

## Sosiaalipolitiikan alueelliset kysymykset ja poliittinen ohjaus

Koordinaattorit:

Minna Mattila-Aalto, erikoistutkija, Kuntoutussäätiö [minna.mattila-aalto@kuntoutussaatio.fi](mailto:minna.mattila-aalto@kuntoutussaatio.fi)

Jyri Liukko, erikoistutkija, Eläketurvakeskus [jyri.liukko@etk.fi](mailto:jyri.liukko@etk.fi)

Suomalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen suuret alueelliset erot ovat kansainvälisesti tunnistettu tosiasia. Eroja on erityisesti terveyspalvelujen ja vanhusten hoivapalvelujen saatavuudessa. Myös tuloerot tai erot sosiaalimenoissa ovat alueellisesti suuria. Lisäksi sosiaalipolitiikan kannalta merkityksellisiä alueellisia tekijöitä ovat erot väestörakenteessa sekä työ- ja asuntomarkkinoissa. Alueelliset erot aiheuttavat sosiaalipolitiikalle erityisiä haasteita.

Tällä hetkellä Suomessa etsitään kuumeisesti keinoja julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten alentamiseen ja tehokkaampaan kohdentamiseen. Kustannusleikkaustavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan sekä hallintorakenteisiin kohdistuvia ratkaisuja että muutoksia itse palveluihin.

Työryhmä virittää keskustelua sosiaali- ja terveyspalvelujen alueellisten erojen kaventamisen haasteista, ratkaisuyrityksistä ja toimivista käytännöistä. Olennainen seikka tässä on alueellisten erityispiirteiden ja valtakunnallisen ohjauksen suhde.

Työryhmään ovat tervetulleita sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä toimeentuloturvan alueellisia kysymyksiä sivuavat esitykset laajalla kirjolla. Työryhmään sopivat hyvin myös valtakunnallisen ja paikallisen välistä problematiikkaa käsittelevät esitykset. Mahdollisia teemoja voivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenne- ja rahoitusuudistus, poliittinen koordinaatio, alueellinen sosiaali- ja terveyspalveluintegraatio, strategisen ohjauksen välineiden kehittäminen, palvelujen alueellista saatavuutta lisäävät ratkaisut, työ- ja toimintakykyä edistävien palveluiden alueellinen ja valtakunnallinen kehittäminen sekä eläketurvaan ja muuhun toimeentuloturvaan liittyvät kysymykset.

## Kansalaistyötä?

Kuronen Tanja & Moilanen Hanna

Käsitlemme esityksessämme kansalaistyötä kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma on työttömyysongelma ja mahdollisuus tarjota matalapalkkainen, varma työ osalle siitä joukosta, joka ei työllisty avoimille työmarkkinoille, piilotyömarkkinoille, yrittämällä, kuntoutumalla tai kouluttautumalla. Toinen näkökulma on sellainen työ, joka talouden sanelemilla työmarkkinoilla uhkaa jäädä tekemättä.

Esimerkkinä tällaisesta työstä käytämme kotonaan asuvien vanhusten tarvitsemaa arkista apua. Uusi vanhuspalvelulaki edellyttää ikääntyvän viettävän vanhuutensa omassa kodissaan. Vuonna 2015 Suomessa on puolisen miljoonaa 75 vuotta täyttäneitä, vuonna 2030 yli 850 000 ja vuonna 2040 miljoona. Kaikki 75 vuotta täyttäneet eivät tarvitse apua kotona asumiseen, mutta myös hyvin iäkkäiden määrä on kasvussa, ja iän myötä hoivan tarve kasvaa. Yli 90-vuotiaita on nyt 40 000, vuonna 2050 määräksi on arvioitu 180 000.

Tähän mennessä olemme kotiin vietävässä hoivassa onnistuneet päätyämään tilanteeseen, jossa kunnan kotipalvelutyöntekijä sanoo asiakkaalleen, ettei tehdä kotitöitä eivätkä ne kuulu hänen työnkuvaansa. Yrittäjän ei kannata käydä asiakkaan luona 10 minuutin homman takia ja se maksaisi 35 euroa tunti, johon pienimpiä eläkkeitä saavilla ei ole varaa. Yhdistyksen vapaaehtoinen ei voi askareita tehdä, koska ammatillisuusvaatimusten ja kilpailulainsäädännön vuoksi ne kuuluvat kunnan työntekijän ja yrittäjien tehtäväksi. Lopputulos on se, että vanhus ei saa kaipaamaansa arjen apua keltään.

