

HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN MAAKUNTA- JA SOTE- UUDISTUKSESSA

Sisällönanalyysi hallituksen esityksestä

Riku Kosunen

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden

ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2018

Tiivistelmä

HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSESSA

Sisällönanalyysi hallituksen esityksestä

Riku Kosunen
Yhteiskuntapolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Ohjaaja: Teppo Kröger
Kevät 2018
68 sivua

Tämä tutkimus käsittelee maakuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta. Ne muodostavat yhden suurimmista muutoksista sekä Suomen hallinnollisen järjestelmän että sosiaali- ja terveydenhuollon historiassa, minkä vuoksi tämä on ajankohtainen yhteiskuntapoliittinen aihe. Tutkimuksen aineistona on keväällä 2017 hallituksen eduskunnalle antama esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella uudistusesitystä hyvinvoinnin edistämisen kautta. Hyvinvointi on yksi suomalaisen yhteiskunnan tärkeimmistä teemoista ja käsitteistä, minkä vuoksi se on aina ajankohtainen ja relevantti lähtökohta yhteiskuntapoliittiselle tutkimukselle. Tutkimuksen teoreettinen osuus koostuu hyvinvoinnin käsitteen eri ulottuvuuksien erittelystä: hyvinvointitutkimuksen historiasta, hyvinvointiteoreettisista jaotteluista sekä hyvinvoinnin käsitteestä, hyvinvoinnin lähikäsitteistä ja hyvinvoinnin edistämisen käsitteestä. Taustoitus käsittelee maakunta- ja sote-uudistuksen lähistoriaa, sen tavoitteita ja arvioituja vaikutuksia sekä siihen kohdistunutta kritiikkiä.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Sitä hyödyntäen on tehty teemoittelu, joka nostaa esiin kuusi eri teemaa hallituksen esityksestä. Teemat on rakennettu ja rajattu hyvinvoinnin edistämistä tarkastelemalla.

Tutkielman tulosten perusteella hyvinvoinnin edistäminen on huomioitu hallituksen esityksessä määrällisesti tarkasteltuna laajasti: hyvinvoinnin edistäminen nostetaan esille useaan eri otteeseen ja monessa tärkeässä kontekstissa. Hyvinvoinnin edistämistä ei ole kuitenkaan käsitelty syvällisesti. Se on pääasiallisesti pinnallinen teema, joka on listattu yleiseksi tavoitteeksi tai jonkin hallinnollisen toimijan vastuualueeksi vailla esimerkkejä siihen liittyvistä tarkemmista käytännön toimista.

Avainsanat: hyvinvointi, hyvinvoinnin edistäminen, maakuntauudistus, sote-uudistus, sisällönanalyysi

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO.....	1
2. HYVINVOINTI	3
2.1 Hyvinvointitutkimuksen historiaa	3
2.2 Hyvinvointiteoreettisia jaotteluita	6
2.2.1 Toimintamahdollisuuksien teoriat	7
2.2.2 Tarveteoriat	8
2.3 Hyvinvointitutkimuksen käsitteet.....	9
2.3.1 Hyvinvointi.....	10
2.3.2 Onnellisuus, tyytyväisyys, elintaso ja elämänlaatu	12
2.4 Hyvinvoinnin edistäminen	13
2.5 Hyvinvointivaltio ja hyvinvointiyhteiskunta.....	14
3. MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS.....	18
3.1 Tausta	19
3.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset	20
3.3 Kritiikki	22
4. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ	24
4.1 Tutkimuskysymys	24
4.2 Tutkimusaineisto	24
4.3 Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus	26
4.4 Aineisto- ja teorialähtöinen tutkimus	29
4.5 Sisällönanalyysistä yleisesti	30
4.6 Analyysiprosessi tässä tutkimuksessa	31
5. HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSESSA.....	34
5.1 Hyvinvoinnin edistämisen nykytilanne	34
5.1.1 Nykytilanne selkeä ja jopa positiivinen?	35
5.1.2 Hyvinvoinnin edistämisen esteet – uudistusta kaivataan?.....	38
5.2 Hallinnolliset roolit uudistuvat	42
5.2.1 Maakuntien rooli hyvinvoinnin edistämässä	42
5.2.2 Kuntien rooli hyvinvoinnin edistämässä.....	45
5.2.3 Maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö.....	48
5.3 Uudistuksen vaikutukset hyvinvoinnin edistämiseen.....	51
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	55
6.1 Yhteenveto	55
6.2 Johtopäätökset ja pohdinta	56
LÄHDELUETTELO.....	62

1. JOHDANTO

Suomessa on käynnissä tällä hetkellä historiallinen muutos, jonka päämääränä on perustaa uudet maakunnat ja uudistaa sosiaali- ja terveydenhuolto. Suomen julkinen hallinto tulee uudistuksen myötä jakautumaan kolmelle tasolle, jotka ovat valtio, maakunta ja kunta. Nykyisen maakuntajaon pohjalta muodostettavat 18 maakuntaa saavat itsehallinnon ja ottavat vastuun alueensa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä. Tarkoituksena on vähentää sosiaali- ja terveystalveluista vastuussa olevien tahojen lukumäärää. Maakunta- ja sote-uudistuksen on tämänhetkisten tietojen mukaan määrä tulla voimaan 1.1.2020 alkaen. (HE 15/2017.)

Uudistuksen tarvetta on perusteltu hallituksen toimesta sillä, että talvelujen saatavuus ja laatu eroavat kuntien ja alueiden välillä. Hallituksen mukaan tämä on kasvava ongelma, koska väestön ikääntymisen myötä tarvitaan yhä enemmän talveluja. Nykyiset talvelut eivät myöskään ole uudistuksen mukaan tarpeeksi tehokkaita ja yksilöllisiä. Lisäksi Suomen julkinen sektori velkaantuu entisestään. Uudistuksen tavoitteena on edellä mainittujen ongelmien ratkaiseminen. Keinot tähän ovat nykyistä yhdenvertaisempien ja tehokkaampien talvelujen tarjoaminen, hyvinvointi- ja terveystalvelujen vähentäminen, yksilöiden valinnanvapauden lisääminen sekä kustannusten kasvun hillitseminen. (HE 15/2017.)

Maakunta- ja sote-uudistus sekä sen tavoitteet ovat massiiviset ja niiden tarkastelusta saisi luultavasti tehtyä monta erilaista tutkimusta. Tämän pro gradu –tutkielman tavoitteena on keskittyä yhteen uudistuksen avaintemaan, joka on hyvinvointi. Tarkemmin ilmaistuna tavoitteena on tarkastella sisällönanalyttisin keinoin, kuinka hyvinvoinnin edistäminen on huomioitu keväällä 2017 julkaistussa hallituksen esityksessä maakunta- ja sote-uudistuksesta. Hyvinvoinnin tarkastelu olisi tehnyt tutkielmasta liian laajan, joten lähestymistavaksi aineiston tarkasteluun tein rajauksen hyvinvoinnin osalta keskittymällä nimenomaan sen edistämiseen, koska myös se on luonnollisesti tärkeä uudistuksen tavoite.

Hyvinvointi kokonaisuudessaan on laaja käsite ja mielenkiintoinen aihealue, jota on tutkittu vuosien varrella paljon ja joka on aina ajankohtainen teema. Hyvinvointi teemana ja käsitteenä on minulle myös henkilökohtaisesti läheinen ja tuttu, koska olen siihen päässyt opintojeni aikana perehtymään lukuisia kertoja ja hyvinvoinnin käsite oli myös keskeinen osa kandidaatintutkielmaani. Nämä seikat ohjasivat omalta osaltaan aiheen ja aineiston valintaa. Hyvinvointi ja sen edistäminen tutkielman lähtökohtana vahvistuivat tutustuttuani

tarkemmin maakunta- ja sote-uudistukseen. Huomasin, että uudistuksen kaikkien tavoitteiden yhtenäiseksi, lopulliseksi päämääräksi muodostuu hallituksen esityksen perusteella ihmisten hyvinvoinnin edistäminen. Onkin mielenkiintoista tarkastella, millä tavoin ja kuinka konkreettisesti tämä tavoite nousee esiin hallituksen esityksessä uudistuksesta.

Tämä aihe on ennen kaikkea ajankohtainen ja relevantti sekä Suomen valtion että suomalaisen yhteiskuntapolitiikan historiassa. Kyseessä on yksi kaikkien aikojen suurimmista rakenteellisista muutoksista maamme historiassa. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvä tutkimus on edelleen vähäistä, mikä tekee siihen kohdistuvasta tutkimuksesta entistä tarpeellisempaa. Aikaisemman tutkimuksen vähäisyys selittyy toki sillä, että uudistus on vasta suunnitteluvaiheessa, mutta tämä seikka ei poista tutkimuksen tarvetta. Keskenäistä prosessiakin on relevanttia tutkia erityisesti silloin, kun kyse on näin suuresta muutoksesta.

Tutkimuksen aineisto on ajankohtainen eli vuoden 2017 keväällä julkaistu hallituksen esitys uudistuksesta. Lähestyminen aineistoon tapahtuu suomalaisen yhteiskuntapolitiikan keskiössä jo pitkään olleen käsitteen ja teeman eli hyvinvoinnin kautta. Tämän tutkimuksen kontekstissa lähtökohta on tarkemmin rajattuna hyvinvoinnin edistäminen. Kuinka tämä uudistus ottaa suomalaisen hyvinvointivaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan kannalta niiden historiallisesti tärkeimmän teeman huomioon?

