



toim. Eliel Kilpelä

MARKKINA VAI KANSALAISET?

Pohjoismaisia näkökulmia voitontavoitteluun
hyvinvointipalveluissa

VASEMMISTOFOORUMI RY - RAPORTTEJA 1/2025

MARKKINA VAI KANSALAISET?

Pohjoismaisia näkökulmia voitontavoitteluun
hyvinvointipalveluissa



Ajatuspaja Vasemmistofoorumin Raportteja-sarjassa julkaistaan selvityksiä ja tutkimuksia yhteiskunnallisista aiheista. Sarjan tarkoituksena on tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi, nostaa tärkeitä ilmiöitä julkiseen keskusteluun sekä esittää toimenpiteitä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

Markkina vai kansalaiset? Pohjoismaisia näkökulmia voitontavoitteluun hyvinvointipalveluissa

Toimittanut Eliel Kilpelä

Kääntänyt suomeksi Samtext Oy ja Eliel Kilpelä

Graafinen ulkoasu: Asmo Koste

Kansikuva: ”Ruoka-aika” (N191975, 1993). Valokuvannut Jan Alanco, Helsingin kaupunginmuseo

978-952-7206-43-0 (nid.)

978-952-7206-42-3 (pdf)

ISSN 2670-188X (painettu)

ISSN 2670-1898 (verkkojulkaisu)

Paino: Lähettämö Oy

Julkaisija: Vasemmistofoorumi ry | Helsinki | www.vasemmistofoorumi.fi

Tämän julkaisun on tilannut Pohjoismaisen neuvoston Pohjoismaiden vihreä vasemmistoryhmä.

Sisältö

1. Johdanto: Pohjoismaiden malli markkinoiden ja kansalaisoikeuden välissä	5
Ali Esbati	
2 Lasten parhaaksi? Voitontavoittelusta ja laadusta Norjan varhaiskasvatuksessa	12
Ida Søråunet Wangberg	
3 Taistelu peruskoulusta uudella vuosisadalla	18
Majsa Allelin	
4 Voittoja vanhuudesta: vanhuspalveluiden markkinaistaminen ja finansialisaatio Suomessa	28
Olli Karsio, Lena Näre, Minna Zechner	
5 Enemmän hyvinvointia, vähemmän voittoa	36
Thomas Enghausen	
6 Köyhyys ja sen arvioidut kustannukset yhteiskunnalle – yhteenveto Islannin parlamentille toimitetusta raportista	43
Arnar Númi Sigurðarson, Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímisdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson ja Kjartan Ólafsson	
7 Grönlannin julkisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen	49
Iluuna Heilmann	
8 Lopuksi: pohjoismainen malli – yhteinen perusta, eri tiet	51
Eliel Kilpelä	
Kirjoittajat	55

Johdanto: Pohjoismaiden malli markkinoiden ja kansalaisoikeuden välissä

ALI ESBATI

Ruotsin Sosiaalidemokraatit, Ympäristöpuolue ja Vasemmistopuolue käynnistivät yhteistyön vuoden 2014 valtiopäivävaalien jälkeen. Sosiaalidemokraattien Stefan Löfven halusi muodostaa hallituksen vain Ympäristöpuolueen kanssa, mutta budjetin läpi saaminen edellytti parlamentaarista yhteistyötä Vasemmistopuolueen kanssa. Vasemmistopuolueelle oli tärkeää saavuttaa laaja sopimus ennen budjettineuvottelujen aloittamista. Hyvinvointialan kaupallisten toimijoiden voitontavoittelu oli ollut keskeinen asia puolueelle jo vuosien ajan, erityisesti vaalien alla. Siksi Vasemmistopuolue halusi saada kirjallisen ja sitovan sopimuksen siitä, että punavihreät puolueet tekisivät asiasta lakiesityksen.

Tämän artikkelin lähtökohta ovat nämä yhteistyöneuvottelut, koska osallistuin niihin ja niiden läpivientiin ja seurasin työtä läheltä, mutta myös, koska prosessi osoitti, miten tärkeä asia on poliittisen dynamiikan kannalta yleisesti. Lähestyn asiaa Ruotsin kokemusten pohjalta, mutta teen myös periaatteellisia, koko Pohjoismaiden aluetta koskevia johtopäätöksiä, vaikka maiden poliittisissa tilanteissa sekä lainsäädännön ja määräysten laatimiskäytännöissä onkin eroja.

Neuvotteluihin osallistuneet kolme puoluetta pääsivät syksyllä 2014 intensiivisten neuvottelujen päätteeksi sopimukseen, jota kiritti erityisesti Vasemmistopuolue. Sopimuksen ensimmäinen virke kuuluu: ”Emme ole hyvinvoinnin kuluttajia vaan kansalaisia.”

Mielestäni on ratkaisevan tärkeää, että edistykelliset voimat ottavat tämän yksinkertaisen mutta merkittävän oivalluksen – tai ehkä pikemminkin pyrkimyksen – huomioon sekä ideoinnissa että poliittisessa käytännössä.

HYVINVOINTI JA VOITONTAVOITTELU TÖRMÄYSKURSSILLA

Hyvinvointipalvelut ovat vahvasti läsnä kansalaisten arjessa. Eri elämänvaiheissa ja -tilanteissa tarvitaan erilaisia palveluja. Palvelujen käytännön toimivuus on tärkeää niitä tarvitseville. Nykyisessä kapitalistisessa markkinataloudessa, josta hyvinvointijärjestelmämmekin on syntynyt, lähtökohtana on, että palvelut ja tavarat ovat alisteisia markkinasuhteille.

Julkiset hyvinvointipalvelut palvelevat toista yhteiskunnallista tarvetta: on asioita, joita ei voi alistaa markkinalogiikalle, vaan niitä ohjaavat perus- tai kansalaisoikeudet.

Nämä järjestelmät ovat osoittautuneet suosituiksi myös poliittiselta vakaumukseltaan oikeistolaisten keskuudessa. On yksi asia pitää kohtuullisena tai ”luonnollisena”, että varakkaammat voivat hankkia isomman asunnon tai ylellisempiä lomamatkoja. On kuitenkin aivan eri asia hyväksyä, että terveydenhuollon tai koulutuksen saatavuus riippuu yksilön tulotasosta.

Tässä piileekin ajatus erilaisten yhteiskunnallisten toimintojen välisestä rajanvedosta. Kuka niistä itse asiassa päättää? Entä lasten ja nuorten vapaa-ajantoiminta? Lasketaanko hammashoito osaksi yleistä terveydenhuoltoa? Missä määrin on julkisten palvelujen tehtävä tarjota kansalaisten käyttöön uutisia, kirjoja, tapaamispaikkoja ja puistoja? Vastaus on, että nämä ovat yhteiskunnallisen ja poliittisen köydenvedon kiistakohteita. Asia on tärkeä ja liittyy epäsuorasti kysymykseen hyvinvointialan kaupallisista toimijoista.

Palataan kuitenkin vielä toimintoihin, jotka tällä hetkellä selkeästi lasketaan julkisten hyvinvointipalvelujen ytimeen.

Erityisesti Pohjoismaissa tällaiset palvelut nähdään pitkälti kansalaisoikeutena, ja juuri siksi on ymmärrettävää, että niihin leikkauksia haluavat aloittavat mielellään toisesta päästä. Entä jos julkishallinto valvoisi tulotasoon perustumatonta oikeutta palveluihin, mutta palvelujen tarjoamisesta vastaisivat kaupalliset toimijat?

Lähtökohtana on, että voitontavoittelu palvelujen järjestämisen periaatteena johtaisi optimoitua resurssien hyödyntämiseen ja kilpailu menestyksekkääseen dynamiikkaan,

johon poliittisesti ohjatut toiminnot eivät yllä. Tämän näkemyksen mukaisesti palvelujen poliittisen tai kansalaisoikeuteen perustuvan ohjauksen tulee määrittää toiminnan tavoitteet ja vastata sen rahoituksesta. Lopusta voivat huolehtia muut – kaupalliset – toimijat.

Edellä mainitun poliittisen sopimuksen myötä käynnistetyn suuren ruotsalaisen selvityksen¹ tärkeä ansio oli, että siinä käsiteltiin tätä näkemystä.

Ruotsissa oli nähtävissä, miten tavoitteet oli määriteltä alaa koskevia lakeja myöten. Esimerkiksi Ruotsin terveydenhuoltolaissa (Hälso- och sjukvårdslag) todetaan näin: ”Terveydenhuollon ja sairaanhoidon tavoitteena on hyvä terveys ja yhdenvertainen hoito koko väestölle. [...] Etuoikeus terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon tulee olla sillä, jolla on suurin tarve.” Ruotsin sosiaalipalvelulaissa (Socialtjänstlag) puolestaan todetaan seuraavaa: ”Yhteiskunnan sosiaalipalveluiden tulee edistää ihmisten taloudellista ja sosiaalista turvaa [ja] yhdenvertaisia elinehtoja demokratian ja solidaarisuuden periaatteiden mukaisesti.” Ruotsin koululaissa (Skollag) todetaan: ”On pyrittävä tasoittamaan eroja lasten ja oppilaiden edellytyksissä hyötyä koulutuksesta.”

Nämä muotoilut saattavat vaikuttaa kivettyneiltä jäänteiltä ajalta, jolloin politiikan painopisteenä oli kansalaisyhteiskunnan laajentaminen ja vahvistaminen. Nimenomaan näin tavoitteet on kuitenkin muotoiltu. Niiden, jotka väittävät, että kaupallisten toimijoiden toimintaa hyvinvointimarkkinoilla on arvioitava poliittisesti laadittujen tavoitteiden näkökulmasta, on otettava tämä huomioon.

Ei nimittäin riitä, että tarkastellaan yksittäisten toimijoiden ”tehokkuutta” julkisten varojen käytössä. Systemiset vaikutukset ovat osa palvelujen perusajatusta.

Hyvinvointipalvelujen voitontavoittelua koskevassa keskustelussa näkökulma on usein joko valtiontaloudellinen (mitä ”tuottoa” saamme verorahoille) tai toimijoihin keskittyvä (mitkä toimijat ovat mahdollisesti rikkoneet sääntöjä tai tehneet muita virheitä). Poliittisesta köydenvedosta voi saada kuvan, että kyse on siitä, mitkä julkiset ja kaupalliset toimijat ovat ”parhaita”. Tärkeintä on kuitenkin ymmärtää ja keskustella kansalaisten kanssa siitä, miten kaupalliset palveluntarjoajat muuttavat koko pelikentän.

Kaupallisten toimijoiden tehtävänä on löytää keinoja ansaita rahaa. Verorahoitteisten hyvinvointipalvelujen ”markkinaympäristössä” tämä voi tarkoittaa – konkreettisia esimerkkejä käytännön elämästä mainitakseni –, että kouluissa annetaan hyviä arvosanoja perusteettomasti² koulujen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi, että terveyskeskuksia perustetaan sinne, missä potilaat ovat terveimpiä³, että julkisesti rahoitetut kaupalliset terveydenhuollon toimijat järjestelmällisesti ylihoitavat lievästi sairaita ja lähettävät kalliimmat tapaukset hoidettavaksi muualle⁴ tai että toimeliaat yrittäjät löytävät tuottoisia liiketoimintamahdollisuuksia⁵ ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten vastaanottojärjestelmästä.

Järjestelmässä toimivat kaupalliset toimijat vaikuttavat myös muihin toimijoihin, sekä julkisiin että ei-kaupallisiin yksityisiin. Tällöin kaikkien on nimittäin noudatettava kaupallista logiikkaa kilpaillessaan julkisista varoista.

Kysymykseksi nouseekin, *mitä* kannattaa optimoida ja tehostaa. Tehokkuus, johon kaupallisten toimijoiden odotetaan pyrkivän, kohdistuu väistämättä niihin osa-alueisiin, joilla ne voivat tienata. Markkinoilla, joilla kysyntä merkitsee maksuvalmiutta, markkinamallin puolustajat voivat väittää, että yk-

sittäisten toimijoiden toimien yhteissumma on optimaalista resurssienkäyttöä. Tilanne on ongelmallisempi julkisesti rahoitetuissa hyvinvointipalveluissa, joille on määritetty monimutkaiset tavoitteet ja joissa palvelua tarvitsee pikemminkin kansalainen kuin kuluttaja.

Myös palvelujen valvominen on vaikeampaa. Yleisin ratkaisuehdotus hyvinvointipalvelujen voitontavoittelusta syntyyiin ongelmiin on juuri valvonnan tiukentaminen. Ongelmat ovat kuitenkin itse liiketoimintamallissa, joka on ristiriidassa yhteiskunnallisten tavoitteiden kanssa. Olisi naiivia kuvitella kustannustehokas ja toimiva valvontajärjestelmä, joka huolehtisi siitä, että kaupalliset toimijat eivät toimisi kaupallisten toimijoiden tavoin.

HYVINVOINTIPALVELUT – EI MITÄ TAHANSA TAVARAA

Hyvinvointipalvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että kaupallisiin palveluihin perustuva järjestelmä ei onnistu täyttämään lakisääteisiä tavoitteita kattavasti.

Yksi ongelma ovat valintojen muuttamiseen liittyvät kustannukset. Matkapuhelimeensa tyytymätön kuluttaja voi seuraavalla kerralla valita toisen puhelinmerkin. Jos jonkin ravintolan palvelu ei miellytä, voi seuraavalla kerralla syödä muualla. Esimerkiksi sairaalahoidon viitekehyksessä tällainen toiminta on kuitenkin hankalampaa. Voidaan ajatella, että jos vanhemmat siirtävät lapsensa heikotasoisesta koulusta parempaan, he lähettävät markkinoille tiettyjä signaaleja. Toistuva koulun vaihtaminen aiheuttaa kuitenkin yhteiskunnalle huomattavia kustannuksia, ja muutama heikko vuosikurssi vaikeuttaa koulun markkinointia.

Monille hyvinvointipalveluille tyypillinen piirre on, että niitä kuluttavien kansalaisten on vaikeaa arvioida niiden laatua. Se ei onnistu etenkin etukäteen, mutta ei välttämättä myöskään palvelun käytön aikana tai edes heti käytön jälkeen. Hoidon tarpeessa oleva ei voi eikä hänen pitäisikään voida etukäteen vertailla hoitoa tarjoavia tahoja samalla tavalla kuin esimerkiksi autoja tai jääkaappeja. Vastaava ongelma liittyy myös vanhustenhuollon ja koulutuksen palveluihin. Palvelun hakijoiden, maksajien, tarjoajien ja vastaanottajien väliset suhteet eroavat monella tavalla kaupallisesta markkinatoiminnasta.

Myös tämä hankaloittaa palvelujen kustannustehokasta valvontaa.

JULKISET VARAT JA YKSITYINEN VOITONTAVOITTELU – VUOSIEN 2014–2018 KIISTAKAPULA

Vuonna 2014 laadittu hyvinvointipalvelujen voitontavoittelua koskeva sopimus johti laajamittaiseen valtakunnalliseen selvitykseen ja Ruotsin valtiopäiville tehtyihin esityksiin. Prosessi ei kuitenkaan ollut helppo. Koko valtiopäivien toimikauden 2014–2018 kestänyttä poliittista neuvotteluprosessia sen tarkemmin avaamatta voidaan todeta, että Sosiaalidemokraattien asennoitumista ei edes parhaalla tahdolla voinut luonnehtia innostuneeksi. Selvitys silti tehtiin, ja varovaisia eikä edes täysin hampaattomia esityksiäkin syntyi. Vuosina 2006–2014 vallassa olleet porvaripuolueet kuitenkin äänestivät ne kumoon Ruotsidemokraattien tuella.

Kyseessä ei ollut vain puoluepoliittinen asemoituminen äänestykseen. Kun punavihre-

än hallituksen neuvottelema ensimmäinen valtion talousarvio esiteltiin syksyllä 2014, Ruotsidemokraatit rikkoivat parlamentaarista käytäntöä ja äänestivät aiempien hallituspuolueiden kannan mukaisesti. Sen seurauksena budjettiesitys kaatui, syntyi hallituskriisi ja uudet vaalit olivat lähellä. Ne kuitenkin vältettiin, kun hallitus ja porvaripuolueet pääsivät yhteisymmärrykseen, jossa Ruotsidemokraatit jäivät päätösvallan ulkopuolelle. Tämäkin sopimus kaatui vajaan vuoden kuluttua, minkä jälkeen porvareiden enemmistö ja Ruotsidemokraatit alkoivat avoimemmin lähentyä. Tämän prosessin tulokset ovat nähtävissä nyt vuonna 2024 täydessä loistossaan: Ruotsidemokraatit tukevat Ulf Kristerssonin ja maltillisen kokoomuksen johtamaa hallitusta ja saavat vastineeksi ratkaisevaa ja suuntaa määrittävää vaikutusvaltaa.

Tässä yhteydessä on tärkeää muistuttaa, että kysymys hyvinvointipalvelujen voitontavoittelusta oli ratkaisevassa asemassa.

Syksyllä 2015 *Dagens Industri* -lehden artikkelisarja paljasti, että Ruotsin työnantaja-järjestöjen Svenskt Näringslivin, Almegan ja Vårdföretagarnan sekä johtavien ruotsidemokraattien välillä oli laajamittaista yhteydenpitoa. Jo ennen vuoden 2014 vaaleja alkaneeseen yhteydenpitoon liittyi hienoja päivällisiä ja kallista konjakkia, ja kaiken tarkoituksena oli huolehtia siitä, että Ruotsidemokraatit pyrkisi estämään kaikki yritykset muuttaa hyvinvointialan rahavirtojen liikkettä. Näin myös tapahtui, kun esitykset hyvinvointipalvelujen kaupallisen voitontavoittelun rajoittamisesta tuotiin keskusteluun ennen vuoden 2018 vaaleja.

Vaalien jälkeen elinkeinoelämän tärkeiden toimijoiden lähettämät signaalit olivat avoimempia. Yksi esimerkki on Antonia Ax:son Johnson, joka on sijoittanut osan vähittäiskaupan alalla hankitusta sukuomaisuudestaan hy-

vinvointialalle. Joitakin viikkoja vuoden 2018 vaalien jälkeen Johnson kommentoi Dagens Industri -lehdelle⁶: ”Olen liberaali humanisti ja voisin taistella kuolemaani asti hyvien arvojen puolesta, mutta en ymmärrä, miksi oikeistoblokin pitäisi pidättäytyä ottamasta valtaa ja toteuttamasta uudistuksia, jotka ovat hyväksi Ruotsille.” Vei vuosia, ennen kuin tästä tuli valtanäkemys ruotsalaisten porvarien keskuudessa. Nyt se kuitenkin on sitä. Kuten konservatiivikolumnisti Roland Poirier Martinsson asian ilmaisi vuonna 2023⁷: ”Tämä hallitusyhteistyö perustuu terveydenhuollon, koulutuksen ja hoivapalvelujen yhtiöittämiseen.”

Asia on tärkeä suhteuttaa laajemmin silloisiin kapitalismin rakennemuutoksiin. Ruotsissa on nähtävissä, miten julkisella päätöksenteolla taatut rahavirrat ovat yhä tärkeämpiä elinkeinoelämän raskaan sarjan toimijoille. Tämä pätee myös aiemmin pääasiassa teollisuustuotantoon keskittyneisiin toimijoihin, kuten Wallenberg-yritysröyhäseen, tai vähittäiskaupan toimijoihin, kuten edellä mainittuun Ax:son Johnsoniin.

Ilmiö ei sinällään ole ominainen vain Ruotsille. Länsimaissa valtiot ovat 1970-luvun lopun uusliberalistisesta suuntauksesta lähtien vaikuttaneet pääomaan entistä enemmän. Se on lievittänyt toisen maailmansodan jälkeisiä ”kultaisia vuosikymmeniä” seuranneita heikomman tuottavuuden ja kasvun hidastumisen vaikutuksia. Yhdysvalloissa puolustusmenoja on esimerkiksi kanavoitu kaupallisille toimijoille. Pohjoismaiden julkisista varoista suhteellisen suuri osa menee hyvinvointipalveluihin, kuten vanhustenhuoltoon, koulutukseen ja terveydenhuoltoon, joten näistä aloista on tullut houkuttelevampia pääomatoimijoille. ”Ne ovat markkinat, joilla on tietty asiakaskunta”, totesi Svenska Riskkapitalföreningenin toimitusjohtaja Marie Reinius jo vuonna 2011. ”Toiminta ei vaadi kovin paljon

pääomaa, eikä suurta tuotantokoneistoakaan tarvita. Investoinnit on jo tehty, ja kyse on pikemminkin toiminnan tehokkaasta harjoittamisesta.”⁸

Liiketoimintamallissa keskeiseksi piirteeksi onkin muodostunut poliittisten riskien torjuminen eli sen estäminen, että demokraattiset päättäjät toimisivat kaupallisille toimijoille epäsuotuisalla tavalla. Ei riitä, että yritykset panostavat oikeaan päättäjään, vaan niiden on varmistettava, että mahdollisimman suuri osuus poliittisista päätöksistä – tai mieluiten kaikki – johtavat samaan päätökseen (tai päättämättä jättämiseen).

Toisenlaista kehitystä haluavien edistysmielisten voimien poliittiset haasteet ovat tämän takia suuremmat, mutta sitäkin tärkeämmät.

JULKISTEN HYVINVOINTI- PALVELUJEN RINTAMAA RAKENTAMASSA

Jotta poliittiset strategiat olisivat strategioita eivätkä uskontunnustuksia tai loitsuja, niiden on perustuttava selkeään konkreettiseen tilanteeseen. Olisi ylimielistä esittää sellaisia tässä tekstissä, etenkin kun on kyse useista eri maista. Siksi esitän lopuksi vain joitakin yleisiä pohdintoja niille, jotka edelleen pohjivat strategiaa ja taktiikkaa.

Yksi tärkeä kysymys ovat liittoutumat. Mielestäni on tärkeää täsmentää ongelma kaupallisiin toimijoihin julkishallinnon toimijoiden ja ei-kaupallisten yksityisten toimijoiden välisen etuyhteyden korostamiseksi – kuten olen tässä artikkelissa tehnyt. Joissakin maissa ja joillakin osa-alueilla tämä tapahtuu historiallisista syistä luontevasti, kun taas toisissa

yhteyksissä se on monimutkaisempaa. Voidaan todeta, että aloilla, jotka on avattu kaupallisille toimijoille ja joilla ne ovat saaneet jalansijaa, kaupalliset toimijat alkavat yleensä melko pian vaikuttaa myös ei-kaupallisten yksityisten toimijoiden toimintaedellytyksiin. Usein poliittiset toimijat perustelevat tätä ”monimuotoisuudella”.

Toimintamuodosta riippumatta liittoutumat vaikuttavat myös työntekijöiden työehtoihin liittyviin kysymyksiin. Ei tietenkään ole niin, että hyvinvointialan voitontavoittelua suitsivat liikkeet asettuisivat vastustamaan kaupallisten hyvinvointiyritysten työntekijöitä. Pikemminkin on niin, että erityisesti yrityksissä työskentelevät saattavat joutua voitontavoittelun ja ammattietiiikan ristipaineeseen. Tällöin tarvitaan ammatillista ja poliittista solidaarisuutta.

