina. Tampereen kaupungin tulevaisuutta varten on esitetty hallinnon uudistamisen malli, jossa paikallisuuden vahvistaminen, uudet lähidemokratian muodot, palvelujen yhteistuotanto ja uudet palvelutuotannon kumppanuusmuodot on tuotu esille (Hakari 2014). Siitä puuttuu vain se dynamiikka, millä tämä saadaan toimimaan. Mallin sisältämät tarveperusteinen suunnittelujärjestelmä ja tulosperusteinen hankinta eivät vielä riitä keinoina siihen.

Tarvitaan siis kaikkia yhdistävää yleistä ja julkista sosiaalipoliittikkaa, jonka tehtävät määritetään hyvin, mutta tarvitaan myös erilaisuuden huomioon ottavaa täsmäsosiaalipoliittikka, jonka aikaansaattamisessa voidaan käyttää hyväksi kumppanuuksia. Kumppanuuden sosiaalipoliittikka luontuu hyvin yhdistämään kansalaisyhteiskunnallisten ja sosiaalitaloudellisten toimijoiden tavoitteita sosiaalisten yhteisöjen tasolla. Vähän enemmän vaivaa vaaditaan kuitenkin markkinatoimijoiden yhdistämiseen tähän kumppanuteen. Kun sosiaalinen on nyt ollut pitkään alistainen taloudelle julkisessa hallinnossa, sen tulisi päästä taas eturintamaan ja myös yhdistämään uutta monikulttuurista yhteiskuntaa.

## Kirjallisuus

- Cameron, David (2009) *The Big Society*. *Hugo Young Lecture 2009*. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David\\_Cameron\\_The\\_Big\\_Society.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx) (10.7.2010)
- Connelly, James ja Hayward, Jack (toim.) (2012) *The Withering of the Welfare State: Regression*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Dunleavy, Patrick ym. (2005) New Public Management is Dead – Long live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* (16) September 8, 2005, 467–494.
- Hakari, Kari (2013) *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere.
- Hall, Peter A, ja Lamont, Michèle (toim.) (2013) *Social Resil-*

- ience In *The Neoliberal Era*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Hillebrand, Ernst ja Maaß, Gero (2011) *Zehn Kernfragen zur Zukunft der Sozialdemokratie in Europa. Internationale Politikanalyse*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Koskiaho, Briitta (2008) *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa*. Vastapaino. Tampere.
- Koskiaho, Briitta (2014) Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä. *Setlementtijulkaisuja* 32. United Press Global. Tallinna.
- Kymlicka, Will (2013) Neoliberal multiculturalism? Hall, Peter A, ja Lamont, Michèle (toim.). *Social Resilience In The Neoliberal Era*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Mauri, Aurelio G. ja Muccio, Simonetta (2012) The Public Management Reform: from Theory to Practice. The Role of Cultural Factors. *International Journal of Advances in Management Science* Vol. 1 Iss. 3, November 2012.
- Meyer, Henning ja Spiegel, Karl-Heinz (2010) *Die Gute-Gesellschaft-Debatte. Wie weiter mit der Europäischen Sozialdemokratie? Internationale Politikanalyse*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin
- Miliband, Ed (2010) Labour leader's 2010 conference speech in full. 28 September 2010. *BBC News UK Politics*. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11426411> (12.2.2011)
- Mot, Esther (2010) The Dutch system of long-term care. *CPB Document* No 204. March 2010.
- new Labour because Britain deserves better* (1997) Manifesto. The Labour Party. [www.labour.org.uk](http://www.labour.org.uk) (2.1.2010)
- Obinger, Herbert ja Starke, Peter (2014) Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of the Supply Side Model. *TranState Working Papers* 180. Universität Bremen. Bremen.
- Osborne, Stephen (2007). *Public Services. The Innovative Capacity of Voluntary and Community Organizations: Full Research Report. ESRC End of Award Report*, RES-153-25-0051-A. Swindon: ESRC. <https://www.esrc.ac.uk/.../35b17d3a-d6a9-497f-a25f-5> (3.8.2013)
- Osborne, Stephen P. (2013) A services-influential approach to public device innovation? Osborne, Stephen P. ja Brown, Louise (toim.) (2013) *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar. London.
- Peltosalmi, Juha ym. (2009) *Järjestöbarometri 2009. Ajan-kohtaiskuva sosiaali- ja terveystaloudesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto*. Helsinki.
- Sen, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. Allen Lane. London.
- Skelenburg, Jacquellen van ja Klandermans, P.G. (2013). The social psychology of protest. *Current Sociology*, 61(5–6), 886–905.
- Steinglass, Matt (2013) King's speech to parliament heralds end of Dutch welfare state. *Financial Times* 17.9.2013.
- Torreblanca, Jose Igancio (2013) Did The Dutch Start The End Of Social Europe? *Social Europe Journal* 3.10.2013.
- Tönnies, Ferdinand (2005, alk. 1887) *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.
- Walsh, Kelly ja Golden, Sarah (2014) *Influences on the development of Big Local areas*. Final research report. Local Trust. Big Local. Community Development Foundation. <http://cdf.org.uk/wp-content/uploads/2014/02/full-report1.pdf> (27.10.2014)
- Ziegler, Stefanie (2008) *Capacity development and partnership*. Overview and Methodology. Handicap International. Munich.

**Kirjoittaja on Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan professori (emerita).**