Tämän pro gradu –tutkielman toisessa luvussa esittelen hyvinvoinnin käsitteen ulottuvuuksia hyvinvointitutkimuksen historian, hyvinvointiteoreettisten jaotteluiden sekä hyvinvoinnin lähikäsitteiden kautta. Kolmannessa luvussa käyn läpi maakunta- ja sote-uudistuksen taustan, esittelen uudistuksen tavoitteet ja tiivistän kritiikin, jota uudistusta kohtaan on esitetty. Neljännessä luvussa esittelen tutkimuksen aineiston eli hallituksen esityksen maakunta- ja sote-uudistuksesta sekä käyn perusteellisesti läpi tutkimusmenetelmäni, joka on aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Viidennessä luvussa on esitetään analyysin tulokset, joka koostuu aineistoista esiin nousseista hyvinvoinnin edistämiseen liittyvistä teemoista. Kuudes luku muodostuu tutkimuksen johtopäätöksistä ja pohdinnasta.

2. HYVINVOINTI

Tässä osuudessa pyrin avaamaan hyvinvoinnin käsitettä, sen historiaa sekä eri ulottuvuuksia ja näkökulmia hyvinvointitutkimuksen osalta. Tarkoitukseni on tuoda esiin erilaisia ulottuvuuksia, joiden kautta muodostuu kokonaiskuva hyvinvoinnin moniulotteisuudesta ja hyvinvointitutkimuksen laajuudesta. Keskityn nostamaan esiin tutkimuksen kannalta ajankohtaisia lähestymistapoja hyvinvointiin unohtamatta kuitenkaan niin sanottuja klassikoiksi muodostuneita määritelmiä hyvinvoinnista.

Hyvinvointi on yksi suomalaisen yhteiskunnan keskeisimmistä käsitteistä ja tärkeimmistä arvoista. Hyvinvointiin kohdistuva tutkimus ja sen edistäminen ovat suomalaisen yhteiskuntapolitiikan ytimessä. Hyvinvointi on kuitenkin moniulotteinen käsite ja hyvinvoinnin tutkimusta ei voida rajata ainoastaan yhteiskuntapoliittisen tutkimuksen piiriin. Hyvinvointia tutkitaan myös muun muassa taloustieteen ja psykologian parissa. Voidaan puhua esimerkiksi hyvinvoinnin taloudellisesta ulottuvuudesta, jota taloustieteilijät enimmäkseen nostavat esiin. (Saari 2011, 16.) Hyvinvointitutkimuksessa eri tieteenalat usein sekoittuvat keskenään, jolloin voidaan puhua monitieteellisestä tutkimuksesta.

Hyvinvointi voidaan siis määritellä monin eri tavoin erilaisissa konteksteissa ja sen mittaamista varten on kehitetty useita toisistaan eroavia indikaattoreita. Tämän seurauksena hyvinvointitutkimuksen piirissä ilmenee paljon erimielisyyksiä ja kysymyksiä sen suhteen, kuinka hyvinvointi tulisi määritellä. Jotkut haluavat painottaa hyvinvointia määritellessään taloudellisia tekijöitä, kun taas jotkut nostavat esiin sosiaaliset tekijät. Jotkut pitävät BKT:n merkitystä hyvinvoinnin osalta tärkeämpänä mittarina kuin toiset. (Saari 2011, 9.) Hyvinvointitutkimus keskittyykin tämänkaltaisiin kysymyksiin, joita analysoimalla päästään kohti yhtenäisempää ja laadukkaampaa tutkimusta hyvinvoinnin osalta.

2.1 Hyvinvointitutkimuksen historiaa

Hyvinvointi ja siihen liittyvä tutkimus ovat kehittyneet paljon aikojen saatossa. Juho Saari (2011) noteeraa toimittamassaan teoksessa *Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta*, että hyvinvointitutkimukseen liittyvät painotukset ovat vaihdelleet 1900-luvun aikana paljon. 1900-luvun alkupuolella hyvinvointiin pyrittiin utilitaristisen ajatusmaailman

kautta ja yhteiskuntapolitiikassa tavoitteena oli maksimoida onnellisuus koko yhteiskunnassa. Tähän liittyi toki monenlaisia ongelmia, kuten kysymys siitä, onko oikein lisätä yhteiskunnan kokonaisuonnellisuutta, jos ihmisten eriarvoisuus kasvaa samalla. (Saari 2011, 38–39.)

Toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointitutkimukseen saatiin enemmän konkreettista aineistoa mukaan, kun uusklassisen taloustieteen suosion myötä hyvinvointia alettiin tarkastella erilaisten rahamääräisten mittareiden kautta. Bruttokansantuotteen (BKT) tarkastelusta tuli keskeinen menetelmä hyvinvointia mitattaessa. Nykyään kovan kritiikin kohteena erinäisten puutteellisuksiensa vuoksi olevaa BKT:ta ei tuohon aikaan vielä juurikaan kyseenalaistettu hyvinvoinnin mittarina. (Saari 2011, 39.) Tästä huolimatta bruttokansantuotetta pidetään edelleen tärkeänä hyvinvoinnin mittarina, vaikka se on todettu tähän tarkoitukseen riittämättömäksi ja liian talouspainotteiseksi (Hoffrén & Rättö 2011, 221). Monien tutkimusten perusteella BKT on kehittyneissä maissa sillä tasolla, että sen kasvaminen ja kulutusmahdollisuuksien laajeneminen ei enää lisää ihmisten kokemaa hyvinvointia (Inglehart & Klingemann 2000).

Vasta 1960-luvulla alkoi nousta esiin tarve hyvinvoinnin määrittelemiselle muillakin tavoin kuin pääasiassa BKT:n kautta. Uudenlaiset tutkimusmenetelmät ja vaihtunut poliittinen tilanne antoivat mahdollisuuden laajentaa lähestymistapoja hyvinvointitutkimuksen suhteen niin, että pelkkien taloudellisten muuttujien sijasta otettiin huomioon muitakin ulottuvuuksia. (Saari 2011, 40.) Hyvinvointi on liian laaja ilmiö käsiteltäväksi vain taloudellisen lähtökohdan kautta, koska hyvinvointiin vaikuttavat merkittävästi myös esimerkiksi ihmisten henkilökohtaiset ominaisuudet ja ihmissuhteet (Dieren 1995, 144). Tämän lähestymistavan ja sen ohella muodostuneiden kvantitatiivisten aineistojen myötä saatiinkin paljon lisää hyvinvointiin liittyvää aineistoa tutkimuksen kohteeksi, mutta jo tuolloin huomattiin yhä tänäkin päivänä pinnalla olevat ongelmat: hyvinvoinnin tutkimuksessa eri ulottuvuuksia on vaikea vertailla ja yhteyksiä erilaisten indikaattoreiden välillä voi olla jopa mahdotonta löytää. (Saari 2011, 40.)

Indikaattoreihin perustuva resurssitutkimus oli hallitseva suuntaus hyvinvointitutkimuksen parissa aina 1990-luvulle saakka. Tuolloin nostettiin esille merkittävä havainto hyvinvoinnin ja talouskasvun välisestä korrelaatiosta: sitä ei enää juurikaan ollut. Tämä havainto tehtiin jo aikaisemmin Richard Easterlinin (1974) toimesta. Tätä korrelaation puutetta alettiin tulkita eri näkökulmista ja päädyttiin vaihteleviin johtopäätöksiin. Kehityskritiikin kannalla olevat

moittivat yhteiskuntapolitiikan taustalla vaikuttavaa talouskasvukeskeistä ajattelua ja korostivat sosiaalisen ulottuvuuden merkitystä hyvinvoinnille. Vastapainoksi kritisoitiin jo saavutettua hyvinvoinnin tasoa, minkä vuoksi ei enää havaita taloudellisen tilanteen kohentumisen myönteisiä puolia. (Saari 2011, 41.)

1900-luvun alussa pinnalla ollut onnellisuustutkimus nousi edellä mainitun havainnon kautta hiljalleen takaisin ajankohtaiseksi, vaikka uuden onnellisuustutkimuksen juuret löytyvätkin jo toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta. Onnellisuuteen perustuvia tutkimuksia tehtiin vuosikymmenten saatossa niinkin paljon, että niistä pystyttiin tekemään jo merkittäviä yhteenvetoja 1980-luvulla. (Saari 2011, 41.) Havainto sosiaalisten erojen kytköksistä koettuun hyvinvointiin 1990-luvulla nosti kuitenkin onnellisuustutkimuksen kunnolla takaisin hyvinvointitutkimuksen suosioon. Näissä tutkimuksissa keskityttiin vertailemaan hyvinvointieroja sen kautta, kuinka ihmiset kokivat elintasonsa suhteessa muiden ihmisten elintasaan ja suhteessa minimielintason ylläpitoon vaadittaviin välttämättömiin menoihin sekä siihen, millaiset sosiaaliset rakenteet ihmisten välisten suhteiden takana vallitsevat. (Saari 2011, 42.) Onnellisuutta on tutkittu myös geneettisestä ja psykologisesta näkökulmasta, joiden mukaan onnellisuuteen vaikuttavat geenit, psykologiset tekijät ja sosiaaliset suhteet (Nes 2010). Geenien ja psykologisten elementtien vaikutusta on kuitenkin vaikea erottaa, minkä vuoksi yhteiskuntatieteissä näitä lähestymistapoja ei ole juurikaan huomioitu (Ervasti & Saari 2011, 197).

Yhteiskuntatieteiden parissa edellä mainittua relationaalisten hyödykkeiden ja suhteellisen hyvinvoinnin merkitystä on pidetty jo kauan itsestäänselvyytenä. Jo 1960-luvun alussa niin sanottu suhteellisen puutteen teoria vakiintui köyhyystutkimuksen kulmakiveksi. (Saari 2011, 42.) Suhteellisen puutteen teorian kehitti Samuel A. Stouffer (1949) tutkiessaan toiseen maailmansotaan osallistuneiden yhdysvaltalaisotilaiden asenteita. Teoria perustuu hyvinvointitutkimuksen kontekstissa siihen, että ihmisten elintaso arvioidaan suhteessa muun väestön keskimääräiseen elintasaan. Eriarvoisuuteen liittyen uudemmat onnellisuustutkimukset ovat taas havainneet, että vertailu sosioekonomisten ryhmien välillä ja siitä seuraava statusvertailu vähentää onnellisuutta. (Saari 2011, 42.) Näiden havaintojen pohjalta onnellisuudesta onkin kehittynyt yhteiskuntapoliittinen tavoite, jota perustellaan oikeudenmukaisuudella ja johon pyritään muun muassa elintasoeroja vähentämällä. (Frank 2000.)