Yhtä tärkeää on poliittinen painostus, jotta kaikille hyvinvointialan työntekijöille taataan kunnolliset työehdot. Se vaatii vasemmistolta konkreettista ja tietoista työskentelyä ohjaukseen ja luottamukseen liittyvissä asioissa. Markkinalogiikkaa painottavat hallintomuodot heikentävät hyvinvointialan työntekijöiden työssä jaksamista sekä kykyä kehittyä työssään ja toteuttaa humanistista ja ammatillista potentiaaliaan hyvinvointialan laajassa merkityksessä.

Mikään näistä ei ole mahdollista, jos hyvinvointialalla ei ole riittävästi työvoimaa. Tämä on ja tulee jatkossakin olemaan keskeinen poliittinen konfliktikysymys Pohjoismaissa. Hyvinvointipalvelut ovat luonteeltaan työvoimaintensiivisempiä kuin esimerkiksi valmistusteollisuus, jota voidaan tehostaa pääomainvestoinneilla ja uudella teknologialla. Tarvitaankin veropolitiikkaa, jolla pyritään siihen, että suurempi osuus yhteiskunnan varoista käytetään yhteisiin palveluihin, jotka parantavat yhteiskuntaa.

”VAIN PARAS ON KANSALLE KYLLIN HYVÄÄ”

Ruotsin työnantajien keskusliiton (tuolloin SAF) entinen johtaja Curt Nicolin esitti aikoinaan seuraavan ajatuksen taloudellisesta vapaudesta: ”Jos ihmiset haluavat ostaa purjeveneen terveydenhoitopalvelujen sijaan, heidän on annettava tehdä niin.”

Kehittyneen kansanvallan yhteiskunnissa on kuitenkin tilaa myös muunlaisille jakomekanismeille kuin pelkästään lompakon paksuuteen perustuville. Kuten tekstin alussa mainitsin, yhteiskunnassa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että oikeus saada laadukasta terveydenhoitoa on eri asia kuin oikeus ostaa purjevene. Tai että on aidosti yleisen edun mukaista, että kaikki lapset pääsevät kouluun. Curt Nicolinin lausahdusta voidaankin verrata Sosiaalidemokraattien legendan Gustav Möllerin toteamukseen: ”Vain paras on kansalle kyllin hyvää”.

Pohjoismainen hyvinvointimalli syntyi aikoinaan vähitellen ja ristiriitojen saattelemana pyrkimyksestä sovittaa Möllerin idean ydin Nicolinin ihanteiden hallitsemaan talouteen. Yhteisten hyvinvointipalvelujen tuli ja tulee olla muutakin kuin holhoava hyväntekeväisyyden minimi niille, joilla ei koskaan tule olemaan varaa purjeveneeseen. Niiden tuli ja tulee olla *parasta, mitä voimme toisillemme tarjota*.

Pohjoismainen talous- ja yhteiskuntamalli on ollut poikkeuksellisen menestyksekkäs ja suosittu. Se on silti aina ollut kiistanalainen. Viime vuosikymmeninä olemme saaneet nähdä, mitä tapahtuu, jos sen laajentamista ei jatketa. Yhteinen perusta halkeilee, eikä siihen voi luottaa. Seurauksena on suuria kuiluja ja sosiaalisia ongelmia. Laajemmalla

tasolla se myös nakertaa luottamusta yhteisten pyrkimysten saavuttamiseen demokraattisen päätöksenteon keinoin.

Kyse ei nimittäin ole vain muutaman miljardin lisäämisestä sinne tai tänne terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaalihuollon akuuttien tarpeiden täyttämiseksi. Kyse on myös perustavanlaatuisista poliittisista valinnoista, jotka vaikuttavat siihen, mitkä yhteiskuntatalouden osa-alueet saavat loistaa – toimia pelkkää välttämättömyyttä paremmin, varautua yllätyksiin, kokeilla ja toisinaan jopa juhlia.

Viime kädessä kyse on demokratian tarjoamista huikeista mahdollisuuksista: siitä, miten elämämme järjestetään ja miten siitä päätetään.

VIITTEET

- 1 *Ordning och reda i välfärden*, SOU 2016:78
- 2 Anna Adersjö, ”Skolinspektionen dömer ut 30 rektorers arbete mot glädjebetyg”, SVT 11.5.2023
- 3 ”Regionen planerar inte nya vårdcentraler – har överlåtits till marknaden”, *Dagens Nyheter* 31.8.2021
- 4 Joel Dahlberg, ”275 000 videobesök – men ingen fick röntgas”, *Svenska Dagbladet* 11.10.2022
- 5 Michael Syrén, ”Han tjänar miljoner – på flyktingbarnen”, *Expressen* 14.10.2014
- 6 Tomas Nordenskiöld, ”Ax:son Johnson: Alliansen bör ta makten med SD:s stöd”, *Dagens Industri* 21.9.2018
- 7 ”Sverigedemokraterna portade på regeringens plantskola”, *Dagens Nyheter* 28.1.2023
- 8 ”Skattepengar lockar riskkapitaljättar”, *Svenska Dagbladet* 9.3.2011)

2

Lasten parhaaksi? Voitontavoittelusta ja laadusta Norjan varhaiskasvatuksessa

IDA SØRAUNET WANGBERG

Kaupallisissa päiväkotiketjuissa päivähoitosa käyvien lasten osuus on kasvanut merkittävästi Norjassa viime vuosina. Kaupalliset päiväkodit löivät läpi Norjan varhaiskasvatusmarkkinoilla sen jälkeen, kun Työväenpuolue (Ap), Sosialistinen vasemmistopuolue (SV), Keskustapuolue (Sp) ja Kristillinen kansanpuolue (Frp) pääsivät vuonna 2003 suurkäräjillä sopimukseen varhaiskasvatuksen kattavuuden laajentamisesta vuoteen 2005 mennessä. Sopimus takasi kaupallisten päivähoitotoimijoiden omistajille suotuisat ehdot, kuten investointitukea ja edullista lainaa valtiolliselta Husbanken-pankilta päiväkotien rakentamiseen. Lisäksi yksityisille päiväkodeille myönnettiin toimintatukea. Tätä kirjoittaessa 2021 puolet kaikista Norjan päiväkotikäisistä lapsista on nyt hoidossa yksityisessä päiväkodissa.

Tuon ajan keskustaoikeistolainen hallitus (Bondevikin I hallitus) ei halunnut, että julkista tukea myönnettäisiin päiväkodeille, jotka ”tähtäsivät omistajalleen mahdollisimman suureen tuottoon”. Kuitenkin lobbarien ja Kristillisen kansanpuolueen tuella kaupalliset toimijat saivat läpi päätöksen, jonka mukaan

kaikki päiväkodit ”omistajapohjaan katsomatta” saisivat julkista toimintatukea.¹

Sittemmin ne ovat saaneet läpi myös niin kutsutun yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen. Se tarkoittaa, että yksityisten päiväkotien saama lapsikohtainen tuki on kunnallisten päiväkotien lapsikohtaisen kustannuksen suuruinen.

Yksityisillä päiväkodeilla tarkoitetaan sekä kaupallisia päiväkoteja, joiden tavoitteena on tuottaa omistajilleen voittoa, että voittoa tavoittelemattomia päiväkoteja. Lisäksi on riippumattomia päiväkoteja ja päiväkotiketjuihin kuuluvia päiväkoteja. Viime vuosina suurimmat kaupalliset ketjut, erityisesti Læringsverkstedet, FUS/Trygge Barnehager, Norlandia ja Espira, ovat kasvaneet entisestään ostamalla riippumattomia päiväkoteja ja pienempiä päiväkotiketjuja. Vuonna 2017 viisi suurinta ketjua omisti yli 30 prosenttia Norjan yksityisistä varhaiskasvatuspaikoista.² Nyt osuus on todennäköisesti suurempi.

SÄÄSTÖJÄ TYÖVOIMAA VÄHENTÄMÄLLÄ

Vaikka yksityisten päiväkotien tulot ovat linjassa kunnallisten kanssa, niiden kulut, erityisesti palkkakulut, ovat kunnallisia pienemmät. Tämä koskee erityisesti kaupallisia päiväkotiketjuja. Niissä työntekijöiden palkat tai työehdot eivät ole kunnallisia päiväkoteja huonommat, vaikka niiden eläkekustannukset ovatkin pienemmät kuin kunnallisten päiväkotien. Eroa selittävät pienempi henkilöstömitoitus sekä se, että työntekijät ovat nuorempia, joten heillä on takanaan vähemmän virkavuosia. Norjan opetus- ja tutkimusministeriön vuonna 2018 teettämän raportin mukaan päiväkotiketjut tuottavat enemmän voittoa kuin muut yksityiset päiväkodit ja niissä on vähemmän työntekijöitä.³ Kun otetaan huomioon, miten tärkeää riittävä henkilöstömitoitus on varhaiskasvatuksen laadun kannalta, on syytä epäillä, että kaupallisten toimijoiden voitontavoittelu tapahtuu lapsille tarjottavan hoidon kustannuksella.

Avokätiset tukijärjestelmät ovat tehneet kaupallisista päiväkodeista erittäin kannattavia omistajilleen. *Kapital*-lehden mukaan Læringsverkstedet-ketjun omistajapariskunnan Hans Jacobin ja Randi Sundbyn omaisuus vuonna 2019 oli 1,3 miljardia Norjan kruunua (noin 130 miljoonaa euroa). Saman lehden mukaan päiväkotiketju FUS:n omistajalla Eli Sævareidilla oli 900 miljoonan Norjan kruunun omaisuus vuonna 2020. Saman katsauksen mukaan Norlandia-ketjun omistajien Roger ja Kristian Adolfsenin omaisuus oli 3,5 miljardia Norjan kruunua. Adolfsenit toimivat varhaiskasvatuksen lisäksi myös muilla aloilla.

KILPAILU VAIKUTTA VARHAISKASVATUKSEN SISÄLTÖÖN

Suurkäräjien varhaiskasvatussopimus ja päiväkotien massiivinen laajentaminen ovat johdaneet siihen, että käytännössä kaikki lapset Norjassa ovat varhaiskasvatuksen piirissä. Päiväkotipaikat jaetaan valinnanvapautta noudattaen – vanhemmat ilmoittavat päiväkotipaikkaa hakiessaan, mihin päiväkotiin he lapsensa haluavat. Varhaiskasvatuksen julkinen rahoitus jaetaan yksikköhintarahoituksena, jossa päiväkotien tuki perustuu varhaiskasvatuspaikkojen määrään. Alueilla, joilla varhaiskasvatuksen kattavuus on 100 prosenttia, päiväkodit kilpailevat keskenään paikkojen täyttämistä saadakseen täyden rahoituksen.

Hiljattain julkaistua väitöskirjaansa [2020] varten⁴ Hanne Fehn Dahle haastatteli kaupallisen Læringsverkstedet-ketjun lastentarhanopettajia. Selvisi, että ketjun omistajat suhtautuvat muihin päiväkoteihin kuin kilpaileviin yrityksiin ja odottavat, että ketjun palveluksessa olevat lastentarhanopettajat edistävät yrityksen kaupallista etua. Monet päiväkodit tarjoavat erilaisia ”takuita”, esimerkiksi että lapsi oppii hiihtämään koulun aloitukseen mennessä, tai niin sanotun kaveritakuun. Fehn Dahlen mukaan tämä on ristiriidassa Norjan varhaiskasvatusperinteiden kanssa, joiden mukaan päiväkodin toiminnan pitäisi perustua lasten omaan aloitteeseen, spontaaniin toimintaan ja kiinnostuksen kohteisiin. Osa vastaajista kertoi, että heitä kiellettiin vaihtamasta ideoita ja tekemästä yhteistyötä lähialueen muiden päiväkotien kanssa, koska lastentarhanopettajan työtä pidettiin liikesalaisuutena.⁵

Useat väitöskirjatutkimuksen vastaajat kertoivat, että ketjujen omien pedagogisten ohjeistusten vuoksi henkilökunta ei voinut käyttää

omaa ammatillista harkintaa ja koulutuksessa opittuja taitoja. Fehn Dahle huomauttaa myös, että ketjut korostavat oppimista enemmän kuin hoivaa, lepoa ja leikkiä ja että niiden toimintasuunnitelmissa todetaan, että varhaiskasvatuksen tarkoituksena on varmistaa oppilaiden koulumenestys. Tämä on ristiriidassa norjalaisen varhaiskasvatusperinteen kanssa, jonka kantavia periaatteita ovat vapaa lapsuus, lasten itseilmaisu ja lapsuus itseisarvoisena elämänvaiheena.⁶

KERMAT PÄÄLTÄ JA SEGREGAATIOTA

Valinnanvapautteen perustuva varhaiskasvatuspaikkojen jako on johtanut lieveilmiöihin, joista on vaiettu Norjan julkisessa keskustelussa. Järjestelyä perustellaan sillä, että vanhempien valinnanvapaus on jo itsessään etu ja että kilpaileminen lapsista toimii laadunvarmistusmekanismina, koska päiväkodille koituu taloudellista haittaa, jos se ei saa paikkojaan täytettyä. Käytännössä tämä ei kuitenkaan toimi kovin hyvin. Tutkimukset osoittavat, että vanhempien on vaikea arvioida päiväkodin laatua, ja monille päiväkodin sijainti on yhtä tärkeä tekijä kuin laatu. Kun lapsi on aloittanut päivähoidon, kynnys vaihtaa toiseen päiväkotiin on korkea, sillä lapsi on jo ehtinyt muodostaa siteet henkilökuntaan ja muihin lapsiin. Monilla alueilla on myös paljon lapsia, joilla ei ole oikeutta päivähoitopaikkaan, mutta joille paikka haluttaisiin. Päiväkoti saa lapsipaikkansa usein täytettyä, jos päiväkodin laatu ei ole huomattavan heikko.⁷

Järjestelmällä on muitakin vaikutuksia, jotka ovat tuttuja muista samalla tavalla järjestetyistä hyvinvointipalveluista, erityisesti koulupaikan valinnanvapaudesta. Eräässä tutkimuksessa todettiin, että varhaiskasvatuksen sisäänottojärjestelmä johtaa Oslon

päiväkodeissa voimakkaampaan segregatioon vähemmistökielisten lasten ja norjaa äidinkielenään puhuvien lasten välillä kuin asuinalueiden perusteella voitaisiin odottaa.⁸ Tutkimuksia tilanteesta maan muissa osissa ei ole vielä tehty. Tiedämme kuitenkin, että kansalliset tilastot osoittavat, että kunnallisissa päiväkodeissa on suurempi osuus vähemmistökielisiä lapsia kuin yksityisissä päiväkodeissa.

Osloon yksityisiin päiväkoteihin hakeneista lapsista 16 prosenttia oli vähemmistökielisiä, mutta paikan saaneista vain 14 prosenttia oli vähemmistökielisiä. Tutkijat havaitsivat saman trendin myös muiden sosioekonomisten tekijöiden osalta. Näyttääkin siltä, että yksityisten päiväkotien sisäänotossa kuoritaan kermat päältä. Se on mahdollista siksi, että kunnallisissa ja yksityisissä päiväkodeissa on erilaiset sisäänpääsykriteerit. Kunnallisten päiväkotien sisäänotossa noudatetaan tiukkoja vaatimuksia siitä, millä perusteella paikkaa hakevat lapset valitaan ja priorisoidaan. Yksityiset päiväkodit taas voivat valita lapset pitkälti itse.⁹

Tutkijoiden mukaan suurin syy segregatioon on kuitenkin vanhempien valinnanvapaus.¹⁰ Siihen vaikuttavia tekijöitä voi olla paljon, kuten suuret ruokamaksut (enimmäishoitomaksun ansiosta varhaiskasvatuspaikan hinta on kaikissa päiväkodeissa sama, mutta päiväkodit saavat itse päättää ruokailukustannukset kattavan ruokamaksun suuruudesta) ja vaatimukset, joiden mukaan vanhempien on ostettava yksityisen päiväkodin osakkeita tai suoritettava takuumaksuja yksityisille päiväkodeille. Sisäänotto on myös järjestetty siten, että prosessin toimintaa ymmärtävillä henkilöillä, joilla on suuret verkostot ja mahdollisuus esimerkiksi vierailta eri päiväkodeissa tai soitella ympäriinsä, on paremmat edellytykset saada lapsensa haluamaansa päiväkotiin.

Segregaatio on jo itsessään ongelma sekä kielten oppimisen että kotoutumisen kannalta. Lisäksi tutkimus osoittaa, että niissä päiväkodeissa, joissa on paljon vähemmistökielisiä lapsia, henkilökunnan koulutustaso on alhaisempi kuin muissa päiväkodeissa. Tämä tarkoittaa, että näissä päiväkodeissa tarjottavan varhaiskasvatuksen laatu on heikompi kuin varakkaimmista kodeista tulevien lasten päiväkodeissa. Tutkijoiden mukaan kyse onkin vakavasta eriarvoistavasta kohtelusta, mikä on vastoin hyvinvointivaltion periaatteita.¹¹

PALJON VALTAA

Koronapandemia teki selväksi, että varhaiskasvatus on Norjassa yhteiskunnalle ratkaisevan tärkeä palvelu. Koska sekä varhaiskasvatuksen kattavuus että työssäkäyvien naisten osuus on suuri, päiväkotien sulkemisella olisi Norjan taloudelle valtavat seuraukset. Kaupallisten päiväkotien omistajilla, jotka yhdessä omistavat merkittävän osan norjalaisista varhaiskasvatuspaikoista, on siis myös paljon valtaa. Tämä kävi ilmi esimerkiksi, kun punavihreä hallitus esitti vuonna 2010 ankaria rajoituksia yksityisten päiväkotien omistajien palkkojen ja osinkojen nostamiseen. Tuolloin yksityisten varhaiskasvatus toimijoiden etujärjestö Private Barnehagers Landsforbund (PBL) uhkasi sulkea päiväkodit.¹² Uhkaus ilmeisesti toimi, sillä hallitus päätyi lopulta huomattavasti lievennettyyn esitykseen.

KAUPALLISEN VARHAISKASVATUKSEN VASTAISET STRATEGIAT

Vaikka vasemmistopuolueet ja ammattiliitot ovat jo pitkään arvostelleet kaupallista varhaiskasvatusta, keskustelua käytiin pitkään

oikeistopuolueiden ja kaupallisten omistajien ehdoilla. Kaupallista toimintaa kohtaan esitettyyn kritiikkiin on vastattu syytöksillä ”yksityisallergiasta”, ja kaupallisia hyvinvointipalveluja koskevassa julkisessa keskustelussa on vedottu siihen, että alalla tarvitaan kaikkia käytettävissä olevia voimia.

Linn Herningin kirja *Velferdsprofitørene* (2015) edustaa monin tavoin muutosta kaupallisia hyvinvointipalveluja koskevassa julkisessa keskustelussa myös varhaiskasvatuksen alalla. Kirjan myötä vakiintunut käsite ”velferdsprofitør”, joka tarkoittaa hyvinvointialan voitontavoittelijaa, on ollut avainasemassa. Termi vakiintui samoihin aikoihin, kun alettiin saada lisää tietoa siitä, miten paljon kaupallisten toimijoiden omistajat saavat voittoa hyvinvointipalveluista. Sittemmin käsitteestä on muodostunut tehokas tapa ilmaista, miten verovarot, joiden oikeastaan pitäisi mennä parhaisiin mahdollisiin hyvinvointipalveluihin, katoavat yksityisiin taskuihin. Vasemmiston retoriikassa onkin ollut tiettyjä veropopulistisia piirteitä, kuten vetoamukset siitä, miten lasten, sairaiden ja vanhusten palveluihin käytettävien verovarojen pitäisi mennä julkiseen hyvinvointiin, ei yksityisiin voittoihin.¹³

Toinen tärkeä strategia, joka on muuttanut kaupallisista hyvinvointipalveluista käytyä keskustelua, on ollut yksityisten kaupallisten toimijoiden ja yksityisten voittoa tavoittelemattomien toimijoiden välisen eron selkiyttäminen. Yksityisten toimijoiden puolustamisessa tai vastustamisessa päädytään usein hankalaan julkisten monopolien puolustamiseen, jossa myös yksityiset voittoa tavoittelemattomat toimijat tuntevat itsensä uhatuiksi. Yksityiset voittoa tavoittelemattomat toimijat ovat usein hyvin uskottavia suuren yleisön silmissä, ja kaupallisten etujen puolustajat ovat tietoisesti käyttäneet tätä uskottavuutta hyväkseen. Liittoutuminen voittoa tavoittele-

mattomien toimijoiden kanssa on kannattanut, sillä nekin ovat huolissaan hyvinvointipalvelujen kaupallistamisesta. Täsmällisemmän keskustelun ja laajemman tuen vuoksi onkin ollut tärkeää tehdä selväksi, että ongelmana on nimenomaan päiväkotien toiminnasta vastaavien tahojen kaupalliset motiivit eikä se, onko päiväkoti yksityisessä vai julkisessa omistuksessa.

Olipa syynä sitten vasemmiston strategia tai vain kaupallisen varhaiskasvatusalan realiteetit, myös oikeistolainen Solbergin hallitus on joutunut tunnustamaan, että joidenkin yksityisten varhaiskasvatuksen toimijoiden voitot ovat liian suuret. Opetus- ja tutkimusministeri Jan Tore Sanner (Høyre-puolue) totesi vuonna 2018, että ”yksityisten päiväkotien voitot pakottavat meidät tarkastelemaan säästöksiä uudelleen”.¹⁴

Oikeistohallitus ei pidä kaupallisia päiväkoteja sinänsä ongelmallisina, mutta katsoo, että varhaiskasvatuksen alalla on käynnissä ”markkinahäiriö”: liian vähän sääntelyä ja liian vähän vapaata kilpailua. Vastauksena tähän hallitus on ottanut käyttöön henkilöstömitoituksen, joka vaikeuttaa hoitajien määrästä tinkimistä säästöjen toivossa. Lisäksi hallitus on harkinnut sijoittautumisvapautta tehokkaamman kilpailun varmistamiseksi.

Vasemmistopuolueet ovat yhtä mieltä siitä, että verorahoitteisista hyvinvointipalveluista saatava yksityinen voitto ei ole toivottavaa. Puolueiden näkemykset siitä, mitä asialle pitäisi tehdä, kuitenkin eroavat toisistaan. Työväenpuolue suhtautuu kriittisesti yksityisten varhaiskasvatusalan toimijoiden voittoon, mutta ei kannata sen kieltämistä. Sen sijaan puolue haluaa säännellä varhaiskasvatuksen toimintaa tavalla, joka minimoii mahdollisuuden suuriin voittoihin. Sosialistinen vasemmistopuolue ja Punaiset haluavat kieltää voitontavoittelun kokonaan.

