



2010-luvun vanhushoivaa – julkisen ja yksityisen risteyskohdissa

Väestö ikääntyy, joten avun ja palvelujen tarve lisääntyy. Julkisen vallan, valtion ja kuntien, tehtävä on koota riittävät resurssit vanhusten tarvitsemien ja lainsäädäntöön kirjattujen palveluiden ja etuuksien rahoittamiseen. Aikaisemmin julkinen sektori myös tuotti valtaosan palveluista, mutta tämä tehtävä on kaventunut huomattavasti, kun kunnat ulkoistavat palvelutuotantoaan kilpailuttamalla osan palveluista tai myöntämällä palvelusetelin asiakkaalle. Molemmat tavat ulkoistaa johtavat palvelujen markkinoistamiseen ja asiakkaan roolin muuttumiseen kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinoistaminen on muuttanut radikaalisti julkisen vallan tehtäviä ja vastuita palveluiden tuottajana, samoin asiakkaan aseman. Samaan aikaan vanhuspalveluissa on pyritty aktiivisesti eroon laitospalveluista hoidosta ja hoidosta. Kodin ensisijaistava palvelupolitiikka tarkoittaa, että vanhus eläisi omassa kodissaan mahdollisimman pitkään kotiin tuotavien palveluiden, apuvälineiden ja omaisten antaman avun varassa. Markkinoistaminen ja hoivan ”kodillistaminen” ovat vahvoja trendejä niin Suomessa kuin Euroopassa, osin muualakin maailmassa. Niiden taustalla ovat muuttuneet ajatukset julkisen sektorin tehtävästä etenkin palvelujen tuottajana, hintakilpailun edistäjänä ja laadun varmistajana, sekä asiakkaiden muuttuneesta asemasta. Oletetaan, että palvelun tarvitsija on aktiivinen ja valintoihin kykenevä kuluttajakansalainen.

Vanhuspalvelujen toimintaympäristö on muuttunut hyvinkin paljon. Perinteinen vanhainkotiasuminen on tullut pitkälti tiensä pää-

hän. Vuonna 2017 lähes kaikki julkisista laitospalveluista vanhainkodeista on tullut korvatuiksi yksityisillä hoivakodeilla. Laitosasumista on vähennetty, mutta kotiin myönnettäviä kunnallisia kotipalveluita saa silti yhä harvempi. Suomeen rakennettiin hyvinvointivaltion laajenemisen aikana kattava julkinen vanhainkotiverkosto, minkä lisäksi vanhat ihmiset saivat kokonaisvaltaista kotipalvelua jo hyvinkin varhaisessa vaiheessa avuntarpeiden ilmaantua ja lisääntyessä. Tällaisesta ennaltaehkäisevästä kotipalvelusta on lähes tyystin luovuttu, kotipalvelun saamisen ehdot ovat kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana tiukentuneet, ja apua kohdistetaan vain eniten tarvitseville. Avun tiukka kohdentaminen on yhteydessä kahteen asiaan. Ensinnäkin viranomaisen taholta oletetaan, että osa avusta ja palveluista ostetaan omalla rahalla. Tätä seikkaa tukee kotitalousvähennyksen käyttöönotto, jonka myötä kunnat ovat käytännössä lopettaneet siivousavun tarjoamisen osana kotipalvelua. Toiseksi oletetaan, että omaiset ja läheiset kantavat laajan vastuun vanhusten hoivasta. Tämä oletama jää paljolti piiloon. Koti ja omaiset ovat aikaisempaa vahvemmin läsnä palvelupolitiikan kulmakivinä, ja näitä asioita tässä teemanumerossa tarkastellaan. Kolmas tarkastelun kohde on asiakkaan aseman muutos.