Hyvinvointitutkimuksen painotukset ovat vuosikymmenten saatossa vaihdelleet paljon ja koko tutkimusala on kehittynyt merkittävästi. Esimerkiksi taloustieteen näkökulmasta hyvinvointia on tarkasteltu hyödyn kautta, joka on kehittynyt abstraktista käsitteestä resursseja edustavaksi käsitteeksi (Layard 2005). Yhteiskuntatieteellinen tutkimusala on monimuotoisin hyvinvoinnin osalta, koska erilaiset tutkimuspainotukset menneiltä vuosikymmeniltä ovat kaikki edelleen vahvasti läsnä. Esimerkiksi 1960-luvulla korostunut elinolojen vaikutus sekä 1990-luvulla esiin noussut laman ja hyvinvoinnin välinen suhde vaikuttavat yhä omalta osaltaan hyvinvointitutkimukseen luoden sille moniulotteisuutta. (Saari 2011, 33.)

2000-luvulla yksi suurimmista hyvinvointitutkimuksen suuntauksista on ollut niin sanottu uusi hyvinvoinnin indikaattoriliike (Simpura & Uusitalo 2011, 120), joka on nostanut uudelleen esiin 1960- ja 1970-luvun indikaattoriliikkeen teemoja. Tuolloin indikaattoriliikkeen keskiössä oli taloudellisten indikaattorien ohella sosiaalisten indikaattorien luominen ja kehittäminen (Kainulainen 2011, 142). 2000-luvulla uusi indikaattoriliike on keskittynyt näiden teemojen lisäksi jo aiemmin mainittuun onnellisuuteen sekä nykyään erittäin ajankohtaiseen kestävään kehitykseen. Uusi hyvinvoinnin indikaattoriliike pyrkii laajentamaan hyvinvoinnin käsitettä yhä moniulotteisemmaksi, mikä tarkoittaa muutosta hyvinvointitutkimuksessa ja siihen liittyvässä käsitteistössä. (Simpura & Uusitalo, 2011.)

2.2 Hyvinvointiteoreettisia jaotteluita

Hyvinvointi on moniulotteinen ilmiö ja käsite, jota voi olla vaikea määritellä. Hyvinvointitutkimuksessa hyvinvointi nähdään kompleksisena käsitteenä, jota voidaan lähestyä monista eri näkökulmista (Gough ym. 2007). Näille erilaisille tutkimusnäkökulmille muodostuvat rajat hyvinvointiteorioiden kautta, jotka ovat kytköksissä tieteenalalla vallitseviin paradigmoihiin ja ihmiskäsityksiin. Tämä alaluku koostuu keskeisimmistä hyvinvointiteoreettisista suuntauksista ja niiden olennaisimpien piirteiden esittelystä. Käyn seuraavaksi läpi toimintamahdollisuuksien teorioita ja tarveteorioita, jotka muodostavat keskeisimmän teoreettisen jaottelun hyvinvointitutkimuksen piirissä.

2.2.1 Toimintamahdollisuuksien teoriat

Toimintamahdollisuuksien teorian mukaan ihmisen hyvinvointi on erilaisten tekemisten ja olemisten (doings and beings) kokonaisuus. Teorian keskeisimmät käsitteet ovat toimintamahdollisuudet (capabilities) ja toiminnot (functionings). Toimintamahdollisuudet tarkoittavat sitä, millaiset vapaudet ja mahdollisuudet yksilöllä on saavuttaa arvostamiaan hyvinvoinnin kannalta keskeisiä asioita. (Sen 2009.) Toimintamahdollisuuksien määritelmä on laaja eikä niillä viitata mihinkään tiettyyn arvojärjestykseen, vaan sillä voidaan esimerkiksi tarkoittaa selviämisen kannalta keskeisiä asioita tai pelkästään yksilön arvovalintoihin liittyviä asioita. (Niemelä 2010.) Toimintamahdollisuuksien tarjonnasta Sen (2009, 236) käyttää nimitystä toimintamahdollisuuksien kokonaisuus (capability set). Toiminnot tarkoittavat yksilön valintojen seurauksena saavutettuja asioita. Kokonaisuudessaan yksilön hyvinvointi määrittyy sen mukaan, kuinka paljon hän voi tehdä ja toteuttaa arvostamiaan asioita. (Sen 2009.)

Toimintamahdollisuuksien teoriassa huomio keskittyy nimenomaan ihmisen vapauksiin ja siihen, mitä ihminen voisi tehdä. (Sen 2009, 235.) Toimintamahdollisuuksien teorian etuna on se, että hyvinvointi ymmärretään eräänlaisena prosessina, joka muodostuu toimintamahdollisuuksien, valintojen ja toteutuneiden toimintojen kokonaisuudesta. Tätä jatkuvasti liikkeessä olevaa prosessia, jonka keskiössä on ihmisten pyrkimys saavuttaa omaa hyvinvointiaan edistäviä toimintoja, voidaan nimittää hyvinvoinnin tavoitteluksi. (Rauschmayer ym. 2011.) Senin (1999) mukaan yksilöiden toimintamahdollisuuksien ja toimintojen välillä voi olla eroja, vaikka resurssit olisivat samat. Tällaiset erot muodostuvat kolmen erotteluvan tekijän (conversion factors) kautta: henkilökohtaiset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tekijät vaikuttavat niin, että sama resurssien määrä voi eri yksilöiden kohdalla tarkoittaa erilaista hyvinvointia. On myös huomioitava se, että toimintamahdollisuuksien laajeneminen ei aina tarkoita hyvinvoinnin lisääntymistä, koska yksilöt voivat tehdä hyvinvointinsa kannalta huonoja valintoja. (Sen 2009.)

Martha Nussbaum (2000) lähestyy toimintamahdollisuuksien teoriaa Seniä universaalimmin ja objektiivisemmin. Nussbaumin (2000) pääajatuksena on se, että toimintamahdollisuudet on määritelty yhteisesti, koska vain sitä kautta niitä voidaan vertailla ja arvioida järkevästi. Nussbaumin (2011, 33-35) mukaan on olemassa kymmenen universaalia toimintamahdollisuutta, jotka yhdistävät kaikkia ihmisiä. Näitä ovat muun muassa

mahdollisuus ruumilliseen terveyteen ja koskemattomuuteen sekä mahdollisuus tuntea tunteita muita kohtaan. Sen (2009) painottaa esimerkiksi demokraattisen päätöksenteon roolia ja ihmisten omaa vapautta määrittellä hyvinvointiaan, mutta hänen teoriastaan puuttuu universaalinen ja objektiivinen listaus toiminnoista ja toimintamahdollisuuksista. (Hirvilampi 2015, 26.) Sekä Nussbaum että Sen nostavat teorioissaan esiin vapauden ja toimijuuden, joka nostaa erityisesti autonomian keskeiseen asemaan (Niemelä 2010).

Hyvinvoinnin empiirinen arvioiminen vaatii käsityksen siitä, millaisten toimintamahdollisuuksien pohjalta hyvinvointi muodostuu (Hirvilampi 2015, 26). Erityisesti Senin (2009) määrittelyyn toimintamahdollisuuksien teoriasta liittyy ongelmia nimenomaan sen vuoksi, että häneltä puuttuu objektiivinen listaus toimintamahdollisuuksista. Ylipäätään koko toimintamahdollisuuksien teorian empiirinen soveltaminen, käsitteiden operationalisointi ja sitä kautta tutkimusten vertailu on haastavaa (Alkire 2005). Teoria on saanut kritiikkiä myös liiallisesta yksilökeskeisyydestä sekä hyvinvoinnin määrittelyn kontekstisidonnaisuudesta (Rauschmayer ym. 2011).

2.2.2 Tarveteoriat

Toimintamahdollisuuksiin pohjautuvien teorioiden lisäksi hyvinvointitutkimuksessa on olemassa tarveteorioita, joita esittelen seuraavaksi pääasiallisesti Len Doyalin ja Ian Goughin (1991) luoman tarveteorian kautta. Toisen erittäin tunnetun tarpeisiin pohjautuvan teorian on luonut Erik Allardt (1976). Keskityn Allardtin (1976) hyvinvointiteoriaan enemmän seuraavassa alaluvussa, jossa käyn läpi hänen määritelmänsä hyvinvoinnin moniulotteisesta käsitteestä.

Tarveteorioille on yhteistä se, että ne määrittelevät hyvinvoinnin ihmisten tarpeiden tyydyttämisen kautta. Monet teoriat kuitenkin eroavat toisistaan muun muassa sen suhteen, millä tavoin ne määrittelevät tarpeet ja mitä tarpeita ne pitävät oleellisina hyvinvoinnin kannalta. Des Gasperin (2007, 55) mukaan tarpeet voidaan määrittellä kolmella eri tavalla. Ensinnäkin tarpeilla voidaan selittää toimintaa: tarpeet ohjaavat ihmisiä toimimaan ja ne ovat motiivina toiminnalle. Toinen tarpeiden määritelmä pohjautuu välttämättömyyteen: tarpeet ovat sellaisia asioita, joita ilman ihmiselle aiheutuisi merkittävää haittaa. (Doyal & Gough 1991, 35–40.) Kolmannen määritelmän mukaan tarpeen olemus kulminoituu päämäärän saavuttamiseen: tarpeen tyydyttämisen avulla pyritään saavuttamaan tietty päämäärä

(Lagerspetz 2011, 95). Hyvinvointitutkimuksissa tarpeen käsitettä käytetään näissä kaikissa edellä mainituissa merkityksissä (Gasper 2007).

