

Kätketty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli

RAIJA JULKUNEN

Edellisessä numerossa (1/2006) Yhteiskuntapolitiikka-lehti kiinnitti huomion ”julkiseen työhön” sekä pääkirjoituksessaan että Susanna Rahkosen avauksella. Numeron kannen sloganista ”Julkista työtä Suomeen” tuli ensimmäiseksi mieleen Ulrich Beckin vaatima *öffentliche Arbeit*, mutta siitä ei ollut kysymys. Beck näet tarkoittaa tällä kansalaispalkkaan nojaavaa, virallisen talouden ulkopuolista kansalaistyötä, YP ja Rahkonen taas julkisen sektorin työtä. Susanna Rahkonen kysyy, miksi Suomessa ei haluta tunnustaa julkisen sektorin mahdollisuuksia työllistäjänä vaan ajetaan sitä yhä ahtaammalle, samalla kun hyvinvointipalveluja tarvitaan joka tapauksessa lisää. Lisäksi hän kertoo, että kun hän yrittää kysellä tätä, kunnon vastauksia ei tule.

Pääkirjoituksessa muistutettiin siitä, miten Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista suppeammalla julkisella sektorillaan. Jos Suomi noudattaisi skandinaavista mallia, julkisen sektorin työllisten määrän tulisi olla noin 200 000 suurempi. Suomen suppea julkinen sektori ei kuitenkaan ole uusi asia eikä laman seuraus, vaan Suomen julkinen työllisyys on aina ollut muita Pohjoismaita vähäisempi. Vuonna 1970 julkisen sektorin työllisyysosuus Ruotsissa oli n. 21–22 prosenttia ja Suomessa 13 prosenttia. Viimeksi kuluneiden 25 vuoden aikana julkisen sektorin osuus työllisyydestä on Suomessa ollut 20–25 prosentin paikkeilla, Ruotsissa ja Tanskassa 30 prosentin paikkeilla ja Norjakin liittyi viime vuosikymmenellä Ruotsin ja Tanskan kerhoon. Voidaan väittää Matti Tuomalan (2005) tavoin, että tärkein Suomea muista Pohjoismaista erottava seikka on julkisen sektorin työllisyys. Osan erosta selittää muissa Pohjoismaissa yleisempi palvelualojen osa-aikatyö. Silti eroa tuntuu jäävän myös pal-

velujen kattavuuteen ja tasoon, vanhuspalvelut hyvänä esimerkkinä.

Suomen talous- ja työllisyyspoliittinen linja nojaa verotuksen keventämiseen, julkisen sektorin – sekä julkisten menojen että julkisen työllisyyden – kurissapitämiseen ja yksityisen sektorin työn edistämiseen. Linjaa ei ole tarvinnut vetää hihasta, vaan se löytyy niin taloustieteen oppikirjoista, ns. Washington-konsensusesta kuin taloudellisten asiantuntijaorganisaatioiden (OECD, IMF) Suomelle antamista suosituksista.¹ Argumentteina ovat verokiila, verokilpailu ja tilan tekeminen yksityiselle, markkinaehtoiselle tuotannolle. Linja on kirjattu esimerkiksi Sailaksen työllisyystöryhmän loppuraporttiin (2003), jossa tunnetulla tavalla asetetaan tavoitteeksi työllisyyden nostaminen 75 prosenttiin. Raportti sisältää pitkän listan ehdotuksia, mutta keskeisenä voidaan pitää verotuksen keventämistä, jota on sitten Rahkosen mainitsemalla tavalla toteutettu. Verotuksen keventämisen ns. dynaamiset vaikutukset työllisyydessä ja siten myös julkiselle sektorille palautuvina verotuloina on äärimmäisen kiistelty taloustieteellinen kysymys, jossa arviot vaihtelevat laidasta laitaan (esim. Korkeamäki & Uusitalo 2005). Työllisyysraportissa (2003, 16) keventämisen seurauksia julkiselle taloudelle arvioidaan näin: ”Koska työllisyys paranee ehdotettujen toimenpiteiden ansiosta viiveellä, veroperusteiden lievennykset heijastuvat alussa verokertymien alenemisena ja pyrkivät siten heikentämään julkisen

¹En tiedä, missä määrin niissä on kysymys suomalaisen talouselämän ja asiantuntijoiden OECD:n ja IMF:n kautta kierrättämistä mielipiteistä. Ainakin ne tarjoavat Suomelle markkinaehtoisempaa politiikkaa kuin Ruotsille (Lehto 2001).

sektorin tasapainoa.” Julkisen sektorin ylijäämäisyyttä onkin viime vuosina purettu ja politiikka on siinä mielessä ollut elvyttävämpää. Pitkällä aikavälillä kaiken pitäisi muuttua hyväksi, kun tuloksena on uusi työllisyystasapaino. Tällöin ”julkiset hyvinvointipalvelut voidaan rahoittaa tunnustavasti nykyistä matalammilla veroasteilla” (Työllisyystyöryhmän ..., 2003, 16). Tämä tuskin sisältää ajatusta julkisen työllisyyden ja palvelujen kasvusta.