Vanhuspalvelulaki hahmottelee: ”Pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.” Kysymme esityksessämme, voiko tämä lupaus toteutua myös vuonna 2040, kun palveluntarpeen arviointiin oikeutettujen määrä on kaksinkertaistunut nykyisestä. Ehdotamme osaratkaisuksi kansalaispalkattua kansalaistyötä.

Esitys pohjautuu marraskuussa ilmestyvään Kurosen väitöskirjaan *Hoivapommin purkajat* (Gaudeamus 11/2015) sekä Kurosen ja Moilasan pamflettiin *Kansalaistyötä kaikille* (Into 8/2015).



## **Ovatko ikääntyneiden yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut utopiaa?**

**Lavikainen Anniina**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista on yritetty jo pitkään. Sen lisäksi, että uudistuksella tavoitellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten hillitsemisestä, niin yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden asemaa eri puolella Suomea sekä turvata yhdenvertaiset palvelut. Pohdin esityksessäni kansallisten ohjauselementtien ja yhdenvertaisten palvelujen välistä jännitettä käyttämällä empiirisenä esimerkkinä heterogeenistä kuulovammaisten ikäihmisten ryhmää.

Yhdenvertaisuuden käsitteellä viitataan tilanteeseen, jossa kahta samankaltaisessa tilanteessa olevaa henkilöä ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Käyttämällä esimerkkinä eräässä suomalaisessa kaupungissa tehtyä päätöstä kuulovammaisille henkilöille myönnettävistä apuvälineistä, tuon esiin, millä perusteilla asiakkaiden erilaista asemaa argumentoidaan sosiaali- ja terveyspalveluissa. Lisäksi käsittelem kuulonkuntoutuksen kansallisia suosituksia sekä eroja palvelujen saamisessa eri puolella Suomea.

Viime vuosina kehitystä sosiaali- ja terveyspalveluissa on tapahtunut osin kahteen eriävään suuntaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakeja, kansallisia hoitosuosituksia sekä sairaanhoitopiirien lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteita on kehitetty, mutta samaan aikaan nämä uudistukset eivät välttämättä valu hoito- ja palvelukäytäntöihin. Lisäksi lääketieteen kehittyminen yhä personoidumpaan suuntaan, esimerkiksi lääkkeiden osalta, haastaa ajatuksen yhdenvertaisista terveyspalveluista. Yksilöllinen variaatio sairauksissa ja vammoissa sekä niiden vaikutuksissa ihmisen elämään on olemassa ja se tuo lisähaasteita kun pohditaan, mitä yhdenvertaisilla sosiaali- ja terveyspalveluilla pohjimmiltaan tarkoitetaan.

Avoimen tiedon myötä myös potilaan ja asiakkaan rooli on muuttunut merkittävästi aiemmasta ja heidän oletetaan osallistuvan omaan hoitoonsa ja palveluiden suunnitteluun aiempaa enemmän. Kuitenkin haasteita ammattilaisten hoito- ja palvelukäytännöille sekä asiakkaan näkemyksille ja kokemuksille palveluista tuo esimerkiksi vammaisuuden lähestyminen hyvin erilaisista ontologisista näkökulmista: lääkärit tarkastelevat vammaisuutta yksilössä olevana biologisena vikana, kun taas vammaisen henkilö itse tai sosiaalialan ammattilainen voivat lähestyä vammaisuutta pikemminkin sosiaalisena ongelmana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tullaan siten tarvitsemaan ammattikäytäntöjen ja – kulttuurien kehittämistä hallinnollisten uudistusten lisäksi, jos halutaan, että asiakkaiden tosiasiallisesti saamat palvelut muuttuvat yhdenvertaisempaan suuntaan.