Tarpeet sekoittuvat usein esimerkiksi haluihin tai mieltymyksiin, vaikka ne eivät tarkoita samaa asiaa. Tarpeet ovat sellaisia asioita, jotka ovat yksilölle välttämättömiä hänen omista haluistaan riippumatta. Selkeimmin tämä ero tulee esiin fysiologisten tarpeiden kohdalla. (Doyal & Gough 1991, 40–41.) Tarpeiden määrittelemistä ja havainnoimista vaikeuttavat usein subjektiivisuus ja kulttuurierot, jotka vaikuttavat yksilön käyttäytymiseen sekä tekevät tarpeiden ja halujen erottamisesta haastavaa (Riihinen 2012). Tarpeiden ja halujen ohella on oleellista erottaa tarpeet ja tarpeiden tyydyttäjät (satisfiers). Tämän erottelun ydinajatuksena on se, että esimerkiksi hyödykkeet eivät ole tarpeita vaan välineitä, jotka mahdollistavat tarpeiden tyydytyksen. Tarveteorioissa tarpeiden tyydytyksen päämääränä on nähty olevan monia eri asioita, kuten terveys, vapaus tai itsensä toteuttaminen. (Doyal & Gough 1991.)

Tarveteorioita pidetään usein objektiivisina sen vuoksi, että ne pyrkivät määrittelemään yhteiset perustarpeet ihmisille, mikä tekee esimerkiksi tutkimuksista vertailukelpoisempia keskenään. Abraham Maslow'n (1954) listaus ihmisten perustarpeista koostuu fysiologisista tarpeista, yhteenkuuluvuuden ja rakkauden tarpeista, turvallisuuden ja arvon tarpeista sekä itsensä toteuttamisesta. Hän näkee perustarpeiden yhdistävän ihmisiä kulttuurieroista huolimatta, vaikkei hän näekään niiden olevan täysin universaaleja. (Maslow 1954.) Doyal ja Gough (1991) ovat kuitenkin määritelleet ihmisille kaksi universaalista perustarvetta. Nämä ovat tarve hengissä säilymiselle eli fyysisen terveyden ylläpitoon ja tarve henkilökohtaiseen autonomiaan eli itsenäiseen toimijuuteen.

2.3 Hyvinvointitutkimuksen käsitteet

Keskityn tässä aluvuossa esittelemään yhden keskeisimmistä hyvinvoinnin käsitteen määritelmistä tarkasti. Allardtin (1976) määritelmä hyvinvoinnista on yksi hyvinvointitutkimuksen kulmakivistä ja nostan sen esiin tässä yhteydessä selkeytensä vuoksi. Allardtin (1976) hyvinvoinnin määritelmä toimii tutkimuksen teoreettisena pohjana hyvinvoinnin käsitteen osalta. Lopuksi käyn läpi lyhyesti hyvinvoinnin lähikäsitteet.

Hyvinvointitutkimuksen keskeisimmän käsitteen eli hyvinvoinnin määrittelemisen on haastavaa eikä yhtä määritelmää ole olemassa. Hyvinvointitutkimuksen osalta sekä uudet

että vanhat suuntaukset ja niiden monimuotoisuus ovat aiheuttaneet uusien tutkimusnäkökulmien ohella myös ongelmia, jotka liittyvät usein hyvinvoinnin käsitteeseen ja sen moniulotteisuuteen. Hyvinvoinnin lähikäsitteet, kuten onnellisuus, elintaso ja elämänlaatu sekoittuvat usein keskenään, mikä vaikeuttaa omalta osaltaan akateemista keskustelua ja tutkimusten vertailua. (Simpura & Uusitalo, 2011.) Tutkimusten kannalta onkin erityisen tärkeää, että hyvinvoinnin käsite on avattu laajasti ja sen lähikäsitteet on määritelty.

2.3.1 Hyvinvointi

Tunnetun suomalaisen sosiologin Erik Allardtin (1976) pohjoismaisen hyvinvointitutkimuksen tarpeisiin kehittämää määritelmää hyvinvoinnin käsitteestä käytetään edelleen paljon hyvinvointiin liittyvässä tutkimuksessa. Allardtin mukaan hyvinvointia voidaan tarkastella objektiivisesti niiden tarpeiden ja asioiden kautta, joiden on täytyttävä riittävästi, jotta elämä pysyisi mielekkäänä (Allardt 1976, 9, 17). Allardtin (1976, 32) hyvinvoinnin määritelmän pohjana toimii tarpeen käsite. Se voidaan määritellä niin, että hyvinvoinnin aste määräytyy ihmisissä heidän perustarpeidensa kautta ja nimenomaan sen mukaan, kuinka hyvin nämä perustarpeet tulevat tyydytetyiksi.

Allardtin (1989) mukaan on huomioitava myös se, että kielessämme hyvinvointi kattaa elämisen tason ja elämisen laadun, kun taas englannin kielessä nämä on eroteltu (welfare ja well-being). Allardt (1976) korostaa käsitteellisen erottelun merkitystä: hänen mukaansa elintaso on erotettava elämänlaadusta ja hyvinvointi onnellisuudesta. Hyvinvoinnissa korostuu tarpeiden tyydytys, kun taas onnellisuus liittyy ihmisen subjektiivisiin käsityksiin (Allardt 1976, 32–33). Allardtin erottelun subjektiivisuutta painottava puoli jäi lopulta vähäiselle huomiolle, koska Pohjoismaissa keskityttiin 1980- ja 1990-luvuilla elinolotutkimuksiin. (Simpura & Uusitalo 2011, 115.)

Hyvinvointia on mahdollista tutkia ihmisen sosiaalisten suhteiden sekä elinolojen kautta, mikäli näitä havainnoidaan objektiivisesti. Hyvinvoinnin määrittelemisen tarpeiden pohjalta perustuu kontekstiin eli siihen aikaan ja paikkaan, jossa ihmiset elävät. Olosuhteiden muuttuessa myös hyvinvoinnin osalta olennaiset tarpeet muuttuvat. Onnellisuutta ja tyytyväisyyttä taas on mahdollista tutkia ihmisten subjektiivisten tunteiden ja asenteiden kautta. Allardtin määritelmässä nämä subjektiiviset tuntemukset eivät kuitenkaan ole

suuressa roolissa, mutta ne vaikuttavat omalta osaltaan ihmisen hyvinvoinnin kokonaiskuvaan. (Allardt 1976, 27–33.)

Allardt (1976) jaottelee hyvinvoinnin perustarpeet kolmeen eri osa-alueeseen, jotka määrittelevät sitä, mitä ihmisellä on ja millaiset hänen suhteensa muihin ihmisiin ovat. Allardt'n kolmijakoinen hyvinvoinnin määritelmä on lähellä monopluralistista ihmiskäsitystä, joka tarkoittaa ihmisen eri olemismuotojen käsittämistä moniulotteisesti (Niemelä 2014). Allardt'n määritelmä sopii tämän tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen mainiosti juurikin moniulotteisen ja laajan hyvinvoinnin tulkintansa johdosta.

Ensimmäinen perustarpeista on elintaso (having), johon sisältyy muun muassa ihmisen tulot, asuminen ja terveys. Tämä ulottuvuus käsittää siis ihmisen resurssit ja fysiologiset tarpeet, joiden puitteissa ihminen voi hallita elämäänsä. (Allardt 1976, 32.) Elintasoa on mitattu muun muassa tuloihin, koulutukseen ja terveyteen liittyvien muuttujien avulla (Allardt 1976).

Toinen perustarpeista muodostuu yhteisyysuhteista (loving), joiden piiriin kuuluvat esimerkiksi perhe ja kaikki muut ihmissuhteet. Loving-ulottuvuus muodostuu hyvinvoinnin arvosta, joka koostuu esimerkiksi yhteenkuuluvuuden ja tunteiden kautta. Tämän tarpeen täyttymisen kannalta olennaisia asioita ovat ihmisen hyvät suhteet läheisiinsä ja ihmisen kuuluminen erilaisiin yhteisöihin. (Allardt 1976, 50.)

Kolmas hyvinvoinnin perustarpeiden osa-alue on itsensä toteuttaminen (being), joka koostuu vaikuttamismahdollisuuksista ja itsensä toteuttamisesta. Tässä ulottuvuudessa korostuu myös persoonallisuuden kehittäminen ja kasvutarpeiden tyydyttäminen. (Allardt 1976, 46.) Empiirinen hyvinvointitutkimus jaottelee being-ulottuvuuden neljään osa-alueeseen, jotka ovat korvaamattomuus, arvonanto, poliittiset resurssit ja mielekkään työn tekeminen (Allardt 1976).

Perustarpeita voidaan tarkastella sekä objektiivisesta että subjektiivisesta näkökulmasta. Elintaso määrittyy pääasiassa objektiivisen tarkastelun kautta, koska sitä voidaan tutkia havainnoimalla objektiivisesti tarkasteltavia asioita ja todellisia olosuhteita. Yhteisyysuhteiden ja itsensä toteuttamisen tarkastelu painottuu subjektiivisuuden puolelle, koska ne määrittyvät pitkälti subjektiivisten asenteiden ja kokemusten kautta. (Allardt 1976, 42–44.)

Nämä hyvinvoinnin eri ulottuvuudet ja osa-alueet sisältävät siis myönteisellä tavalla merkityksellisiä ja tavoiteltavia arvoja. Ihmisen hyvinvoinnin kannalta on olennaista, että nämä perustarpeiden kolme ulottuvuutta ovat tasaisesti ja tarpeeksi tyydytettyjä. Se, kuinka nämä perustarpeet tulevat tyydytetyiksi, määrittyy yksilöiden omistamien ja hallitsemien asioiden kautta. (Allardt 1976.)