Verotuksen keventämislinjaa täydentää valtiovarainministeriön johtama ”valtionhallinnon tuottavuuden toimenpideohjelma”. Se realisoi jo hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa asetetun julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuuden kehittämistavoitteen. Taustalla voi olla huoli julkisten palvelujen tuottavuuden havaitusta laskusuunnasta, sikäli kuin tuottavuuden mittaamisessa julkisissa palveluissa on mitään mieltä. Mutta valtion henkilöstön lukumäärän yksioikoinen vähentämistavoite paljastaa, että tuottavuusohjelmakin on yksi keino julkisen työn rajoittamisessa ja yksityisen työn edistämisessä. Suurin huoli taustalla lienee yksityisen sektorin työvoiman riittävä tarjonta myös työikäisten ikäluokkien pienentyessä. Jo pelkästään palkkahillinnän vuoksi tarjontaa pitää olla mieluummin paljon kuin vähän, eikä tähän sovi se, että julkinen sektori työllistäisi nykyistä enemmän.

Mutta yksityistä työtä edistetään Suomessa muutenkin kuin yleisellä verolinjalla ja valtionhallinnon saneerauksella. Julkisia varoja käytetään mieluummin yksityisen työn tukemiseen ja rahoittamiseen kuin uusiin julkisen sektorin työpaikkoihin. Seuraavat esimerkit eivät ole kattava analyysi, mutta ne ovat tulleet vastaan, kun olen perannut tämän vuosikymmenen sosiaalipolitiikkaa. Välittömät sosiaalipoliittiset perustelut vaihtelevat kysymyksestä toiseen, mutta sama meta-teksti tai linjaus löytyy niin työllisyys- kuin sosiaalipolitiikasta.

Hyvinvointimarkkinat 1: ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja tilaaja–tuottaja-malli

Suomalaisen työllisyyslinjan kiteyttänyt työllisyystyöryhmä ei noteeraa julkisen työn laajentamista minkäänlaisena mahdollisuutena, päinvastoin. Julkinen työllisyys on mukana vain ehdotuksessa, jonka mukaan ”julkisen sektorin tukipalveluita ja hyvinvointipalveluita on avatta-

va kilpailulle. Yritystoiminnan kasvuedellytyksiä voidaan parantaa ulkoistamalla osa julkisesta palvelutuotannosta. (– –) Ydintoimintoihin liittyvät tukipalvelut – henkilöstöruokailu, kiinteistönhuolto, kunnossapito jne. – tulisi lisääntyvässä määrin ulkoistaa ja kilpailuttaa. Kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamista helpottaa se, että huomattava osa kuntien työntekijöistä siirtyvä eläkkeelle tällä vuosikymmenellä. Väestön ikääntymiseen liittyvä hyvinvointipalvelujen kysynnän nopea kasvu tarjoaa luontevan mahdollisuuden yksityisten yrittäjien tuottamien palveluiden tarjonnan kasvattamiselle ja samalla toimivien markkinoiden luomiseen näille palveluille. Tämä voidaan toteuttaa joko ns. tilaaja–tuottaja-mallia tai palveluseleitä käyttäen” (Työllisyystyöryhmän ..., 2003, 30–31).

New public management –henkinen reformi on mullistanut Suomen julkisen sektorin. Toistaiseksi se on vaikuttanut enemmän julkisen sektorin omaan toimintaan kuin toiminnan ulkoistamiseen ja julkisen työn siirtymiseen yksityiseksi. Yksityistämiseksi on annettu impulsseja sekä julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä ja luomalla kilpailuttamisen pelisääntöjä että vuoden 1993 valtiosuusuudistuksella. Tällöin kunnat saivat mahdollisuuden päättää, tuottavatko ne kunnalliset palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa vai ostavatko palvelut muilta julkisilta tai yksityisiltä tuottajilta. Monet vahvat toimijat ovat lobbaavat tilaaja–tuottaja-mallin puolesta. Voidaan myös olettaa, että kuntien talousahdinko saa kunnissa pikemmin miettimään yksityisten vaihtoehtojen käyttöä kuin omien työpaikkojen lisäämistä.

Siirtyminen yksityisten tuottajien käyttöön on toistaiseksi koskenut lähinnä ns. tukipalveluja², jotka työllisyystyöryhmäkin mainitsee erikseen. Professionaalisissa ydinpalveluissa, etenkin terveydenhuollossa, ulkoistamisen jarrut ovat suurem-