### **Järjestelmätason ongelmat ruohonjuuritason toiminnassa: case nuorten neuropsykiatristen häiriöiden palvelujärjestelmä**

Lämsä, Riikka, Päivi Santalahti, Henna Haravuori, Taina Huurre, Mauri Marttunen

Suomalaisessa sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmässä on useita ongelmia, joita ollaan Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (SOTE) avulla parantamassa: sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio ei toimi, terveydenhuollon perustason ja erityistason yhteistyössä on puutteita ja palveluita rahoitetaan monikanavaisesti. Kiinnostavaa on, minkälaisina eriarvoisuuksina, katkoksina ja ratkaisuyrityksinä nämä yleisesti tiedossa olevat järjestelmätason ongelmat näyttäytyvät ruohonjuuritasolla. Minkälaisia konkreettisia vaikeuksia terveydenhuoltohenkilöstö kohtaa ja miten ongelmia ratkotaan? Tutkimuksessa ilmiötä lähestytään tarkastelemalla neuropsykiatristesti oireilevien nuorten palvelujärjestelmää. Järjestelmän tuottamien konkreettisten vaikeuksien näkyväksi tekeminen auttaa ymmärtämään, miksi suomalaista sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmää on tärkeää uudistaa.

Tutkimuksen aineistona ovat hoitoilmoitusrekisteristä (Hilmo) kerätyt tiedot neuropsykiatristesti oireilevien nuorten palveluiden käytöstä erikoissairaanhoidossa. Lisäksi haastateltiin 23 lastenneurologian ja nuorisopsykiatrian ylilääkäreitä sairaanhoitopiireissä. Tutkimuksen on rahoittanut Kansaneläkelaitos ja se toteutettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Lasten ja nuorten mielenterveysyksikössä vuonna 2014.

Työryhmäesityksessä käyn läpi tutkimuksen tuloksia: valtakunnallisia eroja neuropsykiatristen palvelujen käytössä erikoissairaanhoidossa, nuorten neuropsykiatristen palvelujärjestelmän sisäisiä katkoksia sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välisen työnjaon ongelmia ja käytännön ratkaisuja. Esityksen lopuksi pohdin paikallisuuden ja valtakunnallisuuden välistä ristiriitaa nuorten neuropsykiatrisessa palvelujärjestelmässä: miten uudistaa palvelujärjestelmää, jossa paikallisuuden lisääminen parantaa joltain osin kansalaisen osallistumismahdollisuuksia mutta toisessa yhteydessä eriarvoistaa palvelujen käyttäjiä?

## **Marginalisoituvan nuoren yhdenvertaisuus poliittisen ohjauksen siloissa**

**Minna Mattila-Aalto**

Perustuslakimme 19 § heijastelee kansalaisten yhdenvertaisuuden takaamiseen tähtääviä Suomen solmimia kansainvälisiä sopimuksia (esim. YK:n ihmisoikeuksien sopimus, EU:n sosiaalinen peruskirja, EN:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS- ja ihmisoikeussopimus). Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan hankkimiseen kykenemättömällä kansalaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 22 § osoittaa julkisen vallan tehtäväksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Kansalaisille tämä tarkoittaa subjektiivista oikeutta.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuus on kirjattu ministeriöiden asettamiin poliittisiin strategioihin ja huomioitu niiden toimeenpanossa.

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 5§ velvoittaa viranomaisia arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten marginalisoituville nuorille suunnattujen palvelujen poliittinen ohjaus toimii ja miten kohderyhmän nuorten yhdenvertaisuutta edistetään poliittisella ohjauksella. Tutkimus liittyy Kelan rahoittamaan Pudokkaille ratkaisu -tutkimus- ja kehittämishankkeeseen (2014–2017), joka on käynnissä Keski-Pohjanmaalla. Hankkeessa etsitään ratkaisuja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kuntoutumisen, työelämävalmiuksien ja työelämään sijoittumisen edistämiseksi ammatillisen ja päihdekuntoutuksen keinoin. Käsillä olevassa osatutkimuksessa kysytään, miten päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät nuoret asemoidaan ministeriöiden poliittisissa strategioissa, miten heidän turvan tarpeeseensa vastataan strategioiden alueellisessa toimeenpanossa ja miten poliittisten strategioiden toimeenpanon arvioidaan onnistuvan. Tutkimusaineistona toimivat valtakunnalliset sosiaali- ja terveys-, nuoriso- ja työvoimapolitiittiset strategiat, niiden toimeenpanon arviointi sekä Pohjois-/Keski-Pohjanmaan strategista toimeenpanoa koskevat asiakirjat.

