

Valta yhteisöille!

Mitä opittavaa Suomella on Ison-Britannian Big Societyta?

Ilkka Haavisto

Yhteenvedo

Yhteisöissä, kansalaisyhteiskunnassa ja ihmisten oma-aloitteisuudessa piilee suuria voimia. Ison-Britannian koalitionhallitus pyrkii Big Society -hankkeellaan valjastamaan näitä laajan yhteiskunnallisen uudistuksen käyttöön.

Tätä hanketta on hyvä pitää silmällä Suomessakin, sillä kyseessä ei ole yksinomaan hyvinvointivaltion sisäinen rakenneuudistus tai karttajarjoitus, vaan rohkea yhteiskunnallinen uudistushanke.

Big Society koostuu kahdesta osiosta. Näistä ensimmäinen uudistaa julkisia palveluita siirtämällä voimakkaasti päätösvaltaa ja resursseja keskushallinnolta paikallishallinnolle, yhteisöille, yrityksille, julkisen sektorin työntekijöille sekä kansalaisille, julkisten palveluiden käyttäjille ja tuottajille.

Toinen osio pyrkii aktivoimaan kansalaisyhteiskuntaa ja rakentamaan yhteisöllisyyttä. Se kääntyy jo olemassa olevien yhteisöjen ja järjestöjen puoleen mutta pyrkii luomaan myös uusia paikallisen toiminnan muotoja, tukemaan osallistumista ja aktivoimaan paikallisdemokratiaa.

Hankkeen vakaumuksena on, että hyvinvointiyhteiskunnan peruskivi ei ole sen julkinen sektori, vaan yhteisöllisyys. Perinteinen tapa ajatella hyvinvointivaltiota, jossa valtion vastuu ja julkinen sektori kasvavat jatkuvasti, on tullut tiensä päähän. On aika muuttaa suuntaa.

Big Society tarjoaa mielenkiintoisen vertailukohdan Suomen tulevaan kuntauudistukseen, sillä näille uudistuksille valitut suunnat näyttävät olevan täysin päinvastaiset huolimatta siitä, että niillä tavoitellaan pitkälti samoja asioita.

Kun Ison-Britanniassa vannotaan päätösvalan hajuttamisen nimiin, Suomessa mennään kohti tiukempaa keskusjohtoisuutta.

Toisin kuten Suomessa, Britanniassa nähdään palveluiden saatavuuden, laadun ja innovaatioiden kehittymisen kannalta välttämättömäksi, että julkisten palveluiden tuotanto avataan useille erityyppisille toimijoille, jotka kilpailevat keskenään ja joille maksetaan tulosten mukaan.

Suomessa on hyvä perehtyä tarkoin Big Societyn oppeihin julkisten palveluiden uudistamisesta sekä yhteisöllisyyden merkityksestä, sillä onnistumisella maamme julkisten palveluiden uudistamisessa alkaa olla kiire. On valittava, mitä tietä pitkin Suomi haluaa kulkea.

Yksi tie vie kohti keskitetympää hyvinvointivaltiota, jossa julkinen palvelutuotanto yrittää yksin venyä vastaamaan sen eteen tuleviin, yhä vaikeampiin haasteisiin. Toinen tie hajauttaa päätösvaltaa, lisää osallisuutta ja yrittää hyödyntää kansalaisten, yhteisöjen ja yritysten potentiaalin yhteisten ongelmien ratkaisussa. Näistä ensimmäisen valinta olisi virhe.

Ilkka Haavisto on EVA:n tutkuspäällikkö.

Big Society siirtää päätösvaltaa julkisten palveluiden käyttäjille ja tuottajille

Oletko valmis toimimaan ”naapurustovahdina” kahtena viikonloppuna kuussa oman kaupunginosavaltuustosi valtuutuksella? Mitä teet, jos olet mukana kyläkoulun lakkauttamista vastaan taistelleessa ryhmässä, jolle ehdotetaan, että se organisoituisi ja perustaisi vapaakoulun pyörittämään koulun toimintaa?

Kuvaukset ovat Suomen oloissa hypoteettisia, sillä Suomessa ei ole vapaakouluja eikä – ainaakaan virallisia – kaupunginosavaltuustoja. Monet suomalaiset saattaisivat silti olla valmiita käärimään hihansa, tosin ehkä kysellen, miksi yhteiskunta tarvitsee juuri minun apuani. Yksi vastaus tähän kysymykseen on: ”Siksi, että sinä ja minä olemme yhteiskunta.”

Broken society

Ison-Britannian kansalaisia on viimeisen vuoden aikana pyydetty harkitsemaan lukematomia yllä mainittujen kaltaisia ehdotuksia. Viimeistään elokuun 2011 mellakat Englannin kaupungeissa osoittivat, että Ison-Britannian yhteiskunta ei voi eikä toimi hyvin. Hyväosaisten asiat saattavat olla kunnossa, mutta heikommassa asemassa olevien kohdalla ongelmat pakkautuvat: osattomuus, näköalattomuus, sosiaalinen eristäytyminen ja köyhyys ovat pesiytyneet syvälle, julkiset palvelut ja hyvinvointivaltion turvaverkot eivät toimi. Kuten pääministeri Cameron totesi puheessaan mellakoiden jälkeen, Britannia on ”rikkinäinen yhteiskunta”.

Mutta miksi yhteiskunta on rikki ja kuinka se korjataan? Britannian poliittisen vasemmiston mielestä syynä ovat tuloerot, köyhyys, eriarvoisuus ja nykyisen hallituksen toimeenpanemat ankarat säästötoimet. Rikkaita pitäisi verottaa ankarammin eikä hyvinvointivaltion julkisia menoja saisi leikata.

Oikeisto ei kiellä köyhyyden ja syvän eriarvoisuuden olemassaoloa, mutta sen mielestä vasemmiston analyysi on väärä ja sen resepti on maho. Vasemmiston yli vuosikymmenen kestäneen hallituskauden aikana julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta kasvoi 38 prosentista 48 prosenttiin. Reaalisesti menot kasvoivat 57 prosenttia.¹ Jos hyvinvointivaltion palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien yhtenä keskeisenä tavoitteena on tulojaon tasoittaminen,

tämä koneisto ei ole toiminut. Oikeistossa järkeillään, että jos hyvinvointivaltion kone on rikki, ei siihen ole järkevää kaataa enää lisää rahaa. Arveluttavaa se olisi myös siksi, että Britannian julkinen velka on jo lähes sen bruttokansantuotteen suuruinen – käynnissä olevista säästötoimista huolimatta.²

Oikeiston mielestä rikkinäisen yhteiskunnan ytimessä köyhyys ja eriarvoisuus lyövät kättä yhteisöllisyyden ja yhteiskuntamoraalin rapautumisen kanssa. Markkinatalous on tuonut vaurautta osalle, mutta heikommin pärjänneiden kohdalla hyvinvointivaltio ei ole kyennyt ratkaisemaan ongelmia vaan päinvastoin, se on ruokkinut niitä särkemällä brittiläisen työväenluokan perinteisiä yhteisöön, työhön, perhesiteisiin sekä yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen osallistumiseen liittyneitä arvoja ja normeja.³ Tilalle on tullut näköalattomuus ja riippuvuus hyvinvointivaltion niukoista tulonsiirroista sekä palveluista, jotka eivät ole saaneet otetta etenäkään huonompiosaisten ongelmista.

Mutta kuinka rikkinäinen yhteiskunta korjataan? Isossa-Britanniassa toivo on pantu nyt siihen voimaan, joka tuli esille samalla hetkellä kun katumellakat lakkasivat. Sen sijaan, että asukkaat olisivat odottaneet viranomaisia korjaamaan sotkua, tuhannet vapaaehtoiset tulivat kadulle harjat kädessä ja aloittivat raivauksen.

Big Society

Yhteisöissä, kansalaisyhteiskunnassa ja ihmisten oma-aloitteisuudessa piilee suuria voimia. Näitä Ison-Britannian koalitionhallitus pyrkii valjastamaan suunnitelmallisesti yhteiskunnallisen uudistuksen käyttöön hankkeella, jonka nimi on Big Society.