Samaan aikaan suurimpien kaupallisten päiväkotien omistajat ovat ottaneet käyttöön henkilöstömitoitukset ja valmistautuvat tulevaan lisääntelyyn. Suurissa kaupallisissa päiväkotiketjuissa toiminta ja kiinteistöt on viime vuosina eriytetty omiin yhtiöihinsä, ja monet ketjut ovat myyneet päiväkotikiinteistönsä suurille ulkomaisille sijoitusyhtiöille. Vuonna 2019 Norlandian omistajat myivät päiväkotikiinteistönsä australialaiselle eläkerahasto Whitehelm Capitalille 2,7 miljardilla Norjan kruunulla. Seuraavana vuonna Læringsverkstedet myi päiväkotirakennuksensa ruotsalaiselle Samhällsbyggnadsbolaget SBB:lle 4,25 miljardilla Norjan kruunulla. Kauppoihin sisältyivät pitkäaikaiset vuokrasopimukset päiväkotiyhtiöiden kanssa. Sopimukset takaavat vuokranantajille suuret tuotot mutta hyvin pienen vastuun.¹⁵ Myydyt päiväkotirakennukset on aikoinaan rakennettu Norjan valtiollisen Husbankenin tarjoamalla edullisilla lainoilla. Korkokulut ja rakennusten kuluminen on katettu julkisista pääomatuista.¹⁶

Vaikka suurkäräjien enemmistö olisi nyt valmis kieltämään voitontavoittelun varhaiskasvatusalan toimijoilta, monet suuret kaupalliset toimijat olisivatkin jo ehtineet turvata selustansa. Varsinaisen varhaiskasvatustoiminnan ei enää tarvitsisi olla voitollista, mutta yritykset tuottaisivat silti voittoa. Sekä Læringsverkstedetin että Norlandian omistajilla on omistuksia yrityksissä, jotka nyt omistavat päiväkotirakennukset ja joille päiväkodeista maksetaan suuria vuokria tasaisena virtana.

On kuitenkin vielä keinoja, joilla voittoa tavoittelemattoman varhaiskasvatustoiminnan tulevaisuus voitaisiin varmistaa. Suurkäräjät voisi esimerkiksi päättää, että uusien päiväkotien toiminnasta vastaavat joko kunnat tai voittoa tavoittelemattomat organisaatiot. Lisäksi päiväkotien toimintatuet voitaisiin muuttaa määräaikaisiksi, jolloin kaupalliset päiväkodit voitaisiin vähitellen poistaa käytöstä.

töstä siten, että toimintatukea myönnettäisiin lopulta vain ei-kaupallisille toimijoille.¹⁷ Jotta tämä kanta saisi tukea, on tärkeää viestiä selkeästi, että kaikki yksityiset toimijat saavat jatkaa toimintaansa, kunhan niiden tarkoituksena on tarjota laadukasta varhaiskasvatusta eikä tuottaa yksityisille omistajille kohtuuttoman suurta voittoa.

Uusien säädösten laatiminen vie aikaa, ja poliitikkojen on varauduttava huomattavaan vastustukseen kaupallisten toimijoiden ja heidän liittolaistensa taholta. Muutoksen toteuttaminen olisi kuitenkin merkittävä periaatteellinen ja tosiasiallinen voitto hyvinvointialan voitontavoittelua vastustavalle työlle.

VIITTEET

1 Linn Herning, *Velferdsprofitorne. Om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*, Forlaget Manifest 2015: s. 65–71.

2 ”En barnehagesektor i endring”, Telemarksforsking, TF-notat 20/2019.

3 ”Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?” Telemarksforsking Kunnskapsdepartementet tilauksesta, 18/2018.

4 Hanne Fehn Dahle, ”Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge”, väi-

töskirja, Barn og unges deltakelse og kompetanseutvikling, Høgskolen i Innlandet 2020.

5 Hanne Fehn Dahle, ”Konkurrerende barnehager”, *Klassekampen* 18.1.2021.

6 ”Barnehagelærer: Utdanninga mi smuldrer opp”, *Utdanningsnytt.no*, 14.4.2021.

7 ”En barnehagesektor i endring”, Telemarksforsking, TF-notat 20/2019.

8 Nina Drange ja Kjetil Telle, ”Universal child care and inequality of opportunity”, SSB, 25.7.2018.

9 Nina Drange ja Kjetil Telle, ”Universal child care and inequality of opportunity”, SSB, 25.7.2018.

10 Nina Drange ja Kjetil Telle, ”Universal child care and inequality of opportunity”, SSB, 25.7.2018.

11 Nina Drange ja Kjetil Telle, ”Universal child care and inequality of opportunity”, SSB, 25.7.2018.

12 ”Truer med å stenge private barnehager”, *Aftenposten* 3.8.2010.

13 Velferd uten profitt -kampanjan päävaatimus ennen vuoden 2017 parlamenttivaaleja ja vuoden 2019 kunnallis- ja maakäräjävaaleja.

14 ”Ny rapport: Fortjenesten på private barnehager er mer enn tre ganger så høy som på Oslo Børs”, *Aftenposten* 28.5.2018.

15 ”Barnehagekjede betalte husleie til seg selv: Slik ble leia dobbelt så høy som i andre private barnehager”, *Fagbladet* 11.12.2020.

16 Ida Wangberg, ”Hvordan tjene 400 millioner på fellesskapets regning”, *Dagbladet* 4.9.2019.

17 ”Barnehage uten profitt. Anbefalinger til rødgrønn strategi for å fase ut kommersielle barnehager”, Manifest Tankesmie -ajatushautomo, 3/2021.

3

Taistelu peruskoulusta uudella vuosisadalla

MAJSA ALLELIN

JOHDANTO

Ruotsin koulujärjestelmä oli aikoinaan maailman tasa-arvoisimpia. ”Koulu kaikille” -ajatteluun kuului laajalle levinnyt koululaitos, jolle ominaista oli yhtenäinen peruskoulu ja jossa työväenluokan lasten sosiaalinen liikkuvuus oli suhteellisen suurta. Nykyään Ruotsi tunnetaan kansainvälisestäikin maailman ainoana maana, joka sallii verovaroilla rahoitettavan voitontavoittelun oppivelvollisuuskoulutuksessa. Oppilasryhmien väliset erot kasvavat jatkuvasti, luku- ja kirjoitustaito on heikentynyt, opettajien ammatillinen itsemääräämisoikeus on vähentynyt ja yhä useammat oppilaat kärsivät mielenterveysongelmista koulunkäynnin vaatimusten vuoksi. Mitä oikein tapahtui?

Ruotsissa on toteutettu yhtenäistä perusopetusta lähes 60 vuoden ajan. Tässä artikkelissa esittelen aluksi tämän ajanjakson jälkimmäisellä puoliskolla tapahtuneita muutoksia. Tarkemmin sanottuna tarkastelen ensin politiikan ja uudistusten kehitystä valottaakseni alan yleisiä suuntauksia. Tämän jälkeen perehdyn siihen, millaisia pedagogisia, sosiaalisia ja psykologisia vaikutuksia peruskoulun hallinnon uudelleenjärjestelystä on seurannut

oppilaille. Lopuksi esittelen kouluun liittyviä selvityksiä keskittyen erityisesti vallitsevaan kannattavuuslogiikkaan ja sen vastustukseen.

RUOTSIN KOULULAITOKSEN MUODONMUUTOS

VERTIKAALINEN JA HORISONTAALINEN DESENTRALISAATIO

Vuonna 1991, vuosia kestäneen poliittisen keskustelun ja sekä oikeiston että vasemmiston esittämän kritiikin jälkeen, valtio menetti taloudellisen otteensa Ruotsin peruskoulusta. Budjetti- ja palkkausvastuu siirtyivät kunnille. Paikallisen itsehallinnon eli vertikaalisen desentralisaation tärkein perustelu oli, että opettajat ja koulujen henkilökunta olisivat lähempänä päätöksentekijöitä ja voisivat paremmin vaikuttaa asioihin työpaikoillaan¹. Desentralisaation ajateltiin lisäävän myös kotitalouksien vaikutusmahdollisuuksia. Kuntien taloudellinen itsehallinto otettiin käyttöön asteittain, ja entisestä valtiontuesta tuli ensin alakohtainen tuki eli korvamerkittyä rahaa

erityisesti kuntien koulutoimintaan. Kolme vuotta myöhemmin valtaan tullut porvarihallitus kuitenkin poisti tämän tuen vedoten taluskriisiin. Budjettivuoden 1992–1993 kynnyksellä ajatuksena oli, että Ruotsin vahva asema Euroopassa oli palautettava. Tätä varten oli tiukennettava julkisen talouden painopisteitä, harjoitettava inflaationvastaista talouspolitiikkaa ja vaadittava julkisen toiminnan tiukempaa budjettikuria².

Koulujen rahoitusinfrastruktuurin uudelleenjärjestelyä jatkettiin myös seuraavana vuonna, kun toteutettiin vapaakouluja ja vapaata kouluvalintaa koskeva uudistus. Tämä tapahtui tasan 30 vuotta sen jälkeen, kun Ruotsin parlamentti oli päättänyt yhdeksänvuotisesta yhtenäisestä peruskoulusta. Horisontaalinen desentralisaatio avasi koulumarkkinat uusille toimijoille, kuten yksityisille yrityksille, yrittäjille, osuuskunnille, säätiöille ja uskonnollisille yhteisöille. Uudistuksen tärkeimpiä perusteluja olivat ”julkisten koulujen monopolin murtaminen”³ sekä monimuotoisuuden ja joustavuuden lisääminen kilpailun avulla koko koulutoimen laadun parantamiseksi⁴. Lakiesitys muutti koulutuksen vastuunjakoja, sillä siinä korostui kotitalouksien vaikutus koulutuksen laatuun. ”Vaikka kunnan velvollisuutena on tarjota hyvä koulutus kaikille, koulutus ei ole yksinomaan julkisen sektorin vastuulla. Oppilaiden ja heidän perheidensä vastuulla on osallistua koulutukseen, edistää hyvää opetusta ja tehdä omia aktiivisia valintoja”⁵.

ENEMMÄN YKSILÖLLISTÄMISTÄ

Vertikaalisen ja horisontaalisen desentralisaation ja niihin sisältyneen vastuun siirtymisen voidaan katsoa muuttaneen koulun muodollista rakennetta eli sen organisaatiokehystä. Myös opetuksen sisältö eli pedagoginen toi-

minta on muuttunut radikaalisti. Se noudattaa osittain hajauttamisen ja yksilöllistämisen logiikkaa, pääasiassa arviointijärjestelmän muutoksen kautta.

Arvioinnin luonne on muuttunut historian saatossa. 1900-luvun alussa käyttöön otettu yhtenäinen arviointijärjestelmä oli absoluuttinen, ja se perustui nykyisten tavoiteasteikkojen tapaan yksittäisen oppilaan suoritukseen. Oppilaan osaamista ei siis tarkasteltu suhteessa muiden oppilaiden taitojen kehitykseen. Määriteltyjä valtakunnallisia tavoitteita ei kuitenkaan ollut. Arvosanat määräytyivät ensisijaisesti opettajan harkinnan perusteella. Sodanjälkeisenä aikana, jolloin elettiin Ruotsin talouden kulta-aikaa, koululaitos laajeni ja yhä useammat jatkoivat korkeakouluopintoihin. Tuolloin katsottiin, että koululaitoksen toimintaa piti suunnitella valtakunnallisella tasolla inhimillisen pääoman teorian periaatteiden mukaisesti. Näin syntyi normaali-kaumaan perustuva normiperusteinen arviointijärjestelmä. Uusliberalistisen hallinnon aikakaudella pääpaino on desentralisaatiossa ja joustavuudessa, joten myös arviointi perustuu jälleen yksittäisten oppilaiden suoriin. Aiemmin valtakunnallisella tasolla tehdyt kannattavuuslaskelmat koskevat nyt yksittäisten kouluyksiköiden taloudellista tulosta ja oppilaiden suorituksia. Koulujen keskinäisessä kilpailussa arvosanoista on tullut koulutuksen laadun mittari. Sen sijaan, että arviointi olisi jätetty opettajan ammatillisen harkinnan varaan, valtion roolia valvovana elimenä lisättiin tekemällä arvioinnista kriteeriperusteista. Desentralisaatioon liittyikin standardointia tai uudelleenkeskittämistä, sillä valtio hallinnoi koulutuksen tavoitteita ja tuloksia.

Normiperusteisen arvioinnin poistamisen ja erityisesti desentralisaation jälkeen on otettu käyttöön tehokkaampia seuranta- ja arviointimenetelmiä sen varmistamiseksi, että oppilaat

saavuttavat tavoitteet⁶. 2000-luvun hallinnon yleinen suuntaus onkin ollut maan koulujen valvonnan ja tarkastusten lisääminen sekä oppilaiden yksityiskohtaisempi dokumentointi ja mittaaminen⁷. Nykyistä yksilöllistettyä ja samalla standardoitua arviointijärjestelmää tuleekin tulkita edellä kuvatun vertikaalisen ja horisontaalisen desentralisaation pohjalta. Samaan aikaan, kun peruskoulua uudistettiin, valmisteltiin uutta opetussuunnitelmaa⁸, jossa otettiin uusina käsitteinä käyttöön ”tavoiteltavat tavoitteet” ja ”saavutettavat tavoitteet”. Näitä ei ollut aiemmin käytetty missään opetussuunnitelmassa. Käyttöön otettiin myös kurssisuunnitelmat, joissa jokaiselle oppiaineelle määritettiin tavoiteltavat ja saavutettavat tavoitteet, sekä tuntijako, joka takasi jokaiselle oppiaineelle tietyn vähimmäistuntimäärän. Näiden muutosten myötä tehtiin selväksi vastuunjako valtion, yksittäisten koulujen ja opettajien välillä. ”Tavoite- ja tulosuuntautuneisuuden myötä koulun toimintaa ei tarvitse tai pidä ohjata ensisijaisesti säännöillä ja määräyksillä vaan valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden perusteella. Opettajien, rehtoreiden ja oppilaiden tulee muuntaa valtakunnallisella tasolla määritetyt tavoitteet opetuksen tavoitteiksi omassa koulussaan ja siten muodostaa paikallinen työsuunnitelma”, todetaan vuonna 1994 käyttöön otetun opetussuunnitelman perustana olleessa lakiesityksessä⁹.

Kriteeripohjaiseen arviointiin siirryttäessä vallitsi poliittinen yhteisymmärrys siitä, että aiempi normaalijakauman mukainen suhteellinen arviointi oli menettänyt merkityksensä valintamenetelmänä, koska lähes kaikki oppilaat jatkoivat peruskoulun jälkeen lukioon. Katsottiin, että valintojen pohjaksi tarvittiin selkeämmät perusteet. Siirtyminen normiperusteisesta arvioinnista yksilölliseen arviointiin toi kuitenkin mukanaan uusia ongelmia, kun oppilaiden jaottelu muuttui hallitsemattommaksi. Lisäksi siihen liittyi

uusia vaatimuksia, odotuksia ja muuttuneita mahdollisuuksia. Kuten pedagogiikan professori Ingrid Carlgren kirjoittaa, arvosanajärjestelmä ”ei ole vain ’tekninen’ konstruktio, vaan osa sosiaalista järjestelmää”¹⁰. Nyt kun kaikki saattoivat teoriassa saada hyviä arvosanoja, niin odotettiin myös tapahtuvan. Tämä erosi suuresti normiperusteisesta arvioinnista, jossa oli selvää, että kaikki oppilaat eivät voineet ylittää huippuarvosanoihin.

MILLAISIA VAIKUTUKSIA TÄLLÄ OLI?

ARVOSANOJEN VERTAILUKELPOISUUDEN HEIKKENEMINEN JA ARVOSANAINFLAATIO

Vuonna 2000¹¹ eli viisi vuotta tavoitteisiin perustuvan arvioinnin käyttöönoton jälkeen Ruotsin opetushallitus Skolverket teki tarkastuksen 20 kunnassa. Arvioinnissa toteutuksen todettiin olevan ”laadultaan vaihtelevaa ja siinä oli nähtävissä aiempien arviointitapojen vaikutus”¹². Tutkimuksessa kävi ilmi, että opettajien mielestä oppilailta edellytetty tieto- ja taitotaso oli määritelty aiempaa selkeämmin, mutta hankittuja tietoja ja taitoja oli usein vaikeaa muuntaa arvosanaksi. Raportissa todettiin, että ”oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen arviointiin liittyy merkittäviä puutteita” ja että ”valtio ja kunnat näyttävät merkittävästi aliarvioineen objektiivisen tavoite- ja osaamisperusteisen arviointijärjestelmän monimutkaisuuden”¹³. Vastaaviin päätelmiin päädyttiin myös vuonna 2007 julkaistussa raportissa, jossa Skolverket totesi, että arviointi eri kouluissa ei ole yhdenvertaista. Yhtenä todennäköisenä syynä mainittiin, että kouluihin kohdistuva vaatimus tuottaa hyviä arvosanoja – eri koulutusasteille kelpoisuuden takaavia – sai aikaan sen, että

opettajat mieluummin päästivät oppilaat läpi kuin reputtivat heidät¹⁴ ja että jokainen oppilas sai hyväksytyt arvosanan, vaikka opettaja olisi ollut sitä mieltä, että oppilas ei ollut saavuttanut kaikkia opetussuunnitelmien tavoitteita¹⁵.

Vaikka voimakkaasti standardoidut mittarit ovat selkeästi vaikeuttaneet oppilaiden osaamisen arviointia, poliittiset tahot eivät ole olleet valmiita loiventamaan kelpoisuusvaatimuksia. Sen sijaan on otettu käyttöön yksityiskohtaisempi arvosana-asteikko, jossa tavoitteita on lisätty ja selkeytetty. Ruotsin porvarihallituksen vuoden 2008 lakiesityksessä¹⁶ palattiin vanhaan esitykseen, jossa arvosanoja annettaisiin asteikolla A–F ja jo 6. luokalta lähtien 8. luokan sijaan. Perusteluna oli, että ”oppilaiden tietoja ja taitoja sekä tavoitteiden saavuttamista voitaisiin näin arvioida tarkemmin”¹⁷. Lakiesitys meni läpi ja pantiin täytäntöön syksyllä 2011. Sen myötä arvosanoilla on ollut entistäkin suurempi rooli oppilaiden koulunkäynnissä.

Mahdollisimman korkean tieto- ja taitotason saavuttaminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita mahdollisimman korkeita arvosanoja. Oppilaisiin kohdistuvaan jatkuvaan ja kasvavaan paineeseen saada hyviä arvosanoja on tavallaan vastattu, vaikkakaan ei toivotulla tavalla. Desentralisaation ja tiukentuneiden kelpoisuusvaatimusten seurauksena on syntynyt – ei täysin odottamaton – lisäongelma: arvosanainflaatio. Kansantaloustieteilijä Jonas Vlachosin¹⁸ mukaan huippuarvosanoja saavien oppilaiden osuus on kasvanut huomattavasti 1990-luvun alusta lähtien, ja hän uskoo, että koulujen välinen kilpailu on vaikuttanut tähän kehitykseen. Myös Skolverketin mukaan ”tilanteessa, jossa koulut kilpailevat oppilaista, koulun kilpailukeinoja ovat opetuksen laatu ja oppilaiden oppimistulokset. Oppilaiden arvosanoista tulee osa koulun markkinointia, mikä luo paineita arviointiin”¹⁹. Kouluviraston

mukaan on myös viitteitä siitä, että arvosanainflaatiota aiheuttavat lisäksi opettajien palkkaus ja muut palkitsemisjärjestelmät ja että ongelmaan ovat voineet vaikuttaa myös vanhempien kasvaneet odotukset eli asiakaslogiikka.

Vlachosin vuoden 2010 raportissa osaamistason ja loppuarvosanojen välisessä ristiriidassa ei ole nähtävissä merkittäviä eroja kunnallisten ja vapaakoulujen välillä, mutta myöhemmässä raportissaan Vlachos toteaa, että lukiotasolla vapaakoulujen ja kunnallisten koulujen välillä arvioinneissa on merkittäviä eroja²⁰. Lisäksi Skolverket havaitsi, että kunnallisten lukiodien opiskelijat menestyivät ensimmäisenä yliopistovuonna paremmin kuin vapaalukiodien opiskelijat, vaikka jälkimmäisen ryhmän arvosanat olivat korkeammat.²¹

KASVAVIA EROJA SEKÄ KOULUJEN ETTÄ OPPILASRYHMIEN VÄLILLÄ

Arvosanainflaatio on osoitus koulujen yhdenvertaisuustavoitteiden rapautumisesta, eli järjestelmä on itse ruokkinut sisäistä ristiriitaansa. Havaittavissa on kuitenkin myös muita sosiaalisia vaikutuksia, jotka heikentävät yhdenvertaisuutta. Tutkijat ovat pääsääntöisesti yhtä mieltä siitä, että vapaakouluja ja vapaata kouluvalintaa koskeva uudistus, joka nimenomaan kannustaa oppilaita ja vanhempia muokkaamaan koulutustarjontaa kouluvalintojen kautta, on merkittävästi vaikuttanut oppilaiden välisten erojen kasvuun viimeisten 25 vuoden aikana²². Koulujen väliset laatuero opetuksessa ovat kasvaneet, ja samalla oppilaat jaotellaan yhä useammin ”eri kouluihin sen mukaan, mitkä heidän edellytyksensä saada hyviä opintotuloksia ovat”²³. ”Koulujen väliset tuloserot eli niin sanottu koulujen välinen vaihtelu on lähes kaksinkertaistunut vuosien 2000 ja 2016 välillä”, Skolverket toteaa²⁴.

Koulun valinnanvapautta käyttävät enenevässä määrin ne oppilaat, joiden vanhemmilla on lukion jälkeinen koulutus. Yksi selitys on se, että koska koulun valinta on aktiivinen teko, se osoittaa, että valinnan tekijä pitää koulutusta tai tiettyä koulua suotuisana valintana tulevaisuuden kannalta²⁵. Aiemmat tutkimukset osoittavat, että koulun maine liittyy pääasiassa kahteen toisiinsa liittyvään seikkaan: oppilasainekseen ja maantieteelliseen sijaintiin. Toisin sanoen siihen, ketkä koulua käyvät ja missä päin kaupunkia koulu sijaitsee²⁶. Tämä on johtanut noidankehään monissa kouluissa, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti epäsuotuisilla alueilla. Köyhemmistä ja rodullistetuista lähiöistä kotoisin olevat oppilaat, joilla on hyvät opiskeluvalmiudet, siirtyvät houkuttelevampiin kouluihin muille alueille, kuten kaupungin keskustaan. Seurauksena on se, että lähiökoulut menettävät sekä taloudellisia että sosiaalisia resursseja, kun niihin jäävistä oppilaista suuri osa tarvitsee lisätukea²⁷. Yksi vakava seuraus tästä hierarkiasta ja epätasa-arvoisista toimintaedellytyksistä on niin sanottujen ”voittajakoulujen” ja ”häviäjäkoulujen” syntyminen²⁸. Voitontavoittelun ja säästöpainneiden keskellä ”houkutteleva” oppilasaines on koulujen edun mukaista. Koulun korkea asema perustuu siihen, että sitä käyvät vain tietyt oppilaat. Näin syntyy paitsi voittaja- ja häviäjäkouluja, myös oppilaita, jotka voittavat tai häviävät koulun valinnassa.