2.3.2 Onnellisuus, tyytyväisyys, elintaso ja elämänlaatu

Hyvinvoinnin lähikäsitteitä ovat onnellisuus, tyytyväisyys, elintaso ja elämänlaatu. Kaikki nämä käsitteet ovat hyvinvoinnin ohella tärkeä osa hyvinvointitutkimusta ja ne ovat kytköksissä toisiinsa tavalla tai toisella. (Simpura & Uusitalo 2011, 106.) Allardt (1976, 32–33) korostaa käsitteellisen erottelun merkitystä: hänen mukaansa elintaso on erotettava elämänlaadusta ja hyvinvointi onnellisuudesta.

Onnellisuuden ja tyytyväisyyden käsitteet yhdistetään usein subjektiiviseen hyvinvointitutkimukseen, joka on saanut alkunsa onnellisuuden tutkimuksesta. Allardtin (1976, 32–33) mukaan onnellisuus liittyy ihmisen subjektiivisiin tuntemuksiin, kun taas hyvinvoinnissa korostuu tarpeiden tyydytys, minkä vuoksi nämä käsitteet on erotettava toisistaan. Onnellisuutta laajasti tutkimuksissaan käsitellyt Ruut Veenhoven (2011, 4) on myös määritellyt onnellisuuden käsitteen ihmisen subjektiivisen tuntemusten kautta: hänen mukaansa onnellisuus määrittyy sen mukaan, missä määrin yksilö arvioi oman elämänsä kokonaisvaltaista laatua suotuisasti.

Veenhoven (2011) käyttää tyytyväisyyttä onnellisuuden synonyymina. Sen sijaan esimerkiksi Sakari Karvonen (2008, 97) tekee eron onnellisuuden ja tyytyväisyyden välille: on olemassa yleistä ja erityistä tyytyväisyyttä, kun taas onnellisuuden osalta tällaista erottelua ei ole. Yleinen tyytyväisyys liittyy koko elämään, kun taas erityinen tyytyväisyys kohdistuu esimerkiksi työhön tai asuntoon (Karvonen 2008, 98–99). Onnellisuus ja tyytyväisyys ovat siis vahvasti kytköksissä toisiinsa jopa synonyymien tasolla, mutta joidenkin tutkimusten kontekstissa ne erotetaan toisistaan.

Elintason käsitettä on määritelty hyvinvointitutkimuksessa monin eri tavoin teoreettisista suuntauksista riippuen. Sen (1987) näkee elintason olevan kytköksissä toimintamahdollisuuksien kokonaisuuteen. Allardtin (1976) mukaan elintaso määrittyy

tarpeiden tyydytyksen kautta. Tarvelähtöisessä tutkimuksessa elintaso kytkeytyy pitkälti kulutukseen: kuluttamalla hyödykkeitä ja palveluita on saavutettu tietty tarpeiden tyydyttämisen taso. Elintasoon liittyvän tutkimuksen, joka pohjautuu pitkälti tarveteorioihin, rinnastaminen suoraan kulutukseen ei ole kuitenkaan järkevää, koska kulutusta varten on olemassa muihin teorioihin pohjautuva kulutustutkimus. (Simpura & Uusitalo 2011.) Elintaso on määritelty myös ihmisillä olevien resurssien kautta. Resursseina on pidetty esimerkiksi koulutusta, rahaa, omaisuutta ja fyysisiä kykyjä (Uusitalo 1975, 29).

Elämänlaadun käsitettä voidaan pitää eräänlaisena vastakohtana elintason käsitteelle. Elämänlaadun tutkimus keskittyy hyvinvoinnin laadullisiin tekijöihin, kun taas elintason käsitteessä korostetaan aineellisen ulottuvuuden merkitystä. Kyösti Raunion (1981, 20) mukaan elämänlaatu koostuu ei-aineellisten tarpeiden tyydytyksestä ja se pohjautuu ihmisten välisiin suhteisiin toistensa välillä sekä luonnon ja yhteiskunnan kanssa. Raunion (1981, 20) mukaan elämänlaatuun vaikuttavat yhteisyys ja itsensä toteuttaminen. Elämänlaatua käytetään hyvinvointitutkimuksessa eri konteksteissa myös synonyymina hyvinvoinnille tai yhtenä sen osana (Rauschmayer ym. 2011).

2.4 Hyvinvoinnin edistäminen

Hyvinvoinnin edistämisen käsite on tämän tutkimuksen kannalta erityisen olennainen, koska analyysi perustuu nimenomaan hyvinvoinnin edistämisen tarkasteluun aineistosta. Hyvinvoinnin edistämisen käsitettä käytetään yleisesti paljon, mutta sen täsmällinen määrittely on haastavaa. Kuntaliiton mukaan suomalaisessa asiansaastossa tai kuntalaissa ei ole tarkasti määritelty hyvinvoinnin edistämisen käsitettä. Sen lähikäsitteinä käytetään muun muassa terveyden edistämistä ja hyvinvointipolitiikkaa. (Paahtama 2016, 2.)

Yleistä on, että hyvinvoinnin edistäminen ja terveyden edistäminen yhdistetään, jolloin puhutaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tätä ilmiötä tarkastellaan erilaisista näkökulmista, jolloin olennaista on tarkastelijan oma asema ja sen mukanaan tuomat painotuserot. Esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaiset painottavat terveyden edistämistä, kun taas sosiaalialalla puhutaan enemmän hyvinvoinnin edistämisestä. (Paahtama 2016, 2.)

Kuntalain ohella myöskään sosiaalihuoltolaissa ei määritellä hyvinvoinnin edistämistä, mutta hyvinvoinnin edistäminen on kuitenkin määritelty sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän toimesta. Uudistamistyöryhmän sosiaalihuollon lainsäädäntöön liittyvässä loppuraportissa (STM 2012) mainitaan, että lakiehdotus pitää sisällään hyvinvoinnin edistämisen käsitteen laajan ymmärtämisen, jonka kautta syntyvän määritelmän mukaan hyvinvoinnin edistäminen on yksilöihin, perheisiin, yhteisöihin ja koko väestötasoon kohdistuvaa toimintaa. Hyvinvoinnin edistämiseksi tulee huomioida sekä elinympäristöt että niiden vaikutus hyvinvointiin. Hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän toiminnan päämääränä on lisätä ja vahvistaa yksilön, perheen, yhteisön ja väestön sosiaalista hyvinvointia. Lisäksi osallisuus, terveys ja turvallisuus ovat tärkeitä päämääriä sosiaalisen hyvinvoinnin ohella. Hyvinvoinnin edistäminen pitää sisällään tukevan ja edistävän toiminnan ohella myös hyvinvointiin negatiivisesti kohdistuvien ilmiöiden ehkäisemistä, kuten köyhyyden ja syrjimyksen torjuntaa. (STM 2012, 105.)

Tämän tutkimuksen kontekstissa hyvinvoinnin edistämiseksi tarkoitetaan edellä esiteltyä hyvinvoinnin edistämisen määritelmää, joka ei ole teoreettinen vaan hallinnollinen määritelmä. Sen tueksi otan huomioon hyvinvoinnin edistämistä tarkastellessa jo aiemmin läpi käymäni hyvinvoinnin määritelmän, joka on muodostettu teoreettisesti.

2.5 Hyvinvointivaltio ja hyvinvointiyhteiskunta

Yleisesti ottaen hyvinvointivaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan määritelmässä nousevat esille samat teemat ja arvot, kuten esimerkiksi oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja tuloerojen tasoittaminen. Karkeasti ne eroavat toisistaan niin, että hyvinvointivaltiossa vastuu hyvinvoinnista on valtiolla ja kunnilla, kun taas hyvinvointiyhteiskunnassa vastuuta on jaettu niiden lisäksi myös kolmannelle sektorille, yrityksille ja yksilöille. (Ilmola & Casti 2014.) Tässä luvussa käyn läpi sekä hyvinvointivaltion että hyvinvointiyhteiskunnan käsitteet. Hyvinvointivaltion osalta esittelen hyvinvointivaltiotutkimuksen parissa jo klassikoksi muodostuneen Gøsta Esping-Andersenin (1990) määritelmän. Hyvinvointiyhteiskunnan määritelmää käyn läpi muun muassa Raija Julkusen (2006) huomioiden kautta.

Tämän osuuden tarkoitus on avata laajempaa kontekstia maakunta- ja sote-uudistuksen osalta hyvinvointivaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan käsitteiden kautta. Lisäksi tämä osuus toimii teoreettisena pohjustuksena sekä analyysille että seuraavalle osuudelle, jossa taustoitan ja esittelen sote-uudistusta tarkemmin. Sote-uudistus on esimerkki siitä, miksi hyvinvointivaltion lisäksi voidaan puhua myös hyvinvointiyhteiskunnasta. Esimerkkinä mainittakoon sosiaali- ja terveyspalvelujen monipuolistaminen, mikä tarkoittaa käytännössä vastuun osittaista siirtämistä palvelujen tuotannon osalta julkisen sektorin piiristä myös yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

Sosiologi Gøsta Esping-Andersenin määritelmä hyvinvointivaltiosta on laajasti tunnettu hyvinvointivaltiotutkimuksen piirissä ja se on vuosikymmenten saatossa noussut yhdeksi tärkeimmistä hyvinvointivaltion määritelmistä. Keskityn niin sanottuun laajaan hyvinvointivaltion määritelmään (Esping-Andersen 1990, 1–2) ja nimenomaan sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltioon, josta käytetään myös nimitystä pohjoismainen hyvinvointivaltio. Esping-Andersenin (1990, 27–28) mukaan sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltiomalli perustuu valtion suureen vastuuseen hyvinvoinnista.