Muutoksiin sisältyy myös se seikka, että palvelupaletti on monipuolistunut – enää ei siirrytä kodista vanhainkotiin, vaan kaikenlaisia välimuotoja palveluasumisesta senioriasuntoihin asettuu kodin ja laitoksen väliin. Palveluntuottajia on entistä laajempi ja sekalai-

sempi joukko. Kunnallisten palveluntuottajien lisäksi suuret ja pienet yritykset ja yhdistykset tuottavat vanhuksille palveluita kotiin ja ympärivuorokautisena hoivana. Vanhukset ostavat entistä useammin palveluita markkinoilta itse omalla rahallaan, kuten kauppapalveluita ja siivousta. Markkinoilta hankitaan palveluja ja apua myös palvelusetelin muodossa. Palvelusetelin myöntää kunta ja se kattaa osan kustannuksista kunnasta ja palvelusta riippuen.

Palveluiden tuottaminen ja asiakkaan näkökulmasta niiden hankkiminen on todellakin sekoitus julkista ja yksityistä. Yksi vanhus voi saada kunnallista kotipalvelua, kunnan kustantamaa ja yrityksen tuottamaa kauppapalvelua, ostaa itse markkinoilta siivouspalvelua, ja vieläpä omaishoitaja voi hoitaa vanhusta kotona julkisen omaishoidontuen turvin. Järjestön vapaaehtoistyöntekijä voi käydä kävelemässä vanhuksen kanssa kerran viikossa. Ei siis mikään ihme, että palveluiden integraatio ja yksilöllinen, asiakaslähtöinen palveluohjaus ovat paitsi muotisansoja myös aivan välttämättömiä työn muotoja vanhusten palveluissa.

Suomessa lähes kokonaan julkisesta ja melko kattavasta palvelujärjestelmästä on siirretty kuntien, yritysten, yhdistysten ja läheisten muodostamaan palvelukokonaisuuteen, joka yksilön arjen tasolla on jokaisen vanhan ihmisen kohdalla erilainen. Yhden elämä kodissa voi jatkua siksi, että vanhus saa palveluja paljon kotiin, toinen voi elää omassa kodissaan omaisten ja läheisten antaman avun ja tuen turvin. Joissakin harvoissa tapauksissa kotihoito mahdollistuu siksi, että vanhuksella on varaa ostaa palvelut tai apu omalla rahalla. Vanhusten oikeudet julkisrahoitteisiin palveluihin eivät kuitenkaan ole vahvoja verrattuna monien muiden ryhmien oikeuksiin. Päivähoitoa on tarjottava lapselle lain esittämällä tavalla, tietyt vammais- ja palvelut on järjestettävä. Vanhuksilla on toki oikeus palvelutarpeen arviointiin, mutta palvelujen myöntäminen perustuu viranomais- ja kantaan, jossa huomioidaan monia asioita vanhuksen varallisuudesta omaisten työn osuuteen.

Myös kunnan taloudellinen tilanne ja käytävissä olevat määrärahat vaikuttavat palvelun saamiseen, esimerkiksi omaishoidon tuen määrärahat saattavat loppua kesken vuotta.

Vanhuspalvelujen oikeudellinen asema on näin erilainen kuin monen muun palvelun. Kun palvelukokonaisuus moninaistuu ja pirstoutuu, on mahdollista, että eriarvoisuus lisääntyy. Eriarvoisuutta saattavat lisätä palveluseteli ja kotitalousvähennys, etenkin jos palvelusetelin arvo on alhainen. Yksi voi ostaa lisäpalvelua, toinen ei voi edes ottaa palveluseteliä vastaan, sillä usein se kattaa vain osan esimerkiksi tehostetun palveluasumisen maksuista. Kotitalousvähennyksestä taasen eivät hyödy kaikkein pienituloisimmat vanhukset. Kun käytössä on useita eri tavalla toimivia instrumentteja, joilla palveluja ja apua ostetaan, eriarvoisuutta kasvattavat vaikutukset voivat kasautua. Toisenlainen eriarvoisuutta kasvattava tekijä on kompleksisuuden mukanaan tuomat riskit oletetussa kuluttaja-asiakkuudessa. Palvelutarpeen arviointi, palvelujen hankinta ja moni muu asia edellyttää tietoa ja taitoa, joita kaikilla vanhuksilla tai heidän omaisillaan ei ole, tai käytössä olevat resurssit neuvotella, vertailla ja valittaa ovat hyvin erilaiset.