²Jako ”yttimeen” ja ”tukipalveluihin” ja sen seuraukset naisten työlle ansaitisivat oman analyysinsä. Kysymys on paljolti naistyön kolmesta C:stä, cleaning, cooking, caring, jotka Leena Eräsaari on suomentanut kuuraukseksi, köksäykseksi ja kaitsemiseksi, ja koko asetelma kertoo kyseisen työn vähättelystä. Yksi valtionhallinnon viime vuosikymmenen kevennysoperaatioita oli rakennushallituksen lakkauttaminen ja siivouksen yhtiöittäminen Engel-yhtiöksi (Eräsaari 2002). Vuonna 2004 Engel myytiin tanskalaiselle, globaalisti toimivalle ja New Yorkin pörssiin listautuneelle ISS:lle. Kymmenessä vuodessa aikamoinen harppaus valtion virastosta globaalin sijoitustoiminnan pelimerkiksi.

mat. Jonkinlaisen kuvan yksityistymisestä antaa yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yleistyminen. Laman aikana kunnat pyrkivät suojelemaan omia työpaikkojaan, ja yksityiset palvelut lähtivät kasvuun vasta laman jälkeen. Sosiaalipalveluissa yksityisten toimipaikkojen määrä on kasvanut 741:stä (vuonna 1990) 3 143:een (vuonna 2003) (Kauppinen & Niskanen 2005). Terveyspalveluissa kasvu on ollut vaimeampaa, mutta lähtötaso korkeammalla. Vuoden 2003 tietojen mukaan sosiaalipalveluissa yksityisten palvelujen osuus kaikista oli sekä kustannuksilla että henkilöstöllä mitaten neljännes (24 %), terveyspalveluissa kustannuksista 22 prosenttia ja henkilöstöstä 17 prosenttia. Sosiaalipalveluissa yksityisissä toimijoissa painottuvat järjestöt, terveyspalveluissa yritykset ja ammatinharjoittajat. Niin yksityiset sosiaali- kuin terveyspalvelutkin nojaavat ratkaisevasti julkisen sektorin rahoittamiin tai subventoihin asiakkaisiin. Sosiaalipalveluja ostavat kunnat, terveyspalveluja kotitaloudet sairausvakuutuksen tuella, työterveyshuoltoa työnantajat (Kelan tuella) ja Kela itse (kuntoutuspalveluja). Kunnat ovat ostaneet terveyspalveluja lähinnä pakkoraossa saadakseen terveyskeskusten päivystykset hoidettua. Tämä on tarjonnut myös pika-voittojen paikan joillekin keikkafirmoille. Toistaiseksi pääosa yksityisten tuottajien kanssa tehdyistä sopimuksista on perustunut vanhoihin kontakteihin, verkostoihin ja luottamukseen, ja vähemmistö yrittäjistä ja järjestöistä on osallistunut tarjouskilpailuihin (Heinonen & al. 2006; Kittilä 2004).

Markkinasuuntaus ei ole edennyt kunnissa kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön toivomalla tavalla. Uusia keinoja on tulossa. Kilpailutusvelvoite on tiukkenemassa, ja järjestöt on asetettu yritysten kanssa yhtäläiseen asemaan sekä arvonnalisäverotuksessa että RAY-rahoituksessa. Täten paitsi julkinen sektori myös järjestöt on laitettu ahtaammalle yhtäläisen kilpailun nimissä (Särkelä & al. 2005). Järjestöt joutuvat orientoitumaan yritysmäisemmin ja mahdollisesti lopettamaan joitain palveluja. Ja kuten Rahkonen sanoo, joissakin piireissä käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos nähdään vain keinona lanseerata tilaaja–tuottaja-mallia. Samassa yhteydessä on väläytetty myös kuntapalvelujen pakkokilpailutusta.

Hyvinvointimarkkinat 2: kotitalousvähennys ja palveluseteli

Kotityö-, hoiva- ja turvapalvelujen tarve kasvaa. Tarvetta pyritään kanavoimaan yksityisiksi työpaikoiksi. Kun työttömyys laman aikana kohtasi myös sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia, ratkaisuksi lobattiin hoivayrittäjyyttä. Yrittäjäkursistus virisi, ja yrittäjiä autettiin alkuun yritystukien avulla (strarttiraha).

Tällä vuosikymmenellä julkisen työn tarvetta on pyritty vähentämään ja yksityisen työn syntyä edistämään myös tukemalla kotitalouksien palvelujen ostoa. Kotitalousvähennys otettiin käyttöön vuonna 2001, kun sitä oli ensin kokeiltu rinnan yritystukimallin kanssa (1997–2000). Verotuksen kotitalousvähennys palvelee useampaa tavoitetta. Sitä on perusteltu auttavana kätenä kiireisille ja ikääntyville perheille, mutta tätä tärkeämpi tavoite on matalan tuottavuuden palvelutyöpaikkojen luominen. Yksityisten palvelutyöpaikkojen syntyä on pidetty pohjoismaisen mallin kompastuskivenä. Ihmisten arjessa on potentiaalista palvelutarvetta, ja tottumista vaikka siivouspalvelun käyttöön voi helpottaa se, että valtio antaa niiden käyttämiselle taloudellisen ja moraalisen kannustimen.

