

Valtiollinen huolenpito ja uudet osallistumismuodot

MATTI HEIKKILÄ

Sosiaalisesta suoriutumisesta ja sosiaaliteknologiasta

Paikka, jossa politologien kysymys vallasta ja demokratiasta risteyytyy sosiologien ja sosiaalipoliitikkojen syrjäytymisestä käymän keskustelun kanssa, on mitä ilmeisimmin sosiaalivaltio. Tässä kirjoituksessa kysymys syrjäytymisestä jää kuitenkin varsin vähäiselle huomiolle. Kiinnostukseni kohteena on näet kysymys siitä, millaisia osallistumis- ja demokrativaateita ja -edellytyksiä voisi liittyä yhteiskunnan valtiollistuneisiin hoito- ja huolenpitotehtäviin yleensä, ja erityisesti valtiollistuneeseen sosialisatiotehtävään.

Vaikka nämä vaateet ja edellytykset koskevat kaikkia yhteiskunnan kansalaisia, niin syrjäytyneiden mobilisoidumattomuus rajaa juuri heidät käytännössä usein konkreettisen toiminnan ulkopuolelle. Sen sijaan vaatimus uudeltaisesta kansalaisosallistumisesta yhteiskunnallisten peruspalvelujen puitteissa koskettaa erittäin paljon tällä hetkellä keskiluokkaa, so. normaalia palkkatyväestöä. Vaatimukset kytkeytyvät ainakin kahteen kehitystrendiin. Tunnetumpi ja tunnustempi (myös vastaantaistellumpi) on päivittäisen suoriutumisen kasvava riippuvuus julkisista palveluista. Voidaan esimerkiksi väittää, että niin lasten, palkkatyöläisten kuin vanhustenkin sosiaalinen suoriutuminen on monin tavoin yhteiskunnallisten sosiaalipalvelujen ehdollistamaa.

Toista — heikommin tiedostettua kehitystrendiä voidaan nimittää sosiaaliteknologiaksi. Auttamisjärjestelmät sekä ammattiryhmät eriytyvät jatkuvasti. Hyvinkin kapeita erityisalvoja ihmisen parantamisen, kuntouttamisen ja ennaltaehkäisyyn saralla syntyy. Vastaavasti kasvava määrä arkielämän diffuusintuntuista ongelmista ammatillistuu. Kansalaisen kannalta kehitys voi johtaa parempaan terveyteen, pitempään ja siistimpään elämään. Samanaikaisesti tämä sosiaaliteknologia merkitsee kuitenkin myös kasvavaa riippuvuutta ja ulkoapäin ohjautuvuutta. Sekä ongelmien määrittely — diagnosointi- että toimenpiteet ongelmien estämiseksi tai hoitamiseksi ovat tukevasti ammattilaisten käsissä. Sanalla sanoen kansalainen on ikäänkuin oman arkensa sivutakatselija. Hän on vaarassa menettää elämänsä kontrollin pedagogien, terapeuttien ja medikaalisten ympäröimänä.

Syrjäytyneiden mobilisoidumattomuus, keskiluokan kokema uhka ja vaatimus uusista osallistumisväylistä

Kysymys asiakkaiden uudeltaisesta osallistumisesta esimerkiksi sosiaalihuollossa jakaantuu selvästi kahtia sen mukaan »paljonko asiakkailla on

pelissä» elämästään asiakkuudessaan. Keskiluokkaisissa hyvinvointipalveluissa yhteiskunnallistuneen tarvetydytyksen kohteena on yleensä vain muutama tarve. Vastaavasti palvelut ovat helposti ennustettavia ja niiden saanti määräytyy jotakuinkin objektiivisista perusteista lähtien.

Toinen on sen joukon asema, joilla on lähes koko elämä pelissä. Tätä joukkoa sanotaan syrjäytyneiksi sekä myös sosiaalivaltiokansalaisiksi (esim. Sipilä 1985, Heinonen 1986 sekä Lehtonen—Heinonen—Rissanen 1986). Näiden ihmisten pulmat eivät selviä yleisillä palveluilla eikä heillä yleensä ole oikeutta ansiosidottuihin ryhmäkohtaisiin tulonsiirtoihin. Heitä varten ovat sosiaalityö, lastensuojelu, kunnalliset vuokra-asunnot, päihdehuolto, toimeentulotuki ja suojatyö. Yhteistä näille palveluille on suuri subjektiivinen harkinta yhteiskunnan puolelta ja totaalin subjektiivisen oikeuden puuttuminen sosiaalivaltiokansalaisen puolelta. Auttamiseen sisältyvä valta voi muodostua vaikeasti kontrolloitavaksi. Juuri näistä syistä vaatimus »subjektiivitumisen» suuntaan on moninkertaisesti perusteltu syrjäytyneiden kohdalla. Kuitenkin vaatimuksen toteuttaminen on sekä teoreettisesti arvioiden että konkreettina kokeiluna monin veroin vaikeampi kuin keskiluokan ja sille tarkoitettujen palvelujen kohdalla.

