



## Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?¹

**Anu Muuri:** *VTT, kehittämisspäällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*  
*anu.muuri@thl.fi*

*Janus* vol. 17 (1) 2009, 55-64

Sosiaalipalveluiden käsitteen ideologisena kotina voidaan pitää 1940-luvun Englantia. Tuolloin lordi William Beveridge toi sosiaalivakuutuksen rinnalle sosiaalipalveluiden käsitteen. Hänen innovaationaan sosiaalipoliittisessa keskustelussa voidaan pitää myös universaalisuuden periaatetta. Sosiaaliturvan kehittäminen universalistiseen suuntaan, köyhäinhoidon jäänteiden kitkeminen ja palveluperiaatteen korostaminen tulivat suomalaisenkin keskusteluun 1960-luvulla. (Rauhala 1996.) Varsinaisena suomalaisen sosiaalipalvelupolitiikan virstanpylväänä voidaan pitää sosiaalihuollon periaatekomitean työtä 1970-luvun alussa. Komitea painotti, että yleisten palveluiden tulisi olla kaikkien kansalaisten saavutettavissa ja niiden tulee olla palveluhenkisiä. Palveluhenkisyys komitea määritteli palvelumieliseksi auttavaksi yleiseksi perusasenteeksi. (Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1971, 28–39.) Tällöin luotiin perusta siis myös asiakaslähtöisyyden ajatuksille.

Tämä puheenvuoro perustuu artikkeliväitöskirjaani (Muuri 2008), jonka pääosassa ovat kansalaisten mielipiteet ja asiakkaiden kokemukset sosiaalipalveluista. Tutkimuksen kysymyksenasettelua kantavana ajatuksena on, että universaalit, kaikille tarkoitetut sosiaalipalvelut ovat suomalaisen sosiaalipolitiikan ydin siinä missä rahalliset sosiaalietuudetkin. Tutkimukseni tarkoituksena on analysoida kriittisesti sosiaalipalvelujärjestelmää ja sen legitimitteettiä, kannatusperustaa. Ilman tietoa kansalaisten ja ennen kaikkea asiakkaiden tyytymättömyyden syistä palveluja kehitetään asiantuntijoiden ja hallinnon ehdoin,

ja kehityssuunta ei välttämättä vastaa käyttäjien kokemuksia. Lisäksi näen palvelukulttuurista korostavassa yhteiskunnassa kansalais- ja asiakasnäkökulman esiintuomisen tärkeäksi.

Käytän tutkimuksessani sosiaalihuolto -käsitteen sijaan sosiaalipalvelut -käsitettä kahdesta syystä: Ensinnäkin tutkimuksen aineistona toimivat kyselyt olivat osoitettu kansalaisille. Kuntien vastuulla on sosiaalipalveluiden järjestäminen ja kuntien osoittamissa palveluissa harvoin esiintyy sanaa sosiaalihuolto. Vastajien oli siten helpompaa ymmärtää kysymyksiä. Toiseksi käsitteen valinta on myös kannanotto siihen, että sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden välinen vuosikymmenien mittainen taistelu (esim. Rauhala 1996, 84–85) voisi jo päättyä, ja sosiaalipalvelut -käsite tulisi ottaa yleiseen ja yhtenäiseen käyttöön.

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan siten tässä tutkimuksessa lasten päivähoitoa, kotipalveluja, vammaispalveluja, sosiaalityöntekijöiden neuvontapalveluja sekä myös viimesijaista sosiaalietuutta eli toimeentulotukea. Useat näistä palveluista koskevat meitä jokaista jossain elämämme vaiheessa. Sosiaalipalvelut liittyvät tänäkin päivänä joka viidennen suomalaisen elämään ja välillisesti vielä useamman, sillä palvelut liittyvät yleensä kaikkien perheenjäsenten arkeen.

Tutkimukseni tarkastelee sitä osaa sosiaalipalvelujärjestelmästä, joka on julkisesti rahoitettua ja kuntien tuottamaa tai järjestämää. Vaikka pääosassa ovat sosiaalipalvelut, liittyy tutkimukseni myös sosiaalityöhön. Sosiaalityötä tarkastellaan



tutkimuksessa ammatillisena toimintana sosiaalipolitiikan ja sosiaalipalveluiden kautta. Sosiaalityön kannalta olennainen toimintaympäristö on hyvinvointivaltio ja sen sosiaalipoliittinen järjestelmä (Juhila 2006, 12; myös Raunio 1993, 12).

Asemoin oman tutkimukseni kahteen tutkimusperinteeseen: toisaalta järjestelmätasoiseen sosiaalipalvelututkimukseen, ja toisaalta kansalaisille kohdistettuun mielipidetiedustelujen perinteeseen. Tutkimusotteeni on kvantitatiivinen. Empiirisen aineiston muodostavat Tilastokeskuksen Stakesille vuosina 2004 ja 2006 keräämät hyvinvointi ja palvelut -kyselyt. Analyysimenetelminä olen käyttänyt suoria jakaumia, ristiintaulukointeja sekä monimuuttujamenetelmistä ordinaalista logistista regressiomallia ja binäärilogistista regressiomallia. Hyvinvointi ja palvelut -aineistojen ohella olen käyttänyt sosiaalihuollon tilasto- ja rekisteritietoja. Tilastoista ja rekistereistä olen tehnyt tutkimustani varten omia, uusia yhdistelmiä sekä pyytänyt uusia ajoja Stakesin sisällä että sen ulkopuolella. Olen ollut itse suunnittelemassa useimmat näistä sosiaalihuollon tilastoista ja rekistereistä, joten olen pystynyt tekemään uudelleenmuokkaukset luotettavasti.