Vuonna 2003 kotitalousvähennyksen saajia oli 123 753 kotitaloutta, keskimääräinen vähennys kotitaloutta kohti oli 737 euroa ja yhteensä verotuki ”söi” verotuloja 91,2 miljoonaa euroa (Niilola & al. 2005). Eniten tukea on mennyt remontointiin. Kotitalousvähennyksestä on pidetty julkiselle vallalle edullisena, sillä tuen avulla harmaata työtä on tullut näkyväksi ja siten verotuksen piiriin. Tutkijat kiistelevät tässäkin työllisyyssefektistä. On arvioitu, että se olisi ollut 2 700–3 500 henkilötyövuotta (Niilola & al. 2005) tai että se on jossain nollan ja edellä mainitun arvion välillä (Uusitalo 2005; Korkeamäki & Uusitalo 2005). Uudet työpaikat ovat syntyneet lähinnä siivoukseen. Yhden työpaikan hintaa on vaikea laskea epävarman työllisyysarvion vuoksi, mutta joka tapauksessa työpaikalle tulee aika korkea hinta, ehkä 30 000–40 000 euroa vuodessa. Tuolla hinnalla olisi saanut julkiselle sektorillekin työpaikan. Jossain määrin lisää työtunteja on saatu myös siitä, että verotukea käyttäneet ovat pidentäneet omaa työaikaansa, jos joku pitää työajan venymistä ihanteena. Näinhän uudistusta myös perusteltiin: kun pitkälle koulutettu, tuottava työvoima delegoi vähän tuottavaa kotityötä

vähemmän tuottavalle työvoimalle, se voi panostaa enemmän omaan korkeaan tuottavuuden työhönsä. Hallitus on sittemmin pyrkinyt suuntaamaan kotitalousvähennyksen käyttöä enemmän remonteista hoivaan.

Hoivapalvelujen ostoa tukee myös palveluseteli, jota koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Meillä on ennenkin ollut sekä implisiittisiä (esim. yksityisiä lääkäripalveluja kompensoivat Kela-korvaukset) että eksplisiittisiä maksuseteleitä (lasten yksityisen hoidon tuki). Setelijärjestelmän laajentamisella kotipalveluun pyritään lisäämään yksityisten palvelutuottajien määrää ja kuluttajien valinnanvapautta. Valinnanvapaudella on siinä mielessä rajansa, että asiakas voi valita palvelutuottajan vain kunnan hyväksymistä tuottajista. Kun asiakkaalle jätetään omavastuuosa, setelien kustannukset voidaan säätää matalammiksi kuin kuntien omien palvelujen. Säännöllisessä avun tarpeessa setelin arvo on tulojen mukaan 5–20 euroa tuntia kohti. Suurituloinen joutuu maksamaan palvelusta enemmän. Näin hyvinvointimarkkinoihin on pyritty yhdistämään sosiaalista tarveharkintaa. Tukipalvelussa, kuten siivouksessa, seteli on tasasuuruinen, lain mukaan kuitenkin ”kohtuullinen”. Palveluseteli on otettu käyttöön kymmenissä kunnissa, ja sitä käytetään pääasiassa kotipalvelun tukipalvelujen ja omaishoitajien vapaapäivien aikaisen palvelun järjestämiseen. Kokonaisarvioita ei vielä ole, kun palvelusetelin käyttöä koskevaa tutkimusta käynnistetään parhaillaan.

Kotona tehtävä hoivatyö

Julkisen työn kysyntää voidaan vähentää myös tukemalla vanhempien ja omaisten tekemää hoivatyötä. Lasten kotihoidon tuki otettiin meillä käyttöön nimenomaan korvauksena siitä, ettei perhe käytä julkista päivähoitopalvelua, johon samanaikaisesti luotiin subjektiivinen oikeus. Sittemmin järjestelmä jaettiin kahtia, kun yksityisen hoidon tuki eriytettiin kotihoidon tuesta. Tosin kotihoidon tukikaan ei edellyttä, että vanhemmat hoitaisivat lapsen kotona; riittää kun ei käytä kunnallista päivähoitoa. Kotihoidon tukea voi saada lapsen kolmeen ikävuoteen, yksityisen hoidon tukea kouluunmenoon saakka. Lasten kotihoidon tuki on vakiintunut ja suurin osa lapsiperheistä, arvion mukaan 85 prosenttia, käyttää sitä jossakin vaiheessa ennen lapsen kolmatta syntymäpäivää (Hämäläinen 2005). Poikkileikkaushetkellä

(31.12.2004) kotihoidon tukea sai 67 966 perhettä ja yksityisen hoidon tukea 11 522 perhettä (Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 2004, 241). Vaikka enemmistö perheistä käyttää kotihoidon tukea ainakin lyhyen ajan, niin äidit palaavat työmarkkinoille sitä aikaisemmin, mitä parempi heidän työmarkkina-asemansa on. Ne, joita odottaa voimassa oleva työsuhde, palaavat työhön nopeammin.