On syytä kysyä, onko vanhuspalvelupolitiikalla enää paljonkaan tekemistä pohjoismaisen universalismin kanssa? Asettaako uusi palvelumalli vanhat ihmiset eriarvoiseen asemaan, entä onko vanhuksen hyvinvointi kasvavasti riippuvainen omasta tai läheisten taloudellisesta tilanteesta ja hyvin toimivasta ja välittävästä omaisten ja läheisten verkostosta? Alkavatko koulutus, luokka-asema ja taloudellinen tilanne määrittellä palvelujen saamista ja käyttöä?

Tämän teemanumeron artikkelit vastaavat jossain määrin näihin kysymyksiin. Niissä tarkastellaan uusia käytäntöjä, palvelusetelin käyttöä, kodin ja omaisten merkityksen lisääntymistä sekä toimintaa yksityisen ja julkisen välimaastossa. Teemanumero herättää kysymyksiä muuttuvista vastuista, lisääntyvästä eriarvoisuudesta, murenevasta hyvinvointi-

valtiosta, julkisten ja yksityisten palveluiden sekamallista sekä ennen kaikkea vanhojen ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta.

Teemanumero sisältää viisi vanhusten hoivaa käsittelevää artikkelia. Ensimmäisessä artikkelissa *Vanhuspalvelut ja valinnanvapaus – johtavien viranomaisten näkemyksiä palvelusetelistä* Olli Karsio ja Lina Van Aerschot arvioivat palvelusetelin käyttöä vanhuspalveluissa kuntien näkökulmasta. Palvelusetelissä yhdistyvät julkinen ja yksityinen palvelu, kun vanhuksat siirtyvät yksityisten palveluiden käyttäjiksi kunnan kustantaman palvelusetelin käyttäjinä. Palveluseteli vaatii käytännössä aina myös palvelun käyttäjän omaa taloudellista panosta ja kykyä tehdä tietoisia valintoja markkinoilla. Artikkelin mukaan palvelusetelin tavoitteet vaihtelevat kunnasta toiseen ja sen käytön taustalla vaikuttavat vaihtelevat käsitykset sen onnistuneisuudesta vanhuspalveluiden järjestämisessä. Palveluseteli voi toimia välineenä, jolla kunta ohjaa asiakkaiden ja palvelujärjestelmän toimintaa yhtä lailla kuin, että sillä pyritään lisäämään vanhusvapautta valita itselleen yksityinen palveluntuottaja. Artikkelissä myös osoitetaan, että palveluseteli voidaan toteuttaa yhtäältä siten, että kaikilla vanhuksilla on tasa-arvoinen mahdollisuus käyttää sitä ja toisaalta siten, että se on käytännössä todellinen vaihtoehto vain parempituloisille vanhuksille.

Artikkelissa *Vastuutetut omaishoitajat markkinoilla* Minna Zechner analysoi yhtä julkisen ja yksityisen hoivan sekamuotoa, omaishoidon tukea. Zechner tarkastelee artikkelissa omaishoitajien roolia markkinoilla. Omaishoidon tuki on kunnan maksama julkinen sosiaalipalvelu. Yksityinen ja julkinen sekoittuvat omaishoidossa monella tavalla. Sen lisäksi, että omaiset hoitavat perheessä vanhusta julkisen omaishoidon tuen turvin, omaishoitajat ja omaishoidettavat itse myös käyttävät yhä useammin yksityisten palveluntuottajien palveluita. Tavallisesti omaishoitajat päätyvät kulluttajiksi markkinoilla omaishoidon tukipalvelujen käyttäjinä. Omaishoitajat hankkivat pal-

veluita markkinoilta käyttäen kunnan tarjoamaa palveluseteliä, kotitalousvähennystä tai ostavat palvelut täysin omalla rahalla. Yksityisten palveluntuottajien asiakkaiksi he voivat päätyä myös kunnan ostopalveluiden käyttäjinä. Omaishoidossa toteutuu monimutkainen julkisen ja yksityisen vanhushoivan sekoitus, ja se on siksi erinomainen esimerkki julkisen ja yksityisen rajan sekoittumisesta ja jopa hämärtymisestä hyvinvointivaltiossa.