Sosiaalidemokraattisessa mallissa päävastuu sosiaalisten riskien ehkäisystä ja hyvinvoinnin tuottamisesta on valtiolla. Tässä mallissa sosiaalipalveluja pidetään yksilön oikeutena ja sosiaalipalveluiden tulee olla mahdollisimman riippumattomia markkinoista. Universaaliuden periaatteiden mukaisesti kaikki kansalaiset ovat osa hyvinvointivaltiota, jonka toiminta pohjautuu tulonsiirtoihin. Laaja lähestymistapa hyvinvointivaltion osalta tarkoittaa sitä, että hyvinvointivaltion tarkastelussa otetaan tulonsiirtojen ja sosiaalipalveluiden ohella huomioon myös valtion laajempi rooli erityisesti talouden hoitamisessa ja johtamisessa. (Esping-Andersen, 27–28.)

Muun muassa Tuovi Allén (1986, 27) on kritisoinut pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin väheksyvän Pohjoismaiden välisiä eroja. Esping-Andersen (1990) on määritellyt kritiikistä huolimatta yhdeksi hyvinvointivaltiomalliksi nimenomaan sosiaalidemokraattisen mallin, jonka ominaispiirteet ovat tunnistettavissa suomalaisesta hyvinvointivaltiosta puhuttaessa. Määritelmän ominaispiirteet eli tasa-arvo, tulonjako ja oikeudenmukaisuus ovat tärkeitä arvoja, kun puhutaan suomalaisesta yhteiskunnasta ja politiikasta.

Esping-Andersenin hyvinvointivaltion määritelmä perustuu periaatteeseen siitä, että hyvinvointivaltion velvollisuus on tarjota ihmisille sosiaalisia oikeuksia, jotka perustuvat

nimenomaan kansalaisuuteen eivätkä esimerkiksi suorituskykyyn. Hänen määritelmässään asetetaan markkinat ja yksilöiden asema vastakkain. Hyvinvointivaltion merkityksen ymmärtääkseen täytyy huomioida sosiaalisten oikeuksien lisäksi se, kuinka valtion toiminta on kytköksissä muun muassa markkinoiden ja perheen rooliin. (Esping-Andersen 1990, 21.)

Hyvinvointivaltion tehtävänä on tuottaa hyvinvointia. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tehtävänä on tuottaa hyvinvointia, joka ylittää pelkän yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamisen. Kun tässä onnistutaan, on mahdollista pitää huolta lapsista, vanhuksista sekä ylipäättään vähäosaisemmista ihmisistä. Jotta tällaiset mahdollisuudet tarjoava järjestelmä voidaan toteuttaa, tulee valtiolla olla tarpeeksi varallisuutta kustannuksia varten. Tämä tarkoittaa yksinkertaisuudessaan sitä, että valtion tavoitteena on pitää sosiaaliset ongelmat minimissään ja maksimoida valtion tulot. (Esping-Andersen 1990, 27–28.)

Hyvinvointiyhteiskunnan määritelmä on samankaltainen kuin hyvinvointivaltion käsite. Oleellinen ero niiden välille muodostuu siitä, että hyvinvointiyhteiskunnassa vastuuta on siirretty valtiolta ja kunnilta enemmän myös yksilöille, hyväntekeväisyysjärjestöille ja yrityksille. Kun nämä osapuolet lisätään kantamaan vastuuta hyvinvoinnista, voidaan puhua hyvinvointiyhteiskunnasta pelkän hyvinvointivaltion sijaan. Hyvinvointiyhteiskunnan käsite on viime vuosina noussut yhteiskunnalliseen keskusteluun, koska hyvinvointivaltiomalli on kohdannut paljon haasteita ja saanut kritiikkiä osakseen muun muassa julkisten palveluiden rahoitusongelmien sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistumisen myötä. (Ilmola & Casti 2014, 3.)

Hyvinvointivaltioon kohdistuneesta kritiikistä ja julkisen hyvinvointivastuun siirtymisestä yksityiselle ja kolmannelle sektorille eli muutoksesta kohti hyvinvointiyhteiskuntaa, on kirjoittanut myös Raija Julkunen (2006). Hänen mukaansa siirtyminen pois pelkän julkisen hyvinvointivastuun piiristä tarkoittaa hyvinvointivaltion roolin supistamista sekä sen tehtävien jakamista yksilöille itselleen, järjestöille ja yrityksille. Hyvinvoinnin tuotannon osalta muutos tarkoittaa siirtymistä poliittisesta kontrollista yhä vahvemmin markkinoiden alaisuuteen. Tämä tietysti merkitsee julkisen hyvinvointivastuun vähenemistä, mutta toisaalta se tarkoittaa myös sitä, että julkinen sektori kykenee käyttämään resurssejaan tehokkaammin muilla valtion toimintojen osa-alueilla. (Julkunen 2006, 140.)

Edellä kuvatun kaltaiselle muutokselle kohti hyvinvointiyhteiskuntaa Julkunen (2006, 157) mukaan syynä voivat olla sekä hyvinvointivaltion kuihtuminen että tietoiset poliittiset

päätökset. Näiden kahden ero on kuitenkin häilyvä, koska ne ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi tietoinen poliittinen päätös toimeentulotukien rajoittamisesta tai monet muut vastaavat pieniltä vaikuttavat tapahtumat voivat yhdessä kumulatiivisten vaikutustensa kautta edistää hyvinvointivaltion rappeutumista. (Julkunen 2006, 157–158.)

Käytän tässä tutkimuksessa molempia määritelmiä. Otan huomioon hyvinvointivaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan väliset erot eli lyhyesti sanottuna yksityisen ja kolmannen sektorin sekä yksilöiden roolien mahdollisesti kasvavan merkityksen ja vastuun hyvinvoinnin ylläpitämisessä ja tuottamisessa. Näiden kahden käsitteen väliset erot ja niiden tarkastelu maakunta- ja sote-uudistuksen eli konkreettisen uudistusehdotuksen kontekstissa on relevanttia.

3. MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS

Hallituksen esitys 15/2017 eduskunnalle koostuu maakuntauudistuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksesta sekä niihin liittyvistä laeista. Uudistuksen tarkoituksena on muodostaa Suomeen 18 itsehallinnollista maakuntaa ja valita jokaiseen vaaleilla maakuntavaltuusto. Maakuntien keskeisenä tehtävänä olisi huolehtiminen sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta, jotka siirtyisivät pois kuntien vastuulta. Maakuntien vastuulle siirrettäisiin myös osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä aluehallintovirastojen tehtävistä. Kunnille jäisi tehtäväksi muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vastuun siirtämisen kunnilta maakunnille ohella toinen tärkeä osa hallituksen esityksessä (HE 15/2017) maakunta- ja sote-uudistuksesta on palvelutuotannon monipuolistaminen. Tämä tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan sitä, että maakunnan omat sekä yksityisen ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat omaisivat tasapuoliset toimintaedellytykset kaikkien markkinoilla olevien palvelujen tuottamiseen. Tähän liittyen säädettäisiin erillinen asiakkaiden valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö, joka on tärkeä osa kokonaisuudistusta maakunta- ja sote-uudistusten ohella. Käytännössä valinnanvapauslain tarkoitus on taata asiakkaalle mahdollisuus valita palvelunsa vapaasti julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palvelun tuottajalta.

Tämän luvun tavoitteena on avata sote- ja maakuntauudistusta tiiviisti muutamasta eri näkökulmasta. Aluksi taustoitan sote-uudistusta lähihistoriallisen kontekstin kautta: mitä uudistuksia on pyritty tekemään viime vuosina ennen tällä hetkellä suunnitteilla olevaa sote- ja maakuntauudistusta? Tämä taustoitus antaa kuvan siitä, että kyseessä on jo pitkään suunnitteilla ollut uudistus, jota ei ole erilaisista suunnitelmista huolimatta pystytty toteuttamaan. Esittelen myös sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteet ja arviot vaikutuksista sekä käyn läpi uudistukseen kohdistunutta kritiikkiä.

3.1 Tausta

Tällä hetkellä Suomessa vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on kunnilla. Suurempaa väestöpohjaa vaativat tehtävät, kuten erikoissairaanhoido, on kunnat velvoitettu hoitamaan yhdessä. Sote-uudistus pyrkii kuitenkin muutokseen siirtämällä vastuun kunnilta maakunnille, koska hallituksen esityksen mukaan kunnat eivät ole tällä hetkellä tasavertaisessa asemassa palvelujen tarjoamisen suhteen, mikä taas vaarantaa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kaikkialla. (HE 15/2017, 13.)

Hallituksen esityksen mukaan yksi oleellisimmista perusteluista muutoksen tarpeelle on väestön ikärakenteen heikentyminen, joka kasvattaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää ja osaltaan myös heikentää niiden tarjontaa. Esityksen mukaan edellä mainittu palvelujen yhdenvertainen saatavuus kaikissa kunnissa on jo vaarantunut. Lisäksi hallituksen mukaan Suomen julkisessa taloudessa on ikäsidonnaisten menojen ennustetun kasvun, hitaan tuottavuuskasvun ja julkisen talouden alijäämän seurauksena noin 3,5 prosenttiyksikön suuruinen kestävyysvaje suhteessa bruttokansantuotteeseen, joka omalta osaltaan vaikeuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaa tulevaisuudessa. (HE 15/2017, 13.)

Nämä edellä mainitut ilmiöt, jotka ovat omalta osaltaan korostaneet muutospaineita ja sitä kautta vaikuttaneet sote-uudistuksen luomiseen, eivät ole uusia asioita. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennetta on pyritty uudistamaan ja parantamaan 2000-luvulla useampaan otteeseen. Kainuun hallintokokeilussa vuosina 2007–2013 toteutettiin perus- ja erikoistason sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio sekä siirrettiin maakunnan liittojen tehtävät samaan organisaatioon. Paras-uudistus eli kunta- ja palvelurakennemuutos toteutettiin vuosina 2007–2013. Sen tavoitteena oli myös palvelujen integrointi perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelujen osalta. (HE 15/2017, 13.) Paras-uudistus johti muun muassa vuodenvaihteessa 2008–2009 Suomen historian suurimpaan kuntaliitosten aiheuttamaan muuttoaaltoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta uudistuksen aikaansaama kehitys jäi kuitenkin epämääräiseksi. Esimerkiksi palvelujen järjestämisvastuun osalta ei saatu aikaan vahvempaa taloudellista tai toiminnallista pohjaa. Palvelutuotannon kenttä sen sijaan monipuolistui, mutta sen integroituminen ei kuitenkaan lisääntynyt tavoitteiden mukaisesti. (Kokko ym. 2009, 113–118.) Nyt meneillään oleva sote-uudistus voidaan nähdä jatkumona Paras-uudistukselle.