Omaishoitoa eli sairauden ja vanhuuden vuoksi avuttomien kotona tapahtuvaa hoivaa tuetaan kahden kanavan kautta. Kelan hoitotuki maksetaan eläkkeensaajalle (ilman osoitettua hoitovastiketta), kuntien omaishoidon tuki hoitajalle. Suomessa on arvioitu olevan yli 300 000 omaishoitajaa. Näistä oli kunnallisen omaishoidon tuen piirissä n. 25 000 henkeä (vuonna 2002) (Aaltonen 2005).

Eri tukien ääneen sanonut perustelut poikkeavat vähän toisistaan. Lasten hoitotukien tarkoitus on antaa perheille valinnanmahdollisuus erilaisten hoitomuotojen välillä, mutta taustalta löytyy myös äidinhoivan ideaali. Vanhusten ja sairaiden hoitotuen ja omaishoidon tuen tavoitteena on tukea kotona asumista ja selviämistä. Järjestelmien moraalinen logiikka on siinä, että universaalinen sosiaalipolitiikan oloissa kaikilla on yhtäläinen oikeus julkisiin palveluihin. Jos sen jättää käyttämättä, siitä tulee saada kompensatio. Samalla tuet vähentävät julkisen palvelun tarvetta ja julkista työtä. Omaishoitajat perustelevat palkkioita (ja nykyistä korkeampia palkkioita) sillä, miten suuren säästön ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien kotihoito tuo julkiselle taloudelle. Mutta kun omaishoito nojaa pikemmin muihin motiiveihin kuin rahan tarjoamaan kannustimeen, suuri osa voidaan jättää tuen ulkopuolelle ja palkkio kauas kokoaikaisen hoitopäivän hinnasta. Kokoaikaiset omaishoitajat ovat pääasiassa eläkkeellä, muut omaisistaan huolehtivat sovittelevat sen ansiotyön lomaan. Lasten kotihoidon tuki sen sijaan vähentää naistyövoiman tarjontaa. Se ei näyttä painavan vaakakupissa, vaikka (liki) kaikki muu työvoiman tarjonta pyritään aktivoimaan. Vielä suurempi tabu on yleinen asevelvollisuus, joka vetää työmarkkinoilta pois kokonaisen nuoren miesikäluokan.

Matalapalkkatuki

Pitkäaikaistyöttömien ja muiden ”vaikeasti työllistettävien” työllistäminen on työvoima- ja sosi-

aalipolitiikan yhteinen ongelma. Yksityisten kotipalvelujen tukeminen on yksi vastaus tähän, tukityöllistäminen vanha keino. Tukityöllistämisen painopistettä on pyritty siirtämään julkiselta sektorilta, ennen muuta valtiolta, yksityiselle sektorille. 1990-luvun puolivälistä yritysten ja järjestöjen osuus on noussut kuudesosasta noin puoleen tukityöllistetyistä. Yhtenä keinona tässä on ollut yhdistelmätuki (käyttöön 1998), jota voivat käyttää vain järjestöt ja yritykset.

Suomalaisten työmarkkinoiden ongelmana nähdään se, että keskitetty työehtosopiminen syrjäyttää työmarkkinoilta matalan tuottavuuden työt ja vähän tuottavan työvoiman. Kiisteltyin kysymys vähän tuottavan työvoiman työllistämiseksi on matalapalkkatuki, jota voidaan antaa erilaisina teknisinä ratkaisuinä, joko työntekijälle tai työnantajalle suuntautuvana tukena. Kaikkien logiikka on kuitenkin verokiilaan puuttuminen. Työvaltaiseen ja matalapalkkaiseen tuotantoon kohdistetun verotuen työllisyysvaikutuksen pitäisi olla suurempi kuin yleisten veronkevennysten. Ja onhan se vähemmän radikaali ratkaisu kuin yleisistovan työehtosopimusjärjestelmän murtaminen. Matalapalkkatuki herättää silti periaatteellisen kiistan. ”Mekanismi, jossa työnantaja saa julkisen sektorin tukea sillä perusteella, että maksaa riittävän pientä palkkaa, on kestävä” (Vasemmistoliiton edustajien eriävä mielipide työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa). Vastustuksesta huolimatta matalapalkkatyön tuki otettiin käyttöön tämän vuoden (2006) alussa. Tavoitteena oli kohdistaa tuki suppealle joukolle riittävän suurena, ja niin tuki rajattiin yhden riskiryhmän eli ikääntyvien (yli 54-vuotiaiden) työnantajille. Tukea voivat käyttää yritykset, järjestöt, kunnat ja kotitaloudet, mutta ei valtio. Ällistyttävintä (näin maallikolle) on näin luotujen työpaikkojen hinta. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että tuen piirissä olisi vuositasolla noin 95 000 henkeä, sen kustannukset olisivat 120 miljoonaa euroa vuodessa ja työllisyysvaikutus eli ”työllisyyden nettolisäys pitkällä aikavälillä” olisi 1 900 henkilötyövuotta. Yhden työpaikan hinta on korkea (yli 60 000 euroa/v). Suorana työllistämistukenä yksityiselle sektorille 120 miljoonalla eurolla voisi työllistää liki kymmenkertaisen määrän kokovuosittisesti. 60 000 eurolla saisi myös julkiselle sektorille ainakin puolitoista sairaanhoitajaa. Kun tarkoitus on luoda kysyntää vähän koulutetulle työvoimalle, sellaista voi käyttää ja sitä voi organisoida myös julkiselle sektorille.