### Mielipidekyselyiden tutkimusperinne

Kansalaisten sosiaaliturvamielipiteisiin liittyvän tutkimuksen juuret juontavat Suomessa 1980-luvulle. Silloin Matti Alestalo, Seppo Pöntinen ja Hannu Uusitalo aloittivat kansalaisille kohdistetut sosiaaliturvaan liittyvät mielipidetutkimukset (Alestalo & Uusitalo 1980; Pöntinen & Uusitalo 1986). Vaikka sovellan tutkimuksessani hyvinvointivaltioiteorioiden näkökulmia, eroaa tutkimukseni niistä siinä, että keskityn pääosin sosiaalipalveluihin. Sosiaaliturvan tutkimuksissa sosiaalipalvelut ovat usein sivuosassa. Omasa tutkimuksessani olen kääntänyt asetelman toisinpäin, sillä ainoastaan yhdessä artikkelissa analysoin kansalaisten ja asiakkaiden mielipitei-

tä ja kokemuksia suhteessa sosiaalipalveluihin ja sosiaaliturvaan.

Hyvinvointivaltion legitimitettä on tutkittu kysymällä kansalaisten mielipiteitä muun muassa sosiaaliturvan tasosta, verotuksesta, hyvinvointipalveluista ja hyvinvointivaltion vaihtoehtoista (esim. Allardt & Sihvo & Uusitalo 1992; Sihvo & Uusitalo 1993; Ervasti 1994; Forma 1998, 2002, 2006; Forma & Saarinen 2008). Sen sijaan tutkijat eivät ole olleet kiinnostuneita asiakkaiden tai kansalaisten mielipiteistä sosiaalipalveluista, jos arvioi asiaa kotimaisten tutkimusten määrällä. On kuitenkin tärkeää tietää, kuinka kansalaiset arvioivat hyvinvointivaltion vaikutuksia, tuotoksia tai niiden palveluiden käyttöä.

Kriittisiä kannanottoja mielipidetiedusteluja kohtaan on esitetty muun muassa siitä syystä, että mielipidetutkimusten tuloksia tulkitaan väärin tai että niitä voidaan manipuloida helposti (Papadakis 1992, 36). Hyvinvointivaltio on myös käytännössä niin monitahoinen, että yksiselitteisten tulosten esittäminen on hankalaa. Mielipidetutkimusten vastaukset ovat myös herkkiä sille, miten kysymykset muotoillaan, kuinka yleisiä tai konkreettisia kysymykset ovat ja millaisten teemojen yhteydessä kysymykset esitetään (Kangas 1997). Toisaalta kehystyksen ja sanamuotojen vakioiminen ja samojen kysymysten toistaminen eri vuosina antavat mahdollisuuksia verrata eri väestöryhmien mielipiteitä toisiinsa (Sihvo & Uusitalo 1993, 8; Kangas 1995, 308).

Mielipidetiedustelujen metodiset ongelmat eivät kuitenkaan tee niistä tarpeettomia, vaan ne vain lisäävät tutkimuksellisia haasteita. Sosiaalipalveluiden asiakkaiden kohdalla on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että surveyn kaltainen kyselytekniikka ei tavoita kaikkia sosiaalipalvelujen asiakkaita. Kansalaisten mielipiteiden kysymistä voi kritisoida metodisesti monesta syystä, mutta vain kansalaiset voivat vastata toiminnan sosiaalista hyväksyvyyttä koskeviin kysymyksiin (Sihvo & Uusitalo 1993, 6).



## Legitimiteetti sosiaalipolitiikan perustana

Yhteiskunnallisten instituutioiden toimintaan liitetään usein legitimiteetin vaatimus ja myös sosiaalipolitiikan keskeisiin päämääriin on aina kuulunut vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen legitimiteetin vahvistaminen (Riihinen 1992, 257). Yksinkertaisimmillaan legitimiteetti tarkoittaa sitä, pitävätkö kansalaiset asianomaista järjestelmää hyväksymisen arvoisena vai eivät. Legitimiteettiä vahvistaa tai heikentää se, voivatko kansalaiset luottaa palvelujärjestelmän kykyyn auttaa arjen ongelmissa.

Hyvinvointimallin kehittymisen ja rakentumisen takana on aina arvojen ja arvostusten perusteella tehtyjä valintoja. Arvoilla perustellaan toimintaa, tehdään se hyväksyttäväksi itselle ja muille. Toiminnan kannalta on keskeistä, missä määrin havaitaan epäsuhtaa todellisuutta koskevien uskomusten ja niitä vastaavien, toivotavaa koskevien käsitysten välillä. Todelliset olosuhteet saavat sosiaalisen merkityksensä siitä, että ne asetetaan vastakkain ideaalien kanssa. Arvot legitimoivat instituutioita, tekevät ne hyväksyttäväksi. Instituutiot, kuten hyvinvointivaltio, tarvitsevat arvoja ja uskomuksia toimiakseen ja säilyäkseen, mutta samalla ne välittävät, tukevat ja ylläpitävät yhteiskunnan arvoja ja uskomuksia. (Hellsten 1992, 131–132.) Kriisi syntyy, jos haaveet ja todellisuus ovat liian jyrkässä ristiriidassa keskenään (myös Sulkunen 2006).

