

Mikä sosiaalialan kehitystä ohjaa?

MATTI VIRTANEN

Stakesin ylijohtajan Matti Heikkilän koordinoima sosiaalialan kansallinen kehittämisprojekti antaa maaliskuun lopussa raporttinsa, jossa se esittää sosiaalialan rahoitusta ja ohjausta koskevat ehdotuksensa.

Projekti julkisti kuitenkin tammikuussa väliraportin, jossa hahmotetaan uudistus-
tarpeiden periaatteellisia suuntaviivoja. Väliraportti sisältää kuitenkin yhden varsin yksityiskohtaisesti kehitellyn mallin, joka on monessa mielessä erinomainen.

Kymmenen vuotta jatkunut massatyöttömyys on siirtänyt työttömyysturvan painopistettä ansioturvasta perusturvan puolelle, mikä kertoo pitkäaikaistyöttömyyden osuuden kasvusta. Vuonna 2001 työttömistä 58 prosenttia sai joko työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. Näiden tasoa kuitenkin 1990-luvulla leikattiin niin, että työmarkkinatuella olevista 37 prosenttia ja peruspäivärahan saajista 21 prosenttia joutuu lisäksi turvautumaan toimeentulotukeen. Ja toisin päin: kaikista toimeentulotuen saajista 48 prosenttia on työttömiä. Tässä on yksi keskeinen syy kuntien sosiaalitoimistojen työn ruuhkautumiseen.

Väliraportti hahmottelee mallia, jossa työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa korotettaisiin 1,35 euroa päivältä ja asumistuen tuloarvoja tarkistettaisiin niin, että yksin asuvat saisivat asumistuen täysimääräisenä korotuksen jälkeenkin.

Seuraus raportin mukaan: ”Tällä toimenpiteellä voitaisiin noin kolmannes nykyisin toimeentulotukea saavista kotitalouksista saada pois tuen tarpeesta.” Kaikkien minimityöttömyysturvaa saavien tulotaso paranisi, toimeentulotuki palautuisi lähemmäs alkuperäistä tarkoitustaan ja sosiaalitoimistojen ruuhkat helpottuisivat olennaisesti.

Ehdotus lisäisi julkisia nettomenoja jonkin verran eli 47 miljoonaa euroa. Erityisen mielenkiintoista kuitenkin on, miten eri maksajien osuudet muuttuisivat: valtion menot kasvaisivat 72 ja työttömyyskassojen 17 miljoonaa euroa, mutta kuntien menot vähenisivät 42 miljoonaa euroa. Näin ehdotus korjaisi 1990-luvun kehitystä, joka on siirtänyt työttömyysturvan kustannuksia valtiolta kuntien maksettavaksi.

Suunta on ollut sama yleisemminkin. Väliraportin mukaan kuntien sosiaali- ja terveysmenojen valtionosuus putosi 1990-luvulla pääosin leikkausten seurauksena vuosikymmenen alun 30–36 prosentista (22–23 miljardista markasta) 27 prosenttiin (16,5 miljardiin markkaan) vuonna 2003. Valtionosuus palvelujen rahoituksesta on alentunut siis sekä suhteellisesti että absoluuttisesti, mikä on pakottanut kunnat leikkauskierteeseen. Ja edessä on mittavia uusia tarpeita mm. väestön ikääntymisen seurauksena.

Väliraportti toteaaakin: ”Sosiaalipalvelujen määrätietoinen kehittäminen edellyttää yksinkertaisesti lisää valtion perusrahoitusta kunnille lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen. Mikäli valtionosuuden tuntuva korottaminen ei lähivuosina ole mahdollista, on arvioitava kuntien lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta.”

Tämän kehityksen valossa käy ymmärrettäväksi, miksi Olli Nylander, Pirjo Stähle ja Mikko Nenonen artikkelissaan tässä YP:n numerossa esittävät, että vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen merkitys on monella tapaa ymmärretty väärin.