Hanketta on hyvä pitää silmällä Suomessakin, sillä kyseessä ei ole yksinomaan hyvinvointivaltion sisäinen rakenneuudistus tai karttaharjoitus, jossa julkinen sektori jakaa tehtäviä sisällään taas kerran uudelleen. Big Society ei ole myöskään pelkkä julkisen talouden saneerausohjelma, vaikka hallitus toikin sen rinnalle ankaran julkisten menojen säästöpakettin. Kyseessä on rohkea – joidenkin mielestä uhkarohkea – yritys muuttaa hyvinvointivaltion ja sen asukkaiden välistä suhdetta. Vastuuta ja päätösvaltaa tarjotaan suoraan kansalaisille ja

Sen suuri idea ei ole hyvinvointivaltion alasajo, vaan yhteisöllisyyden ”ylösajo”

yhteisöille, joiden toivotaan tarttuvan tilaisuuteen ja osallistuvan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, toimintaan ja julkisten palveluiden uudistamiseen.

Big Society koostuu kahdesta osiosta. Näistä ensimmäinen tähtää julkisen sektorin avautumiseen politiikkatoimenpiteillä, jotka lisäävät julkisen sektorin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä siirtävät radikaalisti päätösvaltaa ja resursseja keskushallinnolta paikallishallinnolle, yhteisöille, yrityksille, julkisen sektorin työntekijöille sekä kansalaisille – eli julkisten palveluiden käyttäjille ja tuottajille.

Toinen osio pyrkii aktivoimaan kansalaisyhteiskunta ja rakentamaan yhteisöllisyyttä. Se kääntyy jo olemassa olevien yhteisöjen ja järjestöjen puoleen mutta pyrkii luomaan myös uusia paikallisen toiminnan muotoja sekä tukemaan osallistumista ja kohentamaan paikallisdemokratiaa monilla eri tavoilla: kansanäänestyksillä yksittäisissä asioissa, kunnanjohtajien ja monien muiden keskeisten virkamiesten (kuten poliisipäällikköjen) suorilla vaaleilla sekä mahdollistamalla paikallisyhteisöille niille tärkeiden ja mahdollisesti uhanalaisten kohteiden toiminnan ja omistuksen haltuunoton.

Big Society on Cameronin hallitukselle tietoinen valinta mutta samalla myös valtava poliittinen riski. Sen vakaumuksena on, että hyvinvointiyhteiskunnan peruskivi ei ole sen julkinen sektori, vaan yhteisöllisyys. Perinteinen tapa ajatella hyvinvointivaltiota, jossa valtion vastuu ja julkinen sektori kasvavat jatkuvasti, ei yksinkertaisesti toimi. Se on tullut tiensä päähän ja on aika muuttaa suuntaa. Koalitiollahallitus on näyttänyt johtajuutta, mutta tällä hetkellä ei ole lainkaan varmaa, seurataanko sitä. Jotkut ideat, kuten Ruotsin vapaakoulumallin lanseeraus Britanniassa on otettu hyvin vastaan, mutta suuri osa kansalaisista tuntee vain kipua hallituksen tekemistä leikkauksista tietämättä, mitä Big Society heiltä oikein haluaa.

Kiinnostavan hankkeesta tekee kuitenkin se, että sen suuri idea ei ole hyvinvointivaltion alasajo, vaan yhteisöllisyyden ”ylösajo”. Ideologisessa mielessä Big Society pohjaa liberalismiin mutta haluaa sanoutua irti tiukasta individualismista ja tukeutuu sen sijaan ideaan hyvästä yhteisöllisestä elämästä. Hyvinvointi-

valtionkin merkitys tunnustetaan osana kokonaisuutta. Sen pitää kuitenkin uudistua perin pohjin, avautua, antaa ihmisille laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan hyvinvointiinsa ja tehdä sitä koskevia päätöksiä. Sen pitää luovuttaa palveluitaan yhteisöjen, järjestöjen, kolmannen sektorin ja – kyllä – yritysten hoitoon siellä, missä se on järkevää.

Hyvinvointivaltion kimppuun – mutta miksi?

Kaikki tämä on tietenkin törmäyskurssilla klassisen hyvinvointivaltion idean kanssa. Sen tie kohti parempaa hyvinvointia on ollut kehitys, jossa kansalaisyhteiskunta on sotien jälkeisenä aikana luovuttanut hoitamiaan tehtäviä koko ajan entistä kattavammin julkisen sektorin hoitoon. Kansalaisten, järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan päätösvalan ja aktiivisuuden on korvannut julkisen sektorin asiantuntijuus, jota on tuettu tarkan normiohjauksen ja valtakunnallisten suunnitelmien avulla. Siksi ei ole ihme, että Big Societystä lukiessaan perinteen nimeen vannovan sosiaalipoliitikon sydän saattaa jättää pari lyöntiä väliin. Miksi ihmeessä nyt pitäisi tehdä jotain, joka näyttää askeleelta menneisyyteen?

Big Society näkee hyvinvointivaltion oman aikansa tuotteena, joka ei ole kyennyt uudistumaan. Britannian julkisten palveluiden tuotanto kärsii monenlaisista ongelmista, jotka ovat vaikeasti ratkaistavissa hyvinvointivaltion toimintamallilla, koska ne ainakin osittain johduttavat siitä:⁴ Palvelun saatavuudessa ja laadussa on kroonisesti ongelmia, eikä palvelun sisältöön voi juuri vaikuttaa. Asiakaskokemukseen tai palvelun suunnittelemiseen ei panosteta, koska palvelu tulee tuottaa normin mukaan ja monopolitoimijalle asiakkaita tulee joka tapauksessa. Resurssien käyttö on tuhlailevaa.

Byrokratia on laajalle levinnyttä, tuotanto huonosti organisoitua tai kehnosti johdettua ja sinänsä ammattitaitoiset ja asialleen omistautuneet työntekijät ovat demoralisoituneita. Kierre ruokkii itseään, sillä toimimaton organisaatio ei kykene houkuttelemaan parhaita työntekijöitä eikä henkilökunnalla ja johdolla ole kannustimia, välineitä tai riittävää liikkumatilaa toiminnan kehittämiseen. Ongelmat kasautuvat,

Hyvinvointivaltionkin merkitys tunnustetaan. Sen pitää kuitenkin uudistua perin pohjin.

Julkisten palveluiden tuotannon ongelmat ovat vaikeasti ratkaistavissa hyvinvointivaltion toimintamallilla

Palveluiden käyttäjät ja tuottajat tuntevat palveluiden ongelmat

Ihmiset näkevät edistystä monilla muilla elämäntiloilla. He haluavat nähdä sitä myös julkisissa palveluissa.

ja niitä ryhdytään ratkomaan ylhäältä alaspäin annetulla lisänormittamisella ja toistuvilla, eri suuntiin repivillä kehityshankkeilla. Vaikka rahoitus tosiasiaa kohenisikin, resurssit tuntuvat koko ajan vajavaisilta ja tuottavuus kehittyy huonosti.

Haasteena on se, että vaikka palveluita käyttävät kansalaiset ja palvelut tuottava henkilökunta kohtaavat jatkuvasti edellä mainitun kaltaisia hyvinvointivaltion ongelmia, on heitä vaikea saada ottamaan omistajuutta niistä. Näin siksi, että perinteisen ajattelumallin mukaan tämä rooli kuuluu vain hyvinvointivaltiolle itselleen. Klassinen hyvinvointivaltio on hyväntahtoinen ja holhoava – se on tarkoitettu kaikille kansalaisille, mutta vastuuta sen toiminnasta ei pidä säilyttää heille, vaan se kuuluu asiantuntijoille.

Kaikki menee hyvin, jos kansalaiset ovat tyytyväisiä hyvinvointivaltion palveluihin ja sietävät niistä aiheutuvan verorasituksen. Jos julkiset hyvinvointipalvelut eivät toimi tai niiden taso ei tyydytä, kansalaiset voivat reagoida kolmella tavalla – väistää ongelman, valittaa tai jäädä passiivisiksi. Parempiosaiset kansalaiset voivat tehdä valintoja, joko ostamalla yksityisiä palveluita tai muuttamalla alueelle, jossa palvelut toimivat. Heikompiosaisen osaksi jää joko valittaa – tai tyytyä kohtaloonsa.

Olennaista kuitenkin on, että yksikään edellä mainituista reaktioista, väistäminen, valittaminen, passiivisuus ei viestitä omistajuutta hyvinvointivaltion ongelmista. Ne kuuluvat jollekulle muulle. Tällainen tilanne on omiaan ruokkimaan käsitystä, että julkiset palvelut on ajettu alas, vaikka hyvinvointivaltio nielee tänään enemmän rahaa kuin koskaan. Big Society'n menestys riippuu pitkälti siitä, onnistuuko se ratkaisemaan tämän dilemman ja saamaan kansalaiset mukaansa ottamaan osaa julkisten palveluiden remonttiin.