Vastaesimerkit – jokin raja yksityisen tuelle

Yksityisen työn edistäminen on siis johdonmukaista. Mietin, keksinkö päinvastaisia esimerkejä, joissa vaaditusta yksityisen hyvinvointityön tukemisesta olisi kieltäydytty. Keksinkin kaksi. Ensimmäinen koskee sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvauksia. Lääkäri- ja muiden palkkioiden korvaukset on jätetty jälkeen hintojen kehityksestä, ja korvaustaksojen nostamista on vaadittu äänekkäästi. Niitä ei ole kuitenkaan nostettu, vaan on pidetty kiinni siitä, että resurssit ohjataan julkisen terveydenhuollon kehittämiseen. Miksi? Kysymys olisi suurista summista, lääkäreiden määrä on nollasummapeli eikä lääkäreiden valumista yksityiselle sektorille haluta suosia, korotukset valuisivat hintoihin ja suomalaista kaksoisjärjestelmää (julkisen terveydenhuollon ja sairausvakuutuksella tuetun yksityissektorin kokonaisuutta) on jo muutenkin vaikea hallita.

Toinen esimerkki on tasarahamalli, jota ajamaan nelisen vuotta sitten perustettiin Lapsiperheiden Etujärjestö. Perustamisensa aikoihin yhdistys kertoo vierailleenä eduskunnassa lähes viikoittain. Yhdistys siis lobbasi mallia ahkerasti ja nousi sen avulla itse julkisuuteen (Soini 2006). Tasaraha on seteli, nykyisessä ehdotuksessa 400 euroa kuukaudessa jokaisesta alle kouluikäisestä lapsesta. (Tämän lisäksi ehdotukseen kuuluu 235 euron sylimäärä jokaisesta kotona hoidettavasta alle 3-vuotiaasta lapsesta.) Perhe voisi käyttää setelin haluamallaan tavalla, myös kunnallisen päivähoitopaikan ostamiseen sen kokonaiskustannuksia vastaavasta hinnasta. Perusteluna on, että kunnallisten hoitopaikkojen suosiminen lopetettaisiin ja että yhteiskunta ei ohjaisi hoitopäätöstä tekemällä yhdestä hoitomuodosta muita edullisemman. Kuriositeettina mainittakoon, että Lapsiperhelehti (1/2006) oli löytänyt Matti Vanhasen kirjasta vuodelta 2002 saman ja vielä kovemman ehdotuksen. Siinä Vanhanen ehdotti, että perheille annettaisiin päivähoitopaikan hinta (tuolloin 4 000 mk/kk) jokaisesta lapsesta puhtaana käteen ja perheet saisivat päättää sen käytöstä. Tasarahamalli siirtäisi lasten hoitoa edelleen julkisesta päivähoitosta yksityisiin päiväkoteihin ja kotiin. Vaikka Suomessa on liu’uttu lasten kotihoidon tukemisessa Ruotsia pitemmälle³, niin jokin raja ja realismi yksityisen työn (ml. kotityön) tukemisessa on ainakin toistaiseksi ollut. Ehkä julkinen päivähoito ja subjektiivinen oikeus kunnan järjes-

tämään päivähoitoon ovat liian suosittuja järjestelmiä, että niitä voisi horjuttaa noin avoimesti. Pienempää horjutusta merkitsee tason lasku. Ainakin Heikki Hiilamo (2005) on arvioinut, että perheet joutuivat kustantamaan subjektiivisen oikeuden ja sen laajentamisen osin päivähoiton laadun laskuna.

Kätkeyty hyvinvointivaltio ja marginaalituiki vai pohjoismainen malli

Sekä yleinen talouspoliittinen linja että yksittäiset ratkaisut suosivat yksityistä työtä ja pyrkivät korvaamaan sillä julkista työtä. Askeleet ja siirrot ovat pieniä, mutta johdonmukaisia. Taloustieteellisesti kysymys on kannustimista ja marginaalituesta. Taloustieteellinen insentiivien analyysi perustuu marginaaliefektiin, taloustoimijoiden reagoimiseen olosuhteiden muutokseen. Tavoitteena verojen (erityisesti marginaaliveron) keventämisellä, verotuilla ja seteleillä on tuottaa riittävä marginaalivaikutus, joka saa taloudellisen toimijan (yrityksen, työntekijän tai kotitalouden) toimimaan halutulla tavalla. Tämän pitäisi olla edullisempaa kuin saman toiminnon rahoittaminen kokonaan julkisena työpaikkana. Hämmästyttävää on, miten kalliiksi marginaalitetut työpaikat tulevat! Sama kannustavuuslogiikka oli taustalla myös ns. kannustin- tai kannustinloukku-uudistuksessa. Tavoitteena oli sovittaa verotus, sosiaali-etuudet ja palvelumaksut niin, ettei kenenkään efektiivinen rahaveroaste olisi kohtuuttoman korkea ja että työ aina ”kannattaisi ottaa vastaan”.