Kollektiivinen osallistuminen on syrjäytyneille usein vaikeasti ajateltavissaoleva vaikutusmuoto Suomessa. Syrjäytyneitä yhdistävä tekijä, so. yksilöllistetty ongelma, on usein moraalinen (esim. köyhyys, alkoholiohjelma, asunnottomuus jne) eikä siten motivoi kollektiiviseen toimintaan. Lisäksi syrjäytyminen on periaatteessa yksilöllinen (ei-massamuotoinen) prosessi (vrt. Karisto 1985 ja Sipilä 1985). Syrjäytyneiltä puuttuu mobilisaation kannalta kenties kaikkein keskeisin — julkisuus.

Edellä kuvattu sosiaaliteknologian uhka häilyykin voimakkaampana subjektiivisesti keskiluokan kuin »uuden alaluokan» päällä. Myös valtio on huolissaan juuri keskiluokasta kun se tarjoaa elintoimintojen koko kirjon läpäiseviä ohjelmia, palveluja ja seulontatutkimuksia.

Mikäli sosiaaliteknologiariski kuitenkin otetaan todesta, on tehtävä joukko johtopäätöksiä kansalaisten osallistumisesta — sen suunnasta. Pitäisihän olla, että mitä suurempi vaikutus joillakin julkisilla palveluilla on kansalaisten elä-

mään, sitä suurempi ja vaikuttavampi poliittinen kontrolli käyttäjillä, eli kohteilla, tulisi olla palveluihin. Tällainen vaatimus onkin otettu puolittain tosissaan koulumaailmassa, osin sosiaalipalveluissakin. Sen sijaan kansalaisen tai potilaan mahdollisuus vaikuttaa esim. terveyskeskuksen tai sairaalan toimintaan on jäänyt vaille kiinnostusta ainakin Suomessa.

Vaatimus uudenlaisten osallistumisväylien avaamisesta ns. yleisten hyvinvointipalvelujen käyttäjille on periaatteessa helppo perustella sekä päättäjille että kansalaisille. Muuttuessaan asiakkaaksi kansalainen siirtyy yhteisen intressin taakse tuhansien muiden kanssa. Hän maksaa palvelusta tuntuvasti sekä välillisesti (esim. veroina) että välittömästi (hoitopäivämaksut, päivähoitomaksut jne). Kolmanneksi osallistumista motivoi ideologisempi vaatimus oikeudesta kontrolloida ammattiauttajien sisäistämiä hoito- ja kasvatustavoitteita sekä toteutettuja menetelmiä.

Uusi osallistuminen — demokratian paikkausta?

Ihmisten aktivoiminen vaikuttamaan suoraan käyttämiinsä palveluihin voidaan nähdä pyrkimyksenä paikata edustuksellisen demokratian ontuvuutta. Tältä osin kysymys on paljon puhutusta etenemisestä kansalaisvallan suuntaan (vrt. Kom 1986: 12). — Varsinaisesti sosiaalipoliittisessa kontekstissa suoran osallistumisen vaatimuksen taustalla voidaan nähdä esimerkiksi seuraavankaltaisia perusteluja (sosiaali- ja terveysministeriön asiaa selvittäneen työryhmän mukaan):

- osallistuvasta demokratiasta sinänsä johdettava vaatimus, jonka mukaan kaikkien kansalaisten ohella erityisesti palvelujen käyttäjillä tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa käyttämiinsä palveluihin ja samaansa hoitoon ja huolenpitoon (»osallistuva demokratia»);
- asiakkaiden osallistumisen kautta voidaan asiakkaiden mahdollinen erityinen asiantuntemus ja tarpeet kanavoida palvelujen kehittämiseen (»asiantuntemus»);
- legitimaatioperuste, jonka mukaan osallistumisen myötä asiakkaat (sosiaalivaltiokansalaiset?) kokevat päätökset ja ratkaisut myös itseään sitovina ja velvoittavina (»legitimatio»); ja

— osallistumisväyliä rakentamalla ja osallistumista lisäämällä voidaan valtiollista palvelujärjestelmää integroida kansalaisyhteiskuntaan (»integraatio»).

Viimeinen perustelu voi osaltaan tähdätä myös siihen, että demokraattisesti kehitetyillä palveluilla voitaisiin jopa lisätä sosiaalista integraatiota — ja samalla estää syrjäytyneiden totaalista irtoamista yhteiskunnasta.