Koulun valinta perustuu siis suurelta osin sosiaaliin tekijöihin eikä puhtaasti pedagogisiin. Yksilöiden valintoja ei voi pitää yksittäisinä päätöksinä ja tapahtumina. Syiden taustalla on aina toive tai odotus toisenlaisesta sosiaalisesta tai pedagogisesta tilanteesta. Kun yksilön valinnanvapautta korostetaan näin, huomiotta jää se tosiseikka, että valinnanvapaus on aina riippuvainen markkinoiden tarjonnasta ja suuntauksista: valintoja voi tehdä vain annetuista vaihtoehdoista. Näiden

tietojen valossa voidaankin kyseenalaistaa, onko lainkaan kyse ”valinnasta”.

MONIMUOTOISUUDEN PUUTE

Vapaakoulu-uudistuksen odotettiin monipuolistavan koulumarkkinoiden tarjontaa. 2000-luvulla suuntaus oli kuitenkin päinvastainen. Koulutoimessa on havaittavissa sama ilmiö kuin muillakin hyvinvoinnin osa-alueilla, joilla toimii yksityisiä palveluntarjoajia: Ruotsin yksityiskoulujen omistajayritykset ovat pääasiassa suuria pääomasijoitusyhtiöitä²⁹. Vuonna 2016 viisi suurinta konsernia olivat Academedia, Internationella Engelska Skolan, Thorénggruppen, Kunskapsskolan ja Vindora³⁰. On myös käynyt ilmi, että näillä konserneilla on läheiset taloudelliset kytkökset toisiinsa. Vuoteen 2016 asti Investor, joka on Kunskapsskolanin suurin omistaja toimitusjohtaja Peje Emilssonin jälkeen, oli suurin sijoittaja EQT:ssä, joka puolestaan vuoteen 2017 asti omisti enemmistöosuuden Academedian osakkeista³¹.

Ruotsin kouluihin sijoittavien pääomasijoitusyhtiöiden ei tarvitse olla Ruotsiin rekisteröityjä yhtiöitä. Monet konsernit ovatkin ulkomaisessa omistuksessa ja pörssissä listattuja. Vaikka monilla vapaakouluilla on ulkomaisia sijoittajia, niiden pääasiallinen tulonlähde on kuitenkin kuntien tuki eli niin kutsuttu ”skolpeng”. Koulun omistuspohjasta riippumatta tuen tarkoitus on kattaa opetus, opetusvälineet, kouluterveydenhuolto, kouluruokailu, koulun hallinto, arvonlisävero ja tilakustannukset. Vapaakoulujen omistajat saavat kuitenkin itse päättää, mikä osuus tuesta mihinkin kustannusluokkaan kohdennetaan, joten tiettyjä toimintoja on mahdollista järkeistää. Tukien käytössä onkin havaittu eroja kunnallisten ja vapaakoulujen välillä. Esimerkiksi vuonna 2016 kunnallisten peruskoulujen opet-

tajasuhde oli 11,8 oppilasta opettajaa kohden, kun taas vapaakouluissa vastaava luku oli 13,3 oppilasta opettajaa kohden.³² Pätevien opettajien osuus kunnallisissa kouluissa lukuvuonna 2017–2018 oli 72,4 prosenttia ja vapaakouluissa 63,4 prosenttia.³³

Koulujen ylläpitäminen on siis kannattavaa ja suhteellisen varmaa liiketoimintaa, koska siihen liittyy vakaa kysyntä ja se vaatii vain vähän kiinteää pääomaa. Suuri taloudellinen vapaus esimerkiksi konserniavustusten sekä ostojen korkosuhteiden kautta on mahdollistanut verosuunnittelun, mikä tekee näistä markkinoista toimijoille melko sääntelemättömät.

OPPILAILLA ENEMMÄN STRESSIÄ JA HEIKOMPIA TULOKSIA

Yhä useammat oppilaat kärsivät mielenterveysongelmista, ja yksi merkittävä syy liittyy koulumenestyksen vaatimukseen.³⁴ Skolverket toteaa, että ”osaamisen arvioinnin ja mitattavien tulosten korostaminen aiheuttaa paineita nykypäivän oppilaille”³⁵. Osa oppilaista on motivoituneita ja innostuneita arvosanoista ja kilpailusta, mutta suurta osaa oppilaista ne ennemminkin haittaavat heikentämällä itseluottamusta. Nimenomaan tytöt ”kertovat läksyihin, kokeisiin ja arvosanoihin liittyvästä stressistä ja suorituspainesta”³⁶. Skolverketin mukaan 51 prosenttia tytöistä ja 23 prosenttia pojista tuntee itsensä stressaantuneeksi³⁷. Kokonaisuutena stressistä voidaan todeta, että useampi kuin joka kolmas 7.–9.-luokkalainen kertoo olevansa stressaantunut koulussa usein tai aina. Tavallisimpia stressin aiheuttajia ovat läksyt ja muut kotitehtävät. Toiseksi eniten stressiä aiheuttavat kokeet ja arvosanat. Pitkäaikaisanalyysit osoittavat, että läksyihin, kokeisiin ja arvosanoihin liittyvä stressi on lisääntynyt vuosina 2009–2015 ja eniten stressi on lisääntynyt arvosanojen vuoksi.³⁸

Edellä mainittujen vaikutusten lisäksi oppilaiden luku- ja kirjoitustaito on heikentynyt 1990-luvulta lähtien ja tulokset myös matematiikassa ja luonnontieteissä ovat heikentyneet. Gustafsson ym. toteavat, että tulosten heikentyminen on ”suoraan yhteydessä 1990-luvulla tehtyihin uudistuksiin”.³⁹ Kirjoittajat viittaavat sekä desentralisoituun tavoite- ja tulosmalliin että vahvempaan pedagogiseen yksilöllistämiseen, jossa ”opetusmalleissa siirryttiin koko luokan opetuksesta yksilötyöskentelyyn”.

Mycös väitöskirjaani varten tekemässäni kentätutkimuksessa huomasin selvästi, että oppilaat olivat tietoisia yksilöllisestä vastuustaan mutta eivät kyenneet hallitsemaan heihin kohdistuvia odotuksia⁴⁰. Oppilaat korostivat eri tilanteissa ja eri tavoin tuntevansa olonsa stressaantuneiksi ja hämmentyneiksi. Havainnointini aikana todistin päivittäin, miten oppilaat yrittivät pysyä mukana ja pyrkivät ahdistuneina täyttämään heihin kohdistuneet odotukset.

NYKYISET JA TULEVAT SELVITYKSET – MITÄ ON ODOTETTAVISSA JA MITÄ PITÄISI TEHDÄ?

Vaikka tietoon, mitattavuuteen ja oppilaan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin kiinnitetään entistä enemmän huomiota, edellä esitetty osoittaa, että opettajien ammatillinen itsemääräämisoikeus on vähentynyt. Tämä johtuu sekä opettajan ja oppilaiden välille muodostuneesta asiakassuhteesta että lisääntyneestä standardoinnista ja dokumentointivaatimuksista⁴¹. Ilmiön pedagogiset, sosiaaliset ja psykologiset seuraukset oppilaille ovat tuhoisat. Oppilaiden jaottelu koulujärjestelmässä ei sinällään ole uusi ilmiö, mutta se vaikuttaa uusilla tavoilla ja joillakin osa-alueilla aiempaa voimakkaammin koulu-

järjestelmän kykyyn heijastaa yhteiskunnan sosiaalista kerrostuneisuutta. Sekä viranomaisraportit että tutkimukset osoittavat, että koulu ei ole kehittynyt tehokkaammaksi ja että yhdenvertaisuudessa on puutteita⁴². Vapaakoulu-uudistuksessa luvattu pedagoginen monimuotoisuuskaan ei ole toteutunut. Pikemminkin päinvastoin: koulumarkkinoita voi hyvin luonnehtia oligopoliksi.

Siitä lähtien, kun hyvinvointi on markkinais- tettu ja sen vaikutukset on voitu todentaa, yleinen suhtautuminen muutokseen on ollut hyvin kriittistä. Erilaiset aloitteet, kuten *Folk- kampanj för vinstfri välfärd* (Kansalaiskampanja hyvinvointialan voitontavoittelua vastaan), *Nätverket för likvärdig skola* (Yhdenvertaisen koulun verkosto), *Vårdupproret* (Hoitajakapina) ja *Lärarypproret* (Opettajakapina) osoittavat, että ammattilaisten, potilaiden ja oppilaiden oikeuksien puolesta taistelee laaja liike. 1980-luvun lopulta lähtien opettajankoulu- tuksen resursseja on leikattu voimakkaasti, ja työelämän puolella opettajien ammatillista itsenäisyyttä on kavennettu tulosjohtamisen seurauksena. Tämän ja kansanliikkeiden esit- tämän kritiikin valossa ainoa varma ratkaisu olisikin opettajan roolin vahvistaminen.

Gustafsson ym. kirjoittavat, että ”valinnan- vapaudesta tuli markkinaistumisen muo- toinen”⁴³. Selkiyttäkseen vapaan koulu- linnan sisäistä kehitystä he tekevät selkeän eron tämän ja vapaakoulu-uudistuksen välillä. Vapaakoulu-uudistus on vaikuttanut koulu- järjestelmän taloudellisiin edellytyksiin ja on siten antanut taloudellisille tekijöille yli- otteen suhteessa viranomaisiin. Se on myös vaikuttanut yksittäisten koulujen sosiaaliseen rakenteeseen, sillä koulut hamuavat mahdol- lisimman kannattavaa oppilasainesta. Vapaa- ta kouluvalintaa koskevalla uudistuksella on puolestaan ollut välitön vaikutus sosiaaliseen kerrostumiseen, koska perheet ovat voineet määrittää koulumarkkinoiden kysynnän ja

sitä kautta niiden rakenteen. Siksi ei voida vain haastaa valinnanvapautta, kuten esi- merkiksi vuonna 2020 esitetystä julkisessa selvityksessä⁴⁴, jossa esitettiin kouluvalintoi- hin kiintiöitä. Jos koulutoiminnan kannat- tavuuslogiikkaa halutaan suitsia, on lisäksi puututtava voitontavoitteluun.

Yksi selvityksen myönteisempi muutoseh- dotus oli, että valtion alakohtaisen tuen hal- linnointi palautettaisiin kunnille, sillä nykyi- sellään olosuhteet eivät ole yhdenvertaiset eri puolilla Ruotsia. Toinen huomionarvoinen kohta selvityksessä on ehdotus, jonka mu- kaan koulun laatua ei tulisi mitata sen tuot- tamien *arvosanojen* mukaan. Vaikka kyseessä on selvityksen sivuhuomio, haluan korostaa, että laatua ei tule arvioida edes tarkennettu- jen arvosanakriteerien avulla, etenään kun on nähty, mikä vaikutus sillä on tähän men- nessä ollut.

Porvarit vaikuttavat kuitenkin yhä luottavan arvosanoihin. Vallitsevalla arvosanainflaati- olla ei näytä olevan heille suurta merkitystä, vaan sen ratkaisuksi on pikemminkin tarjottu tavoitteellisuuden ja tuloshakuisuuden lisää- mistä koulutoiminnassa. Ruotsin Kansanpuo- lue (nyk. Liberaalit) esitti jo vuonna 2002, että arvosanat otettaisiin käyttöön jo 4. luokasta alkaen. Vuonna 2014 porvaripuolueet, tälläkin kertaa Liberaalien johdolla, tekivät asiasta li- säesityksen. Tuolloin esitys meni läpi, ja tätä kirjoitettaessa käynnissä on pilottiohjelma vuoteen 2021 asti⁴⁵. Näyttää siis siltä, että usko tulosjohtamiseen elää vahvana.

On kuitenkin kiistaton tosiasia, että mittaa- minen ja ennen kaikkea arvosanat, jotka muo- dostavat oppilaiden jaottelun perustan, ovat ristiriidassa peruskoulun periaatteiden kans- sa. Peruskoulun pitäisi olla yhtenäiskoulu, joka edistää yhteenkuuluvuutta ja solidaari- suutta⁴⁶. Oppilaiden pahoinvoinnin lisään- tyminen sekä hyvin menestyvien ja heikosti

menestyvien oppilaiden välisen kuilun kasvaminen ovat vahva osoitus siitä, että koulu epäonnistuu tehtävässään tasata eroja. Jotta koulu olisi hauskempi, luovempi ja merkityksellisempi paikka sekä opettajille että oppilaille ja edistäisi oppilaiden monipuolista kehitystä ja kriittistä arviointikykyä – jotka edelleen mainitaan opetussuunnitelmassa –, mitattavuuden ja kannattavuuden tavoittelusta on luovuttava.

Tämän artikkelin tarkoituksena on osoittaa kannattavuusajattelun ja arviointivillityksen väliset yhteydet, jotta yhdenvertaista koulua ajavilla tahoilla olisi kokonaisvaltaisempi kuva oppilaiden tilanteesta sen sijaan, että keskittyttäisiin yksinomaan kouluyritysten voiton tavoitteluun. Kokonaiskuva tarjoaa parempia keinoja taistella muutoksen puolesta, joka vahvistaisi sekä opettajien että oppilaiden pedagogista itsemääräämisoikeutta.

[Teksti on kirjoitettu 2020. Toim.]

VIITTEET

- 1 Ringarp 2011.
- 2 Lakiesitys 1991/92:150
- 3 Lakiesitys 1992/93:230, s. 26
- 4 Lakiesitys 1992/93:230, s. 26–27
- 5 Lakiesitys 1992/93:230, s. 27
- 6 Forsberg 2014
- 7 Wahlström 2009.
- 8 ks. lakiesitys 1992/93:220.
- 9 Lakiesitys 1992/93:220, liite 1, s. 6.
- 10 Carlgren 2002, s. 15.
- 11 Skolverket 2000.
- 12 Skolverket 2000, s. 135.
- 13 Skolverket 2000, s. 167.
- 14 Skolverket 2007, s. 73.
- 15 Skolverket 2007, s. 72.
- 16 Lakiesitys 2008/09:66.
- 17 Lakiesitys 2008/09:66, s. 6.

- 18 Vlachos 2010.
- 19 Skolverket 2012a, s. 2.
- 20 Tyrefors Hinnerich ja Vlachos 2016.
- 21 Skolverket 2018.
- 22 Böhlmark et al 2015, Trumberg 2011, Ambrose 2016.
- 23 Skolverket 2012b, s. 58.
- 24 Skolverket 2018, s. 7.
- 25 Skolverket 2012b, s. 68.
- 26 Allelin 2015.
- 27 Bunar & Kallstenius 2008, Skolverket 2003:19.
- 28 Kallstenius 2010.
- 29 SOU 2013:56, s. 101–102.
- 30 Werne 2018, s. 11.
- 31 Allelin 2019, s. 121–122.
- 32 Luvut ovat peräisin Skolverketin tietokannasta, <http://www.jmftal.artisan.se/>
- 33 Luvut ovat peräisin Skolverketin tietokannasta, <https://siris.skolverket.se/>
- 34 Hiltunen 2017.
- 35 Skolverket 2013.
- 36 Ibid.
- 37 Skolverket 2016, s. 95.
- 38 Skolverket 2016, s. 96.
- 39 Gustafsson et al. 2016.
- 40 Allelin 2019.
- 41 Bornemark 2018.
- 42 Molander 2017, Alexandersson 2011.
- 43 Gustafsson et al 2016, s. 124.
- 44 SOU 2020:28.
- 45 ks. asetus 2017:175.
- 46 Opetussuunnitelma Lgr 11, s. 12.

LÄHTEET

- Alexandersson, Mikael (2011) ”Equivalence and choice in combination: the Swedish dilemma”, *Oxford Review of Education*, 37(2), s. 195–214
- Allelin, Majsa (2015) ”Att orientera sig i skolan, staden och svenskheten. Det fria

- skolvalet enligt elever i förorten”, *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, nr 4, s. 69–98
- Allelin, Majsa (2019) *Skola för lönsamhet. Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag*. Lund: Arkiv förlag
- Ambrose, Anna (2016) *Att navigera på en lokal skolmarknad. En studie av valfrihetens geografi i tre skolor*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet
- Bunar, Nihad & Kallstenius, Jenny (2008) *Valfrihet, integration och segregation i Stockholms grundskolor*. 2. uppl. Stockholm: Utbildningsförvaltningen, Stockholms stad
- Böhlmark, Anders, Holmlund, Helena & Lindahl, Mikael (2015) *Skolsegregation och skolval*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Carlberg, Ingrid (2002) ”Det nya betygssystemets tankefigurer och tänkbara användningar”. Skolverket *Att bedöma eller döma Tio artiklar om bedömning och betygssättning*. Stockholm: Skolverket, s. 13–26
- Forsberg, Eva (2014) ”Utbildningens bedömningskulturer i granskningens tidevarv”, *Utbildning & Demokrati*, 23(3), s. 53–76
- Förordning 2017:175 om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan
- Gustafsson, Jan, Sverker Sörilin & Jonas Vlachos (2016) *Policyidéer för svensk skola*. Stockholm: SNS Förlag
- Lgr 11, Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011. Stockholm: Skolverket
- Molander, Per (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentligverksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentligekonomi 2017:1. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)
- Prop. 1992/93:220 En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*
- Skolverket (2000) *Nationella kvalitetsgranskningar 2000*. Rapport 190. Stockholm: Skolverket
- Skolverket (2007) *Provbetyg – slutbetyg – likvärdig bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998–2006*. Sammanfattning av rapport 300. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2012a) *Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*. PM, Stockholm. Dnr 2012:387
- Skolverket (2012b) *Likvärdig utbildning i svensk skola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Rapport 374. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2016) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens*

utformning. Regeringsuppdrag,
Stockholm. Dnr 2014:892

Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Stockholm: Skolverket

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Stockholm: Nordstedts Juridik

Trumberg, Anders (2011) *Den delade skolan. Segregationsprocesser i det svenska skolsystemet*. Avhandling. Örebro: Örebro universitet

Tyrefors Hinnerich, Björn & Vlachos, Jonas (2016) *Skillnader i resultat mellan gymnasieelever i fristående och kommunala skolor*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Wahlström, Ninni (2009) *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos

Werne, Kent (2018) *Skolindustrin. Hur mångfald blev enfald*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige

4

Voittoja vanhuudesta: vanhuspalveluiden markkinaistaminen ja finansialisaatio Suomessa

OLLI KARSIO, LENA NÄRE, MINNA ZECHNER

Pohjoismainen vanhuspalvelujärjestelmä perustuu universalismin periaatteelle. Sen mukaan palvelut rahoitetaan ja tuotetaan julkisesti kaikille niitä tarvitseville sillä oletuksella, että suurin osa palveluita tarvitsevista myös käyttää niitä. Palveluiden tulee olla houkuttelevia, riittävän laadukkaita ja joko kokonaan maksuttomia tai voimakkaasti julkisesti tuettuja.¹ Yhtenä universalismin osoituksena Suomeen rakennettiin sotien jälkeen kattava pääosin julkinen vanhainkotijärjestelmä, jota käyttivät kaikki sosiaaliluokat.²

Vahva julkinen sektori onkin aiemmin ollut suomalaisen hyvinvointivaltiomallin perusta. Viime vuosikymmenten kiihtyvä julkisrahoitteisten vanhuspalveluiden markkinaistaminen ja siirtäminen yksityisen voittoa tavoittelevan sektorin tuotettavaksi on tapahtunut häkellyttävän nopeassa tahdissa, ilman että aiheesta olisi käyty poliittista keskustelua.³ Markkinaistamista on ajettu politiikassa eteenpäin vetoamalla väestön ikääntymiseen ja ikääntymisestä aiheutuvaan välttämättömään talouskurivaatimukseen. Lisäksi perusteina on käytetty sitä, että markkinaistaminen lisää valinnanvapautta ja uskomuksella siitä, että palveluiden laatu parantuu, kun palveluntarjoajien keskinäistä kilpailua lisätään.⁴

Vuonna 1990 sosiaalipalvelut, vanhuspalvelut mukaan lukien, olivat vielä voittoa tavoittelemattoman julkisen ja kolmannen sektorin piirissä: kunnat tuottivat valtaosan, 88 prosenttia sosiaalipalveluista ja järjestöt 12 prosenttia. Voittoa tavoittelevat yritykset tuottivat vain alle prosentin sosiaalipalveluista. Vuonna 2012 kunnat tuottivat enää 67 prosenttia kaikista sosiaalipalveluista, voittoa tavoittelevat yritykset 17 prosenttia ja järjestöt 16 prosenttia.⁵

Palveluiden tuotannon muutos on osa markkinaistamista. Se pitää sisällään sekä julkisten palveluiden ulkoistamisen yksityisille voittoa tavoitteleville yrityksille, että markkinamekanismien tuomisen julkisten palveluiden järjestämisen ja tuottamisen käytäntöihin. Tällaisia mekanismeja ovat muun muassa hoivan kilpailuttaminen ja tuotteistaminen sekä taloudellista tulosta painottava johtaminen. Markkinaistamista on seurannut, etenkin ylikansallisten yritysten ryhdyttyä tuottamaan hoivapalveluita ja rakentamaan hoivan tiloja Suomessa, vanhuspalveluiden finansialisaatio eli se, että julkisesti rahoitetuista vanhuspalveluista on muodostunut markkinaistamisen seurauksena uusi voitontavoittelun kohde finanssimarkkinoille.

Finanssi- tai rahoitusmarkkinoilla ostetaan ja kaupataan rahaa ja arvopapereita.

Finanssialisaation johdosta yksittäiset yritykset tai yritysketjut eivät ole ainoita yksityisiä voittoa tavoittelevia toimijoita vanhushpalveluissa, vaan niiden taustalta löytyy entistä useammin kansainvälisiä pääomasijoitusyrityksiä ja monimutkaisia omistusjärjestelyitä. Nämä järjestelyt mahdollistavat uudenlaisia voitontavoittelun keinoja, kuten yritysten sisäiset velkajärjestelyt ja aggressiivisen verosuunnittelun. Keskeistä finanssialisaatiossa on se, että yksittäisen yrityksen toiminnan tuloksellisuus ei välttämättä ole yrityksen tärkein päämäärä, vaan osakkeen arvon ja yrityksen arvon kasvattaminen myyntikuntoon. Yrityksen tärkeimmäksi päämääräksi tuleekin yrityksen myyminen eteenpäin voitolla, ei yritystoiminnan kehittäminen eikä palveluita käyttävän vanhuksen elämänlaadun takaaminen tai parantaminen.