Kuvatut pienet siirrot sopivat myös hyvin siihen, mitä Neil Gilbert (2004) kutsuu piileväksi tai kätkeytyksi hyvinvointivaltioksi (*hidden welfare state*). Hän tarkoittaa sillä suuntausta, jossa valtio siirtyy suorista menoista kohti epäsuoria menoja, palvelujen tuottamisen sijasta jakamaan mieluummin verotukia ja seteleitä, subventoimaan pikemmin yksityistä toimintaa kuin tuottamaan sen itse. Amerikkalaisessa yhteiskunnassa verovähennykset ja verohuojennukset ovat tärkeä osa sosiaalipolitiikkaa. Verotuksen kautta voidaan tukea

³Kansainvälisessä naistutkimuksessa Suomi kotihoidon tukineen on yhdessä Ranskan kanssa esitetty uustamillisin esimerkkimaana (Mahon 2002; Williams 2004). Ruotsissa suositaan äitien pysymistä työvoimassa ja pitemmälle aikavälille sijoittuvaa mahdollisuutta työajan subventoituu lyhentämiseen.

vapaaehtoisia vakuutuksia, palvelujen ostoa, hyväntekeväisyyttä ja matalapalkkaista työtä (negatiivinen tulovero). Toimintamalli täyttää kolme nykyisen sosiaalipolitiikan ideaalia, kuluttajan valinnanvapauden, marginaalituen ja laskennallisen bruttoveroasteen supistamisen, ja se on yksi peruspilari myös Washingtonin konsensuskassa.

Suomen linja tai malli vastaa siis mikrotaloustieteen perusmalliin nojaavaa nykysuuntausta. Mutta julkisen sektorin vastaisuutta tekee mieli kaivaa syvempää. Olen ennenkin tiivistänyt tämän sanomalla, että ”Suomi ei ole Ruotsi”. Poliittiset tarinat ja kulttuurit eroavat toisistaan. Suomi lähestyi julkisissa palveluissa ja julkisessa työssä muita Pohjoismaita 1970- ja 1980-luvulla. Tämä herätti voimakasta vastarintaa. Talouselämä ja talouspoliittinen retoriikka arvostelivat julkista sektoria kärkevästi. Uskali Mäki ja Juhana Vartiainen (1989) kuvasivat, miten talouspoliittisessa retoriikassa ”julkinen sektori (– –) muistuttaa syöpäkasvainta, jolla on iljettävä taipumus paisua ja kuolettaa koko talouden dynaaminen elinvoima”. Insinöörit kirjoittivat lehdissä, miten byrokraatit (kuten sairaanhoitajat ja lastentarhanopettajat) syövät pöydästäni. Sama retoriikka toistui talouseliitin lamapuheessa (Kantola 2002), valtiovarainministeristä puhumattakaan.

Jossain mielessä tilanne muuttui laman seurauksena. Julkinen työllisyys sopii sinänsä toimeentuloetuuksia paremmin työkeskeiseen politiikkaan. Hyvin toimivan julkisen hallinnon ja palvelujen merkitys tunnustettiin myös kansalliselle kilpailukyvyille. Kun kansainväliset vertailut asettavat Suomen julkisen sektorin ykköseksi luotettavuudessaan (ei korruptiota) ja tehokkuudessaan, sen merkitystä ei voi kieltää. Myös julkisen sektorin ammatillaiset ehditvät jo kokea mielipiteen muutoksen. Heidän ei tarvinnut tuntee syyllisyyttä siitä, että ovat sairaanhoitajia, opettajia, kodinhoitajia. Silti peruskuviossa on jotain kiiven hakattua. Vai mistä kertoo se, että kun UPM saneeraa 3 000 työpaikkaa, se on yhteinen tragedia ja kriisi, johon hallituksenkin on reagoitava. Kun hallitus päättää saneerata 17 000 valtion työpaikkaa, se on kai yhteinen etu?

Susanna Rahkonen sanoo, että julkisen sektorin tiukkuudelle on mahdoton saada kunnollisia ja rationaalisia vastauksia. Voiko niitä saadakaan? Sosiaalipolitiikan teorian valossa hyvinvointimallia ei valita, se rakentuu monina puroina ja kompromisseina. Asiat vain ovat Suomessa näin, ja sen takana on riittävästi valtaa. Nihkeys julkista työ-

tä kohtaan on paradoksaalista, sillä jälkiteollisessa yhteiskunnassa ihmisten halut ja kulutus suuntautuvat juuri siihen, mitä julkinen sektori tuottaa: hyvään hallintoon, luotettavaan oikeuslaitokseen, koulutukseen, terveyteen, hoivaan, kulttuuriin, hyvin hoidettuun ympäristöön, liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuuriin. Valtio voi julkisella kulutuksella asettaa toisenlaisia prioriteetteja kuin ne, joita ihmiset yksityisellä kulutuksella tulevat tehneeksi. Yksityisten hyvinvointipalvelujen suosiminen ei perustu edes empiiriseen näyttöön niiden tehokkuudesta vaan pikemmin uusklassiseen markkinauskoon ja markkinaehtoisemman yhteiskunnan visioon tai ideaaliin.