Suomalaisille ja pohjoismaisille hyvinvointivaltion sosiaalipalveluille on ollut ominaista niiden universaali luonne. Tämä on tarkoittanut sitä, että kuka tahansa, joka on ollut palvelun tarpeessa, on sitä myös periaatteessa saanut joko maksettua tai kohtuulliseen hintaan. On sanottu, että juuri siinä piilee sosiaalipalveluiden kannatusperustan ydin: Kun kaikki saavat samoja palveluja, kaikki niitä myös tukevat, myös keskiluokka, joka toimii palveluiden suurimpana maksajana. Muita pohjoismaisen hyvinvointimallin arvoja ovat ol-

leet etuuskien minimitaso turvaaminen, taloudellinen kasvu ja uusintaminen sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden päämäärät (Riihinen 1992, 257). Oikeudenmukaisuutta on toteutettu universalismin periaatteella. Universalismin määrittelemine on osoittautunut käytännössä kuitenkin hankalaksi tehtäväksi (Anttonen & Sipilä 2000, 154).

Hankalaa universalismin määrittely on siitä syystä, että myös siihen sisältyy tietty määrä selektiota eli valikointia. Kysymys on siitä, minkälaisessa universaalien palvelujen infrastruktuurissa voidaan kehittää myös selektiivisiä palveluja, kun tavoitteena on diskriminoida positiivisesti niiden eduksi, joiden tarpeet ovat suurimmat (Muuri ym. 2008). Selektio voi jopa olla välttämätön keino kansalaisten yhtäläisen aseman ja mahdollisuuksien toteuttamiseksi, kuten on esimerkiksi vammaispalveluiden kohdalla. Selektiivinen järjestelmä on kuitenkin altis tai haavoittuva, koska se jättää paljon ruohonjuuritason byrokratioissa toteutuvan proseduraalisen oikeudenmukaisuuden varaan. Työntekijöiden täytyy lakien yleisluontoisuudesta johtuen tulkita lakipykälä ja muodostaa omia käytäntöjään. Sen sijaan kontaktit universaalien järjestelmien kanssa voivat antaa positiivisia kokemuksia, tunteen yhtäläisestä kohtelusta ja siitä, että pelisäännöt ovat reiluja. (Kumlin & Rothstein 2005; myös Julkunen ym. 2004.)

Sosiaalipalvelut ovat aina olleet kiistanalaisempi osa hyvinvointivaltiota kuin esimerkiksi terveydenhuolto ja koululaitos. Hyväksyttävää on, että keskeisempiä koulutus- ja terveyspalveluja tarjotaan ilmaiseksi tai lähes ilmaiseksi kaikille kansalaisille. Sen sijaan sosiaalipalveluiden universaalisuus tuntuu olevan ainaisen kiistelyn kohteena. Näyttää siltä, että sosiaalipalveluista syntyvää yhteiskunnallista hyötyä on vaikeampi tunnistaa kuin koulutuksen ja terveydenhuollon tuottamaa hyötyä. (Anttonen & Sipilä 2000, 105.) Toisaalta tutkimusten mukaan myös terveyspalveluissa on hoidon laadussa ja saata-



vuudessa ylempiä sosiaaliryhmiä suosivia eroja, ja erityisesti haavoittuvat ryhmät uhkaavat jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja (Keskimäki 1997; Manderbacka ym. 2006).

### Universaalit sosiaalipalvelut luottamusinstituutiona

Suomalaiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kokonaisuutena iso luottamusinstituutio, toteavat Taipale ja Hämäläinen (2007, 203). Luottamus viittaa tulevaisuuteen ja sen ennustettavuuteen. Ihmisiä ja instituutioita kohtaan osoitetaan luottamusta, koska se tekee tulevaisuudesta kontrolloitavan tai ainakin ymmärrettävän (Ilmonen & Jokinen 2002, 90). Aineiston sosiaalipalveluja koskevien kysymysten suunnittelussa hyödynnettiin teoreettisena viitekehysenä Adam Seligmanin kehittämää luottamuksen jaottelua, jossa hän erottaa henkilöitä kohtaan tunnetun luottamuksen instituutioita ja abstrakteja systeemejä kohtaan tunnetusta luottamuksesta. Hän varaa luottamuksen käsitteen vain edelliseen (trust) ja soveltaa luottavaisuuden käsitettä (confidence) jälkimmäiseen. (Seligman 1997, 189.)

Vaikka sosiaalipalvelukysymyksiä suunniteltaessa taustalla oli halua erottaa henkilöön tai instituutioon kohdistuva luottamus toisistaan, tulosten analyysissä lähestyttiin aineistoa intressiteorian näkökulmasta. Sosiaalipalvelut koskevat nimenomaan yksilöä. Yksilötasolla hyvinvointivaltion kannatusta ja mielipiteiden vaihtelua on selitetty karkeasti kahden eri vaikuttimen eli intressien ja poliittisen samaistumisen kautta (esim. Pöntinen & Uusitalo 1986; Papadakis 1992; Ervasti 1994; Sihvo & Uusitalo 1995; Svallfors 1999; Jæger 2006a). Poliittisella samaistumisella tarkoitetaan sitä, että ihmisillä on yleisiä poliittisia arvoja, jotka vaikuttavat heidän mielipiteensä muodostumiseen (myös Pöntinen & Uusitalo 1986, 7-9; Svallfors 1999; Jæger 2006a, 321–322).