JULKISESTA VANHUSPALVELUSTA MARKKINATUOTTEEKSI

Uusliberalistinen hyvinvointivaltiokritiikki, jonka mukaan julkinen palvelutuotanto on byrokraattista ja kallista, sekä 1990-luvun lama käänsvät suomalaisen hyvinvointivaltion kehittämisen suunnan markkinamyönteiseksi.⁶ 1990-luvulla julkisia vanhushpalveluita kehitettiin ottamalla kumppaniksi kolmannen sektorin järjestöt ja niiden palveluinnovaatiot, kuten vanhusten palvelutalon. 2000-luvulle siirryttäessä kunnissa, joilla on vastuu julkisten palveluiden organisoinnista, kiinnitettiin katse voittoa tavoittelevalle yksityiselle sektorille tehokkuuden ja säästöjen toivossa.⁷

Lainsäädäntöön tehdyt muutokset 1990-luvun alusta lähtien ovat askel askeleelta lisänneet

kuntien mahdollisuuksia käyttää yksityistä sektoria kuntien lakisääteisten palveluiden tuottamiseen ulkoistamisen ja valinnanvapausmekanismien avulla. Ensimmäinen tähän suuntaan vievä lakimuutos toteutui kuitenkin jo 1984, kun sosiaalihuoltolakia uudistettiin ja kunnat saivat oikeuden ulkoistaa lakisääteisiä palveluita yksityisille palveluntuottajille. Vuonna 1993 laman keskellä uudistettiin kuntien valtionosuusjärjestelmä, joka säätelee kuntien valtiolta julkisten palveluiden tuottamiseen saamia varoja. Samalla ministeriötasoinen ohjaus lieveni siten, että kunnat saivat entistä vapaammat kädet ulkoistaa palvelujaan. Vuonna 2009 tuli voimaan palvelusetelilainsäädäntö, joka mahdollisti kaikkien sosiaali- ja terveystalveluiden, paitsi kiireellisen ja vastentahtoisen hoidon, tuottamisen palvelusetelien avulla.⁸ Palveluseteli on kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen saajalle myöntämä sitoumus korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määrittelemään arvoon asti. Vuonna 2011 vanhushpalvelut muiden sosiaalipalveluiden etunenässä oli markkinaistettu siihen pisteeseen asti, että tarvittiin laki yksityisistä sosiaalipalveluista.⁹

Edellä esiteltyjen lainsäädännöllisten uudistusten lisäksi merkittävässä roolissa on Laki julkisista hankinnoista,¹⁰ jota on uudistettu vuosina 1992, 2007 ja 2016. Tämä hankintalaki määrittelee julkisten hankintojen menettelytapoja ja sääntöjä silloin, kun julkiset organisaatiot hankkivat palveluita ulkoistamalla. Lakia ei ole alun perin tarkoitettu sosiaali- ja terveystalveluiden hankintaan, vaan esimerkiksi suuriin julkisiin rakennushankkeisiin. Hankintalaki perustuu Euroopan unionin lainsäädännön kansallisiin tulkintoihin.¹¹ Erittymen merkittävää on se, että vuoden 2007 laissa sosiaali- ja terveystalvelut määriteltiin kuuluvaksi niiden julkisten hankintojen piiriin, joita laki julkisista hankinnoista koskee, vaikka EU-lainsäädäntö ei vaadi tätä. Useissa

EU-maissa EU-lainsäädäntöä ei ole tulkittu samoin kuin Suomessa vaan sosiaali- ja terveystalouden palvelut on jätetty kilpailudirektiivin ulkopuolelle.¹² Mielenkiintoista on, että Ruotsi ja jossain määrin myös Tanska ovat sosiaalipalveluja uudistaessaan muuttaneet julkisia hankintoja ja valinnanvapautta koskevaa lainsäädäntöään samoin kuin Suomi, sisällyttäen sosiaali- ja terveystalouden palveluita hankintalain piiriin.¹³

Edellä kuvatuista lainsäädännöllisistä muutoksista huolimatta kuntien ei ole pakko ostaa ainuttakaan palvelua yksityiseltä sektorilta. Kyse on edelleen kunnissa tehtävästä poliittisesta päätöksestä ulkoistaa palvelut yksityiselle sektorille. Ulkoistamisen motiiveina voidaan nähdä kahden laman, veropohjan kaventamisen ja kuntien vastuiden lisäämisen synnyttämä taloudellinen niukkuus, väestön ikääntyminen ja kansainväliset trendit. Esimerkiksi OECD on kannustanut Suomen kuntia kustannustehokkuuteen muun muassa avoimen kilpailuttamisen, ulkoistamisen ja kustannus-laatuvertailujen avulla.¹⁴

MARKKINAISTAMISESTA FINANSIALISAATIOON VANHUSPALVELUISSA

Vanhuspalveluiden markkinaistaminen on edennyt kahdessa aallossa ennen finansialisaatiota. Markkinaistamisen ensimmäisessä aallossa julkisrahoitteisten vanhuspalveluiden hallinnossa siirryttiin markkinaoppien maailmaan. Palveluita tuotteistettiin ja kuntaorganisaatioissa siirryttiin tilaaja-tuottajamalleihin, jotta palveluita voitiin kilpailuttaa ja hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta. Tämän seurauksena entistä merkittävämpi osa julkisrahoitteisten vanhuspalveluiden tuottajista on yksityisiä yrityksiä. Myös järjestöillä ja yhdistyksillä on vielä tärkeä rooli palveluiden

tuottamisessa ja kehittämisessä. Markkinaistamisen toisessa aallossa lisättiin palvelunkäyttäjien valinnanvapautta Suomessa lähinnä palvelusetelin keinoin, mutta kansainvälisesti myös henkilökohtaisin budjetein. Henkilökohtaisella budjetilla tarkoitetaan tarpeen arvioinnissa määriteltyä rahasummaa, joka myönnetään henkilön käytettäväksi hoidon, hoivan tai apuvälineiden hankintaan.¹⁵ Nämä kaksi markkinaistamisen aaltoa on hyvin tunnistettavissa myös kansainvälisesti monissa sellaisissa hyvinvointivaltioissa, joissa julkisilla palveluilla on ollut tai on merkittävä rooli, kuten Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Markkinaistamisen toisen aallon tietämällä alkoi vanhushoivapalveluiden finansialisaatio, jolloin julkisesti rahoitetuista vanhuspalveluista muodostui markkinaistamisen seurauksena uusi voitontavoittelun kohde finanssimarkkinoille. Voidaan erottaa kaksi selvää muutosta, jotka viittaavat vanhushoivan finansialisaatioon. Ensimmäinen ilmiö on suurten hoivayritysten kasvaminen ostamalla pieniä hoivayrityksiä markkinoilta. Suurimmat hoivayritykset ovat laajentaneet aggressiivisesti sekä ostamalla pieniä yrityksiä, että lisäämällä omaa palvelutuotantoaan ja rakentamalla lisää hoivakoteja. Toinen ilmiö on kansainvälisten pääomasijoitusyhtiöiden tulo vanhuspalvelusektorille. Pääomasijoitusyhtiöt ovat lisänneet vanhuspalveluyritysten ja vanhuspalvelukiinteistöjen omistuksiaan.

Suomalaisen hoivapolitiikan muutos, uudellaiset tavat organisoida ja tuottaa julkisrahoitteisia lakisääteisiä vanhuspalveluita, on tarjonnut kansainväliselle pääomalle merkittäviä voiton mahdollisuuksia ja suhteellisen vähäisiä riskejä. Mikäli yritykset ajautuvat vaikeuksiin, eivätkä kykene tuottamaan lupaamaansa palvelua, jää kunnalle vastuu palveluiden järjestämisestä. Näin on käynyt esimerkiksi Iso-Britanniassa¹⁶ ja ainakin lyhytaikaisesti

myös Suomessa.¹⁷ Jokaisen kansalaisen hyvinvointi ja hoiva on entistä riippuvaisempi kansainvälisten konserniyritysten toiminnasta ja osakekurssien liikkeistä.

SUOMALAISEN VANHUSHOIVA-POLITIIKAN SEURAUKSIA

Julkinen vanhuspalvelujärjestelmä on läpikäynyt viimeisen 30 vuoden aikana merkittävän muutoksen. Ensin julkiset palvelut tuoteistettiin, jotta niillä voitaisiin käydä kauppaa eli ulkoistaa kilpailuttamalla yksityisten toimijoiden tuotettavaksi. Markkinaistamista on tukenut vanhuspalveluita koskeva politiikka, joka on lisääntyvästi korostanut valinnanvapautta ja kehittänyt palveluita kuluttajakansalaisen näkökulmasta. Huolimatta iästä, kyvykkyydestä tai vaivaisuuden asteesta odotetaan kuluttaja-kansalaisen kykenevän toimimaan rationaalisia valintoja tekevänä asiakkaana palvelumarkkinoilla¹⁸. Poliitiikan kohteeksi asetettu markkinoilla toimiva kuluttaja-kansalainen on perustavalla tavalla eriarvoisempi kuin kansalainen, jolla on universalismiin ja tasa-arvoon perustuva oikeus palveluihin. Kuluttajana toimiminen edellyttää tiedonhaun, vertailun ja kilpailuttamisen osaamista, jota on eniten korkeasti koulutetuilla ja varakkailta kansalaisilla.

Samalla kun monista palveluista on tullut liian kalliita hoivan tarvisijoille,¹⁹ on vanushoivasta tullut tuottoisaa yritystoimintaa. Voitontavoittelun lisääntyminen näkyy 2010-luvulla erityisesti vanhushoivassa, vammaisten asumispalveluissa ja lastensuojelun laitospalveluissa. Kahdenkymmenen suurimman Suomessa toimivan terveys- ja hoivayrityksen liikevaihto on yli kaksinkertaistunut viidessä vuodessa, vuoden 2013 reilusta 2 000 miljoonasta eurosta lähes 4 500 miljoonaan euroon

vuonna 2018.²⁰ Vuonna 2013 suuret yritykset tuottivat kolmanneksen asumisen sisältävistä sosiaalipalveluista. Vuonna 2017 osuus oli puolet. Jos osuutta mitataan konsernitasolla, on osuus peräti 60 prosenttia. Tämä tarkoittaa sitä, että suuret kansainvälisesti omistetut konserniyritykset vastaavat jo yli puolesta suomalaisten käyttämistä asumispalveluista, kuten vanhusten hoivakodeista ja vammaisten asumisyksiköistä.

Koska yritysten tavoitteena on tuottaa ja mielellään myös lisätä voittoa, on säästäminen työvoimakustannuksissa paras keino lisätä hoivapalveluiden kannattavuutta ja voittoa. Työvoimakustannuksia voidaan pitää mahdollisimman alhaalla halventamalla työtä, eli korvaamalla paremmin koulutettuja ja ”kalliimpia” työntekijöitä heikommin koulutetuilla hoiva-avustajilla. Toinen tapa on rekrytoida hoivatyöhön työntekijöitä, jotka ovat heikossa työmarkkina-asemassa ja joilla on vähän vaihtoehtoja ja neuvotteluvaltaa. Tällaisia työntekijöitä suomalaiset työnantajat ovat löytäneet vastikään Suomeen muuttaneiden joukosta ja kansainvälisiltä työmarkkinoilta.²¹ Hoiva-alan markkinaistamiseen liittyy näin ollen globaaleja eriarvoisuuden ulottuvuuksia.²²

Hyvinvointivaltion yhtenä keskeisenä tavoitteena on aina ollut kansalaisten suojaaminen ja turvaaminen markkinoiden epävarmuuksilta ja epäonnistumisilta. Nyt suomalainen hyvinvointivaltio on riippuvainen yksityisen voittoa tavoittelevan sektorin palveluista ja pääomasijoittajien pyrkimyksistä. Haavoittuvuuden lisääntymisestä hyvänä esimerkkinä toimivat vuoden 2019 hoivakotiskandaalit yksityisten kansainvälisesti omistettujen yritysten hoivakodeissa. Aluehallintovirastojen tekemissä tarkastuksissa paljastui, että vanhusten hoivapalveluissa on systemaattista henkilöstöpulaa: kuolleita, eläköityneitä ja fiktiivisiä työntekijöitä oli merkitty haamutyöntekijöinä tyolistoihin.²³ Lisäksi hoivatyötä

oli teetetty vartijoilla ja ruokaan oli budjetoitu niin vähän, että asukkaat olivat aliravitsemusriskissä. Osa asukkaista ei saanut riittävästi kipulääkettä.²⁴ Koska hoiva-ala on naisvaltainen, on tällaisella hoivapolitiikan radikaalilla muutoksella seuraamuksia erityisesti naisten työoloihin ja sitä kautta tasa-arvoon.²⁵ On erittäin huolestuttavaa, että kaksi viidestä suomalaisesta laitoshoidon työntekijästä ei itse haluaisi vanhana ottaa vastaan oman yksikkönsä tarjoamaa apua.²⁶

Olemme esittäneet edellä esimerkkejä muutuneesta hyvinvointivaltiosta sekä markkinaistetuista ja finanssialoitetuista vanhushpalveluista. Poliitikkojen tehtäväksi jää määrittellä missä kulkevat markkinoiden moraaliset rajat. Tarjoavatko markkinat parhaan mahdollisen hoivan ja turvan vanhuksille? Ovatko kansainväliset rahoitusmarkkinat ja niissä tapahtuva voiton tavoittelu se paikka, jolle kannattaa antaa valtaa hoivapalveluiden tulevaisuuden suhteen? Hyvinvointi on julkinen hyödyke, kannattaako siitä tehdä markkinatavaraa.

VIITTEET

- 1 Anttonen & Sipilä 2000; Anttonen & Häikiö 2012; Moberg 2017.
- 2 Anttonen & Sipilä 2000.
- 3 Kröger & Leinonen 2012; Karsio & Anttonen 2013; Lith 2018a; Lith 2018b; Porko, Heino & Eriksson 2018; Mathew Puthenparambil 2019.
- 4 Hoppania ym. 2016.
- 5 Karsio & Anttonen 2013; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.
- 6 Julkunen 2001.
- 7 Karsio & Anttonen 2013.
- 8 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009.
- 9 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011.
- 10 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.
- 11 Direktiivi 2004/18/EC.

- 12 Karsio & Anttonen 2013.
- 13 Anttonen & Karsio 2017.
- 14 Anttonen & Sipilä 2012; Komulainen 2010.
- 15 Patronen ym. 2012.
- 16 Hudson 2014.
- 17 Rautanen 2020.
- 18 Hoppania 2015; Hoppania ym. 2016.
- 19 Hannikainen 2018; Saarela 2020
- 20 Holtari & Felt 2019.
- 21 Näre 2012; Wrede & Näre 2013.
- 22 Vaittinen 2017.
- 23 Hjelt 2019.
- 24 Teittinen 2019.
- 25 Vaiva-kollektiivi 2020.
- 26 Kröger ym. 2018.

LÄHTEET

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa (2012) ”From social citizenship to active citizenship? Tensions between policies and practices in Finnish elderly care”. Teoksessa Tonkens, E., & Newman, J. (toim.) *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 67–86.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2012) Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen, *Talous & Yhteiskunta* 3/2012, 44–48. <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty32012/pdf/ty32012AnttonenSipila.pdf>

Direktiivi 2004/18/EC. Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31

- päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj>
- Hannikainen, Katri (2018) ”Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalouden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan”. *Tutkimuksesta tiiviisti* 3/2018. THL: Helsinki.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-067-9>
- Hjelt, Y. (2019) ”Näin vanhusten hoivayhtiöt pyörittivät haamuhoitajajärjestelmää – Luottamusmies: ’Kun työntekijä ei tule töihin, siinä säästetään sen palkka’”, *Yle* 5.3.2019.
<https://yle.fi/uutiset/3-10671284>.
- Holtari, S. & Felt, E. (2019) ”Terveys kasvaa miljardeja”, *Talouselämä* 30.8.2019, 29/2019, 36-41.
- Hoppania, Hanna-Kaisa (2015) *Care as a site of political struggle*. Helsinki: University of Helsinki.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1020-6>
- Hoppania, Hanna-Kaisa, Olli Karsio, Lena Näre, Antero Olakivi, Tiina Vaittinen, Liina Sointu & Minna Zechner (2016) *Hoivan arvoiset – vaiva yhteiskunnan ytimessä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hudson, Bob (2014) “Dealing with market failure: A new dilemma in UK health and social care policy?”, *Critical Social Policy*, 35(2), 281–292.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Karsio, Olli & Anttonen, Anneli (2013). “Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services”. Teoksessa Meagher, Gabrielle & Szebehely, Marta (eds.) *Marketisation in Nordic Eldercare: a Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*. Stockholm: Stockholm University, 85-125.
- Komulainen, Mikko (2010) *Ulkoistaminen kunnissa*. Acta 222. Helsinki: Suomen kuntaliitto. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8254-0>
- Kröger, Teppo, Lina Van Aerschot & Jiby Mathew Puthenparambil (2018) *Hoivatyö muutoksessa. Suomalainen vanhustyö pohjoismaisessa vertailussa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7372-8>
- Kröger, Teppo & Leinonen, Anu (2012), “Transformation by stealth: the retargeting of home care services in Finland”, *Health & Social Care in the Community* 20(3), 319-327. doi:10.1111/j.1365-2524.2011.01047.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090569>

- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1992/19920733>
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110922>
- Lith, Pekka (2018a) *Lastensuojelualan markkinat. Raportti lastensuojelun asiakkaita, palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa*. Helsinki 15. maaliskuuta 2018, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith Projektering och Analys Pekka Lith. Noudettu 18.3.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/11/raportti-lastensuojelun-asiakkaita-palveluntuottajista-ja-markkinoista-tilastojen-valossa.pdf>.
- Lith, Pekka (2018b) *Palveluasumisen markkinat Suomessa. Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palveluntuottajista ja kiinteistöistä*. Helsinki 29.10.2018, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith Projektering och Analys Pekka Lith. Noudettu 18.2.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/10/tilastollinen-selvitys-toimialan-palvelukysynnasta.pdf>.
- Mathew Puthenparambil, Jiby (2019) *Marketisation of care within the Nordic context: Private care provision for older people in Finland*. JYU Dissertations 128. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/65558>
- Moberg, Linda (2017) "Marketisation of Nordic Eldercare – Is the Model Still Universal?", *Journal of Social Policy*, 46(3), 603-621. doi:10.1017/S0047279416000830
- Näre, L. (2012a) "Hoivatyön glokaaleilla markkinoilla: Filippiiniläisten sairaanhoitajien rekrytointi Suomeen jälkikolonialistisena käytäntönä", *Sociologia*, 49(3): 206–221.
- Patronen, Mari, Tuomo Melin, Minna Tuominen-Thuesen, Eeva Juntunen, Sirpa Laaksonen & Wilhelmiina Karikko (2012) *Henkilökohtainen budjetti. Asiakaslähtöinen toimintamalli omaishoidossa*. Helsinki: KL-kustannus.
<https://media.sitra.fi/2017/02/23232444/sitra298.pdf>
- Porko, Petta & Heino, Tarja & Eriksson Pia (2018) *Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä*, Työpäperi 21/2018. Helsinki: THL. Noudettu 18.3.2020.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-131-7>
- Rautanen, Päivi (2020) "Uuden hoivakodin haltuunotto meni Alavudella vuosi sitten täysin pieleen – nyt täyskaaoksesta on kuljettu kohti tasaista arkea". *Yle uutiset* 18.1.2020.
<https://yle.fi/uutiset/3-11163151>
- Saarela, Tiina (2020) *Asiakasmaksut aiheuttavat ahdinkoa. Raportti kyselystä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista johtuvasta taloudellisesta ahdingosta paljon palveluja käyttävien arjessa*. Helsinki: Suomen köyhyyden vastainen verkosto EAPN-Fin.
<http://www.eapn.fi/wp-content/uploads/2020/05/Asiakasmaksut-aiheuttavat-ahdinkoa.pdf>

Sosiaalihuoltolaki 710/1982
[https://www.finlex.fi/fi/laki/
alkup/1982/19820710](https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1982/19820710)

Teittinen, P. (2019) ”Avi keskeyttää osittain Pihlajalinnan hoivakodin toiminnan: Päteviä hoitajia puuttuu, lääkehoito hyvin sekavaa, hoivatyötä tekemässä jopa vartijat”. *Helsingin Sanomat*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-200006301642.html>

Työ- ja elinkeinoministeriö 2015
Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuudennäkymät 2015, TEM:n raportteja 2015:3. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Vaittinen, Tiina (2017) *The global biopolitical economy of needs. Transnational Entanglements between Ageing Finland and the Global Nurse Reserve of the Philippines*. Tampere: Tapri. [https://urn.fi/
URN:ISBN:978-952-03-0505-5](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0505-5)

Vaiva-kollektiivi (Karsio, Olli, Näre, Lena, Olakivi, Antero, Sointu, Liina & Zechner Minna) (2020) ’Vanhuus, vaiva ja tasa-arvo’. Teoksessa Johanna Kantola, Paula Koskinen Sandberg ja Hanna Ylöstalo (toim.) *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia*, Helsinki: Gaudeamus, 227–242.

Wrede, S. & Näre, L. (2013) ”Glocalising care in the Nordic countries”, *Nordic Journal of Migration Research*, 3(2): 57–62.

5

Enemmän hyvinvointia, vähemmän voittoa

THOMAS ENGHAUSEN

Hyvinvointialan voitontavoittelun torjuminen Tanskassa ehkäisee myös julkisten varojen väärinkäyttöä sosiaalialalla (mm. asumisyksiköissä ja erityisopetuksessa) ja voittoa tuottavassa varhaiskasvatuksessa.

Maassa on juuri (lokakuussa 2021) päästy poliittiseen sopimukseen voitontavoittelun kieltämisestä varhaiskasvatustoiminnassa, ja vuonna 2019 hallitus allekirjoitti poliittisen aiesopimuksen, jotta vastaavan kiellon mahdollisuuksia selvitetäisiin myös sosiaalihuollossa. Tanskan julkisten alojen ammattiliitto FOA:ssa olemme osallistuneet aktiivisesti selvitystyöhön, ja aiomme jatkaa taistelua voitontavoittelua ja ahneutta vastaan myös tulevaisuudessa.

TAUSTALLA KONSENSUS ULKOISTAMISESTA JA VALINNANVAPAUSTE

Tanskassa tärkeimmillä hyvinvointialueilla on paljon yksityistä sopimustoimintaa. Kunnat maksavat toiminta- ja rakennusmäärärahoistaan yksityisille palveluntoimittajille vuosittain yli 100 miljardia Tanskan kruu-

nua (13,4 mrd euroa) ja hyvinvointialueet yli 40 miljardia (5,4 mrd euroa). Yli kolmannes julkishallinnon budjetista menee yksityisten palveluntarjoajien ostopalveluihin.

Huomattava osuus hankintamiljardeista menee yksityisille toimijoille, joille maksetaan vanhustenhoidosta, terveydenhuollosta, siivouksesta, pelastuspalveluista, jätehuollosta, teiden ja puistojen ylläpidosta, varhaiskasvatuksesta ja sosiaalipalveluista.