Tämän vuoksi julkisten palveluiden uudistamisen ensimmäinen peruseriaate on päätösvalan hajauttaminen ja valinnanvapauden lisääminen – vallan antaminen kansalaisten käsiin. Tämä periaate kulkee käsi kädessä läpi viiden muun Big Society'n peruseriaatteen, jotka ovat saatavuus, kilpailu, osallistaminen, läpinäkyvyys sekä yhteisöllisyys.

Periaate 1: Hajauta ja voimaannuta

Yksinkertaisimmillaan hajauttaminen tarkoittaa sitä, että hallinnon ja virkamiesten otetta vallasta höllennetään odottaen, että yksilöt, yhteisöt ja yritykset tarttuisivat ohjaksiin.

Käytännössä Big Societyssä kyse on hyvinvointivaltion palveluita koskevan päätösvalan voimakkaasta delegoinnista alaspäin valtionhallinnolta paikallishallinnolle sekä kaikilta hallinnon tasoilta palveluita etulinjassa käyttäville – ja tuottaville – kansalaisille, työntekijöille, paikallisyhteisöille, kolmannen sektorin järjestöille ja yrityksille. Delegoitava valta voi koskea niin palveluiden järjestämistä, tuottamista kuin käyttämistäkin ja raha seuraa päätösvalan mukana.

Kaikki tämä pohjaa siihen oletukseen, että palveluita käyttävät kansalaiset ja yhteisöt – ja palveluita etulinjassa tuottavat julkisten palveluiden tekijät – tuntevat valtion virkamiehiä paremmin palveluiden ongelmakohdat: missä kohdin resurssit tuhlataan, mitä voitaisiin tehdä laadun kohentamiseksi ja kuinka palveluiden saatavuus ja vaikuttavuus paranisi.

”Voimaantuneet” palveluiden käyttäjät ja tuottajat ymmärtävät, miksi heidän päätösvaltansa ja valinnan vapautensa on tärkeää ja mitä he voivat saada aikaan käyttämällä sitä. Big Society'n advokaatit otaksuvat, että koska ihmiset näkevät edistystä ja kehitystä monilla muilla elämäntiloilla, haluavat he nähdä sitä myös julkisissa palveluissa.

Big Society voi ”tuuppia” palveluiden käyttäjiä ja tuottajia tiettyyn rajaan asti osallistamalla heitä uudella tavalla palveluihin (ks. s. 6), mutta lopulta ”voimaantuminen” ei voi tapahtua poliittisella mahtikäskyllä tai hallinnollisella toimenpiteellä – sen kohdalla kyse onkin lopulta poliittisesta rohkeudesta ja johtajuudesta. Sitä koalitiollahallitus on yrittänyt osoittaa tekemällä eräänlaisen hyvinvointivaltion ”synnintunnustuksen”, toteamalla avoimesti, ettei valtio ole kyennyt ratkaisemaan julkisten palveluiden ongelmia riittävän hyvin eikä se edes tule kykenemään siihen ilman kansalaisten, yhteisöjen ja kolmannen sektorin sekä yritysten apua.

Big Societyn toiveena on, että kun hyvinvointivaltio haastaa itse itsensä tällä tavoin, se luo valtavan määrän myönteistä energiaa. Samalla se myös absorboi yhteiskunnallista tyytymättömyyttä – jonka varassa muun muassa poliittinen populismi ratsastaa – peilaten sen takaisin yhteiskuntaan osallistamalla ja vastuuttamalla tyytymättömät mukaan talkoisiin, tyyliin: ”Olen samaa mieltä kanssasi ongelmastamme. Lähdetkö mukaan ratkaisemaan sitä?”

Periaate 2: Saatavuus ja laatu

Big Society haluaa määritellä uudelleen termin ”julkinen palvelu” merkityksen. Viranomaisvastuun sijaan sen pitäisi viitata palvelun saatavuuteen. Julkisen palvelun idea on se, että se on tarkoitettu olemaan saatavilla julkisesti ja ilmaiseksi (tai hyvin edullisesti) kaikille asukkuuteen ja kansalaisuuteen pohjautuen. Sillä kuka palvelun tuottaa, ei ole, eikä saa olla väliä.

Yhtäältä kyse on meilläkin hyvin tutusta palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuun erottamisesta. Julkisen palvelun tuottamisella julkisen tahon toimesta ei ole itseisarvoista merkitystä, eikä toisaalta ole mitään ennalta määrättyä syytä, miksi yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamien palveluiden rooli olisi vain täydentää julkisen sektorin itse tuottamia julkisia palveluita.

Toisaalta periaatteella halutaan kuitenkin luoda myös uutta toimintaa muistuttamalla siitä, että vaikka tiettyjen palveluiden järjestäminen on julkisen sektorin velvollisuus, julkisten palveluiden järjestäminen ei ole pelkästään julkisen sektorin yksinoikeus. Siksi Big Society sisältää toimenpiteitä, joilla herätellään, rohkaistaan ja autetaan yhteisöjä tarttumaan toimeen siellä, missä julkinen sektori ei ole kyennyt järjestämään palveluja, tai alueilla, joilla palvelut eivät toimi.

Saatavuus on Big Societyssä myös tasa-arvokysymys, sillä mikäli julkinen palvelu ei toimi, heikompiosaisilla ei ole mahdollisuutta ostaa yksityisiä palveluita saatikka muuttaa alueille, joissa palvelut toimivat paremmin. Mahdollisuus valita palveluntuottaja on tuotava heidän ulottuvilleen. Paras tapa parantaa

palveluiden laatua on taas luoda kilpailua antamalla asukkaille mahdollisuus valita eri palveluntarjoajien välillä, joille maksetaan näiden saavuttamien tulosten perusteella.

Periaate 3: Tehokkuus ja kilpailu

Palvelun käyttäjän mahdollisuus valita tuottaja vapaasti merkitsee kilpailun syntymistä julkisten palvelujen tuottajien välille. Niissä palveluissa, joiden kohdalla päätösvaltaa ei anneta suoraan asukkaille, tarkoittaa päätösvallan delegointi hallinnossa alaspäin aiempaa laajempia mahdollisuuksia julkisten palveluiden hankintaan myös muilta kuin julkisen sektorin omilta toimijoilta. Tämä johtanee palveluiden kilpailutuksen lisääntymiseen.

Yhteisöjen ja kolmannen sektorin palvelutuotannon aktivoituminen sekä julkisen sektorin työntekijöiden mahdollisuus perustaa sosiaalisia yrityksiä tai osuuskuntia palvelutuotantoon merkitsee uusien toimijoiden tuloa julkisten palveluiden markkinoille. Siinä missä hyvinvointivaltio suosi yhden toimijan mallia, Big Society avaa palvelumarkkinat mahdollisimman laajalle joukolle erilaisia ja erityyppisiä tuottajia.

Uskomuksena on, että laajemmalla tuottajajoukolla saadaan lopulta aikaan parempia julkisia palveluja.

Samalla karsitaan myös keskushallinnon palveluntuottajille antamaa tiukkaa normitusta ja ohjeistusta, siitä huolimatta, että normituksen tarkoitus on kiistatta ollut hurskas ja hyvä: nostaa palvelun laatua ja turvata palvelun käyttäjän oikeuksia. Normiohjausta pitää purkaa, sillä sen vaikutus innovointiin ja toiminnan omaehtoiseen kehittämiseen ollut musertava.

Big Societyssä tuottavuutta ja laatua kohentaviin parannuksiin ja innovaatioihin tähdätään toista reittiä pitkin, lisäämällä kilpailua ja monimuotoistamalla palveluiden tuottamisen tapoja. Valtio ei luovu palvelutuotannon ohjaisesta ja normituksesta, mutta sen pääpaino siirretään tuotantoketjun toiseen päähän siten, että palveluntuottajille maksetaan saavutettujen tulosten ja palvelun vaikuttavuuden mukaan. Tällaisen menettelyn toivotaan

Mahdollisuus valita merkitsee kilpailun syntymistä julkisten palvelujen tuottajien välille

Laajemmalla tuottajajoukolla saadaan aikaan parempia julkisia palveluja

Julkisten palveluiden kehittäminen muuttuu: se ei tapahdu enää hallintovetoisesti

Käyttäjien tekemät valinnat ja tuottajien kokeilut tulevat näyttämään entistä suurempaa roolia

Julkisissa palveluissa työskentelevien suoritus kärsii liian usein tiukasta normituksesta

paljastavan nykyjärjestelmän ongelmakohtia sekä epäonnistumisten hinnan ja tuottavan merkittäviä säästöjä.