Teemanumeron kolmannessa artikkelissa Emilia Leinonen käy läpi varsin laajasti uuden vanhushoivapalvelun, ikääntyneiden perhehoidon tilaa ja roolia osana vanhushoivaa. Artikkelissa *Jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua – ikääntyneiden perhehoito Suomessa* Leinonen analysoi niitä eduskunnan täysistunnon pöytäkirjoja vuosilta 1991–2015, joissa on käsitelty ikääntyneiden perhehoitoa. *What's the Problem Represented to be* (WPR) -metodin avulla artikkelissa pureudutaan perhehoitoon liittyviin representaatioihin, oletuksiin ja hiljaisuuksiin poliittisissa asiakirjoissa. Analyysi osoittaa, että ikääntyneiden perhehoito liittyy muihin keskeisiin vanhushoivapolitiittisiin muutoksiin, kuten kodin ensijaisuuden korostamiseen hoivan paikkana ja yksityisen ja julkisen vanhushoivan sekoittumiseen.

Neljännessä artikkelissa Olli Karsio ja Liina-Kaisa Tynkkynen arvioivat Tampereella toimivaa vanhushoivapalveluiden palveluintegraattoria, Kotitoria. *Kotitori: integroitu palveluohjausmalli yksityisen ja julkisen rajalla* -artikkelissa tutkitaan julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnalla toimivan palveluohjausmallin taustalla vaikuttaneita tavoitteita. Kotitorimallissa toteutetaan vanhusyksilöllistä palveluohjausta yksityisen palveluntuottajan toteuttamana. Sen tavoitteena on yhdistää laajasti yksityisiä ja julkisia palveluita vanhuspalvelutarpeisiin vastaamiseksi. Siksi se edustaa uudenlaista julkisrahoitteista palvelua, jossa perinteisesti kunnalle kuuluvia tehtäviä luovutetaan laajasti yksityisen sektorin vastuulle. Kotitori-mallilla tavoitellaan myös palvelu-

markkinoiden laajentumista ja vanhusten aktiivista osallistumista markkinoille julkisen sektorin mahdollistaman rahoituksen ohjaamana ja neuvomana.

Teemanumeron päättää Laura Kalliomaa-Puhan vanhusten oikeutta hoivaan käsittelevä artikkeli *Vanhuksen oikeus hoivaan ja omaisolettama*. Kalliomaa-Puha nostaa artikkelissaan esille lainsäädännössä piilevän vanhushoivaan liittyvän omaisolettaman. Suomessa vanhuksilla on lainsäädännöllinen oikeus hoivaan, huolenpitoon ja toimeentuloon, kun he eivät niistä pysty itse huolehtimaan. Vaikka oikeus huolenpitoon on vahva, niin sen toteutuminen tarvitsee apua niin käytännössä kuin lainsäädännöllisestikin. Kalliomaa-Puha esittää, että lainsäädäntöön sisältyy omaisolettama, jonka mukaan omaisten odotetaan osallistuvan läheistensä

hoivaan. Näin on siitakin huolimatta, että aikuisten lasten velvollisuus huolehtia vanhemmistaan poistettiin laista jo vuonna 1970. Artikkelissa keskustellaan omaisolettamista ja analysoidaan niiden merkitystä vanhuksille ja omaisille.

Näiden viiden artikkelin avulla lukijalle muodostuu monipuolinen mutta silti käytännönläheinen käsitys siitä, mitä palvelumarkkinoiden synnyttämisestä seuraa, miten markkinat toimivat ja millaisessa monituottajuuteen ja -paikkaisuuteen perustuvassa palvelumaailmassa vanhukset ja heidän läheisensä jo nyt elävät. Toki tarvitaan paljon lisää tutkimusta näistä asioista ja vanhuspalvelupolitiikan siirtymistä.

Olli Karsio ja Anneli Anttonen