Mainitut perusteet on johdettavissa demokration ja pohjoismaisittain kehitetyn sosiaalipoliittikan (vrt. Titmuss ja W. Korpi) yleisistä periaatteista ja ne ovat monelta kohdin päällekkäisiä. Ne implikoivat myös ajatusta kaupallisten markkinoiden kuluttajasuojatavoitteiden siirtämisestä valtiollisen sosiaaliturvan alueelle.

Esimerkkinä lasten päivähoito

Keskiluokan uusien osallistumisväylien rakentamisyhtymyksille sopisi kokeilukentäksi varsin hyvin esimerkiksi kunnallinen lasten päivähoito. Päivähoito koskettaa satojen tuhansien palkkatyöläisten arkea. Primääristi päivähoito voidaan nähdä keinona työvoiman hyödyntämisen maksimoimiseksi tuotannossa. Varsinaisen perushoidon lisäksi kysymys on myös uuden sukupolven kvalifioimisesta — varhaiskasvatuksella pyritään kehitysviivästymien varhaiseen diagnosointiin ja kuntoutukseen sekä ennen kaikkea lasten persoo-

nallisuuden tasapainoiseen kehittämiseen ja oppimisvalmiuksien tasa-arvoistamiseen (laki lasten päivähoitosta).

Julkinen (lasten vanhempien) intressi päivähoiton sisältöön on suuri. Lisäksi asiakkaat (lapsiperheet) maksavat niin välillisesti (verot) kuin välittömästäkin (hoitomaksut) saamastaan palvelusta paljon. Perusteet suoraan demokratiaan ovat mitä ilmeisimmät.

Vallitseva tilanne on kuitenkin varsin toisenlainen. Karrikoidusti sanottuna sekä hoito- että kasvatusvastuu lapsista on varsin selkeästi jaettu perheiden ja valtion kesken. Tuntuva maksua vastaan perheet saavat kasvatustieteelliseen asiantuntemukseen perustuvan palvelun. Raja perheiden yksityisyyden ja päivähoiton kollektiivisen kasvatustapahtuman välillä pysyy selkeänä ja kummankin osapuolen kunnioittamana. Tämän rajan murtaminen törmää kahteen maagiseen käsitteeseen »yhteistyö» ja »osallistuminen». Varhaiskasvatuksen ammattilaiset — päivähoitohenkilöstö — puhuvat yhteistyöstä ja sen syventämisestä kotien kanssa. Vanhemmat eivät välttämättä puhu mitään. Ja järjestelmän äärellä norkoilevat sosiaalipoliitikot yrittävät lanseerata laadullisesti erilaista käsitettä »osallistuminen».

Lasten päivähoitossa vanhempien uudentilaista osallistumista puoltaa aiemmin lueteltujen yleisten perusteiden lisäksi myös tarve integroi-

Yhdistelmä yhteistyö-osallistuminen -teeman elementeistä (lasten päivähoito) — avoin taulukko

		TAVOITE	METODI	ESTEET
ELEMENTIT	1. DEMOKRATIA	kehittää ja syventää	suora demokratia (edustuksellisesta)	»juriidikka», vanhempien passiivisuus
	2. PEDAGOGIIKKA, KASVATUSTAVOITTEET	laajentaa ja monipuolistaa	vanhempien resurssit, henkilöstön »kasvu»	»ahdas professionaalisuus»
	3. YHTEISTYÖ/OSALLISTUMINEN	lasten kasvuympäristöjen integrointi	konkreettinen informaation vaihdanta	ongelmat vaihtelevat suuresti pk-kohtaisesti (ammattijärjestöt)
	4. YLEINEN YHTEISKUNTA- JA SOSIAALIPOLIITTINEN ASPEKTI	tasa-arvoiset osallistumisen mahdollisuudet (vanhemmille)	työaikalainsäädäntö, sos. turvajärjestelmät (esim. vanhempainraha)	valtio ja työnantajat

ulkoiset edellytykset olla pois ansiotyöstä, saada menetetyn palkan kompensatio jne.

da lapsen päivittäisiä kasvuympäristöjä. Vallitseva »yhteistyö» painottuu »sosiaalis-vihteelliseen» aspektiin (vanhempainillat, pikkujoulu, talkoot jne). Siirtyminen yhteistyöstä osallistumiseen merkitsee välttämättä kahta asiaa: harjoitettava pedagogiikka on avattava vanhemmille (asiakkaille) ja vanhemmat on päästettävä päiväkotien hallintoon ja suunnitteluun.

Yhteistyön ja osallistumisen yhteiskuntapolitiista ja pedagogista kompleksisuutta kuvannee edellisellä sivulla oleva Timo Tannisen (1986) luonnosteleva avoin taulukko.