Lisääntyvän kilpailun myötä julkisten palveluiden kehittäminen muuttuu: se ei tapahdu enää hallintovetoisesti, vaan käyttäjien tekemät valinnat ja tuottajien kokeilut tulevat näyttämään entistä suurempaa roolia palveluiden kehittämisessä. Big Societyn myötä luovutaan tavoitteesta, että kaikille tarjottaisiin sisällöltään täysin samanlaisia, standardoituja palveluita. Näin tehdään osin siksi, että tähän tavoitteeseen ei koskaan päästykään. Osin sen vuoksi, että vaihtelu ja variaatiot tavoissa, joilla palveluita tuotetaan, ovat hyödyllisiä palvelun kehittymisen kannalta. Big Society haluaa eroon mantrasta, jonka mukaan ainoa keino kehittää julkisia palveluita on käyttää niihin enemmän rahaa.

Tässä kohdin Big Society kohtaa kuitenkin lukuisia vastaväitteitä. Eikö kilpailun lisääminen itsessään ole mantra, jota on tuputettu julkisten palveluiden ongelmien ratkaisuksi tämän tästä? Miksi kilpailu on niin tärkeää? Eikö se pakota kiirehtimään ja tinkimään laadusta? Eikö se vie huomiota pois olennaisesta, demoralisoi ja kyseenalaista ammattilaisten osaamista? Eikö se sodi julkisten palveluiden eetosta vastaan, yrittämällä tuoda markkinoita sinne minne ne eivät kuulu ja tarjoamalla mittatikkua asioille, joita ei oikeasti voida mitata ja joille on vaikea määritellä hintaa? Nämä ovat tyypillisiä periaatteellisia väitteitä kilpailuttamista vastaan.

Big Society ottaa tämän tyyppiset argumentit tosissaan, mutta huomauttaa, että ne kohdistuvat ensi sijassa vanhoihin kilpailutuksen malleihin, jotka perustuivat prosessien ja toimintojen ostamiseen, ei tulosten ostamiseen.

Samalla perinteiset kilpailua puoltavat argumentit puoltavat edelleen paikkaansa, etenkin niissä tapauksissa, jossa tuottaja on monopoliasemassa. Monopolitoimijoilla ei ole tarvetta arvioida koko ajan, kuinka ne voisivat toimia tehokkaammin, laadukkaammin ja järkevämmiin. Siksi niiden on helppo tehdä oma olonsa mukavaksi ja jättää toiminnan jatkuva parantaminen vähäisemmälle huomiolle. Resurssien tuhlauksen ohella palvelun tuottajan oma intressi saattaa ryhtyä ohjaamaan liiaksi palvelutuotantoa.

Tällöin palvelun käyttäjän tarpeiden kuuntelu helposti unohtuu, mikä rapauttaa palvelun laatua. Palvelun käyttäjätkään eivät anna omatoimisesti monopolitoimijalle hyödyllistä palautetta, sillä vaihtoehtojen puuttuminen tekee palautteen antamisesta vaikeampaa. Hintasignaalien puuttuminen voi taas johtaa tehottomiin investointeihin ja kilpailijoiden puuttumisen myötä puuttuu myös mittatikkua, johon oman toiminnan tasoa voisi vertailla.

Pahimmillaan monopolitoimija sortuu imperiuminrakentamiseen, missä ei turvata ainoastaan tuottajan omia tuloja, statusta ja muita etuja, vaan jaetaan monopolivoitosta siivuja myös alihankkijoille ja työntekijöille. Kaiken tämän maksavat palvelun käyttäjät korkeampina hintoina. Julkisen sektorin ollessa kyseessä seurauksina ovat korkeammat verot sekä vähemmän ja heikompileatuksia palveluja.

Periaate 4: Osallistaminen

Julkisissa palveluissa työskentelevien ammattitaito ja -ylpeys ovat yleensä korkeaa luokkaa. Hyvinvointivaltion julkisissa palveluissa heidän työsuorituksensa ja -moraalinsa kärsii kuitenkin liian usein tiukasta normituksesta, huonosta johtamisesta ja toistuvista kehityshankkeista, vääränlaisista kannustimista, puutteellisista resursseista tai mahdottomuudesta ottaa huomioon palvelun käyttäjien toiveita. Julkisen sektorin työntekijöiden demoralisaatio on Britanniassa tosiasia.⁵ Työntekijöiden vaihtuvuus sekä esimerkiksi sairaus- tai muiden poissaolojen määrä on korkea.

Hyvinvointivaltion kohdalla tästä ongelmasta tekee kohtalokkaan se, että ihmiset ovat sen toiminnassa kaikki kaikessa. Tehtävät ovat erittäin työvoimaintensiivisiä sekä usein luonteeltaan sellaisia, että niitä on vaikeaa tai mahdotonta automatisoida tai digitalisoida. Henkilöstökustannukset ovat ylivoimaisesti suurin erä hyvinvointivaltion kustannuksista. Lisäksi julkiset palvelut ovat henkilökohtaisia palveluita, jossa lopputuloksen kannalta tärkeät tekijät, kuten palvelun laatu ja asiakaskokemuksen taso, riippuvat vuorovaikutuksen laadusta.

Yksi Big Societyn resepteistä huonosti toimivien työyhteisöjen pulmiin on antaa työntekijöille radikaalisti suurempaa sananvaltaa omaan työhönsä. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi antamalla työntekijöille mahdollisuus perustaa omasta yksiköstään sosiaalinen yritys tai osuuskunta, joka tekee julkisen sektorin kanssa sopimuksen esimerkiksi sairaalan tai terveyskeskuksen operointipalveluiden tuottamisesta. Kiinteistöt ja laitteet jäävät yleensä edelleen julkisen sektorin (tai sen yhtiön) omistukseen, joka vuokraa tilat uudelle yritykselle.

Tällaisella mallilla on onnistuttu nostamaan työtyytyväisyyttä ja antamaan kontrollin tunnetta suhteessa omaan työhön. Työntekijät eivät enää ole kokeneet olevansa heidän oman hallintansa ulkopuolella olevien asiantilojen uhreja. Muutkin kuin työntekijät ovat hyötynneet: työntekijöiden pyörittämät työyhteisöt ovat olleet julkisiin verrokkeihinsa verrattuna innovatiivisempia ja yritteliäämpiä kuin kolmannen sektorin tahot. Paremman työmoraalin on todettu tuottavan parempia ja korkealaatuisempia palveluita aiempaa tehokkaammin.⁶

Toisaalta on tärkeää, ettei työntekijöiden omistamaa yritystä suljeta kilpailun ulkopuolelle. Jäädessään monopoliasemaan tällaista yritystä uhkaavat samat ongelmat kuin kaikkia muitakin monopoleja. Big Society painottaa, että tuottajien oma intressi ei saa koskaan tulla ennen tai vahingoittaa palveluiden käyttäjien ja niistä maksavien intressejä. Myös ammattiliitot ovat suhtautuneet näihin yrityksiin varauksella, sillä niiden on nähty johtavan yksityistämiseen. Käsitys on kuitenkin sikäli virheellinen, että työntekijöiden sosiaalisten yritysten ja osuuskuntien omistus on suojattu ”osakelukolla” (asset lock), joka estää yrityksen myynnin esimerkiksi pääomasijoittajille.

Työntekijöiden ohella Big Society tähtää myös julkisten palveluiden käyttäjien osallistamiseen syvemmillä tasolla kuin minkä pelkkä palvelun käytöstä tehtävä valinta mahdollistaa. Käyttäjät pitäisi saada nykyistä enemmän mukaan niin palveluiden suunnitteluun, tuottamiseen kuin niiden tuloksellisuuden arviointiin. Idea ei ole uusi. Tuottamisen kohdalla esimerkiksi vapaapalokuntien kaltainen vapaaehtoistyö on hyvä esimerkki palveluiden yhteistuotannosta, jonka kaltaisiin

jatkoissa lisää monille eri palveluiden aloille. Britanniassa tällaisia on luotu turvallisuuteen perustamalla kaupunginosavahtiyhdistyksiä (Neighbourhood Watch), jotka työskentelevät läheisessä yhteistyössä poliisin kanssa, ja vastaavan kaltaisia esimerkkejä löytyy myös esimerkiksi vanhusten kotihoidosta sekä toiminnasta, joka auttaa ja ohjaa syrjäytyneitä ja vähäosaisia palveluiden piiriin.