Yksityisen sektorin osuus vanhustenhuollossa on kasvanut viimeisen 20 vuoden aikana. Osittain syynä on kansalaisten lisääntynyt valinnanvapaus. Sosiaalihuollossa puolestaan on pitkät perinteet yksityisten ja usein voittoa tavoittelemattomien palvelujen perustamisesta. Vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä siirtyi vuoden 2007 kuntauudistuksen myötä kunnille, ja siitä lähtien yksityisten palvelujen kysyntä on kasvanut ja kaupallisia yrityksiä on syntynyt lisää.

Varhaiskasvatuksen palveluja tarjoavista toimijoista vain hyvin pieni osa on kaupallisia, mutta sitä vastoin alalla on pitkään toiminut riippumattomia sopimustoimijoita. Sopimus sitoo palveluntarjoajaa taloudellisesti ja hal-

linnollisesti, mutta jättää silti tilaa itsenäiselle yritystoiminnalle ja päätöksenteolle. Vastavasti voittoa tavoittelemattomat riippumattomat, yksityiset vapaakoulut (*selvejende friskoler*)¹ ja vastaavat ovat jo pitkään olleet vaihtoehto kunnallisille kouluille. Koulusektorilla on tällä hetkellä voimassa lainsäädäntö, joka estää voitontavoittelun, ks. jäljempänä viittaukset riippumattomuuteen yritysmuotona.

Mahdollisuus säilyttää yksityiset palveluntarjoajat tärkeimmillä hyvinvointialoilla on tähän asti saanut laajaa poliittista kannatusta. Tämä koskee myös vanhustenhuoltoa ja sosiaalipalveluja siitäkin huolimatta, että molemmilla aloilla on ilmeisiä ongelmia. Viime vuosina on kuitenkin tehty aloitteita yksityisiä toimijoita koskevan sääntelyn tiukentamiseksi:

Vuonna 2017 vanhustenhuollon osalta päästiin laajaan poliittiseen sopimukseen yksityisiä toimijoita koskevien vaatimusten tiukentamisesta konkurssien määrän rajoittamiseksi.²

Sosiaalihuollossa tulivat vuonna 2014 voimaan uudet määräykset, joiden myötä yksityisten toimijoiden valvonta siirrettiin jokaisella viidellä alueella sijaintikunnasta erityiseen ”valvontakuntaan”.³

Julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvien tapauksen vuoksi on esitetty toiveita, että sosiaalihuollon yksityisten hoivakeskusten valvontaa tiukennettaisiin entisestään. Tätä ei ole kuitenkaan vielä toteutettu, sillä neuvottelut kariutuivat syksyllä 2018.⁴

HALLITUSPOHJAN MUUTOS

Tanskan hallitus vaihtui vuonna 2019. Porvarihallituksen tilalle tuli sosiaalidemokraattinen hallitus. Hallituksen vaihtumiseen päättyi

myös julkisen sektorin ja yksityisten yritysten välistä työnjakoa koskeva yksimielisyys.

Hallituksen ja sen tukipuolueiden välisessä ”yhteisymmärrysasiakirjassa” keskitytään nyt kokonaan uudella tavalla hyvinvointialojen voitontavoitteluun. Osapuolet aikovat ”selvittää, miten parhaiten voidaan varmistaa, että yksityiset varhaiskasvatustoimijat ja asumis- ja vastaanottoyksiköt eivät tuota voittoa, esimerkiksi itsenäisiin ja yksityisiin kouluihin sovellettavan mallin mukaisesti.”⁵

Joulukuussa 2020 hallitus ja sen tukipuolueet pääsivät poliittiseen sopimukseen voitontavoittelun kieltämisestä varhaiskasvatuksessa. Sopimuksessa esitetään muun muassa, että uusien yksityisten toimijoiden on oltava riippumattomia.⁶

Hallituksen ja sen tukipuolueiden väliset sopimukset perustuvat suurelta osin FOA:n pyrkimykseen tuoda nämä asiat poliittiseen keskusteluun.

FOA:N TYÖ HYVINVOINTIALAN VOITONTAVOITTELUA VASTAAN

Vuonna 2018 FOA:n hallitus laati esityksen hyvinvointialan voitontavoittelun sääntelemisestä.

Ennen esityksen laatimista FOA:n hallitus oli selvittänyt, mitä ongelmia syntyy, kun yksityiset yritykset saavat voittoa hyvinvointialan toiminnasta. Hallitus esitteli konkreettisten ehdotusten lisäksi kokemuksia Ruotsista sekä kampanjoita Norjasta ja Ruotsista.

FOA:n esitys Tanskassa toteutettavasta sääntelystä perustui kolmeen periaatteeeseen, jotka pohjautuivat sekä tanskalaisiin että pohjoismaisiin analyyseihin ja käytännön kokemuksiin:

- Hyvinvointipalvelujen tarjoajien sertifiointin periaate
- Yritystyyppin periaate (*selveje*, riippumattomuus)
- Liikevoiton sääntelyn periaate

Vuonna 2018 konsultointi- ja tilintarkastusyri-tyks BDO laati FOA:n esityksen pohjaksi rapor- tin, joka käsitteli mahdollisuuksia säännellä hyvinvointitoiminnan voitontavoittelua näiden kolmen periaatteen pohjalta. Raportissa BDO kuvasi, miten sääntely luodaan, millaisia kokemuksia eri aloilta on jo nyt ja mitä estei- tä on mahdollisesti poistettava, jotta sääntely olisi mahdollista. Yhteenvetona BDO totesi , että sääntely on mahdollista ja että se ”aut- taa lisäämään avoimuutta hyvinvointialoilla yksityisten toimittajien liiketoiminnassa”.⁷

Vuonna 2018 FOA käynnisti hyvinvointialan voitontavoittelua torjuvat koordinoitujen toimet keskittyen erityisesti sosiaalihuollossa esiin- tynysiin – ja edelleen esiintyviin – ongelmiin.

Vuosina 2018, 2019 ja 2020 työ johti siihen, että ongelmat saivat paljon huomiota kansalli- sissa tiedotusvälineissä, jotka toivat yksittäis- tapauksia esille myös omasta aloitteestaan.

Yksi monista toiminnan myötä paljastuneista tapauksista on konserninkaltainen yritysryväs Søbæk, joka tarjoaa palveluja ensisijaisesti haavoittuvassa asemassa oleville lapsille ja nuorille. Søbæk on laskuttanut kunnilta vuo- sittain yli 125 miljoonaa Tanskan kruunua.

Keskustelu hyvinvointipalvelujen voitontavoit- telusta käynnistyi toden teolla, kun Søbæk- konserni myytiin kaikissa Pohjoismaissa toimivan ruotsalaisomisteisen hyvinvointi- konserni Team Olivian tanskalaiselle tytär- yhtiölle Olivia Danmarkille. Team Olivian omistaa pääomasijoitusyhtiö Procuritas, jolla on toimipisteet Tukholmassa, Sveitsissä ja Kanaalisaarilla.

Søbækin ainoa omistaja ja johtaja myi yri- tyksen Olivia Danmarkille yhteensä noin 138 miljoonalla Tanskan kruunulla. Myyntiä edeltäneiden viiden vuoden aikana Søbæk oli tuottanut voittoa yli 20 miljoonaa Tanskan kruunua ja kerryttänyt huomattavia tuotto- ja myymällä palveluja muille konsernin yri- tyksille.

Yrityskaupan jälkeenkin Søbækin käyttämät rakennukset omistaa Søbækin aiemman omis- tajan omistuksessa oleva holdingyhtiö Bakke- finans. Sen vuotuinen nettoliikevoitto vuok- ratuloista on edelleen 10 miljoonaa Tanskan kruunua.

Sosiaalihuoltoalan kokonaiskuvassa on havait- tavissa ilmiö, josta Søbæk on hyvä esimerkki. Yksiköt, joiden pitäisi olla itsenäisiä ja riip- pumattomia vaihtoehtoja lasten, nuorten ja aikuisten julkisille hoiva- ja hoitopaikoille, kehittyvät monissa tapauksissa konserneiksi. Omistajat harjoittavat myös muuta liiketoi- mintaa, joka palvelee hoito- tai hoivayksiköitä, kuten vuokraavat rakennuksia tai harjoittavat vuokratyö- tai konsulttitoimintaa. Tai kuten joissakin tapauksissa, järjestävät asukkaille matkoja oman matkatoimistonsa kautta. On- gelmana on se, että useimmat tämäntyyppiset voittoa tavoittelevat yritykset eivät ole tällä hetkellä lainvastaisia.⁸

ESIKUVANA VAPAAKOULUMALLI

Sosiaalihuollon voitontavoittelun vastustamisen lisäksi FOA on auttanut käynnistämään niin sanotun vapaakoulun mallin, jonka tavoitteena on poistaa voitontavoittelu hyvinvointitoiminnasta.

FOA esittää mallissa *ensinnäkin*, että yksityisten asumisyksiköiden tulisi olla *selveje*-periaatteen mukaan riippumattomia. Riippumattomat yksiköt eivät tuota voittoa omistajilleen. Toiminnasta kertyvä ylijäämä jää yritykseen ja hyödyttää siten ydinliiketoimintaa. Näin siis riippumatta siitä, onko yksiköllä sopimus kunnan kanssa vai ei.

Toiseksi FOA esittää, että toimintasopimuksissa ja muissa laskutusmalleissa (*selveje*-riippumattomat hoivakodit, sosiaalihuoltolaitokset ja päiväkodit) edellytetään omavaraisuutta ja että tämä periaate toteutetaan tehostetun talousvalvonnan avulla. Tämä tarkoittaa, että vanhusta, lasta tai käyttäjää kohden veloitettavan hinnan on perustuttava todellisiin kustannuksiin, keskitetysti vahvistettuihin tariffeihin tai keskikustannuksiin.

Kolmanneksi FOA esittää lisäsääntelyä, joka käytännössä tekee voittojen siirtämisen yrityksestä siirtohinnoittelun, bonusjärjestelmien ja vastaavien avulla mahdottomaksi. Näitä sääntelyjä puoltavat nimenomaan vapaakouluista saadut kokemukset.

Tanskassa on varsin hyviä kokemuksia tällaisesta voitontavoittelun sääntelystä opetustoiminnassa. Sääntelystä huolimatta vapaakoulujen ja julkisten efterskole-sisäoppilaitosten tarjonta on suurta. Toisin sanoen vaikka koulujen rahoitusta ja hallintoa säännellään tiukasti, koulut ovat erittäin innovatiivisia.

HYVINVOINTIALAN VOITONTAVOITTELUA TORJUVA TYÖ JATKUU

Taistelu hyvinvointialan voitontavoittelua vastaan on ollut pitkä ja vaivalloinen, eikä se ole läheskään ohi.

Rintamamme on kohdannut myös vastustusta. Etenkin varhaiskasvatusta koskevan päätöksen ja hallituksen lastenhoitouudistuksen myötä yksityiset etujärjestöt ja sidosryhmät ovat käynnistäneet massiivisen kampanjan FOA:n ja poliittisten vasemmistopuolueiden ehdotuksia vastaan.

Kampanjassa yksityiset sidosryhmät ovat pyrkineet viestittämään, että ”puhtaasti ideologisen ristiretkemme” seuraukset kansalaisille ovat merkittävät. Tosiasia on kuitenkin se, että huolimatta yksityisten palvelujen suhteellisen suuresta osuudesta sekä varhaiskasvatuksessa että sosiaalihuollon palveluissa, valtaosaa yksityisistä palveluista tarjoavat jo nyt voittoa tavoittelemattomat, riippumattomat toimijat. Noin 60 000:sta sosiaalihuollon asiakaspaikasta vain noin 3 000 eli 5 prosenttia voi ”kadota”, jos voitontavoittelun estävä sääntely otetaan käyttöön. Näin siitä huolimatta, että noin 43 prosenttia toimijoista on yksityisiä yrityksiä (selvitys paikkojen määrästä 2017, Tanskan sosiaalihuolto). Menetyshän alaisista asiakaspaikoista kaikki tuskin kuitenkaan katoavat. Monet niistä voidaan siirtää riippumattomaan omistukseen tai julkiselle sektorille. Se, kuinka monta asiakaspaikkaa todellisuudessa menetetään, riippuu muun muassa siirtymäjärjestelyistä.

Varhaiskasvatusalalla, jolla pian tulee voimaan uusi lainsäädäntö, osuus on vielä huomattavasti pienempi, todennäköisesti alle prosentin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että toiminta avattiin yksityisille voittoa ta-

voitteleville toimijoille kokonaan vasta vuonna 2005 (lainsäädäntö koskien yksityistä varhaiskasvatustoimintaa – ”Raha seuraa lasta”). Samaan aikaan useimmat uudet toimijat ovat joko yksityisten, riippumattomien koulujen tai lasten vanhemmista koostuvien ryhmien perustamia riippumattomia toimijoita.

FOA:n näkemys on edelleen, että sääntelyä on tärkeää kehittää useista syistä. Ensinnäkin se voi poistaa markkinoilta räikeimmät voittoa tavoittelevat yritykset ja niiden aiheuttamat ongelmat. Toiseksi se voi tehdä lopun alkavasta keskittämisestä ja kaupallistamisesta, jota on toistaiseksi nähty erityisesti sosiaalihuollon alalla. Hyvinvointialan suuret toimijat, kuten Team Olivia ja uusin tulokas Altiden (Ambea-konsernin tanskalainen yhtiö), joka on ostanut Pohjois-Jyllannissa sijaitsevan Ekko-säätiön, pyrkivät mukaan toimintaan, sillä ne ovat tunnistanee mahdollisuuden kerryttää omistajilleen suuria voittoja. Nämä voitot voitaisiin käyttää paremman hyvinvoinnin tuottamiseen.

FOA:lle seuraava luonteva askel olisi ottaa vanhustenhuollon sääntely tarkempaan syy-

niin. Erityisen huolestuttavaa on yksityisen sektorin toimijoiden osuuden kasvu hoivakotialalla. Moni asia viittaa siihen, että tästä osa-alueesta on tulossa kiinnostava markkina-alue myös sijoittajille ja pääomasijoitusyrityksille. Ensimmäinen esimerkki pääomasijoitusyrityksen tekemästä yrityskaupasta on jo nähty, nimittäin hiljattain rakennettu riippumaton hoivakoti Frederikssundissa. Tälläkin osa-alueella olisi tärkeää välttää suuriin voittoihin ja kaupallistamiseen tähtäävää suuntausta. Se on uhka solidaarisuuteen perustuvaa hyvinvointiyhteiskuntaamme kohtaan.⁹

FOA:lle asia on selvä: vastustamme hyvinvointialan voitontavoittelua ja puolustamme solidaarisuuteen perustuvaa hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa hyvinvointi on kaikille yhteisesti kuuluva asia. Emme halua vaarantaa yhteiskuntamalliamme, jotta muutamat yritysten omistajat voivat hyötyä julkisista hyvinvointipalveluista. Kokemus on osoittanut, että tällainen markkinoistuminen johtaa vain huonoihin, kalliisiin ja yhteiskunnallisesti vääristyneisiin ratkaisuihin.

FOA:N HYVINVOINTIALAN VOITONTAVOITTELUA TORJUVAN TYÖN SAAVUTUKSET

2015: FOA:n sihteeristö vierailee Ruotsissa hankkimassa tietoa hyvinvointialan voitontavoittelua koskevasta työryhmätyöstä ja vaihtaakseen kokemuksia ulkoistamisesta organisaatioiden ja tutkijoiden kanssa. Vierailulla keskustellaan myös kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

2016: FOA:n tuolloinen puheenjohtaja esittää ajatuksia aiheesta ”Ei voitontavoittelua hyvinvointialan toiminnassa”.

FOA pohtii riippumattomuutta hallintomuotona ja muita vaihtoehtoja perinteiselle ulkoistamiselle.

Vanhustenhuollon konkurssit luovat vastapainetta hallituksen ja etujärjestöjen pyrkimyksille lisätä ulkoistamista.

Poliittinen yhteisymmärrys vanhustenhuollon määräysten tiukentamisesta saavutetaan, mutta yksityiset yritykset hyväksytään alalla edelleen laajalti.

2017: FOA:n hallitukselle esitellään kokemuksia hyvinvointialan voitontavoittelusta muissa Pohjoismaissa, ja vierailijoita saadaan Ruotsista ja Norjasta. Kokemuksia vaihdellaan kampanjoista, analyyseistä ja muusta.

Ensimmäiset lehtijutut (Søbæk-konsernin myynti Olivia Danmark A/S:lle).

FOA tilaa analyysin yksityisten sosiaalipalveluyritysten taloudesta ja yksityisten hyvinvointipalveluntarjoajien sääntelyn eri malleista.

Keskusteluja ja haastatteluja muiden sidosryhmien edustajien kanssa muun muassa vapaakoulumallista (vaatimus riippumattomista, itsehallinnollisista oppilaitoksista). Materiaalinvaihtoa Yhteinäisyyslistan ja Sosialistisen kansanpuolueen kanssa.

2018: ”Voitontavoittelu hyvinvointialalla” -hanke, jossa muun muassa kerätään järjestelmällisesti kokemuksia sosiaalihuollon alalta. Lisäresursseja osoitetaan muun muassa tutkivaan journalismiin toukokuusta 2018 lähtien. Tanskan yleisradioyhtiö Danmarks Radio alkaa itse tutkia tapauksia (eri puolilla maata toimivien yksityisten yritysten laiminlyöntejä esitellään kansallisissa uutismedioissa. Talous on näissä jutuissa toissijainen asia).

Yhteistyötä mm. Oxfamin/IBIS:n kanssa oikeudenmukaiseen verotukseen ja oikeudenmukaisen verotuksen kunnalliseen peruskirjaan liittyen. Taustaideana on, että yrityksen näkyvä voitto on vain jäävuoren huippu.

Yhtenäisyyslista esittelee oman, hyvinvointialan voitontavoittelua vastustavan esityksensä.

2019: Parlamenttivaalit ja hallituksen vaihtuminen. Hallituksen (Sosiaalidemokraatit) ja sen tukipuolueiden (Yhtenäisyyslista, Sosialistinen kansanpuolue ja Radikaali Venstre) välisessä ”yhteisymmärrysasiakirjassa” korostetaan tarvetta lopettaa hyvinvoinnista hyötyminen muun muassa laajentamalla ”vapaakoulun mallia” sosiaalihuollon ja varhaiskasvatuksen aloille.

FOA aloittaa poliittisen vuoropuhelun hallituksen (sosiaaliministeri, elinkeinoministeri ja muut) sekä kaikkien kansankäräjien sosiaalipoliittisten valiokuntien puheenjohtajien kanssa. Yhteisymmärrysasiakirjan tueksi laaditaan yhteinen keskusteluasiakirja yhteistyössä muiden ammatti- ja kuttajajärjestöjen kanssa.

2020: *Ekstrabladet*-lehdessä julkaistaan useita artikkeleja muun muassa Søbæk-konsernista. Lehti saa käyttöönsä muun muassa henkilökohtaiset taloustiedot, joita FOA ei saanut käyttöönsä vuonna 2017. *Ekstrabladet* käyttää juttunsa otsikossa sanaa ”lastenkotiparonit”. Sosiaali- ja sisäministeri kertoo, että hänellä ”menivät kahvit väärään kurkkuun”.

Kunnissa keskitytään entistä enemmän vapaan mallin hoivakoteihin. FOA julkaisee paikallisen keskustelun tueksi kriittisen ohjeistuksen, joka käsittelee erityisesti itenäisten hoivakotien ostoa ja myyntiä muun muassa pääomasijoitusyhtiöille. Seurauksena on paikallista keskustelua ja kritiikkiä lehdistössä.

Tanskan teollisuusalan työnantajaliitto Dansk Industri (DI) ja Tanskan kauppa-kamari Dansk Erhverv (DE) ovat hyvin aktiivisia lehdistössä sekä paikallisesti että kansallisesti ja tekevät aktiivista lobbaustyötä kansankäräjillä. Yksityiset toimijat osallistuvat myös hyvin aktiivisesti keskus-

teluun sekä varhaiskasvatuksen että sosiaalihuollon kysymyksistä ja jossakin määrin myös vapaan mallin hoivakodeista vanhus-tenhuollossa.

FOA käynnistää yhteistyön Selveje Danmar-kin ja muiden ammattiyhdistysten kanssa riippumattomien toimijoiden ja julkisen sektorin välisen vuorovaikutuksen periaatteiden kehittämiseksi. Periaatteissa otetaan huomioon Norjan ja Ruotsin hankkeet ja näkökohdat, mukaan lukien norjalaisen hyvinvointialan voitontavoittelua selvittäneen työryhmän työ.

Varhaiskasvatusalan rahoituslakia koskevan osittaisen sopimuksen yhteydessä sovitaan voitontavoittelun kieltämisestä alalla sekä muista yksityisten palveluntarjoajien palkka- ja työehtoja koskevista vaatimuksista.

2021: Varhaiskasvatusta koskevan rahoituslakisopimuksen täytäntöönpano on edelleen kesken. Neuvotteluja voitontavoittelun kieltämisestä sosiaalihuoltoalalla ei vielä ole saatu päätökseen. Vapaan mallin hoivakotien määrä kasvaa jatkuvasti.

VIITTEET

1 Tanskan kielen käsite *selveje* käsittää ajatuksen voittoa tavoittelemattomasta instituutiosta, joka omistaa itse itsensä. Intstituutiolla ei toisin sanoen ole ulkopuolisia omistajia, mutta oma päätösorganisaationsa, joka päättää hallinnosta ja tavoitteista. Lue lisää riippumattomuusmallista: Malene Thøgersen, *Selvejende institutioner i Danmark. Institutionernes udvikling, udbredelse og karakter på udvalgte samfundsområder*, 01:2013 Arbejdsnotat Netværk for forskning i Civilsamfund og Frivillighed. Aalborg: Aalborg universitet. https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/cifri_publicationer/selvejende_institutioner_-_01_2013_1.pdf (sisältää muun muassa viittauksia lainsäädäntöön ja muihin analyysiin).