Koska Hyvinvointi ja palvelut -kysely ei sisällä tietoja puoluekannasta, keskityttiin analyseissä

nimenomaan intressien tarkasteluun. Sihvo ja Uusitalo (1995, 253) määrittelevät neljä erilaista intressityyppiä. (1) Riskien (esim. työttömyyden) jakautuminen vaikuttaa mielipiteisiin. (2) Ihmisillä on intressejä hyvinvointivaltiossa palvelujen käyttäjinä ja etuuksien saajina: Ne, jotka käyttävät palveluita ja etuuksia enemmän (esim. naiset, eläkeläiset, opiskelijat ja työttömät), todennäköisesti suhtautuvat myönteisemmin hyvinvointivaltioon kuin ne, jotka käyttävät niitä vähemmän (myös Papadakis 1992; Svallfors 1999; Jæger 2006a). (3) Ihmisillä on intressejä hyvinvointivaltiossa veronmaksajien ominaisuudessa: Niillä, jotka maksavat enemmän, esimerkiksi korkeimmissa tuloluokissa olevilla, on todennäköisesti kriittisempi asenne hyvinvointivaltioon kuin niillä, jotka maksavat vähemmän. (4) Lopuksi on vielä virkamiesten intressejä: Julkisella sektorilla työskentelevillä henkilöillä voidaan olettaa olevan myönteisempiä asenteita hyvinvointivaltioon kuin muilla, koska heille kyse ei ole pelkästään etuisuuksista ja verotaakasta, vaan myös työpaikoista. Kannatusta löytyy myös ryhmistä, jotka hyötyvät palveluista välillisesti. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi pienten lasten vanhemmat, jotka hyötyvät saadessaan lapselleen päivähoitopaikan.

Hyvinvointivaltion kannatusperustasta tehdysissä tutkimuksissa on esitetty, että keskiluokkaisuutuminen ja hyvinvoinnin kasvu samanaikaisesti sekä luovat uusia vaatimuksia hyvinvointivaltiota kohtaan että nakertavat hyvinvointivaltion arvoperustaa. On mahdollista, että korkeammalla hyvinvoinnin tasolla hyvinvointivaltion tarjoamia palveluja ei enää pidetä riittävinä eikä edes hyvinvointivaltion peruservoja, kuten solidaarisuutta ja tasa-arvoa, koeta enää tarpeellisiksi. (Ervasti 1998, 169.) Sen lisäksi vaatimukset ovat tulleet moninaisemmiksi johtuen yksilöiden erilaisista elämänpoluista (esim. v. Maydell ym. 2006).

Kansalaisten tyytymättömyydestä hyvinvointivaltiota kohtaan Euroopassa on esitetty jonkin



verran empiiristä näyttöä (esim. Taylor-Gooby 2001). Tutkimusten mukaan tyytymättömyyden syiksi ovat täsmentyneet palvelujärjestelmän rakenteelliset ongelmat. Kansalaisten tyytymättömyyden syinä on pidetty perinteisistä palvelurajoista kiinnipitämistä, jolloin monimutkaiseen ongelmiin ei pystytä enää vastaamaan sektori-kohtaisilla ratkaisuilla (Munday 2006). Paul Pieronin (2001) mukaan hyvinvointivaltion ympärillä käytävä kriisikeskustelu johtuukin enemmän sen sisäisistä kuin ulkoisista paineista. Pierson toteaa, että kypsään vaiheeseen ehtineen hyvinvointivaltion kriittisiä, sisäisiä tekijöitä ovat hidas talouskasvu yhdistettynä palvelusektorin kasvuun, valtiollisten sitoumusten määrän kasvu, väestön ikääntymisestä johtuvat lisääntyvät taloudelliset paineet ja kotitalouksien rakenteiden muutokset.

On esitetty myös näkemyksiä, joiden mukaan hyvinvointivaltion kannatusperusta on pikemminkin vahvistunut sosiaalipolitiikan laajentumisen myötä. Useammat ihmiset kuuluvat etuuskien ja palvelujen piiriin ja ovat siten myös valmiimpia maksamaan niistä (esim. Ervasti 1996). Palveluita on tullut "yleistä sosiaalista infrastruktuuria", jota ilman ei voida olla. Ruotsalaiset tutkimukset tukevat tätä teoriaa, sillä niiden mukaan väestön kokemukset universaaleista sosiaalipalveluista lisäävät luottamusta ja siten palveluiden kannatusta, kun sen sijaan kokemukset selektiivisistä, harkinnanvaraisista sosiaalipalveluista vähentävät sitä (Kumlin & Rothstein 2005). Tutkimuksissa on havaittu, että erityisesti ne, joilla on paljon resursseja käytössään, ovat luottavaisia yhteiskuntansa instituutioihin. Sen sijaan ne, joilla on niukalti resursseja käytössään, suhtautuvat niihin muita epäilevämmiin (Svallfors 1996; Taylor-Gooby 2001). Tätä Kaj Ilmonen kutsuu luottamuksen paradoksiksi. Paradoksin syistä on esitetty vähän tutkimustietoa. On esitetty sen osittain johtuvan siitä, että väestön huonompitasaiset joutuvat turvautumaan palveluihin useammin ja ovat omien palvelukokemusten perusteella päätyneet negatiiviseen arvioon. Se

voi olla myös epäluottamusta koko järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta kohtaan (Ilmonen 2002, 147-148).