Periaate 5: Läpinäkyvyys

Big Society ei voi toimia, ellei julkinen hallinto ole läpinäkyvää ja riittäviä tietoja sekä hallinnon toiminnasta ja suunnitelmista että saatavilla olevista julkisista palveluista ole saatavilla. Koska Big Society ei toimi yhden luukun periaatteella eikä rakennu viranomaisvallan, vaan luottamuksen ja yhteisöllisyyden pohjalle, hallinnon läpinäkyvyyden vaade korostuu. Yksilöiden valinnanvapauden harjoittaminen edellyttää sitä, samoin kilpailun toimivuus eri tuottajien välillä. Myöskään periaate, jonka mukaan palveluista maksetaan tuottajille ensisijassa saavutettujen tulosten perusteella, jää paperitiikeriksi, jos kaikkea arvioinnille relevanttia tietoa ei ole saatavilla.

Esimerkiksi koulujen oppimistulosten ja terveyskeskusten toiminnan arviointien on oltava kaikkien käytettävissä, jotta kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksillään. Julkishallinnon ja kaikkien palveluita tuottavien tahojen taloustietojen pitää olla näkyvillä, jotta voidaan varmistua siitä, että kilpailu on rehtiä eikä esimerkiksi kilpailua vääristävää subventointia tehdä.

Läpinäkyvyys on myös sekä edellytys että väline yksilöiden ja yhteisöjen osallistumiselle ja osallistamiselle julkisten palveluiden tuotantoon. Hallinnon pitää reilusti kertoa, missä kohdin se ei ole onnistunut ja tarvitsee apua – eikä selitellä kaikkea parhain päin. Tiivistäen: täydellinen läpinäkyvyys on ainoa uskottava keino viestittää, että hyvinvointivaltio on ihmisiä ja yhteisöjä varten ja myös konkreettisesti heidän – eikä toisinpäin.

Eräänlaisena näyteikkunana Big Societyn läpinäkyvyyden kampanjalle toimivat pääministerin kanslian kotisivut (www.number10.gov.uk), jotka pitävät sisällään ministeriöi-

Tuottajien oma etu ei saa koskaan tulla ennen palveluiden käyttäjien intressejä

Täydellinen läpinäkyvyys on ainoa uskottava keino viestittää, että hyvinvointivaltio on ihmisiä ja yhteisöjä varten eikä toisinpäin

den ”liiketoimintasuunnitelmiksi” kastetut toimintasuunnitelmat, joista selviävät paitsi meneillään olevat hankkeet, myös niiden eteneminen. Lisäksi tarjolla ovat tiedot valtionhallinnon koko organisaatiosta nimeineen ja yhteystietoineen sisältäen myös toimenkuvat – ja palkkatiedot. Kiinnostuneet tahot voivat myös seurata eri hallinnonalojen virastojen rahankäyttöä jopa yksittäisten transaktioiden tasolla vain muutaman kuukauden viiveellä, tai tietoja siitä, keitä heidän virkamiehensä milloinkin tapaavat.

Periaate 6: Yhteisöllisyys

Monet Big Societyn puolestapuhujista korostavat mielellään, että hanke ei ole ideologinen. Se tunnustaa vain tosiasian, että hyvä ja toimiva yhteiskunta pohjautuu viime kädessä yhteisöllisyyteen. Se ei pohjautu hyvinvointivaltion mainioihin järjestelmiin ja turvaverkkoihin eikä myöskään toimivaan markkinatalouteen, vaikka molemmat yleensä ovatkin osia hyvää ja toimivaa yhteiskuntaa. Kumpikaan, valtio tai markkinat, ei voi korvata yhteisöllisyyttä, mutta molemmat voivat ylilyönneillään havoittaa sitä.

Ideologiaa tai ei, yhteisöllisyyden korostaminen ja etäisyyden ottaminen sekä oikealle että vasemmalle näyttäisi asemoivan Big Societyn poliittiseen keskustaan, samaten se, että Big Societyn advokaatit kutsuvat itseään ”punaisiksi konservatiiveiksi” (Red Tories). Yhteisöllisyyden puolesta puhumista on kuitenkin ilmeisen vaikea määritellä ideologisista termeistä tyhjentyvästi, sillä aivan viime aikoina myös työväenpuolueen strategit ovat alkaneet lähestyä aihetta linjaamalla itsensä ”sinisiksi demareiksi” (Blue Labour).

Kaikki tämä kertonee siitä, että Britannian yhteiskunnassa ja politiikassa ollaan tultu perimmäisten kysymysten äärelle. Havainnossa yhteisöllisyyden tärkeydestä ei sinänsä ole mitään uutta. Merkittävää on se, että sen ympärille on rakennettu laaja poliittinen ohjelma, joka toteutuessaan johtaisi merkittävään yhteiskunnalliseen muutokseen.

Ohjelma pyytää kansalaisilta kuitenkin paljon. Heidän pitäisi ryhtyä auttamaan entistä

enemmän paitsi itseään, myös toisiaan. Mieli-pidekyselyissä ihmiset antavat laajalti tukensa vapaaehtoistyön lisäämiselle, mutta huomattavasti harvempi uskoo, että heillä olisi aikaa tähän.⁷ Big Societyn puolestapuhujat ovat toki huolissaan tästä, mutta muistuttavat, että hankkeen mieltäminen siten, että hyvinvointivaltion tehtävät siirrettäisiin kolmannelle sektorille, on tarkoituksellinen väärinymmärrys – se ei olisi edes mahdollista, sillä kolmas sektori on Britanniasakin lopulta pienehkö verrattuna hyvinvointivaltion koneistoon tai yksityiseen sektoriin.⁸

Yhteisöllisyyden korostamisen tärkein rooli liittyykin yritykseen restauroida Brittiläisen yhteiskunnan arvopohjaa, jota on – Big Societyn puolestapuhujien mukaan – pitkään repinyt heittelehtiminen liiallisen valtiokeskeisyyden ja liiallisen individualismin välillä.

Ensin Britanniassa korostettiin liikaa valtiota (Työväenpuolueen hallitukset sodan jälkeen), sitten liikaa markkinoita (Konservatiivit ja Thatcherismi) ja lopulta liikaa molempia (Työväenpuolue ja Kolmas tie). Valtiokeskeisyys särki vastavuoroisuuden arvot, passivoi yksilöitä ja tukahdutti kansalaisyhteiskunnan käyttövoimia, vapaaehtoistoimintaa ja yrittäjyyttä. Markkinakeskeisyys ruokki individualismia, rikkoi perinteisiä yhteisöjä ja syvensi kuilua huono- ja hyväosaisten välillä yhteiskunnassa.⁹

Molemmissa tapauksissa – osoittipa kritiikin kärki sitten markkinoita tai valtiota – keskeiseen asemaan nousevat ideologioiden vaikutukset sekä yksilöiden moraaliin että yhteiskuntamoraaliin, joiden rakentamisessa yhteisöllisyyttä ei voi korvata. Yhteisöt ylläpitävät moraalista perustaa kasvattaen jäsenissään ne perushyveet, yksilöiden hyvät luonteenpiirteet, joiden varaan hyvä yhteisöllinen elämä rakentuu.¹⁰ Siksi yhteisöllisyyden korostaminen ei ole Big Societyle pelkkä väline, vaan myös itsetarkoitus.

Julkisten palvelujen uudistus käytännössä

Yksi keskeisimmistä kritiikeistä Big Societyä kohtaan on ollut suunnitelman ja tarkan tietokartan puuttuminen. Nekään, joista idea on tuntunut kiinnostavalta tai hyvältä, eivät ole voineet

Hyvä ja toimiva yhteiskunta pohjautuu viime kädessä yhteisöllisyyteen

Yhteisöllisyyden korostaminen ei ole Big Societyle pelkkä väline, vaan myös itsetarkoitus

saada tarkempaa käsitystä siitä, mitä hallitus oikeastaan aikoo tehdä hyvinvointivaltiolle ja etenkin sen palveluille. Koalitionhallituksen heinäkuussa 2011 julkaisema kannanotto *Open Public Services White Paper* korjaa ainakin osin tämän puutteen linjaamalla hallituksen suunnitelmat julkisten palveluiden uudistamiseksi Big Societyn hengessä. Raportin mukaan uudistus tulee nojaamaan viiteen periaatteeseen:

1. **Valinnanvapauden lisääminen** antamalla ihmisille valta päättää mahdollisimman usein itse, mitä palvelua he käyttävät. Ensisijaisina välineinä toimivat palvelusetelit sekä henkilökohtaiset budjetit.
2. **Palveluita koskevan päätösvallan hajauttaminen** mahdollisimman lähelle niitä, jotka palveluita käyttävät, mikäli palvelu on luonteeltaan sellainen, ettei päätösvaltaa voida delegoida yksilötasolle. Sopiva päättävä taho voi vaihdella (esim. kunnan- tai kaupunginvaltuusto, kylä- tai kaupunginosavaltuusto), mutta sen on oltava demokraattisesti valittu ja omaa yhteisöään aidosti edustava.
3. **Palveluiden tuottamisen avaaminen erityyppisille tuottajille** siten, että ne voivat kilvoitella keskenään samoilla pelisäännöillä siitä, kuka tuottaa parhaan palvelun. Julkisen vallan ei pidä ottaa kantaa siihen, minkä sektorin pitäisi tuottaa mikin palvelu kellekin. Sen pitää luoda olosuhteet, jossa asukkaat voivat tehdä parhaaksi näkemänsä valinnat ja jotka johtavat palveluiden laatua ja tehokkuutta kohentavien ideoiden käyttöönottoon.