Ennen vuotta 1993 valtio normitti, valvoi ja sanktioi keskusvirastojensa välityksellä yksityiskohtaisesti niitä toimintoja, joihin kunnat saivat valtion rahaa. Vuoden 1993 uudistus poisti valtion tuen korvamerkkit lähes kokonaan: kunnat alkoivat saada valtiolta eräänlaista yleistä, sektoreittain jyvitettyä toiminta-avustusta, jonka suuruus määräytyy kunnan väestörakenteen ja taloudellisten edellytysten mukaan ja jonka käytöstä kunnat itse päättävät.

Uudistuksen seurauksena valtion ohjaavan vaikutuksen ajateltiin ratkaisevasti vähentyneen, koska valtion ainoaksi aktiiviseksi keinoksi näytti jäävän vain se, mitä alettiin nimittää informaatio-ohjaukseksi. Suuri julkinen huoli uudistuksen jälkeen kohdistuikin siihen, osaavatko kunnat käyttää saamansa vapaan valtion rahan oikein eli hyvinvointivaltion yleisen tärkeysjärjestyksen mukaisesti.

Nylander, Stähle ja Nenonen kuitenkin toteavat: ”Valtio käyttää kaikkia samoja ohjauskeinoja kuin ennen uudistustakin, ja keinojen tärkeysjärjestyskin on entinen.”

Valtion keskeisin ohjauskeino on edelleen raha, vaikkei se entiseen tapaan olekaan korvamerkittyä. Vaikka valtion jakama tuki toimii epäsuorasti, sen suurin ohjaava vaikutus on yksinkertaisesti sen määrä.

Heikkilän työryhmän hahmottelema ehdotus minimityöttömyysturvan korotukseksi puolestaan osoittaa, kuinka suhteellisen pienellä ja neutraalilta tuntuvalla toimenpiteellä saattaa olla kerrannaisvaikutuksia, jotka muuttavat olennaisesti julkisen talouden sisäisiä maksusuhteita, vaikuttavat palvelukoneiston työmäärään ja kohteena olevien ihmisten elämäntapaan ja identiteettiin.

Vuoden 1993 uudistus muutti valtion, kuntien ja niiden tuotantoyksiköiden yksisuuntaista valtahierarkiaa sisäkkäisten autonomisten tasojen suuntaan. Ylhäältä alas kulkeva käskytyks vaihtui jatkuvaksi neuvotteluksi joka suuntaan, kuten Nylander, Stähle ja Nenonen pelkistävät. Kaikki tasot pyrkivät vaikuttamaan toisiinsa, koska ongelmien painoarvo ja uudistusten vaikutukset ja kerrannaisvaikutukset näyttävät erilaisilta siitä riippuen, mistä kohtaa kokonaisuutta niitä katsotaan.

Nylander, Stähle ja Nenonen ehdottavatkin informaatio-ohjaus-käsitteen korvaamista tietointensiivisellä vuorovaikutuksella. Jälkimmäinen paitsi kuvaisi edellistä paremmin julkisen sektorin nykyistä toimintatapaa myös korostaisi niitä piirteitä ja puolia, joiden suuntaan artikkelin kirjoittajat kehitystä haluaisivat viedä: mahdollisimman kattavaan ja jalostettuun tietoon perustuvaa julkisen sektorin sisäistä kykyä hakea parasta ja oikeudenmukaisinta toimintalinjaa.

Mutta unohtaa ei sovi perimmäistä ohjaavaa voimaa. Demokratiassa valtiota ja sen sosiaalipolitiikkaa johtaa viime kädessä tai alun alkujaan kansa – ja kansan lakisääteinen vuoro on puhua 16. maaliskuuta.

Tämä Stakesin julkaisema Yhteiskuntapolitiikka-lehti on nykyisessä muodossaan ilmestynyt viiden vuoden ajan. Alkavan uuden viisivuotistaipaleen kunniaksi lehden sisäsivujen taittoa ja graafista ilmettä on hivenen terävöitetty, mutta YP:n tavaramerkiksi kiteytynyt kansi jää ennalleen.

Tämän numeron Ajassa liikkuu -osastossa on myös pienimuotoinen lukijakysely, johon mahdollisimman monen lukijan toivomme vastaavan. Helpoimmin ja nopeimmin kyselyyn voi vastata netissä (osoitteessa www.stakes.fi/yp) tai sitten faksilla tai postitse.