2 *Politisk aftale om forebyggelse af konkurser*, 5.10.2017. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/politisk-aftale-skal-forebygge-at-private-hjemmeplejefirmaer-gaar-konkurs/>

3 *Socialtilsynet*, Kommunernes Landsforening KL, <https://www.kl.dk/social/retssikkerhed/socialtilsynet>

4 "Forhandlinger om et stærkere socialtilsyn er strandet", DR 29.10.2018. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/forhandlinger-om-et-staerkere-socialtilsyn-er-strandet>

5 *Retfærdig retning for Danmark*, Politisk forståelse

mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten 25.7.2019. https://legacy.altinget.dk/misc/Retfærdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_ENDELIG.pdf

6 *Aftale mellem regeringen og Radikale venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet om minimumsnormeringer*, 5.12.2020. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2020/dec/201206-ny-aftale-sikkerer-minimumsnormeringer-et-styrket-tilsyn-og-mere-uddannet-paedagogisk-personale>

7 Raportti on saatavilla FOA:lta pyydettäessä.

8 "Danske opholdssteder solgt til udlandet: Børn og unge må ikke blive handelsvarer", DR 12.9.2017. <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/sjaelland/danske-opholdssteder-solgt-til-udlandet-boern-og-unge-maa-ikke-blive>; "Tilsyn om millionforretning: Unge mistrives", *Ekstra Bladet* 17.5.2020, <https://ekstrabladet.dk/dagsorden/tilsyn-om-millionforretning-unge-mistrives/8119264>; "Tema: Profit på velfærd", *Fagbladet FOA* 28.5.2018, <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2018/05/28/Profit-paa-velfaerd>

9 "Fripølejem drives videre af Attendo", *Sjællandske Nyheder* 27.8.2020, <https://www.sn.dk/art2078135/frederikssund-kommune/fripølejem-drives-videre-af-attendo/>

Köyhyys ja sen arvioidut kustannukset yhteiskunnalle – yhteenveto Islannin parlamentille toimitetusta raportista

ARNAR NÚMI SIGURÐARSON, HALLDÓR S. GUÐMUNDSSON, HERDÍS STEINGRÍMSDÓTTIR, KOLBEINN H. STEFÁNSSON JA KJARTAN ÓLAFSSON

JOHDANTO

Köyhyys ja siihen liittyvät yhteiskunnalliset kustannukset ovat ajankohtainen ongelma ympäri maailman. Islanti ei ole tästä mikään poikkeus, vaikka maassa on kattava sosiaaliturvajärjestelmä. Köyhyyden, eriarvoisuuden ja niihin liittyvien yhteiskunnallisten kustannusten torjuminen on jatkuva haaste hyvinvointiyhteiskunnalle, ja tälläkin hetkellä osalla islantilaisista on vaikeuksia tulla toimeen taloudellisesti.

Toukokuussa 2023 julkaistiin Islannin parlamentin Alþingin pyynnöstä laadittu selvitys ”Köyhyys ja sen arvioidut kustannukset yhteiskunnalle” (”Fátækt og áætlaður samfélaglegur kostnaður”). Selvityksen olivat laatineet Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímisdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson ja

Kjartan Ólafsson, ja se toimitettiin pääministerille. Selvityksen tarkoituksena oli saada yleiskuva Islannissa esiintyvän köyhyyden syistä ja seurauksista ja arvioida sen yhteiskunnallisia ja sosiaalisia kustannuksia.

Selvityspyynnön ja selvitykseen liittyvän työn taustalla ovat YK:n kestävä kehityksen tavoitteet, joista ensimmäisenä mainitaan köyhyyden poistaminen. Tavoitteet on asetettu vuosille 2016–2030, ja Islanti on sitoutunut toteuttamaan niitä sekä kotimaassa että kansainvälisesti.

Kestävä kehityksen tavoitteet on huomioitu sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristökysymyksiä koskevassa politiikassa. Erityises-



ti on keskitytty rakentamaan turvallista ja tasa-arvoista yhteiskuntaa, jossa ei ole sijaa pelolle ja väkivallalle. Köyhyyden yhteiskunnalliset kustannukset ja köyhyyden poistamiseen tähtäävät toimet ovat erottamaton osa kestäväen kehityksen tavoitteisiin liittyvää politiikkaa ja työtä.

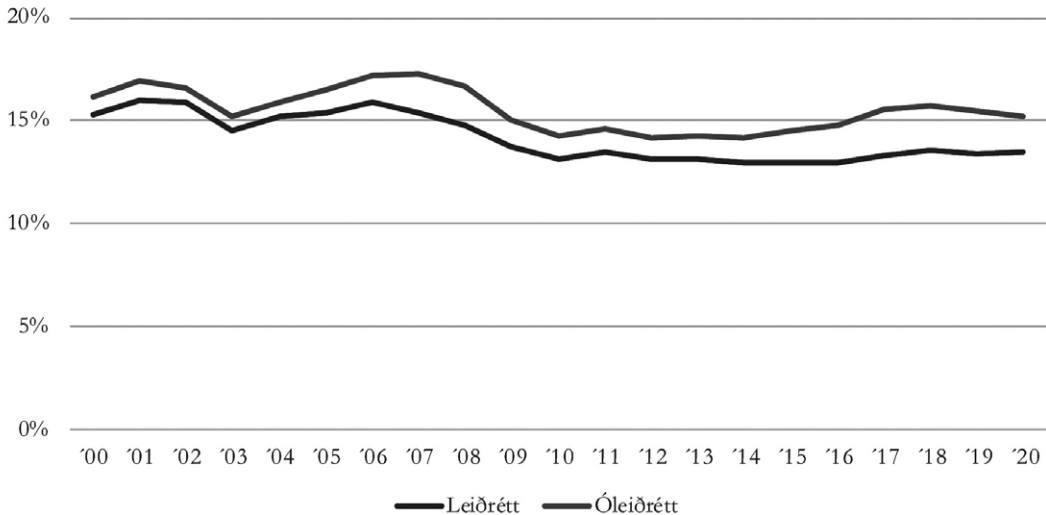
Selvityksessä pyritään määrittelemään tarkemmin, missä päin Islantia köyhyyttä esiintyy, millaista se on ja millaisia kustannuksia siitä on yhteiskunnalle. Selvityksestä käy ilmi, miten köyhyys on kehittynyt, mitkä ryhmät ovat sille altteimpia ja miten Islannissa esiintyvää köyhyyttä voisi jatkossa torjua.

Tiivistetysti selvityksen tulokset osoittavat, että köyhyys on hieman vähentynyt Islannissa viimeisten 20 vuoden aikana. Vuonna 2000 15,3 prosenttia islantilaisista oli pienituloisia, mutta nyt pienituloisten osuus on laskenut 13,5 prosenttiin. Selvityksestä käy ilmi, että köyhyyden yhteiskunnalliset kustannukset liittyvät esimerkiksi terveyteen, rikollisuu-

teen ja tuottavuuteen. Tärkeimpänä johtopäätöksenä todetaan, että lasten köyhyyteen kohdistuvat toimet ovat pitkällä aikavälillä tehokkain tapa vähentää köyhyyttä. Seuraavaksi pyrimme antamaan lyhyen yleiskatsauksen selvityksen tuloksista.

TULOKSET

Tämä tutkimus perustuu Islannin tilastokeskuksen (Hágstofa Íslands) rekisteritietoihin, ja sen tarkoituksena on selvittää köyhyyden esiintymistä Islannissa vuosina 2000–2020. Analyysiosiossa tarkastellaan Islannin tilastokeskuksen eri tietoja, jotka koskevat perheitä, siviilisäätyä, syntyperää, asuinpaikkaa, ikää, koulutusta ja tuloja. Tavoitteena on luoda kokonaiskuva kaikista Islannin väestörekisterissä olevista henkilöistä kunkin vuoden lopussa.



Kuva 1: Pienituloisten arvioitu määrä Islannissa vuonna 2000 oli 15,3 % ja vuonna 2020 13,5 % (tummempi viiva – korjattu tilasto), kun huomioidaan ne henkilöt, jotka lisättiin aineistoon ja poistettiin aineistosta kunkin vuoden osalta (vaaleampi viiva – korjaamaton tilasto).

Selvityksessä käytetään suhteellisen köyhyyden käsitettä, joka perustuu yhteiskunnan mediaanitulon perusteella määriteltyyn köyhyysrajaan. Pienituloisuuden raja määritellään tulojen perusteella, jotka on jaettu tukkymmenyksiin. Pienituloisuuden rajaksi on määritelty tulotaso, joka jää 60 prosenttiin mediaanitulosta. On lisättävä, että tämä ei kaikissa tapauksissa ole kiistaton mittari. Syy on se, että välttämättömän toimeentulon käsite on suhteellinen ja eri henkilöt tarvitsevat eri asioita tullaan toimeen. Tähän vaikuttavat esimerkiksi ympäröivä yhteiskunta sekä yksilölliset tekijät, kuten työtilanne ja terveydentila. Tulotiedot tarjoavat yhden näkökulman, kulutustiedot toisen, tiedot menoista kolmannen, esimerkiksi ostovoima neljännen ja omaisuuden ja velkojen suhde viidennen.

KÖYHYDEN JAKAUTUMINEN

Selvityksen mukaan Islannin kolme köyhintä ihmisryhmää ovat yksinhuoltajat, vammaiset ja maahanmuuttajat. Eläkeläisten pienituloisuusaste on laskenut merkittävästi vuosien 2000–2021 aikana. Alla on esitetty tiivistetysti selvityksen analyysiosion tulokset, joissa tarkastellaan viiden yhteiskuntaryhmän tilannetta.

LAPSET

Lasten köyhyys on huomattava ongelma, sillä arvioiden mukaan vuonna 2020 kaikista islantilaisista pienituloisia oli 13,5 %, joista lapsia oli noin 19,6 % eli yli 9 000 henkilöä. Jo siksi toimenpiteet lasten köyhyyden vähentämiseksi ovat tärkeitä, mutta lisäksi ne tuottavat muihin yhteiskuntaryhmiin verrattuna todennäköisimmin yhteiskunnallisia hyötyjä pitkällä aikavälillä. Lasten osuus pie-

nituloisista on kuitenkin pienentynyt aikuisten osuuteen verrattuna. Pienituloisuuden lisääntyminen 18–24- ja 25–34-vuotiaiden ikäryhmissä vuosina 2000–2020 on erityisen huolestuttavaa, koska se korreloi lasten osuuden kanssa samalla aikavälillä. On kuitenkin todennäköistä, että opiskelijaprosentin yliarviointi aiheuttaa tässä yhteydessä tilastojen vääristymistä.

MAAHANMUUTTAJAT

Pienituloisten osuutta maahanmuuttajista on vaikea arvioida, mutta kun maahan- ja maastamuutto otetaan huomioon, pienituloisten osuus ihmisryhmässä on laskenut 15,2 prosentista 13,5 prosenttiin (ks. kuva 1). Köyhyyttä koskevissa päätöksissä on tärkeää ottaa huomioon tämän ryhmän liikkuvuus ja vaihtuvuus. Vain vähän aikaa maassa asuvat maahanmuuttajat lasketaan todennäköisesti pienituloisiksi riippumatta heidän todellisista tuloistaan, sillä heistä ei ole saatavilla tulotietoja kokonaiselta kalenterivuodelta.

OPISKELIJAT

Opiskelijoiden tulot voivat vääristää Islannin köyhyyden kokonaiskuva, koska Islannin tilastokeskus ei laske opintolainaa ja opintotukea tuloksi. Tämä vaikuttaa arvioihin opiskelijoiden ja ylipäänsä islantilaisten pienituloisuudesta. Vuonna 2020 pienituloisten korkeakouluopiskelijoiden osuus opiskelijoista oli 22,2 %, kun se vuonna 2000 oli 26,7 %. Myös opiskelijoiden määrä on kasvanut huomattavasti tarkastelujakson aikana. Jos oletetaan, että kaikilla pienituloisiksi laskettavilla korkeakouluopiskelijoilla on opintolainaa, joka nostaa heidät pienituloisuuden rajan yläpuolelle, opiskelijoiden pienituloisuus-

aste laskee 15,3 prosentista 14,3 prosenttiin vuoden 2000 osalta ja 13,5 prosentista 12,1 prosenttiin vuoden 2020 osalta. Tarkemmat tiedot opintolainoista, opintotuesta ja muista tuloista ovat tarpeen, jotta ryhmän tilanteesta saadaan realistisempi kuva.

ELÄKELÄISET

Eläkeläisten tilanne on parantunut muihin yhteiskuntaryhmiin verrattuna, ja vuonna 2020 vain 6 prosenttia ikääntyneistä oli pienituloisia. Vuoden 2008 talousromahdus vaikutti ikääntyneisiin monella tapaa, ja esimerkiksi monet eläkeläiset palasivat romahduksen jälkeen työelämään. Tänä päivänä yli 67-vuotiaat pienituloiset ovat yleensä olleet pienituloisia jo pitkään ennen eläkeikää, jolloin myös heidän eläkkeensä on jäänyt pieneksi.

YKSINHUOLTAJAT

Yksinhuoltajat jäävät muita perhetyyppejä todennäköisemmin pienituloisiksi. Vuosina 2000–2020 yksinhuoltajien osuus pienituloisista on kuitenkin huomattavasti pienentynyt: 26,5 prosentista 17 prosenttiin. Yksinhuoltajia koskevissa poliittisissa päätöksissä on tärkeää ottaa huomioon, kuinka kauan he ovat olleet yksinhuoltajia, sillä se vaikuttaa heidän toimeentuloonsa ja elämänlaatuun sekä heidän lastensa elämänlaatuun pitkällä aikavälillä.

MUUT MUUTTUJAT JA PITKÄAIKAISKÖYHYYS

Pienituloisten osuuteen vaikuttavat useat muutkin tekijät, muun muassa Islannin sosiaalivakuutuslaitoksen (Tryggingastofnun

ríkisins) maksamat veronalaiset tuet, joiden avulla perheet nousevat juuri pienituloisuuden rajan yläpuolelle. Asuinalueiden väliset erot ovat pysyneet tasaisina vuosien 2000 ja 2020 välillä. Pienituloisuutta esiintyy eniten maaseudulla ja vähiten taajamissa pääkaupunkiseudun tuntumassa. Lyhytaikainen pienituloisuus ei ole välttämättä vaarallista. Väliaikainen pienituloisuus on yleistä esimerkiksi tilapäisen työttömyyden tai sairauden vuoksi, eikä se yleensä jää pysyväksi.

Pienituloisuusrajan alle vähintään kolmena peräkkäisenä vuotena jäävien osuus on laskeutunut jatkuvasti vuodesta 2000 lähtien. Yksinhuoltajilla on suurin riski jäädä pienituloiseksi, ja seuraavaksi suurimmassa vaarassa ovat maahanmuuttajat. Pitkällä aikavälillä pienin riski jäädä pienituloiseksi on henkilöillä, jotka nostavat Islannin sosiaalivakuutuslaitoksen veronalaista sosiaaliturvaa. Yleensä tuen saajat kuuluvat haavoittuviin ryhmiin tai ovat vaarassa ajautua köyhyteen (esim. vammaiset vanhemmat, yksinhuoltajat, maahanmuuttajat tai toisen polven maahanmuuttajat).



Kuva 2: Joitakin tekijöitä, jotka vaikuttavat eniten köyhyyteen. Köyhyeden arvioinnissa on otettava huomioon, ovatko kuvassa esitetyt osa-alueet henkilön ulottumattomissa osin tai kokonaisuudessaan.

Köyhyyttä on eriasteista. On selvää, että heti pienituloisuuden rajan alapuolelle jäävä ei elä yhtä syvässä köyhyydessä kuin joku, jonka tulot ovat vielä pienemmät. Köyhyys on syvintä maahanmuuttajien keskuudessa, mutta myös eläkeikäisillä esiintyy syvää köyhyyttä. Sen sijaan on huomattu, että köyhyys on yleensä lievempää veronalaista sosiaaliturvatukea saavien keskuudessa.

KÖYHYHDEN YHTEISKUNNALLISET KUSTANNUKSET

Köyhyyden vaikutukset ovat monitahoisia ja monimutkaisia. Vaikka köyhyys vaikuttaa ensisijaisesti yksilön tuloihin ja elämänlaatuun, sillä voi olla merkittäviä vaikutuksia myös muuhun elämään. Selvityksen mukaan pienituloisuuden rajan alapuolella elää Islannissa yhteensä 47 795 henkilöä asumistuen ja lapsilisän huomioimisen jälkeen.

Köyhyys vaikuttaa julkiseen talouteen monella tapaa sekä suoraan että välillisesti. Valtio tukee pienituloisia suoraan, minkä lisäksi köyhyys vaikuttaa välillisesti myös valtion terveydenhuoltomenoihin ja poliisin ja vankeinhoidon kustannuksiin. Köyhyys voi myös heikentää yhteiskunnan tuottavuutta ja siten vähentää valtion verotuloja.

Monet tutkimukset ovat osoittaneet, että köyhyyden, rikollisuuden ja terveysongelmien välillä on yhteys. Myös köyhyyden vaikutus muihin yhteiskunnan jäseniin voi aiheuttaa kustannuksia esimerkiksi lisääntyneen rikollisuuden ja köyhyydessä kasvavien lasten oireilun kautta. Vaikka köyhyyden ja rikollisuuden välillä on yhteys, niiden suhde on monimutkainen ja syy-yhteys epäselvä. Petoukset ja väkivaltarikokset ovat yleisempiä köyhyydessä elävien keskuudessa, kun taas

talousrikoksiin syyllistyvät lähes yksinomaan parempituloiset.

Selvityksen kirjoittajat hyödynsivät kanadalaisista tutkimuksista arvioidakseen köyhyyden sosioekonomisia kustannuksia Islannin bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Kirjoittajien mukaan köyhyyden kolme tärkeintä vaikutusalaa aiheuttavat suuria kustannuksia yhteiskunnalle. Ne ovat köyhyyden vaikutus terveyteen, rikollisuus ja tuottavuuden lasku.

Tulokset osoittavat, että valtion terveystuen olisi mahdollista vähentää 6,5–7,2 %, jos alimman tuloryhmän palkkoja nostettaisiin. Vuoden 2021 kustannus- ja hintatasoon suhteutettuna säästöt olisivat vuositasona noin 18,9–21 miljardia Islannin kruunua (13,1–14,6 miljoonaa euroa). Samassa yhteydessä mainitaan, että köyhyydestä johtuvien rikosten kustannukset julkiselle sektorille ovat noin 16 miljardia Islannin kruunua (11,1 miljoonaa euroa). Pienituloisimpien tulotason nostaminen voisi lisätä yhteiskunnan tuottavuutta ja siten valtion tuloja jopa 11,1–30,2 miljardia Islannin kruunua (7,7–20,9 miljoonaa euroa) vuodessa.

Näiden oletusten ja tutkimusten perusteella selvityksessä arvioidaan, että köyhyyden kokonaiskustannukset yhteiskunnalle ovat 31,6–92 miljardia Islannin kruunua (21,9–65,8 miljoonaa euroa) vuodessa eli noin 1–2,8 % bruttokansantuotteesta.

MITÄ ON TEHTÄVISSÄ?

Kirjoittajat ehdottavat, että Islannin tilastokeskuksen rekisteritiedoista tehdään tarkempi tiedonkeruu ja analyysi. Jokaista yhteiskuntaryhmää tulee analysoida tarkemmin, jos tavoitteena on nostaa ne pienituloisuuden rajan yläpuolelle.

Selvityksessä on laadittu ”köyhyysprofiileja” eri yhteiskuntaryhmille, jotta poliittiset päättäjät, hallitus ja tutkijat saisivat ryhmien tilanteesta tarkemman kuvan.

- Maahanmuuttajat elävät toistuvassa, syvässä ja usein pitkäaikaisessa köyhyydessä.
- Yksinhuoltajat elävät toistuvassa ja pitkäaikaisessa köyhyydessä, joka ei välttämättä ole kovin syvää.
- Lasten köyhyys on pitkäaikaista, mutta ei erityisen toistuvaa tai syvää.
- Eläkeikäisillä on pienin riski ajautua köyhyyteen, mutta jos niin käy, köyhyys on syvää.
- Valtion veronalaista sosiaaliturvatukea saavien pienituloisten osuus ei ole suuri, eikä köyhyys ole heidän kohdallaan syvää tai pitkäkestoista. Toisaalta pienituloisuusrajan nostaminen 60 prosentista 70 prosenttiin väestön mediaanituloista vaikuttaisi eniten juuri tähän ryhmään. Tyypillisesti merkittävä osa ryhmästä on juuttunut pitkäksi aikaa juuri pienituloisuusrajan yläpuolelle.

Yksinhuoltajien, maahanmuuttajien ja vammaisten lapsilla on isompi riski ajautua köyhyyteen, ja näihin ryhmiin kannattaakin kiinnittää erityistä huomiota. Tutkimukset osoittavat, että lapsuudenkodin köyhyyden ohella myös köyhä kasvuympäristö voi vaikuttaa lapseen merkittävästi. Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen parantaminen onkin yksi parhaista tavoista torjua köyhyyttä, mutta sen toteuttaminen vaatii tarkempaa tutkimusta. Lapsiköyhyyden torjuminen on ensiarvoisen tärkeää, sillä se tarjoaa myös merkittävimmät hyödyt.

Islannin köyhyyttä ja sen arvioituja yhteiskunnallisia kustannuksia kartoittava selvitys on osoittanut, että köyhyys on vähentynyt viimeisen 20 vuoden aikana. Tehtävää on kuitenkin vielä paljon. Köyhyyden poistaminen vaatii pitkäaikaisia investointeja, joiden tuotto-odotukset ovat kuitenkin korkeat, kuten YK:n kestävän kehityksen ensimmäisessä tavoitteessa esitetään. Äärimmäisen köyhyyden poistaminen on myös kansainvälinen hanke, jossa Islannin yhteiskunnalla on velvollisuus olla mukana. Osatavoitteena on puolittaa köyhyys vuoteen 2030 mennessä. Tämän tiivistelmän pohjana oleva hanke luo edellytyksiä jatkotutkimukselle ja -analyysille, joiden pohjalta tehtyjen yleisten ja kohdennettujen toimien avulla köyhyys voidaan poistaa Islannista.

7

Grönlannin julkisten hyvinvointipalvelujen turvaaminen

ILUUNA HEILMANN

Grönlannissa ei ole hyvinvointipalvelujen yksityistämisen perinnettä. Päinvastoin voimme olla ylpeitä laajasta ja vuosikymmeniä vanhasta poliittisesta tuesta hyvinvointimallille, joka takaa kansalaisille hyvinvointipalvelujen yleisen saatavuuden.

Mutta tuon tuen ja nykytilanteen välillä on kuitenkin syvä juopa. Grönlannin hyvinvointipalvelut ovat suurten haasteiden edessä, ja nuo haasteet ovat hyvin erilaiset verrattuna Pohjoismaihin. Tilanne myös pahenee, mikäli emme saa rekeä käännettä. Terveen ja vahvan julkisen hyvinvoinnin kivijalaksi tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa monimuotoinen talous, kasvu ja koulutus.

HAAVOITTUVA HYVINVOINTI

Väestömme on pieni, 57 000 henkeä, ja jakautuu alueelle, jonka koko on yhtä suuri kuin Ranskan, Saksan, Espanjan, Iso-Britannian,

Italian, Kreikan, Sveitsin ja Belgian pinta-ala – ja pidä hatustasi kiinni – yhteensä.

Keskeisimmät hyvinvointipalvelut, kuten terveydenhuolto, hammashoito, koulutus ja sosiaalipalvelut, on keskitetty suurimpiin kaupunkeihin. Tämä tarkoittaa, että palvelujen yhdenvertainen saatavuus kansalaisille kärsii. Pätevän työvoiman, erityisesti terveydenhuollon henkilökunnan ja hammaslääkärien, saatavuus on myös suuri ongelma ja tämä vaikuttaa hyvinvointipalvelujen tarjontaan ja kansalaisten terveyteen.