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin reilun kilpailun mahdollistamiseksi pyritään mahdollisimman suureen läpinäkyvyyteen palveluiden kustannusten ja laadun suhteen. Parhaaseen lopputulokseen pyritään sillä, että palveluntuottajille maksetaan ensisijaisesti saavutettujen tulosten ja vaikuttavuuden mukaan – riippumatta siitä, miltä sektorilta tuottaja tulee.
4. **Palveluiden saatavuuden varmistaminen myös heikoimmassa asemassa oleville** edellyttää erityisiä toimenpiteitä, sillä nykyjärjestelmässä hyväosaisilla on olennaisesti paremmat mahdollisuudet poimia

haluamiaan palveluita sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Valinnanvapauden lisääminen mm. palveluseteleillä on tarkoitettu parantamaan laadukkaampien palveluiden saatavuutta myös heikompiosaisille. Lisäksi koalitionhallitus lupaa julkisten palveluiden markkinoille heikompiosaisia suosivaa sääntelyä: Se kieltää julkisten palvelujen tuottajilta ”kermankuorinnan” eli palveluiden käyttäjien valikoinnin, tukee ”positiivista syrjintää” ja kohdentaa lisäresursseja heikommassa asemassa oleville mm. koulutuksessa ja terveydenhuollossa.

5. **Palveluidentuottajien tilivelvollisuus ja laadunvalvonta** ei saa jäädä ainoastaan palvelun käyttäjien varaan, vaikka lisääntynyt valinnanvapaus ja päätösvallan delegointi lähelle julkisten palveluiden käyttäjiä tukevatkin niitä. Koalitionhallitus lupaa lisätä radikaalisti julkisten palveluiden tuottajien läpinäkyvyyttä julkaisemalla tietoja niin käyttäjätyytyväisyydestä, tuloksellisuudesta kuin tasa-arvon toteutumisestakin tuottajan toiminnassa. Palveluiden laadun minimistandardit säilyvät ja kaikkien palveluntuottajien toimilupia sekä niiden säilymisen edellytyksiä valvotaan. Vallitusmahdollisuudet – ja keinot – palveluiden puutteellisuudesta tai valinnanvapauden puutteesta taataan.

Nämä periaatteet määrittävät siis Big Societyn julkisten palveluiden markkinoiden raamit. Itse palvelut jaetaan kolmeen eri kategoriaan. Näistä **ensimmäiseen** kuuluvat *henkilökohtaiset palvelut* kuten koulutuspalvelut, sosiaalipalvelut sekä perusterveydenhuolto. Näiden kohdalla käyttäjälle annetaan valta valita itse palveluntuottaja aina, kun se on mahdollista.

Toiseen ryhmään kuuluvat *lähialuepalvelut*, jotka kohdistuvat palveluihin, joita paikallisyhteisö käyttää yhdessä (esim. ympäristöpalvelut, vapaa-ajan- sekä virkistyspalvelut sekä yhteisön turvallisuus). Näiden palveluiden kohdalla paikallisyhteisölle annetaan päättävältä palvelun järjestämisestä ja hallitus suosittelee kaupunginosa- tai kylävaltuustojen perustamista sinne, missä niitä ei vielä ole. Palvelun tuottamista yhteisöjen toimesta tai yhteistuotantona muiden tuottajien kanssa rohkaistaan.

Julkisen vallan ei pidä ottaa kantaa siihen minkä sektorin pitäisi tuottaa kukin palvelu kellekin

Parhaaseen lopputulokseen päästään maksamalla saavutettujen tulosten ja palvelun vaikuttavuuden mukaan

Sekä Suomessa että Isossa-Britanniassa uudistetaan julkisten palveluiden järjestelmiä

Kolmanteen ryhmään kuuluvat *hankittavat palvelut*, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, ettei vastuuta niiden järjestämisestä voida luovuttaa palveluiden käyttäjille tai paikallisyhteisöille. Tällaisia ovat esimerkiksi vaativa erikoissairaanhoido, työvoimatoimistot, verotus sekä vankilat. Kaikilla kolmella tasolla julkisten toimijoiden käyttöön ehdotetaan otettavaksi myös kaksi instrumenttia, joilla pyritään kohentamaan palvelutuotannon tasoa.

Oikeus haastaa (Right to Challenge/Right to Bid) vastaa Ruotsissa jo käytössä olevaa ja Suomessakin esille nostettua ”palveluhaastetta”¹¹ jossa palvelun järjestämisestä vastaavan tahon tulee antaa palveluntuottajille mahdollisuus tehdä ehdotuksia julkisen sektorin itse tuottamien palveluiden tuottamisesta. Haaste voidaan hyväksyä tai hylätä. Hyväksytyt haaste johtaa hankintamenettelyyn, mutta hylkäyksellekin on annettava perustelut.

Oikeus pyytää (Right to Request/Right to Provide) on julkisen sektorin (yleensä sosiaali- ja terveydenhuollon) työntekijöiden oikeus ottaa haltuunsa oman yksikkönsä toiminta ja muodostaa siitä sosiaalinen yritys tai osuuskunta, joka ottaa vastuun palveluntuotannon operoinnista.

Big Societyn perusajatuksen mukaan mahdollisimman paljon valtaa annetaan yhteisöille, joiden toivotaan tarttuvan siihen hanakasti. Tavoitteena on, että paikallisyhteisöt ja kolmas sektori sekä sosiaalisten yritysten ja osuuskuntien kaltaiset vaihtoehtoiset yritykset kehittyisivät vauhdilla ja muodostaisivat yhdessä pienten yritysten kanssa konsortioita, jotka ottaisivat itselleen merkittävän roolin julkisten palvelujen tuotannossa.

Tämän kehityksen mahdollistamiseksi yhteisöille on ehdotettu leegiota uusia oikeuksia, kuten **oikeus ostaa** tai lunastaa itselleen etuoikeudella myyntiin tulevaa ja mahdollisesti uhanalaista kiinteää omaisuutta, jolla on merkitystä yhteisön toiminnalle sekä **oikeus rakentaa** rakennuksia ja infrastruktuuria ohi virallisen kaavoitusprosessin, mikäli enemmistö paikallisyhteisön asukkaista ei äänestyksessä vastusta hanketta.

On hätkähdyttävää, että uudistuksille valitut suunnat näyttävät olevan täysin päinvastaiset huolimatta siitä, että niillä tavoitellaan pitkälti samoja asioita

Mitä opittavaa Suomeen?

Sekä Suomessa että Isossa-Britanniassa uudistetaan julkisten palveluiden järjestelmiä. Britanniassa julkisten palveluiden uudistaminen on Big Societyn ytimessä ja Suomessa aloitellaan jo toista yritystä kuntauudistukseksi. On miltei hätkähdyttävää, että uudistuksille valitut suunnat näyttävät olevan täysin päinvastaiset huolimatta siitä, että niillä tavoitellaan pitkälti samoja asioita.

Kun Isossa-Britanniassa vannotaan päätösvalan hajauttamisen nimiin, Suomessa näytetään menevän kohti tiukempaa keskusjohtoisuutta. Britanniassa päätösvaltaa palveluista halutaan antaa mahdollisimman paljon kansalaisille ja asukkaille lisäämällä valinnanvapautta sekä palvelusetelien kaltaisia instrumentteja, joilla sen harjoittaminen tehdään mahdolliseksi.