### **Kansalaisten luottamus sosiaalipalveluihin ja niiden henkilöstöön**

Tutkimustulosteni mukaan kansalaisten suuri enemmistö (90 %) on sitä mieltä, että julkisella sektorilla tulee olla kokonaisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Julkisella sosiaalipalvelujärjestelmällä (73 %) ja erityisesti sen henkilöstöllä (80 %) on kansalaisten keskuudessa vankka kannatusperusta. Suomalaiseen sosiaalipalvelukeskusteluun on tullut kuitenkin myös uudenlaisia, kriittisempiäkin sävyjä.

Naiset ovat entistä kriittisempiä sekä sosiaalipalveluiden toimivuutta että sosiaaliturvan tasoa kohtaan. Tämä tutkimustulos poikkeaa aiemmista tuloksista, joiden mukaan naiset ovat suhtautuneet hyvinvointivaltion palveluihin pääosin miehiä positiivisemmin. Lisäksi tämän tutkimuksen mukaan naiset toivovat miehiä useammin yksityisten sosiaalipalveluiden lisäämistä. Naisten lisääntynyt kritiikki voi johtua siitä, että he ovat menettäneet uskoaan sosiaalipalveluiden kykyyn toimia arjen apuna ja suojaverkkona. Luottamuspulaa ei selitä edes se, että sitä esiintyy vain käyttäjien keskuudessa, vaan kritiikkiä esiintyy huolimatta siitä, käyttävätkö naiset palveluita tai etuuksia vai eivät. Huolestuttavinta tässä luottamuspulassa on se, että sitä esiintyy erityisesti yksinhuoltajien keskuudessa. Yksinhuoltajien on todettu monissa tutkimuksissa syrjäytyvän tällä hetkellä yhteiskunnan eri alueilla (esim. Moisio 2008, 263). Onko näin käymässä myös sosiaalipalveluissa, joista monet aikanaan erityisesti luotiin tukemaan ja auttamaan heitä?

Myös eläkeläiset ja työttömät suhtautuvat kriittisesti sosiaalipalveluiden toimivuuteen. Kansalaisten luottamus on tämän tutkimuksen mukaan alhaisinta siellä, missä viime aikoina on



lisätty viranomaisten toimesta tehtävää priorisointia ja tarveharkintaa eli kotipalveluissa ja myös toimeentulotuessa. Eläkeläisten, samoin kuin työttömien kriittiset mielipiteet voivat liittyä heikeneviin palveluihin sekä kohoaviin asiakasmaksuihin. Erityisesti näiden kahden ryhmän palveluissa vaarana on, että apua tarvitsevien tietyn osan asiat eivät kuulu kenellekään. Tutkimusten mukaan sosiaalipalveluiden tai etuuskien käyttöä leimaa myös enemmän alikäyttö kuin väärinkäyttö (esim. Kuivalainen 2007, 53).

Aiemmissä tutkimuksissa todetut koulutus- ja tulomuuttajat eivät muodostuneet tärkeiksi mielipiteitä erottaviksi tekijöiksi tässä tutkimuksessa. Korkeammin koulutetut suhtautuivat myönteisemmin sekä sosiaalipalveluiden toimivuuteen että sosiaaliturvan tasoon. Tulojen suuruudella ei ollut merkitystä suhtautumisessa sosiaalipalveluihin tai sosiaaliturvaan. Intressiteorian hyödynäkölumma ei siten toiminut myöskään tässä kohdin.

Eri yhteiskuntaluokkiin kuuluvien ihmisten pitää tuntea saavansa verorahoilleen vastinetta. Julkinen päivähoito on hyvä esimerkki palvelusta, joka koskettaa suurinta osaa ihmisiä elämän varrella. Kun tällainen palvelu toimii, ihmiset luottavat järjestelmään. Kansalaiset luottivat sosiaalipalveluista eniten juuri lasten päivähoitoon, josta on muodostunut universaalein osa sosiaalipalvelujärjestelmää. Sen lisäksi luottamusta herättivät sosiaalityöntekijöiden neuvontapalvelut ja vammaispalvelut.

Toimeentulotuki ja kotipalvelu sen sijaan herättivät kriittistä palautetta. Kriittisten mielipiteiden taustalla voi olla erilaisia syitä. Aikanaan universaaliksi rakennettu kotipalvelujärjestelmä on rapautumassa. Kotipalvelu kohdistuu yhä selektiivisemmin pienituloisille ja entistä huonokuntoisimmille. Kotipalvelujärjestelmän ehkäisevä rooli on vähentynyt. Toimeentulotuen kohdalla järjestelmä kantaa edelleen negatiivista historiallista taakkaansa. Tulokset kuvastavat yhä yleis-

tyvää käsitystä, että sosiaalipalveluja ei tuoteta universaalisti sitä tarvitseville, vaan yhä valikoidummin vain osalle palvelun tarvisijoita.