Mutta jos silti yrittäisi tehdä rationaalisia kysymyksiä. Olisiko niin, että jos meillä olisi laajempi

julkinen työllisyys ja tämän myötä pienempi työttömyys- ja syrjäytymisongelma, niin suomalaisen sosiaalipolitiikan ei tarvitsisi askaroida loputtomasti köyhyyden, vähimmäisetuuksien, toimeentulotuen, sen sanktioiden ja etuoikeutetun tulon, työmarkkinatuen, työmarkkinatuen vastikkeiden, kannustinten, loukkujen, aktivoinnin ja sosiaalisen kuntoutuksen kanssa? Ja olisiko niin, että jos julkista työtä ei itsepintaisesti haluttaisi ulkoistaa ja kilpailuttaa, ei tarvitsisi siirtää kasvavasti resursseja puuhaamaan hankintalakiin, kilpailutuksen, markkinaoikeuden, tarjouskilpailujen ehtojen, tarjousten vertailun ja valitsemisen, yksityisten tuottajien monitoroinnin ja auditoinnin kanssa eikä kasvaviin transaktio- ja uudelleenjärjestelykustannuksiin?

KIRJALLISUUS

- AALTONEN, ELLI: Omaishoito ja julkinen palvelujärjestelmä. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2005): 4, 432–439
- ERÄSAARI, LEENA: Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Helsinki: Gaudeamus, 2002
- GILBERT, NEIL: Transformation of the Welfare State. *The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York & Oxford: Oxford University Press, 2004
- HEINONEN, JARNA & KOVALAINEN, ANNE & PAASIO, KAISU & PUKKINEN, TOMMI & ÖSTERBERG, JOHANNA: Palkkatyöstä yrittäjäksi. Tutkimus yrittäjäksi ryhtymisen reiteistä sosiaali- ja terveysalalla sekä kaupallisella ja teknisellä alalla. Työpoliittinen tutkimus 297. Helsinki: Työministeriö, 2006
- HIILAMO, HEIKKI: Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden toteutuminen Ruotsissa ja Suomessa 1990-luvulla. Teoksessa: Takala, Pentti (toim.): Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2005
- HÄMÄLÄINEN, ULLA: Perhevapaiden aikaiset tulot ja toimeentulo. Teoksessa: Takala, Pentti (toim.): Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2005
- KANTOLA, ANU: Markkinakuri ja managerivalta. Helsinki: Loki-kirjat, 2002
- KAUPPINEN, SARI & NISKANEN, TAPANI: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Raportteja 288. Helsinki: Stakes, 2005
- KITTILÄ, RIITTA: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailutamiskokemukset. Helsinki: YTY, 2004
- KORKEAMÄKI, OSSI & UUSITALO, ROOPE: Verotus ja työllisyys. Teoksessa: Hämälinen, Kari & Taimio, Heikki & Uusitalo, Roope (toim.): Työttömyys –

- taloustieteellisiä puheenvuoroja. Helsinki: Palkan-saajien tutkimuslaitos, 2005
- LEHTO, EERO: Markkinatalousoppia OECD:ltä ja IMF:ltä. *Talous ja yhteiskunta* 29 (2001): 1, 20–25
- MAHON, RIANNE: Child Care: Toward What Kind of Social Europe. *Social Politics* 9 (2002): 3, 343–510
- MÄKI, USKALI & VARTIAINEN, JUHANA: Talouspolitiikan retoriikka. Teoksessa: On se niin väärin. Helsinki: Tutkijaliitto, 1989
- NIILOLA, KARI & VALTAKARI, MIKKO & KUOSA, ILKKA: Kysyntälähtöinen työllistäminen ja kotitalousvähennys. Työpoliittinen tutkimus 266. Helsinki: Työministeriö, 2005
- SOINI, ANNE: Mitä kuuluu tasarahamallille? Lapsiperheet – Barnfamiljer 2006: 1, 14–15
- SÄRKELÄ, RIITTA & VUORINEN, MARJA & PELTOSALMI, JUKKA: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palvelujen ja tuen tuottamisessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005
- TUOMALA, MATTI: Kommenttikirjoitus. Julkaisussa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko & Teperi, Juha: Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2005
- TYÖLLISYYSYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2003
- UUSITALO, ROOPE: Kasvattiko kotitalousvähennys todellakin työllisyyttä? Työpoliittinen aikakauskirja 48 (2005): 2, 82–85
- WILLIAMS, FIONA: Hoivan uudelleenarviointi sosiaalipolitiikassa. *Janus* 12 (2004): 1, 6–24.