Suomessa lähdetään edelleen liikkeelle siitä, että viranomainen on ensisijainen ja paras taho päättämään, mitä palvelua kukin käyttää. Sanaa palveluseteli ei löydy hallitusohjelmasta. Siinä missä Iso-Britannia otti ruotsalaisen vapaakoulumallin innostuneesti vastaan ja käyttöön, Suomessa sitä ei pidetä edes keskustelun aloittamisen arvoisena.

Britanniassa nähdään palveluiden saatavuuden, laadun ja innovaatioiden kehittymisen kannalta välttämättömäksi, että julkisten palveluiden tuotantoa hajautetaan ja avataan useille erityyppisille ja erikokoisille toimijoille, jotka kilpailevat keskenään ja joille maksetaan tulosten mukaan. Suomessa halutaan mennä tyystin toiseen suuntaan – koota palveluita aiempaa harvempien yksiköiden järjestettäväksi ja tuotettavaksi.

Sanottavampaa kaikupohjaa Suomessa ei myöskään ole argumentilla, jonka mukaan monopoliasemassa toimiva palveluntuottaja ajautuu helposti toimintamalleihin, jotka rapauttavat sekä toiminnan tehokkuutta että sen laatua. Riskiä tuottajaintressin ylikorostumisesta ei nähdä. Päinvastoin, kuntien henkilöstön etujen ensisijaisuus muun yhteiskunnan intresseihin nähdään legitiiminä vaateena, joka voidaan vahvistaa lailla. Ennen kuin Suomen uusi kuntauudistus on edes alkanut, henkilöstölle on jo luvattu, että heidän asemansa julkisen sektorin muutosprosessissa turvataan ”nykylainsäädännön tasoisena”.

Käytännössä tämä takuu tarkoittaa viiden vuoden irtisanomissuojaa muutostilanteissa. Britanniassa tällainen ei ole mahdollista. Sikääläisen ajattelun mukaan tuottajan etu ei voi eikä saa milloinkaan ajaa palveluiden käyttäjän edun yli. Toisaalta Suomessa ei juuri ole brittimallin kaltaisia osallistamisen välineitä, joilla vahvistetaan henkilöstön päätösvaltaa omaan työhönsä ja poistetaan ylhäältä tulevan normituksen ja ohjauksen painetta. Britanniassa näillä on onnistuttu nostamaan sekä työtyytyväisyyttä että toiminnan laatua ja tuloksellisuutta.

Kun Britanniassa yhteisöllisyyden, paikallisyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan rooli tuodaan voimakkaasti esiin julkisten palveluiden uudistamisen yhteydessä, Suomessa nämä käsitteet eivät osu uudistuksen hallintopuheen valokeilaan. Meillä puhutaan ”kunta- ja palvelurakenteiden yhteenkokoamisesta”, ”riittävän väestö- ja rahoituspohjan kokoamisesta” palvelun järjestäjää varten sekä ”tarkoituksenmukaisesta yhdyskuntarakenteesta”.

Näitä ja monia muita eroavaisuuksia linjauksissa voidaan luonnollisesti selittää sillä, että Suomi ei ole liki 63 miljoonan asukkaan Iso-Britannia, vaan 5,3 miljoonan asukkaan harvaan asuttu, pohjoismaisen mallin mukaan kehittynyt hyvinvointiyhteiskunta. Maiden hyvinvointimallit ja niiden kehityskaaret yli ajan eroavat toisistaan paikoitellen paljonkin. Se, mikä sopii Britannialle, ei välttämättä sovi Suomelle – ja päinvastoin.

Monet Big Societyn esille nostamista kysymyksistä ovat kuitenkin luonteeltaan siinä määrin yleisluontoisia, että pätevät meilläkin. Julkiset palvelut kärsivät Suomessakin samankaltaisista ongelmista kuin Britanniassa. Palveluiden saatavuudessa on ongelmia, palveluiden käyttäjän valinnan mahdollisuudet ovat julkisen järjestelmän piirissä hyvin rajalliset ja laadussa on paikoin toivomisen varaa. Britanniassa uskotaan, että osa näistä ongelmista juontuu hyvinvointivaltion toimintamallista itsestään. Siksi julkinen hyvinvointikoneisto ei yksin kykene ratkomaan niitä.

Suomi uskoo kuitenkin vahvasti hyvinvointivaltion elinvoimaan ja asiasta vallitsee syvä, hiiskumaton konsensus. Ajatusta, jonka mukaan ylhäältä alaspäin johdettu hyvin-

vointivaltio voi itse asiassa olla myös osa hyvinvointipalveluiden ongelmaa, pidetään liian epäkorrektina esitettäväksi. Siksi Suomessa vakiovastaus tilanteessa, jossa palvelut eivät toimi, on syyttää päättäjiä ja vaatia lisää rahaa. Hyvinvointivaltion ei pidä ulkoistaa vastuitaan, sillä se on olemassa siksi, että sille voi ulkoistaa vastuun ja välittämisen omasta ja muiden hyvinvoinnista.

Kohti keskitetymppää hyvinvointivaltiota?

Kaikki tietävät, ettei tällainen ajattelu voi toimia pidemmän päälle. Hyvä ja toimiva yhteiskunta pohjautuu viime kädessä yhteisöllisyyteen, jonka päälle suomalainenkin hyvinvointiyhteiskunta on rakennettu.

Suomessa itse asiassa on jo joitain niistä asioista, joita Big Society tavoittelee. Meillä valtion paikallishallintoa on karsittu kovalla kädellä jo aikoja sitten. Päätösvalta palveluiden järjestämisestä on delegoitu kunnille, joista etenkin pienimmät heijastavat Big Societyn ihannekuvaan paikallisyhteisön autonomiasta.

Mutta ei kai Suomessa elä Britannian tapaista käsitystä siitä, että ”valtio” olisi liian vahva? Kyllä elää. Kunnissa valtion normiohjausta pidetään aivan liian yksityiskohtaisena, ja tuottavuuden kasvattamista vaikeuttavana. Valtion tavasta lisätä tehtäviä kunnille niiltä juurikaan kysymättä tai rahoitusta lisäämättä ei pidetä.

Jatkossa kunnat voivat odottaa tätä lisää, mikäli tuleva kuntauudistus merkitsee siirtymistä kohti entistä keskusjohtoisempaa mallia. Kun ministeriöt tiukentavat kuntien ohjausta omilla hallinnonaloillaan, luvassa on paitsi lisää, myös ristiriitaisia ja toimintaa eri suuntiin riepottelevia normeja ja ohjausta. Näin siksi, että valtionhallinnossa asiat siiloutuvat, eivätkä hyvinvointivaltion tuotekehityksestä ylhäältä alas tulevat normit välttämättä ole keskenään sopusoinnussa.

Suomessa julkisten palveluiden uudistamisen polttopisteeseen näyttää kerta toisensa jälkeen nousevan se kuuluisa ”karttajarjoitus” sekä väittely sopivasta kuntien lukumäärästä. Yleinen käsitys on, että Suomessa on aivan liikaa ja liian pieniä kuntia. Tämä vaikuttaa olevan

Britanniassa yhteisöllisyyden, paikallisyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan rooli tuodaan voimakkaasti esiin

Suomessa nämä käsitteet eivät osu uudistuksen hallintopuheen valokeilaan

Suomessa hyvinvointivaltiota vallitsee syvä, hiiskumaton konsensus

Aika kokeiluille on käymässä vähiin

myös toimikautensa aloittaneen hallituksen näkemys.

Tämä väite kuitenkin kyseenalaistuu, jos asiaa ajatellaan Big Societyn näkökulmasta ja polttopisteeseen nostetaan asukkaiden mahdollisuus vaikuttaa julkisia palveluita koskeviin päätöksiin sekä palvelutuotannon tehokkuus: Paikallisdemokratia toteutuu pienissä kunnissa hyvin. Käytettävissä olevan – tosin suhteellisen rajallisen – tutkimustiedon¹² mukaan pienet kunnat selviytyvät palvelutuotannosta varsin tehokkaasti. Itse asiassa palvelutuotannon kustannukset ovat korkeimmat juuri suurimmissa kunnissa.

On totta, että useiden pienten kuntien tulo- pohja on aivan liian ohut etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon raskaiden palveluiden rahoittamiseen. Lisäksi kuntien itsenäisen päätöksenteon on todettu joissain tapauksissa haitanneen kestävästi yhteiskuntarakenteen muodostumista laajemmassa mittakaavassa.