### Kansalaisten kehittämisen kohteet

Kansalaisilta kysyttiin sekä vuonna 2004 että 2006, kehittäisivätkö he lasten päivähoitoa, kotipalveluja, vanhuspalveluja, vammaispalveluja, toimeentulotukea ja aikuissosiaalityötä, lastensuojelua tai päihdepalveluja. Yleisesti voi todeta, että kansalaiset kehittäisivät omassa kotikunnassaan kaikkia sosiaalipalveluja, toisia vain enemmän ja toisia vähemmän. Ennen kaikkea kansalaiset kehittäisivät vanhusten ja lasten palveluja. Vuonna 2004 runsas 60 prosenttia oli sitä mieltä, että vanhuspalveluja ja lasten ja nuorten tukipalveluja tulisi kehittää paljon tai jonkin verran. Vuonna 2006 kansalaisista jopa 70 prosenttia kehittäisi vanhuspalveluja ja 62 prosenttia lastensuojelua paljon tai jonkin verran. Mielenkiintoista on se, että voisi olettaa kansalaisten haluavan kehittää niitä palveluita, joista on paljon keskustelua julkisuudessa. Tulosten mukaan kuitenkin ainoastaan 55 prosenttia kehittäisi kotipalveluja. Voisi olettaa, että juuri vanhuspalveluja ja sen ohessa kotipalvelua haluttaisiin kehittää entistä enemmän.

Naiset kehittäisivät kaikkia kysytyjä sosiaalipalveluja enemmän kuin miehet. Naisista lähes 80 prosenttia kehittäisi paljon tai jonkin verran vanhuspalveluja ja miehistäkin runsas 60 prosenttia.

Eniten mielipiteitä hajotti kysymys toimeentulotuesta ja aikuissosiaalityöstä, sillä vaikka 12 prosenttia kehittäisi niitä paljon ja 36 prosenttia jonkin verran, niin 19 prosentin mielestä nykyinen taso riittää. Myös päihdepalveluissa 18 prosentin mielestä nykytaso oli riittävä.



## Halu vaikuttaa oman elämänsä ratkaisuihin

Tutkimuksen tulosten mukaan asiakkaat eivät olleet kiinnostuneita vain saamastaan palveluista tai etuudesta sinänsä, vaan myös siitä, oliko asiakasprosessi kunnossa, eli oliko palvelu kohteliasta ja miten asiakkaan omat näkemykset otettiin huomioon. Hyvän palvelun ja asiakkaan tilanteen ymmärtämisen tärkeyden lisäksi tulokset kertovat myös siitä, että ihmisten vaatimukset ja toiveet ovat kasvaneet. Asiakkaat haluavat olla itse vaikuttamassa oman elämänsä ratkaisuihin (myös esim. Toikko 2006). Kysymys, joka herätti eniten ristiriitaisia vastauksia, oli asiakkaan omien ehdotusten ja toivomusten huomioon ottaminen. Vaikka 40 prosenttia vastaajista katsoi, että asiakkaan omat ehdotukset tai toivomukset otettiin riittävästi huomioon, oli lähes kolmasosa eri mieltä.

Valtion poliittis-hallinnolliset dokumentit tavoittelevat palveluiden turvaamista, saatavuutta ja asiakaslähtöisyyttä. On kuitenkin todettava, että niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla saatavuuden käsite on toistaiseksi heikosti määriteltä. Tässä tutkimuksessa saatavuutta selvitettiin muun muassa jonojen näkökulmasta. Tulosten mukaan asiakkaista kaksi kolmannesta oli sitä mieltä, ettei ollut odottanut palvelua tai tukea sosiaalitoimistolta kohtuuttoman kauan, ja kolmannes oli omasta mielestään odottanut liian kauan. Kun kuitenkin lähes puolet vastaajista kertoi odottaneensa palvelua tai etuutta 1–4 viikkoa ja joka kymmenes vastaaja jopa pidempään kuin kolme kuukautta, voi jonotusaikoja pitää kohtuuttomina. Asiakkaat pitivät kohtuuttomana ennen kaikkea sosiaalitoimiston toimeentulotuen käsittelyaikoja (42 %).

## Lopuksi

Sosiaalipalveluiden julkilausuttuna tavoitteena on ollut jo 1970-luvulta lähtien asiakaslähtöisyyden korostaminen. Ajan henki tuntuu olevan se,

että yksityiset palvelut ovat tehokkaita ja asiakkaat valistuneita kuluttajia. Yksityisillä markkinoilla asiakas on kuluttaja, joka tulee markkinoille hankkimaan sen, mitä haluaa. Palvelun keskeiset käsitteet ovat tuottavuus ja tehokkuus. Mutta onko aito asiakaslähtöisyys vain maksukykyisten, hyvin toimeentulevien, keskiluokkaisten työssäkäyvien etuoikeus? Olisi tärkeätä käydä keskustelua siitä, missä palveluissa ja kuinka iso osa perinteisistä sosiaalipalveluiden asiakkaista pystyy toimimaan markkinoilla aktiivisina kuluttajina, esimerkiksi palvelusetelien käyttäjinä.

Myös tässä tutkimuksessa esiin noussut kansalaisten tuki yksityisten sosiaalipalveluiden lisäämiselle on merkki siitä, että suomalainen asiakas tai kuluttaja toivoo uudenlaisia palveluja. Samalla kuitenkin kansalaiset haluavat julkisen sektorin vastaavan pääosin palvelutuotannosta, joten he haluaisivat enemmän palvelujen täydentävän kuin korvaavan toisiaan. Myös julkisessa palvelutuotannossa olisi löydettävä ratkaisuja muutoksen ja jatkuvuuden välillä. Vahvuuksia ja hyviä järjestelmän osia ei kannata hajottaa, vaan kehittäminen kannattaa suunnata siihen osaan järjestelmää, joka ei toimi tai joka ei vastaa käyttäjien tarpeisiin tulevaisuudessa.