Samaan aikaan katsomme tulevaisuuteen, jossa taloustilanne voi muuttua epävarmaksi, ja joka voi uhata hyvinvointiyhteiskuntaamme. Tanskan keskuspankki kiinnitti vuonna 2023 huomiota siihen, etteivät julkisen talouden tulot pitemmän päälle tule kestäämään kustannuspaineita. Tämän lisäksi meidän taloutemme rakentuu Tanskan valtionavun ja kalastuksen varaan, mikä tekee hyvinvointijärjestelmästä erityisen haavoittuvan kalateollisuuden matalasuhdanteille.

KOULUTUS JA KASVU OVAT RATKAISEVIA TULEVAISUUDEN HYVINVOINNIN KANNALTA

Hyvinvointi ja tasa-arvo ovat Grönlannin vassemmistopuolueen Inuit Ataqatigiitin politiikan ydinarvoja. Mikäli haluamme, että meillä on varaa julkisiin hyvinvointipalveluihin ja mikäli haluamme turvata yhtäläisen pääsyn niihin Pohjois- ja Itä-Grönlannin kansalaisille, on meidän tartuttava taloushaasteita sarvista. Meidän on uudistettava elinkeinoelämä ja saada useampi koulutuksen ja työelämän piiriin.

Me Grönlannissa odotamme kolmea uutta lentokenttää, joista ensimmäinen avautuu Nuukissa marraskuussa 2024. Uudet lentokentät mahdollistavat taloutemme monipuolistamisen ja vahvistamisen turismin avulla. Tämä tosin vaatii sitä, että koulutamme kansalaisia ja vahvistamme paikallista infrastruktuuria, jotta kaikkialla maassa, pienimmissäkin kylissä, voidaan ottaa vastaan lisääntyvä matkailijamäärä. Tätä kehitystä tukeakseen on Inuit Ataqatigiit muun muassa huolehtinut uuden mikroinfrastruktuurin rahoituksesta sekä esitellyt uuden turismilain, jonka tarkoituksena on palvella grönlantilaisia turismitoimijoita.

Toinen tärkeä alue, jota ei saa unohtaa, on koulutus ja työllisyys. Liian moni nuoristamme on koulutuksen ja työelämän ulkopuolella. Grönlannin hallituksen Naalakkersuisutin työmarkkinaselvitys vuodelta 2023 näyttää, että ikäryhmässä 16–29-vuotiaat vain 1 437 oli päättänyt koulutuksensa ja oli työelämässä, kun taas koulutuksessa oli 2 440 henkeä. Samaa aikaan 5 305 nuortamme oli koulutusta edellyttämättömässä työssä, 764 sivutoimisessa työssä ja 1 304 aktivoivassa työllisyystoiminnassa tai työmarkkinoiden ulkopuolella.

On ratkaisevan tärkeää, että koulutamme useampia nuoristamme, kuten myös varttuneempiamme, ja saamme heidät työllistettyä, jotta he voisivat osallistua yhteiskunnan rakentamiseen. Koulutuksella on tärkeä osa yhteiskunnan yhdenvertaisuuden ja kasvun vahvistamisessa, mikä osaltaan vaikuttaa terveisiin, julkisiin hyvinvointipalveluihin.

On päivänselvää, että hyvinvointi-investointien suojeleminen on Inuit Ataqatigiitille etusijalla, jotta grönlantilaiset voisivat varallisuuteen katsomatta jatkossakin nauttia hyvinvointipalveluista. Siksi meidän on investoitava lastemme ja nuortemme koulutukseen sekä panostettava Grönlannin talouselämän uusiin uriin.

Lopuksi: pohjoismainen malli – yhteinen perusta, eri tiet

ELIEL KILPELÄ

Markkina vai kansalaiset? osoittaa, ettei ole olemassa yhtä tiettyä pohjoismaista hyvinvointivaltion mallia. Vaikka mailla on eronsa historian, poliittisen kehityksen ja yhteiskuntarakenteen suhteen, on taustalla kuitenkin yhteinen periaate: universalismi. Jokaisella yksilöllä on oikeus välttämättömiin palveluihin, kuten sairaanhoitoon, vanhuuden hoivaan ja koulutukseen. Pohjoismaisen universalismin peruseriaatteena on, että kun lähes kaikki käyttävät palveluita, on ne myös kustannettava yhteisistä varoista.

On kuitenkin myös eroja. Se, miten yleishyödylliset palvelut järjestetään, eroaa taloudellisten, väestöllisten ja poliittisten olosuhteiden mukaan. Tuotetaanko hyvinvointipalvelut julkisesti vai yksityisesti? Mitä tuotetaan julkisesti, mitä yksityisesti vai käytetäänkö sekamuotoa? Miten suurta voittoa kaupalliset tuottajat voivat tavoitella?

Olli Karsion, Lena Näreen ja Minna Zechnerin artikkeli näyttää, että vanhuspalvelut ovat Suomessa läpikäyneet muutoksen vuodesta 1990. Ne ovat muuttuneet käytännössä tyystin julkisesta, kunnallisesta palvelusta sekamuodoksi, jossa voittoa tavoittelevilla yritysillä on merkittävä osuus. Sen sijaan

koulu on Suomessa lähes kokonaan julkinen palvelu: Vain 2,6 prosenttia perusopetuksesta tapahtuu yksityisissä kouluissa, lukiossa vastaava luku on 9,7 prosenttia. Kaikki koulut ovat voittoa tavoittelemattomia. Ruotsin koulut poikkeavat tästä merkittävästi. Maja Allelin tähdentää artikkelissaan, että Ruotsin koululaitos on ainutlaatuinen siinä suhteessa, että se avattiin markkinoille 1990-luvulla ja sallii voitontavoittelun verorahoitteisessa ja pakollisessa opetuksessa. Thomas Enghausen painottaa omassa artikkelissaan, että Tanskassa on merkittävä määrä yksityisiä vapaakouluja. Ne poikkeavat kuitenkin ruotsalaisista vastaavista siten, että ne perustuvat *selveje*-periaatteelle ja ovat siten riippumattomia, voittoa tavoittelemattomia laitoksia ilman ulkoisia omistajia. Nämä vapaakoulut perustavat toimintansa 1800-luvun puolivälissä hyväksytyihin lakeihin, joiden tarkoituksena oli turvata vähemmistöjen oikeus omantunnonvapauteen. Tanska todistaa, kuinka Pohjoismaiden tarinat vaikuttavat universalismin ja valinnanvapauden väliseen jännitteeseen.

Erilainen suhtautuminen markkinoihin ja markkinavoimiin on sitten 1980-luvun ollut ensisijainen eroja lisäävä tekijä. Karsio, Näre ja Zechner sekä Allelin kuvaavat artikkeleis-

saan, miten näkemykset valinnanvapaudesta ja talouskurista olivat yhteydessä 1980-luvun kansainvälisiin sääntelyn vähentämisen tendenssiin ja 1990-luvun lamaan. Laajemat ja saavutettavammät hyvinvointipalvelut tarjosivat syyn sääntelyn vapauttamiseen, markkinaistamiseen ja asiakasajatteluun. Ida Søråunet Wangbergin teksti näyttää, miten varhaiskasvatus Norjassa vapautettiin 2003, jotta useampi lapsi pääsisi sen piiriin. Samaan aikaan yksityisille toimijoille taattiin suotuisat toimintaehdot. Puhetapa, joka korostaa valistuneen kuluttajan valintoja on usein ollut keskeistä. Hajauttamista ja Pohjoismaille tyypillistä laajaa kunnallista itsehallintoa painottavat argumentit ovat tarjonneet väylän voittoa tavoitteleville yrityksille päästä hyvinvointipalveluiden tuottajiksi. Tätä havainnollistavat kokemukset Ruotsin kouluista 1990-luvulla ja tanskalaisista hyvinvointipalveluista 2000-luvulla.

Ali Esbati toteaa johdannossaan, että ajatus kaikkien oikeudesta terveyteen, turvaan ja koulutukseen nauttii Pohjoismaissa laajaa kannatusta. Periaate, jonka mukaan hyvinvointi on kansalaisoikeus, on edelleen yhdenvertaisuutta korostavissa Pohjoismaissa yleinen. Markkinavetoisemman yhteiskunnan kannattajien näkökulmasta tämä on ongelmallista, sillä periaate eroaa perustavanlaatuisesti ajatuksesta, että hyvinvointi ja sitä tuottavat palvelut olisivat vapaasti vaihdettavia ja kulutettavia tavaroita. Kuten Esbati kirjoittaa, on universalismia siksi hyödynnetty rinnan markkinoiden kanssa: pidetään hyvinvointivaltio, mutta annetaan vapaiden markkinoiden toimijoiden tuottaa palvelut yhteisillä varoilla. Karsio, Näre ja Zechner kuvaavat yksityiskohtaisesti, kuinka markkinamekanismeja ja taloudellisia ohjauskeinoja – tuoteistaminen, taloudellista tulosta painottava johtaminen – on markkinaistamisen nimissä hivutettu osaksi vanhushoivaa Suomessa.

Tämä on johtanut erikoiseen tilanteeseen, jossa voittoa tavoittelevilla yrityksillä on laaja pääsy houkutteleviin ja varmoihin verovaroista kustannettuihin voittoihin, sillä hyvinvointipalvelut ovat joka tapauksessa yksilön lakisääteisiä oikeuksia. Markkinaistaistamisen ja vapaan kilpailun tarkoituksena on periaatteessa hillitä ylisuuria voittoja, mutta tämä toimii vain osittain, sillä hyvinvointipalvelut eivät ole mitä tahansa palveluja. Søråunet Wangberg kuvailee, miten Norjassa päiväkodin vaihtaminen voi aiheuttaa suuria inhimillisiä kustannuksia lapsille ja vanhemmille. Samoin Esbati tähdentää, miten hankalaa on reklamoida kaksi tai kolme vuotta jatkuneesta heikkolaatuisesta koulutuksesta. Valinnanvapaus edellyttää myös voimavaroja: kykyä etsiä tietoa, vertailla ja kilpailuttaa palveluja. Monet kirjoittajista painottavat näiden voimavarojen olevan epätasaisesti ja kautuneita väestössä. Hyvinvointipalvelujen markkina on siis vain nimellisesti vapaan ja tasa-arvoisen kilpailun kenttä.

Markkinaistuminen ja pitkäkestoisen tuoton näkyvä vaikuttavat siihen, miten ja kuka hyvinvointipalveluita tuottaa. Niin kutsuttu finansialisaatio on tehnyt hoivasta, koulutuksesta ja terveydenhuollosta pörssikelpoisen voitontavoittelun toimialan. Keskeinen ilmiö on ollut hyvinvointiyritysten keskittyminen yritysostojen kautta. Näin muodostuneet liikeyrityksryppäät kilpailevat keskenään markkinaosuuksista. Teoksessa kuvaillut tapaukset norjalaisesta varhaiskasvatuksesta, suomalaisesta vanhushoivasta ja Ruotsin kouluista heijastelevat toista yhteistä nimittäjää: suotuisat tuotto-odotukset kiinnostavat kansainvälisiä pääomasijoittajia.

Kirjan artikkelit osoittavat väylien voittoihin olevan moninaisia. Markkinaistumisen myötä hoiva- ja koulukiinteistöjen omistus on eriytetty itse toiminnasta. Tämä on johtanut konserninmuodostukseen, jossa osa

konsernista vastaa toiminnasta ja toinen tiloista – eri keinoja käyttäen vuokratuotot voidaan sitten kanavoida ulkomaille. Esimerkiksi Norjassa eräs varhaiskasvatuskonserni myi tilansa pääomasijoittajille. Tuloksena oli, että päiväkotiyritys kääri voitot julkisella tuella rakennetuista tiloista ja pääomasijoittajat takasivat itselleen varman tulon pitkäksi aikaa. Thomas Enghausen kuvailee lastensuojelun Søbækskolorin tapausta, joka näyttää toisen ongelmallisen ulottuvuuden pääomasijoittajien tullessa toimintaan mukaan omin tavoittein, nimittäin sen, että omistussuhteista tulee monimutkaisia ja vaikeasti jäljitettäviä. Toiminta järjestellään verosuunnittelun ja konserninsisäisten velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi, joka puolestaan hämärtää hyötymis- ja määräyssuhteet. Samalla verovaroin tuotettujen palveluiden tuottajilleen tuottamat voitot uhkaavat karata ulkomaille tulematta asiallisesti verotetuiksi.

On muitakin haitallisia seurauksia. Esbati tähdentää tuotettujen palvelujen demokraattisen kontrollin heikentyvän. Ohjaukskeinot pelkistyvät normien ja ohjeistusten tuottamiseen, jotka lisäksi vaativat valvontaa. Laajemmat yhteiskunnalliset seuraukset ovat tätäkin suuremmat. Karsio, Näre ja Zechner nostavat esille hoivan tuotannon tarkoitusprien vääristymisen markkinaistuneessa ja finansialisoituneessa palvelutuotannossa. Yritysten rooli pyrkii keskittymään kasvuun ja arvon kasvattamiseen arvopaperimarkkinoilla sen sijasta, että tavoiteltaisiin ydinliiketoiminnan kehittämistä palvelutarpeista lähtien tai peräti yksittäisten vanhusten elinolojen parantamista. Rinnan markkinaistumisen kanssa riippuvuutemme yksityistetyn toiminnan logiikasta kasvaa. Ida Søråunet Wangbergin esimerkki kertoo, miten päiväkotien sulkemista voidaan käyttää painostuskeinona.

Mahdollisesti vielä huolettavampaa on universalismin periaatteen rapistuminen ja lisäänty-

vä eriarvoisuus sen seurauksena. Hyvinvointipalvelujen legitimitetti lepää universalismin varassa. Pohjoismainen yhteiskuntamalli taas on riippuvainen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tunteesta. Majsja Allelin kiinnittää huomiota siihen, miten eräs seuraus kehityksestä ovat kasvaneet erot koulujen välillä. Koulutetut vanhemmat käyttivät mahdollisuutta vapaaseen kouluvalintaan, mutta vähemmän koulutettujen vanhempien lapset hakeutuivat lähimpään kouluun. Taistelu ”suotuisasta oppilasaineksesta” on jakanut sekä koulut että oppilaat voittajiin ja häviäjiin.

Tämä dynamiikka vahvistaa jo olemassa olevia sosioekonomisia jakoja. Kaupunkien keskustojen koulut voittavat, kun niihin hakeutuvat keskustoissa asuvien akateemisten vanhempien lasten lisäksi myös lähiöiden paremmin suoriutuvat lapset. Halutaan varmistaa paikka ”hyvässä koulussa”. Nämä tavoitteet ovat ilmeisessä ristiriidassa koulun yhteenkuuluvuutta ja solidaarisuutta rakentavan tehtävän kanssa, kirjoittaa Allelin. Norjalaisten päiväkotien suhteen Søråunet Wangberg toteaa, että samaan dynamiikkaan perustuu norjaa toisena kielenä puhuvien suhteellista suurempi osuus kunnallisissa päiväkodeissa. Ali Esbati viittaa samankaltaiseen kehitykseen, kun yksityisiä terveyskeskuksia on valinnanvapauteen siirtymisen jälkeen perustettu sinne missä väestö on terveintä. Tässä toteen vaikuttaa tulevan se, mikä näyttäytyy suomalaisen vanhushoivan yhteydessä: kun kansalainen määrittellään hyvinvoinnin kulluttajaksi, menettää hän tasa-arvoisuuttaan universaaliin hyvinvointi-ideaan oikeutettuna kansalaisena.

Markkinavoimien mukaantulo hyvinvointipalveluihin on myös vaikuttanut niihin, jotka työskentelevät niiden parissa. Suurin osa hyvinvointipalveluista on työvaltaisia, mikä puolestaan johtaa siihen, että paine henkilöstöä kohtaan kasvaa, kun yritykset haluavat kas-

vattaa voittojaan. Ruotsalaisissa liikeperustaisissa kouluissa on vähemmän opettajia kuin kunnallisissa; suomalaisessa vanhushoivassa henkilöstö hoitaa tehtäviä, joihin sillä ei ole pätevyyttä; norjalaisissa varhaiskasvatuksessa voittoa tavoittelevat toimijat ovat tahallaan alimiehitäneet päiväkoteja – tuloksena on loppuun palanut ja lannistunut henkilöstö. Hyvinvointialat ovat lisäksi useimmiten naisvaltaisia, mikä tekee voitontavoittelun seurauksista myös tasa-arvokysymyksen.

Markkina vai kansalaiset? todistaa monin esimerkein toimista, joilla hyvinvointia voidaan vahvistaa. Tieto nousee esiin keskeisenä. Arnar Númi Sigurðarsonin, Halldór S. Guðmundssonin, Herdís Steingrimsdóttirin, Kolbeinn H. Stefánssonin ja Kjartan Ólafssonin artikkeli korostaa, että meidän on tunnettava köyhyys taistellaksemme sitä vastaan – köyhyyden ongelmat ovat näet erilaisia vanhusien, yksinhuoltajien tai maahanmuuttajien parissa. Kaikki tarvitsevat siksi kohdennettuja toimia. Thomas Enghausen osoittaa ammattiyhdistysliikkeen selvitysten paljastaneen monikansallisten yritysten väärinkäytöksiä sosiaalialalla. Majsa Allelinin artikkeli puolestaan kertoo, miten koulututkimus on vaikuttanut päätöksentekoon ja kansalaismielipiteeseen Ruotsissa.

Monet kirjoittajista korostavat laajojen liittoimien tärkeyttä. Hyvinvointialan henkilöstö niin yksityisellä kuin julkisella puolella ansaitsee ammatillisen ja poliittisen solidaa-

risuuden, kirjoittaa Ali Esbati. He tarvitsevat kollegojen tuen ja järkevät ehdot työnteolle. Thomas Enghausen osoittaa, että ammattiyhdistysliike voi olla aloitteellinen ratkaisukeskeisten ja markkinoiden vahinkoja hillitsevien ratkaisujen tarjoamisessa. Enghausen, Esbati ja Søråunet Wangberg teroittavat kaikki, että vastakkain eivät ole julkiset ja yksityiset toimijat, vaan toisaalla ovat parhaita hyvinvointiratkaisuja tavoittelevat toimijat ja toisaalle ne, joiden intressit keskittyvät mahdollisimman suuriin taloudellisiin tuottoihin. Yhteisesti kustannettu ja yleisesti hyödynnetty hyvinvointi on suosittu ajatusmalli, mutta kohtuuttomien voittojen tavoitteluun pohjoismainen kansalaismielipide suhtautuu sängen penseästi. Tilanne, jossa julkisten palvelujen tuottaminen on kohtuuttomien yksityisten voittojen lähde, voi olla melkoisen närkästyksen lähde.

Vaihtoehtoja on. Kansalaisten yhtäläinen oikeus hyvinvointiin voidaan asettaa yritysten voitontavoittelun edelle. Tästä osoituksena on muun muassa Iluuna Heilmannin terveiset Grönlannista. Siellä hyvinvointipalvelujen julkisomisteisuus nauttii laajaa poliittista tukea, ja tätä pidetään aivan luonnollisena. Siitä huolimatta, että pohjoismaiset hyvinvointimallit ovat erilaisia, niitä yhdistää jaettu usko: jokaisella ihmisellä on oikeus hoivaan, ja siitä vastataan solidaarisesti yhdessä. Tämä vakaumus asettaa kansalaisen etusijalle markkinoihin nähden.

Kirjoittajat

Majsa Allelin on sosiologi, tutkija ja yliopistonlehtori Halmstadin yliopistossa (Högskolan i Halmstad).

Arnar Númi Sigurðarson on projektijohtaja, **Halldór S. Guðmundsson** on sosiaalityön dosentti, **Herdís Steingrímisdóttir** on sosiaalityön yliopistonlehtori, **Kolbeinn H. Stefánsson** on taloussosiologian dosentti ja **Kjartan Ólafsson** on yhteiskuntatieteiden asiantuntija. Kaikki työskentelevät Islannin yliopistossa (Háskóli Íslands).

Ali Esbati on ekonomi. Hän on aiemmin ollut Ruotsin Vasemmistopuolueen kansanedustaja (2013–2024). Nykyään hän on norjalaisten ammattiliittojen De Facto -ajatuspajan osa-aikainen tutkija ja lisäksi vapaa kirjoittaja.

Thomas Enghausen on FOA:n varapuheenjohtaja. FOA on Tanskan kolmanneksi suurin ammattiliitto, jolla on noin 175 000 jäsentä ja 37 paikallisosastoa. Liiton jäsenet työskentelevät pääasiassa hyvinvointipalveluissa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Iluuna Heilmann on kansankäräjäedustaja Aaja Chemnitzin (Inuit Ataqatigiit) poliittinen neuvonantaja. Hän on syntynyt Maniitsoqissa ja kasvanut Nuukissa.

Eliel Kilpelä on freelance-kustannustoimitaja ja historian väitöskirjatutkija Helsingin yliopistossa.

Olli Karsio työskentelee ylitarkastajana Valtiontalouden tarkastusvirastossa. Aikaisemmin hän on tutkinut julkisten vanhuspalvelujen markkinoistamista, hoivaa ja laajemmin sosiaali- ja terveystalouksia.

Lena Näre on sosiologian professori Helsingin yliopistossa. Hän on tutkinut hoivaa, hoivatyötä ja ikääntymistä erityisesti muuttoliikkeiden ja maahanmuuton yhteydessä.

Ida Søråunet Wangberg on *Fagbladet*-lehden toimittaja. Työskennellyt aiemmin Manifest Tankesmie -ajatushautomossa sekä Velferd uten profitt (Voitoista vapaa hyvinvointi) -kampanjan parissa.

Minna Zechner on sosiaalityön apulaisprofessori Helsingin yliopistossa, erityisalueenaan sosiaali- ja terveystalouksia. Hänen tutkimusalueenaan on erityisesti ikääntyneiden hoivan kysymykset, esimerkiksi hoivan kustannukset ikääntyneen näkökulmasta, hoivapolitiikka ja -palvelut.



Miten markkinavoimat ja voitontavoittelu muuttavat hyvinvointipalveluita? Voivatko yksityiset ja julkiset palvelut toimia rinta rinnan? Mikä oikeastaan on pohjoismaisen hyvinvointivaltion malli?

Pohjoismaiden neuvoston Pohjoismainen vihreä vasemmisto -ryhmän tilaamissa teksteissä kartoitetaan hyvinvointivaltion tilaa Pohjoismaissa. Julkaisun teksteissä pureudutaan muun muassa siihen, kuinka voitontavoittelun salliminen on muuttanut norjalaista varhaiskasvatusta, ruotsalaista koulua ja suomalaista vanhushoivaa. Tämän lisäksi tarjotaan näkökulma poliittisiin kamppailuihin voitontavoittelun ympärillä Ruotsissa sekä köyhyyteen ja sen kustannuksiin Islannissa.

Julkaisun kirjoittajat edustavat tutkijoita, ammattiyhdistysliikkeessä toimivia, journalisteja sekä asiantuntijoita kaikista Pohjoismaista.

978-952-7206-42-3 (nid.)
978-952-7206-43-5 (pdf)

ISSN 2670-188X (painettu)
ISSN 2670-1898 (verkkójulkaisu)