Näiden ongelmien syy voi kuitenkin löytyä muualta kuin kuntien pienuudesta: tavasta, jolla peruspalveluita maassamme rahoitetaan, keinoista, joilla yhteiskuntarakenteen kehittämistä koordinoidaan tai yleisemminkin toimivan aluehallinnon puutteesta. Nämä ovat systeemisiä ongelmia, jotka voitaisiin ratkoa muillakin tavoin kuin liittämällä kuntia yhteen, mikä väistämättä vie paikallisyhteisöiltä päätösvaltaa.

Suomalaisten kuntaliitosten jäljet eivät myöskään ole kaikilta osin rohkaisevia. Monet kuntaliitoksista eivät ole ainakaan toistaiseksi tuottaneet toivottuja parannuksia palveluihin, sillä liian monessa tapauksessa niistä ovat puuttuneet tavoitteet, suunnitelma sekä fuusion johto. Pahimmillaan tällaisissa kunnissa liitosrahat on nyt käytetty, palvelut ohentuneet ja organisaatio sekaisin.

Olisi virhe valita tie, joka vie kohti keskitetympää hyvinvointi- valtiota

Ulospääsytien löytäminen nykytilanteesta edellyttää kuitenkin rohkeaa politiikkaa, sillä tähän asti käytetyt lääkkeet eivät ole tepsineet, vaan kuntien menojen kasvu on jatkunut nopeana. On kuitenkin neljä syytä, miksi nykymeno ei voi enää jatkua. Ensinnäkin hidastuva talouskasvu ja julkisen talouden velkaantuminen asettavat katon sille, kuinka nopeasti julkiset menot voivat kasvaa. Toiseksi, julkisten palveluiden tuottavuuden voidaan olettaa kohentuvan vain hitaasti ja vaatimat- tomasti – huolimatta monenlaisista parem- paan tuottavuuteen tähtäävistä aloitteista ja toimenpiteistä.

Kolmanneksi, julkisten palveluiden, etenkin hoivan sekä terveydenhuollon palveluiden kysyntä kasvaa Suomessa poikkeuksellisen voimakkaasti väestön ikääntymisen myötä ja on epäselvää, onko järjestelmällämme edes edellytyksiä vastata tähän kysyntään. Neljänneksi, julkisille palveluille asetettu vaatimustaso on noussut ja nousee edelleen niin palveluiden saatavuuden, vaihtoehtojen, laadun kuin joustavuudenkin osalta, eikä ole varmaa kykeneekö suomalainen hyvinvointi- valtio vastaamaan näihin haasteisiin.

Suomella on vahvan julkisen taloutensa takia ollut mahdollisuus tehdä edellisen hallituk- sen PARAS-hankkeen kaltaisia rakenteellisia kokeiluja julkisilla palveluilla. Aika tällaisille kokeiluille on kuitenkin käymässä vähiin. Keskeiseksi kysymykseksi nousee se, mistä ratkaisun avaimet löydetään.

Yksi tie vie kohti keskitetympää hyvinvointi- valtiota, jossa julkinen palvelutuotanto yrittää yksin venyä vastaamaan sen eteen tuleviin, yhä vaikeampiin haasteisiin. Toinen tie hajauttaa päätösvaltaa, lisää osallisuutta ja yrittää hyö- dyntää kansalaisten, yhteisöjen ja yritysten potentiaalin yhteisten ongelmien ratkaisussa. Näistä kahdesta ensimmäisen valinta olisi virhe.

Viitteet

- ¹ Open Public Services White Paper, s. 7.
- ² OECD ennustaa Ison-Britannian julkisen velan nousevan 93 prosenttiin BKT:stä ensi vuonna (2012), Ks. OECD Economic Outlook , volume 2011/1.
- ³ Ks. Blond (2010), s. 76.
- ⁴ Esimerkit koottu teoksesta Blond (2009).
- ⁵ Ks. Norman (2010) ja Blond (2009).
- ⁶ Ks. Blond (2009), s. 17-18.
- ⁷ Ks. Penny & Penny (2010), s. 5.
- ⁸ Ks. Norman (2010), s. 200-201.
- ⁹ Ks. Blond (2010).
- ¹⁰ Ks. Blond (2010), ss. 160-161, tai Haavisto (2003), s. 12-13. Hyvän yhteisöllisen elämän perushyveitä ovat mm. oikeudenmukaisuus, kohtuus, seurallisuus, anteliaisuus, rohkeus ja rehellisyys.
- ¹¹ Ks. Ekström, Haavisto & Pohjonen (2010), s. 17 tai Hallipelto (2010).
- ¹² Ks. esim. Loikkanen & Susiluoto (2004, 2009).

Lähteet ja kirjallisuus

- Blair, Gordon (2010): "Britain's big gamble puts citizens at the wheel", The Financial Times, December 28 2010.
- Bland, Jonathan (2010): *Yhteiskunnallinen yritys, ratkaisu 2000-luvun haasteisiin – Ison-Britannian malli ja sen kokemukset* (Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö).
- Blond, Phillip (2010): *Red Tory – How the left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It* (London: Faber and Faber Limited).
- Blond, Phillip (2009): *The Ownership State – Restoring excellence, innovation and ethos to the public services* (London: ResPublica and NESTA).
- Boles, Nick (2011): "Big society, better services?", Ethos, Issue eleven, Spring 2011.
- Ekström, Bo-Erik, Haavisto, Ilkka & Pohjonen, Mika (2010): "Kuntatalous hallintaan", julkaisussa *Muistioita seuraavalle hallitukselle – Talouspolitiikan painopisteitä 2011-2015* (Helsinki: Taloustieto & ETLA).
- Ekström, Bo-Erik, Pohjonen, Mika & Haavisto, Ilkka (2007): *Kunnat ja markkinat*, EVA Analyysi 2 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Haavisto, Ilkka (2003): "Hyveen näkökulma talouteen", julkaisussa *Hyve ja markkinatalous*, EVA Raportti (Helsinki: Taloustieto).
- Hallipelto, Aatos (2010): *Palveluhaaste* (Helsinki: Suomen Toivo -ajatuspaja).
- LeGrand, Julian (2003): *Motivation, Agency, and Public Policy – Of Kings & Queens, Pawns & Queens* (Oxford: Oxford University Press).
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2009): *Kuntien menotasoon vaikuttavista tekijöistä – Tutkimus peruspalvelusektorien menojen eroista vuosina 1994-2006*, Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 5/2009 (Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus).
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005): *Paljonko vero-rahalla saa – Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994-2002*, Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 50 (Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö).
- Norman, Jesse (2010): *The Big society – The Anatomy of the New Politics* (London: The University of Buckingham Press). *Open Public Services White Paper*, Cabinet Office for HM Government, 2011.
- Penny, Kaisa & Penny, Richard (2010): *Isojen kysymysten "iso yhteiskunta"*, Kalevi Sorsa -säätiö, Impulsseja 2/2010 (Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö).
- Wyler, Steve & Blond, Phillip (2011): *To Buy, to Bid, to Build – Community Rights for an Asset Owning Democracy* (London: ResPublica and NESTA).



Elinkeinoelämän Valtuuskunta

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA on vuonna 1974 perustettu elinkeinoelämän think tank, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA on Suomen merkittävin kohtaamispaikka ja verkosto elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajille. EVAlla on myös keskustelijan, haastajan ja unilukkarin rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Think tankille tyypillisesti EVAn tunnusmerkinä on analyttisyys ja tarvittaessa provokatiivisuuskin.

EVA selvittää ja arvioi yrityksille ja koko suomalaiselle yhteiskunnalle tärkeitä kehityssuuntia. Rajut ja nopeat kansainväliset muutokset asettavat koko yhteiskunnalle ja yritysten toiminnalle painavia vaatimuksia. EVAn tavoitteena on ajankohtaisen tiedon tuottaminen vallitsevista ilmiöistä sekä tuoreiden näkökulmien saattaminen yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Suomen rooli kansainvälisessä toimintaympäristössä ja suomalaisten hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn kehittäminen ovat keskeisiä kysymyksiä EVAn toiminnassa. Elinkeinoelämän omassa piirissä EVA pyrkii aikaansaamaan jatkuvaa keskustelua yritysten muutostarpeista.

Lisätietoja: www.eva.fi

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn julkaisemat EVA analyysit ottavat kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin ja tarjoavat toimenpide-ehdotuksia. Analyysien kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

Analyysit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta www.eva.fi. Painetun analyysin voi tilata osoitteesta analyysit@eva.fi, postitse osoitteesta EVA, Yrjönkatu 13 A, 00120 Helsinki tai soittamalla 09-6869 200.