Mikäli julkisen sektorin vastuuta palvelutuotannossa vähennetään, jää jäljelle kaksi vaihtoehtoa: joko tehtäviä siirretään yksityiselle sektorille tai sitten epäviralliselle sektorille. Vapaaehtoisen hoivatyön keskiössä ovat työssäkäyvät keski-ikäiset naiset. Nykypolitiikan tavoitteista huolimatta tulevaisuudessa ei voida laskea sen varaan, että tämä naisjoukko jaksaa kantaa vastuuta omaisistaan, tuttavistaan ja ystävistään oman työuransa ja lisääntyvän työtaakan alla. Tutkimuksen tulosten mukaan lähiyhteisön tuki ja apu eivät myöskään ole kadonneet minnekään, vaan ne elävät ja voivat hyvin julkisen palvelujärjestelmän rinnalla.

Pekka Kuusi kirjoitti klassikkokirjassaan *60-luvun sosiaalipolitiikka* seuraavasti:



*"Ihmiskeskeinen yhteiskuntapolitiikka lieneekin valtiollisista elämänmuodoista vaikein ja vaateaiain. Kansanvaltainen valtiojärjestelmä avasi ihmisyksilölle mahdollisuudet itsekkeiseen omien etujensa ajamiseen. Mutta ihmisyksilö joutui toteamaan, että hänen pyrkimyksensä menestyvät vain, jos ne ovat myös muiden kansalaisten pyrkimysten suuntaiset. Tämä egoististen, itsekkeisten pyrkimysten sopeuttaminen altruistisiin, toisten parasta tavoitteleviin pyrkimyksiin, se juuri on vaikeaa ja vaateaiasta. Ihmiskeskeinen yhteiskuntapolitiikka on jatkuvaa sovittelua minun ja sinun välillä, egoististen ja altruististen pyrkimysten välillä. Ja lähtökohtana ja kriteeriona on kaikessa toiminnassa ihminen." (Kuusi 1963, 5.)*

Pekka Kuusen ajatukset ovat ajankohtaisempia kuin koskaan. Sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa, Sata-komiteassa, ja kunta- ja palvelurakennuudistuksessa, Paras -hankkeessa, valmistelaan jokaista meitä koskettavia uudistuksia. Nyt jos koskaan olisi tärkeätä miettiä, millä arvopohjalla vastaamme kysymyksiin mitä, kenelle ja kuinka paljon, sillä näiden uudistusten päätökset viitoittavat etujamme ja palvelujamme vuosikymmeniksi eteenpäin. Taloudelliset tunnusluvut ovat entistä tärkeämmässä roolissa nyt, kun olemme siirtymässä taloudelliseen taantumiaan. Voisimmeko oppia edellisen laman säästöjen ja leikkausten seurauksista asiakkaille ja palveluille ja rakentaa uusia ratkaisuja?

Palvelukulutturia ja asiakaslähtöisyyttä vaalivassa yhteiskunnassa ihmisten äänen kuuleminen on tärkeätä. Kun pääosa suomalaisista pitää sosiaalipalvelujärjestelmää hyvänä, antaa se jatkuvuutta ylläpitää ja kehittää asiakaslähtöisiä ja kohtuuhintaisia sosiaalipalveluja. Kansalaisten ja asiakkaiden heikkojen signaalien kuuleminen ja niihin reagointi turvaa järjestelmän kehittämisen ja legitimiteetin myös tulevaisuudessa.

## Viite

<sup>1</sup> Teksti perustuu Lectio Praecursoriaan Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa 21.11.2008.

## Kirjallisuus

Alestalo, Matti & Uusitalo, Hannu (1980) Suomalaiset ja sosiaaliturva. Sosiaaliturvan kehittämistä koskevat mielipiteet vuosina 1975 ja 1980. Suomen Gallupin julkaisusarja, julkaisu n:o 6.

Allardt, Monica & Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu (1992) Mitä mieltä hyvinvointivaltiosta? Suomalaisen sosiaaliturvamielipiteet 1975–1991. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 17. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus.

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

Ervasti, Heikki (1994) Yhteiskuntaluokat ja hyvinvointivaltion vaihtoehdot. Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan tutkimuksia -sarja A:3. Turku: Turun yliopisto.

Ervasti, Heikki (1998) Yhteiskuntaluokat, individualistinen kritiikki ja hyvinvointipalveluiden kannatus. Janus 6 (2), 167–187.

Forma, Pauli (1998) Mielipiteiden muutos ja pysyvyys. Suomalaisen mielipiteet hyvinvointivaltiosta, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuonna 1992 ja 1996. Raportteja 222. Helsinki: Stakes.

Forma, Pauli (2002) Suomalaisen sosiaaliturvaa ja sosiaalipalveluja koskevat mielipiteet vuonna 2002. Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto (2002) Suomalaisen hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, 292–310.

Forma, Pauli (2006) Niin hyvinä kuin huonoina aikoina – Suomalaisen sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Teoksessa Mikko Kautto (toim.) Suomalaisen hyvinvointi 2006. Helsinki: Stakes, 160–184.

Forma, Pauli & Saarinen, Arttu (2008) Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006. Teok-





nessä Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 162–177.

Hellsten, Katri (1992) *Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät*. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston SITRA:n julkaisusarja n:o 123. WSOY: Juva, 131–168.

Ilmonen, Kaj (2002) *Luottamus paikallisiin instituutioihin ja sosiaalisiin verkostoihin*. Teoksessa Petri Ruuskanen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*. Keuruu: Otavan kirjapaino, 136–160.