Uudistushankkeiden ohella nykyistä edeltäneet hallitukset ovat ohjelmissaan ajaneet muutosta sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseksi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus (2011–2014) pyrki sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisella osana kuntarakenteen uudistamista. Tarkoituksena oli toteuttaa palvelujen laaja integraatio säilyttäen järjestämis- ja rahoitusvastuu kunnilla, mutta kuntauudistuksen muutokset eivät olleet riittäviä integraation toteuttamiseen. Pääministeri Alexander Stubbin hallitus (2014–2015) sitoutui yhteiseen linjaukseen opposition kanssa sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamisesta. Tämän pohjalta laadittiin hallituksen esitys (HE 324/2014), jossa esitettiin sosiaali- ja terveystalvelujen integroimista kaksitasoisen kuntayhtymämallin avulla. Esitys kuitenkin kaatui kansanvaltaisuuden toteutumiseen ja kuntien rahoitusvastuuseen kytkeytyvien perustuslakiongelmien vuoksi. Vaikka Kataisen ja Stubbin hallitusten uudistussuunnitelmat eivät ole toteutuneet, on perustuslakivaliokunta todennut niihin liittyvissä lausunnoissaan muutokselle olevan tarvetta muun muassa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valiokunta onkin ehdottanut muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämistä kuntaa suuremmille itsehallintoalueille. (HE 15/2017, 13–14.)

Juha Sipilän hallitus (2015–) pyrkii ohjelmansa mukaisesti valmistelemaan sosiaali- ja terveystalvelujen uudistuksen kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta, kuten perustuslakivaliokunta aikaisemmin ehdotti. Hallituksen esityksen mukaan edellä mainitut epäonnistuneet uudistussuunnitelmat ovat osoittaneet sen, että laajaan integraatioon pohjautuvaa uudistusta ei voida toteuttaa kuntapohjaisella mallilla kuntarakenteen heterogeenisuuden ja kantokykyerojen vuoksi. Hallituksen marraskuussa 2015 tekemän linjauksen mukaisesti vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä 18:lle itsehallintoalueelle, jotka muodostetaan maakuntajaon perusteella. Itsehallintoalueiden käyttöön ottaminen vaatii säädöksiä alueiden jaosta, tehtävistä, vaaleista, rahoituksesta ja monesta muusta asiasta. (HE 15/2017, 14.)

3.2 Tavoitteet ja arvioidut vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen tavoitteena on luoda maakunnalliseen itsehallintoon perustuva palvelu- ja

hallintojärjestelmä. Tarkoituksena on yksinkertaisesti luoda järjestelmä, joka pystyy vastaamaan ihmisten palvelutarpeisiin nykyistä paremmin. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen tavoitteena on ihmisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen sekä palvelujen yhdenvertaisuuden ja saatavuuden parantaminen. Lisäksi sote-uudistuksen vaikutusten avulla on tarkoitus supistaa pitkän aikavälin kestävyysvajetta kolmen miljardin euron verran. (HE 15/2017, 156.)

Maakuntauudistuksen tavoitteena on valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteen sovittaminen sekä uudenlaisen työnjaon luominen valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille. Uudistuksen vaatima verotulojen siirtäminen kunnilta valtiolle on tarkoitus toteuttaa ilman työn verotuksen kiristymistä ja kokonaisveroasteen nousemista. (HE 15/2017, 156.) Hallinnolliset ja rakenteelliset uudistukset tähtäävät uudistuksen päätavoitteiden edistämiseen. Näiden muutosten välittömät vaikutukset kohdistuvat pitkälti eri hallintotasojen tehtävien jakamiseen, palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen ja valvontaan sekä henkilöstöön. Kuntien talous, omaisuusjärjestelyt ja verotus sekä yritykset ja muut palveluja tuottavat yhteisöt tulevat kokemaan myös muutoksen välittömät vaikutukset. (HE 15/2017, 15.)

Hallituksen esityksen mukaan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia on arvioitu useasta eri näkökulmasta, joita ovat hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset, omaisuusjärjestelyjen vaikutukset, taloudelliset vaikutukset, vaikutukset verotukseen, vaikutukset eläkkeisiin, vaikutukset ihmisiin ja ihmisten vaikutusmahdollisuuksiin, vaikutukset demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään sekä vaikutukset palvelujen tuotantoon. Esityksessä noteerataan pitkän aikavälin vaikutusten riippuvan olennaisesti siitä, kuinka maakunnat toteuttavat järjestämisvastuutaan. Lisäksi valtakunnallisen ohjauksen, palvelujen laatua ja saatavuutta koskevan tiedon sekä digitalisaation merkitystä korostetaan tavoitteiden saavuttamisessa. Edellä mainittujen uudistuksen vaikutusten kannalta olennaisten tekijöiden osalta ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisia säännöksiä esityksen mukaisissa laeissa, minkä vuoksi uudistuksen vaikutuksista ei voida esittää varmaa tietoa. Vaikutusten arvioinnin pohjana on esityksen mukaan käytetty muun muassa aiemmin toteutettuja uudistuksia. (HE 15/2017, 15.)

3.3 Kritiikki

Hallituksen esitykset sote- ja maakuntauudistuksesta ovat saaneet paljon kritiikkiä monilta asiantuntevilta tahoilta viime vuosien aikana. Osittain kritiikin seurauksena hallitus on joutunut useampaan otteeseen muokkaamaan esitystään sote- ja maakuntauudistuksesta. Eniten kritiikkiä osakseen on saanut erillisenä esityksenä oleva valinnanvapauslaki. Kesällä 2016 julkistetut lakiluonnokset sote- ja maakuntauudistuksesta ovat muokkautuneet kritiikin kautta nykymuotoonsa eli hallituksen 2.3.2017 antamaan esitykseen, joka on tämän tutkimuksen aineistona. Kesällä 2017 eduskunnan perustuslakivaliokunta linjasi kuitenkin, että esitykseen sote- ja maakuntauudistuksesta tarvitaan vielä muutoksia ja erillinen valinnanvapauslakiesitys täytyy tehdä kokonaan uudelleen. Nämä tarvittavat muutokset ja uusi esitys valinnanvapauslaista esiteltiin eduskunnalle alkuvuodesta 2018.

Kevään 2017 hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta on syntynyt vuonna 2016 tehtyjen lakiluonnosten ja niitä varten tehdyn lausuntokierroksen kautta. Tämän lausuntokierroksen tiivistelmässä on koottu esitykseen kohdistunutta kritiikkiä, jonka mukaan noin puolet yli 50 000 asukkaan kunnista suhtautuu koko uudistukseen kriittisesti. Kritiikin mukaan esimerkiksi kunnille tulisi jättää enemmän tehtäviä eikä maakuntien palvelulaitoksen toimintamallia pidetty järkevänä muun muassa järjestämisen ja tuottamisen erottamisen vuoksi. Valinnanvapautta pidettiin osittain hyvänä asiana, mutta sen toteuttaminen yhtiöittämisen kautta nähtiin ongelmallisena muun muassa liian tiukan aikataulun vuoksi. Myös kunnan omaisuuden siirtäminen korvauksetta maakunnille sai erityisesti suuremmilta kunnilta kielteisen vastaanoton. Tuolloin keskeneräinen valinnanvapauslakiesitys ja sen puuttuminen esityksen ohesta vaikeutti myös monien mukaan uudistuksen kokonaiskuvan näkemistä. (STM 2016, 6–8.)

Kritiikkiä on tullut muualtakin kuin virallisten lausuntokierrosten kautta. Se on kohdistunut muun muassa uudistuksen tiukkaan aikatauluun, jota kesällä 2017 muutettiin niin, että uudistukset tulevat voimaan vuotta aiemmin suunniteltua myöhemmin eli vuoden 2020 alusta lähtien. Tämä viivästys johtui pääasiallisesti siitä, että sote- ja maakuntauudistuksen osana olevaan valinnanvapauslakiin vaadittiin perustuslakivaliokunnan toimesta muutoksia, mikä taas johti siihen, että hallitus joutui antamaan uuden esityksen valinnanvapauslaista vuoden 2018 alussa. (Valtioneuvoston viestintäosasto 2017.)

Tiukan aikataulun ohella kritiikki on kulminoitunut pitkälti nimenomaan valinnanvapauslakiin, jonka on katsottu olevan keskeneräinen ja vaikeaselkoinen. Sen on arvioitu toteuttavan integraatiota jopa niin huonosti, että palveluiden parempi sujuvuus jäisi toteutumatta ja niiden kustannukset kasvaisivat. Ongelmana on nähty erityisesti se, että taloudellisen hyödyn tavoittelu saattaisi nousta asiakkaiden hoitamista suuremmaksi päämääräksi. (Heikinheimo ym. 2017.) Tämä tarkoittaisi sitä, että valinnanvapauslain vaikutukset olisivat täysin tavoitteiden vastaiset.

Valinnanvapauslakiin liittyvän kritiikin lisäksi merkittävä puheenaihe on ollut uudistuksessa esitetyt tavoitteet liittyen taloudelliseen puoleen ja uudistuksen tavoittelemiin säästöihin, joita ei pidetä realistisina. Hallituksen esityksessä sote- ja maakuntauudistuksesta säästötavoitteeksi on asetettu kolme miljardia euroa. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tämä tavoite ei ole tämänhetkisten tietojen mukaan realistinen. Tarkastusviraston mukaan Suomen tilanne sote-palvelujen kustannusten ja laadun osalta on tällä hetkellä niin hyvä, etteivät uudistuksen vaikutukset ole riittäviä säästötavoitteiden täyttämiseksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017.)