Osatutkimuksen tulokset nostavat esiin moniongelmaisille nuorille suunnattujen palvelujen poliittiseen ohjaukseen liittyviä haasteita ja muun muassa kysymyksen informaatio-ohjauksen kehittämistarpeista.

Informaatio-ohjauksen ideassa tietoa ja välitetään ohjauksen kohteena oleville toimijoille, esimerkiksi valtion keskushallinnosta kuntiin. Ohjaus perustuu kaksisuuntaisen vuorovaikutukseen ohjauksen kohteen ja ohjaavan tahon välillä. Marginalisoituvien nuorten kohdalla ylhäältä alaspäin tuleva valtakunnallinen informaatio-ohjaus johtaa kohderyhmän hukkumiseen poliittisen ohjaukseen siiloihin. Tutkimuksen seuraavassa vaiheessa kysytään, miten poliittisten strategioiden alueellisessa toimeenpanossa syntyvä tieto siirtyy ja vaikuttaa valtakunnalliseen poliittiseen ohjaukseen ja sen välineeksi niin, että valtakunnallinen ohjaus suuntaisi viranomaistoimintaa vastaamaan yhdenvertaisuuslain vaatimusten mukaisesti myös marginalisoituvan nuoren tarpeisiin entistä paremmin politiikan eri lohkoilla.

## **Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet syrjäkunnissa – rapautuuko yhdenvertaisuus?**

**Pauli Rautiainen, Virve Valtonen**

Perusoikeuksien toteuttaminen on tosiasiaa suurelta osin kuntien tehtävänä. Erityisesti tämä koskee perustuslain 16 ja 19 §:ssä määriteltyjä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Subjektiiivisena oikeutena taattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen on toteutettu perusopetuslaissa kunnille osoitettuna velvollisuutena järjestää perusopetusta. Kunnat myös huolehtivat sekä ammatti- ja ammattikorkeakoulu- että lukiokoulutuksesta. Niillä on myös keskeinen lakisääteinen asema vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen ja erilaisten kulttuuripalveluiden järjestämisessä. Näin kunnat pitkälti vastaavat siitä peruspalvelujärjestelmästä, joka konkretisoi perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta itsensä kehittämiseen varattomuuden sitä estämättä. Samoin sosiaalihuollon järjestämisvastuu on erityislainsäädännöllä annettu kuntien tehtäväksi. Kunnat toteuttavat perustuslaissa taattuja sosiaalisia oikeuksia toteuttaessaan niitä velvoitteita, joista on säädetty muun muassa sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten muun muassa lasten päivähoitolaissa, lastensuojelulaissa, kehitysvammalaissa, päihdehuoltolaissa ja vammaispalvelulaissa.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa kuntia on toistaiseksi tarkasteltu abstraktina monoliittina, siis tietyllä tapaa möhkälemäisesti "kuntana" ottamatta juurikaan huomioon eri kuntien erityispiirteitä,

vaikka esimerkiksi tuoreessa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on kuitenkin havaittu, että etenkin syrjäseuduilla hyvinvointipalveluiden saatavuudessa voi olla merkittäviäkin tosiasiallisia esteitä.

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ja Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun yhteinen tutkimushanke ”Perusoikeudet syrjäkunnissa” pyrkii paikkamaan oikeustieteellisessä tutkimuksessa olevaa aukkoa tarkastelemalla yksilöiden sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista syrjäkunnissa. Hankkeessa tarkastellaan sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisveloitteen normatiivista luonnetta, oikeuksien toteutumista kuvaavia avainindikaattoreita sekä oikeuksien tosiasiallista toteutumista neljässä case-kunnassa (Mänttä-Vilppula, Puolanka, Rautavaara ja Sodankylä). Alustuksessa esitellään käynnissä olevan hankkeen alustavia tuloksia.