Lasten vanhempien päästäminen lapsiryhmätasoiseen toimintaan on monimutkainen ja edellyttää perhepoliittisia työelämään suuntautuvia reformeja. Vastaavasti todellisen päätäntävällän avaaminen vanhemmille päiväkotitasolla edellyttää puuttumista kunnalliseen byrokraatiaan. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta ryhtyä avaamaan asiaan liittyvää problematiikkaa laajemmin. Kuitenkin on mitä ilmeisintä, että lasten päivähoito täyttää monia sellaisia ennakkoehtoja, joiden puitteissa uudenlainen kansalaisosallistuminen tavanomaisen edustuksellisen demokratian täydentäjänä olisi mahdollista.

Entä valtiollisen huolenpidon jälkeen?

Merkittävä osa nykyisistä sosiaalipalveluista on kehittynyt nykymuotoonsa kahden viimeksikuluun vuosikymmenen aikana. Kysymys on siis perheiden aiemmin hoitamien huolenpitotehtävien valtiollistamisesta. Tämä valtiollisen huolenpidon vaihe voidaan nähdä (jos niin halutaan) eräiltä osin ylimenovaiheena. Paluuta entiseen ei tietenkään ole. Eikä valtiollinen huolto ole tunnetusti ehtinyt kehittyä yhtä nopeasti kuin mitä perheet ovat vastaavia tehtäviään menettäneet.

Mitä olisi sitten »hyvinvointikehityksen kolmas vaihe», eräänlainen paluu takaisin ihmisten luokse? Se voisi merkitä eräänlaista hoito- ja huolenpitokoneiston palauttamista takaisin kansalaisille — uudella tavalla. Yksityistämistä ei olisi kyse ainakaan siinä negatiivisessa merkityksessä, että palvelut siirrettäisiin markkinoille. Julkisen vallan (valtion) asettamat puitteet — rahoitus, normit, ammatillinen pätevyys ym. — toki säilyisivät. Uutta olisi vastuullisen toimintatilan rai-

vaaminen palvelujen käyttäjille ja laajemmin kansalaisille. Sanalla sanoen sellaiset julkiset palvelut, joita kohtaan kansalaisilla on suuri yhteinen intressi ja jotka eivät edellytä erityisen korkeata ammatillista kvalifikaatiota, voitaisiin siirtää esim. asuinyhteisöille tai muille kollektiiveille.

Koneistojen palauttamisella kansalaisille voitaisiin ennaltaehkäistä palvelujärjestelmien paisumista yksilön horisontista katsoen massiiviseksi, persoonattomiksi »hyvinvointitehtäiksi» — kohti nk. ruotsalaista tilannetta.

Siirtoon soveltuvia palveluja ja toimintoja olisivat juuri ne, joita olen nimittänyt keskiluokkaisiksi. Syrjäytyneiden integrointia siirto tuskin kuitenkaan mitenkään edistäisi. Ajatus joidenkin valtiollisten hoito- ja socialisaatiotehtävien siirtämisestä kansalaisyhteiskunnalle sitoutuu luonnollisesti moneen tulevaisuuden kysymyseen. Nämä käsittelevät mm. demokratiaa ja osallistumista paikallistasolla, työtä ja toimeentuloa, vapaa-ajan mielekästä käyttöä sekä asumista arkielämän eri toimintoja integroivana kategoriana. Onko kyseessä vain ajatuskoe, valtion uudet legitimaatiotarpeet vai todellinen demokratian laajentaminen, on jo sitten paljon vaikeampi kysymys.

LÄHTEET

- Heikkilä Matti: Kuinka vahvistaa asiakkaiden asemaa, oikeuksia ja osallistumista? *Sosiaalinen Aikakauskirja* 1/1986.
- Heinonen Jari: *Sosiaalivaltiokansalaisten vaikuttaminen ja mobilisaatio: mahdollisuudet ja edellytykset*. Sosiaalihalituksen julkaisuja, 1/1986.
- Karisto Antti: *Elinolojen muutossuunnat Suomessa*. Sosiaalihalituksen julkaisuja, 3/1985.
- Kom 1986: 12. *Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö*.
- Lehtonen Heikki — Heinonen Jari — Rissanen Pekka: *Syrjäytymiskäsitteen käytön ongelmia*. Sosiaalihalituksen julkaisuja, 12/1986.
- Sipilä Jorma: *Sosiaalipoliittikan tulevaisuus*. Tammi 1985.
- Sneck Timo: *Kaupunkien tulevaisuus skenaariomuodossa — kaupunkipalvelututkimuksen osa 2*. Suomen kaupunkiliitto 1985.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: *Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa*. Työryhmämuistio 1986: 3.
- Tanninen Timo: *Esitelmä osallistumisesta lasten päivähoitossa (julkaisematon)*, sosiaalihalituksen työseminari 6. 3. 1986.