Ilmonen, Kaj & Jokinen, Kimmo (2002) *Luottamus modernissa maailmassa*. SoPhi 60. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Juhila, Kirsi (2006) *Sosiaalityöntekijöinä ja asiakaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat*. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija & Niemi, Riikka & Virkki, Tuija (2004) *Vakuutus, luottamus ja vääryys*. Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kelan tutkimusosaston julkaisuja*. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 242–268.

Jæger, Mads Meier (2006a) *What Makes People Support Public Responsibility for Welfare Provision: Self-interest or Political Ideology? A longitudinal Approach*. *Acta Sociologica* 49 (3), 321–338.

Kangas, Olli E. (1995) *Attitudes on Means-Tested Social Benefits in Finland*. *Avta Sociologica* 38, 299–310.

Kangas, Olli (1997) *Self-Interest and the Common Good: The impact of norms, selfishness and context in social policy opinions*. *Journal of Socio-Economics* 26 (5), 475–494.

Keskimäki, Ilmo (1997) *Social equity in the use of hospital inpatient care in Finland*. *STAKES Research Reports* 84. Helsinki: Stakes.

Kröger, Teppo (1997) *Hyvinvointikunnan aika: Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen ra-*

*kentajana*. *Acta Universitatis Tamperensis: Tampereen yliopisto*.

Kuivalainen, Susan (2007) *Toimeentulotuen alkäytön laajuus ja merkitys*. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1), 49–56.

Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo (2005) *Making and Breaking Social Capital. The Impact of Welfare-State Institutions*. *Comparative Political Studies* 38 (4), 339–365.

Kuusi, Pekka (1963, neljäs painos) *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo: WSOY.

Manderbacka, Kristiina & Gissler, Mika & Husman, Kaj & Husman, Päivi & Häkkinen, Unto & Keskimäki, Ilmo & Nguyen, Lien & Pirkola, Sami & Ostamo, Aini & Wahlbeck, Kristian & Widström, Eeva (2006) *Väestöryhmien välinen eriarvoisuus terveyspalveluiden käytössä*. Teoksessa Juha Teperi & Lauri Vuorenkoski & Kristiina Manderbacka & Eeva Ollila & Ilmo Keskimäki: *Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. *Hyvinvointivaltion rajat -hanke*. Helsinki: Stakes, 42–55.

Maydell, v. Bernd & Borchardt, Katja & Henke, Klaus-Dirk & Leitner, Rupert & Muffels, Ruud & Quante, Michael & Rauhala, Pirkko-Liisa & Verschraegen, Gert & Zukowski, Maciej (2006) *Enabling Social Europe*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg: Springer.

Moisio, Pasi (2008) *Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys*. Teoksessa Pasi Moisio & Sakari Karvonen & Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 256–275.

Munday, Brian (2006) *Draft Report on Integrated Models of Social Services in Europe prepared by Brian Munday, University of Kent, United Kingdom, Consultant to the CS-US*.

Muuri, Anu (2008) *Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimizeettiin*. *Stakesin Tutkimuksia* 178. Helsinki: Stakes.

Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina & Vuorenkos-



- ki, Lauri & Keskimäki, Ilmo (2008) Yhdeksän teesiä sosiaali- ja terveyspalveluiden oikeudenmukaisuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (4), 446–451.
- Mäntysaari, Mikko & Haaki, Raili (2007) *Suomalainen sosiaalityön väitöskirjatutkimus vuosina 1982–2006*. *Janus* 15 (4), 357–366.
- Papadakis, Elim (1992) *Public Opinion, Public Policy and the Welfare State*. *Political Studies* XL, 21–37.
- Pierson, Paul (2001) *Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States*. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 80–106.
- Pöntinen, Seppo & Uusitalo, Hannu (1986) *The Legitimacy of the Welfare State: Social Security Opinions in Finland 1975–1985*. Suomen Galup Oy, Report n:o 15.
- Rauhala, Pirkko-Liisa (1996) *Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa?* *Acta Universitatis Tamperensis* ser 4 vol. 477. Saarijärvi: Gummerus.
- Raunio, Kyösti (1993) *Yhteiskunta, sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö*. Turku: Turun yliopisto.
- Riihinen, Olavi (1992) *Sosiaalipolitiikka ja legitimeetti*. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia Suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston SITRA:n julkaisusarja n:o 123. Juva: WSOY, 257–290.
- Seligman, Adam B. (1997) *The Problem of Trust*. Princeton University Press: New Jersey.
- Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu (1993) *Mielipiteiden uudet ulottuvuudet. Suomalaisten hyvinvointivaltiota, sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat asenteet vuonna 1992*. Stakesin Tutkimuksia 33. Helsinki: Stakes.
- Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu (1995) *Economic Crises and Support for the Welfare State in Finland 1975–1993*. *Acta Sociologica* 38, 251–262.
- Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I (1971) *Yleiset periaatteet*. Komiteamietintö A 25. Helsinki.
- Sulkunen, Pekka (2006) *Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus*. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa.
- Svallfors, Stefan (1999) *Political trust and attitudes towards redistribution*. *European Societies* 1 (2), 241–268.
- Taipale, Vappu & Hämäläinen, Hannu (2007) *Kertomuksia sosiaalisista innovaatioista*. Helsinki: Stakes.
- Taylor-Gooby, Peter (2001) *Sustaining welfare in hard times: Who will foot the bill?* *Journal of European Social Policy* 11 (2), 133–147.
- Toikko, Timo (2006) *Asiakkaiden osallistuminen palveluiden kehittämiseen*. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 3, 13–22.