Kuten jo edellä käy ilmi, kritiikkiä on esitetty myös siitä näkökulmasta, että uudistukselle ei ole tarvetta, koska Suomessa asiat ovat erityisesti terveydenhuollon osalta jo ennestään hyvällä tasolla. Tälle väitteelle löytyy perusteita tilastojen ja tutkimusten pohjalta, joiden mukaan Suomen terveydenhuollon laatu on OECD-maiden keskuudessa huipputasoa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015.) Esimerkiksi uoden 2017 Euro Health Consumer Indexin mukaan Suomen terveydenhuolto on kokonaisuudessaan Euroopan kuudenneksi paras ja kaikkein kustannustehokkain (Health Consumer Powerhouse 2018). Nämä ovat muutamia esimerkkejä, joiden mukaan suomalaista terveydenhuoltoa ei voi nostaa maailman huipputasolle, koska se on jo siellä.

4. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ

Pro gradu -tutkielmani on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa tutkimusmetodiksi olen valinnut aineistolähtöisen sisällönanalyysin. Näihin valintoihin olen päätenyt kattavan harkinnan sekä tutkimuksellisten valintojeni, kuten aineiston, pohjalta. Tässä luvussa esittelen aluksi tutkimuskysymyksen. Sen jälkeen käyn lyhyesti läpi kvalitatiivisen tutkimuksen pääpiirteitä ja sen eroja kvantitatiiviseen eli määrälliseen tutkimukseen. Sen jälkeen käsittelen aineisto- ja teorialähtöisen tutkimuksen periaatteita. Lopuksi käyn läpi valitsemani tutkimusmenetelmän eli sisällönanalyysin pääpiirteet. Pyrin tuomaan esiin sisällönanalyysin olennaisimmat ominaisuudet, käymään läpi analyysin eri vaiheet ja perustelemaan sen soveltuvuuden tähän tutkimukseen. Lisäksi punnitsen sisällönanalyysin vahvuuksia ja mahdollisia haasteita tutkimusmenetelmänä.

4.1 Tutkimuskysymys

Tämän pro gradu -tutkielman tutkimuskysymys on:

- *Miten hyvinvoinnin edistäminen on huomioitu hallituksen esityksessä maakunta- ja sote-uudistuksesta?*

Tutkimuskysymys on kehittynyt lopulliseen muotoonsa tutkimukseen valitsemani lähestymistavan eli hyvinvoinnin edistämisen tarkastelun, tutkimusaineiston eli hallituksen esityksen sekä tutkimusmetodin eli sisällönanalyysin pohjalta. Tutkimuksen analyysin ja sen tuottamien tulosten tarkoitus on vastata mahdollisimman tarkasti tutkimuskysymykseen.

4.2 Tutkimusaineisto

Tämän tutkimuksen aineistona on Suomen hallituksen sote- ja maakuntaudistuksen esitys (HE 15/2017) eduskunnalle. Aineisto sisältää lainsäädännön maakuntien perustamisesta sekä sosiaali- ja terveystalvelujen siirtämisestä kunnilta maakunnille. Hallitus antoi esityksen sote- ja maakuntaudistusta koskevasta lainsäädännöstä eduskunnalle 2. maaliskuuta 2017 ja se julkaistiin samana päivänä. Aineisto on saatavilla sote- ja

maakuntauudistusta varten perustetulta sivustolta (alueuudistus.fi), jolla se on julkaistu sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtionvarainministeriön toimesta.

Hallituksen esitys koostuu uudistuksen yleisistä perusteluista ja joka lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista. Varsinaiset lakiehdotukset koostuvat maakuntalaista, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista sekä niiden yhteisestä voimaanpanolaista. Näiden lisäksi esitykseen sisältyy uudistuksen edellyttämät muutokset muun lainsäädännön osalta. Huomioitavaa on myös se, että uudistuksen tueksi valmistellaan erillinen asiakkaiden valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö, mutta se ei ole tämän tutkimuksen aineistona. Tässä tutkimuksessa keskityn analysoimaan pääasiassa esityksen yleisiä perusteluita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja voimaanpanolakeja yksityiskohtaisine perusteluineen, koska ne ovat tutkimustehtäväni kannalta olennaisimpia eli toisin sanoen niissä käsitellään hyvinvoinnin edistämistä tarpeeksi.

Tämän tutkimuksen kontekstissa varsinaisia lakiehdotuksia tärkeämmässä roolissa ovat nimenomaan hallituksen esityksen yleiset ja yksityiskohtaiset perustelut, joissa esityksen sisältöä on käyty laajemmin läpi esimerkiksi tavoitteiden ja vaikutusten kautta. Yleisperusteluissa sote- ja maakuntauudistusta on avattu laajemmassa kontekstissa. Yleisperustelut alkavat johdannolla, jossa on esitelty uudistusta. Toisena teemana on käsitelty nykytilannetta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Kolmanneksi on tuotu esiin uudistuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Neljäs osuus koostuu uudistuksen vaikutuksista. Viides ja kuudes kohta käyvät läpi asian valmisteluun liittyviä seikkoja ja riippuvuutta muista esityksistä.

Yleisperustelujen jälkeen esityksessä siirrytään yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa jokainen laki on luku kerrallaan perusteltu tarkemmin. Esimerkiksi esityksen toisen lain, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, yksityiskohtaiset perustelut koostuvat seitsemästä eri luvusta:

1. Yleiset säännökset
2. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen
3. Palvelujen tuottaminen
4. Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen
5. Kustannusten korvaukset

6. Viranomaisvalvonta

7. Erinäiset säännökset.

Yksityiskohtaisten perustelujen jälkeen on vielä esitelty tarkemmat säännökset ja määräykset, voimaantulo sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Varsinaiset lakiehdotukset löytyvät esityksen lopusta.

Olen valinnut hallituksen esityksen sote- ja maakuntauudistuksesta tämän tutkimuksen aineistoksi, koska se on koko sote- ja maakuntauudistuksen perusta. Aineisto on tutkittavan aiheen kannalta ajankohtainen ja oleellinen. Hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta on myös jopa liian laaja pro gradu -tutkielman aineistoksi. Tämän vuoksi olen tehnyt jo aiemmin mainitsemani rajauksen sen suhteen, että aineiston analyysissä keskityn pääasiassa esityksen yleisperusteluihin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja voimaannpanolakeihin yksityiskohtaisine perusteluineen, koska niissä käsitellään eniten tutkimustehtäväni ytimessä olevaa aihetta eli hyvinvointia.

Arvioin löytäväni aineiston avulla tutkimuskysymyksiini runsaasti vastauksia, joiden kautta saan muodostettua laajemman kuvan siitä, millä tavoin sote- ja maakuntauudistuksessa on huomioitu hyvinvoinnin edistäminen. Tätä aineistoa analysoimalla saan luotua lisämateriaalia erityisesti sote- ja maakuntauudistukseen kohdistuvan tutkimuksen kentälle, joka on tällä hetkellä varsin tyhjillään.

4.3 Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on suosittu lähestymistapa tutkimusmenetelmiä valitessa useilla eri tieteenaloilla monipuolisuutensa ansiosta. Kvalitatiivinen tutkimus pitää sisällään runsaasti erilaisia lähtökohtia, traditioita ja aineistonkeruumetodeja. (Denzin & Lincoln 1998; Eskola & Suoranta 1998; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004.) Kvalitatiivisen tutkimuksen ydin muodostuu merkityksistä (Varto 1992), joiden analysointi voidaan toteuttaa useiden erilaisten tutkimusmetodien avulla. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään usein muodostamaan selkeä ja kattava kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä esimerkiksi hajanaista aineistoa yksityiskohtaisesti tarkastelemalla (Eskola & Suoranta 1998).

Masonin (1996) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen laajuuden ja sen sisällään pitämien erilaisten tutkimusmenetelmien vuoksi tarkka ja yksityiskohtainen kuvailu sen osalta, mitä laadullinen tutkimus on ja miten laadullista tutkimusta toteutetaan, ei ole mahdollista. Täydellistä määritelmää laadulliselle tutkimukselle ei siis Masonin (1996) mukaan ole olemassa, mutta tiettyjä tunnusmerkkejä siihen voidaan yhdistää. Yksi ominaisimmista laadullisen tutkimuksen piirteistä on eittämättä lähtöoletus maailman tulkinnanvaraisuudesta ja keskittyminen sosiaalisen todellisuuden ymmärtämiseen. Näin ollen myös tutkimusaineistot kerätään usein luonnollisista ympäristöistä, jonka jälkeen tutkimusilmiötä pyritään tarkastelemaan tutkimuksen kontekstissa ja muodostamaan siitä yksityiskohtaisten huomioiden kautta kokonaisvaltainen kuvaus. (Mason 1996.)

Kvalitatiiviset tutkimukset muodostuvat Tötön (2004) mukaan aiempien tutkittavaan ilmiöön pohjautuvien teorioiden sekä siihen kohdistuneiden tutkimusten kautta. Toinen merkittävä tekijä tutkimuksia rakentaessa on aineisto, joka on usein laadullisen tutkimuksen parissa tekstimuotoinen tai sellaiseksi muutettu. Kolmas huomioitava asia on tutkija itse: hänen omat mieltymyksensä, ajatuksensa ja päättelykykynsä vaikuttavat tutkimuksen kulkuun merkittävästi. (Töttö 2004, 9–20.) Muita kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaisia tunnusmerkkejä ovat tietynlaiset aineistonkeruumenetelmät, kuten haastattelut tai mielipidepalstan kirjoitukset, sekä suhteellisen pienet aineistokoot. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään myös välttämään liiallisia ennakko-oletuksia, jolloin tutkimus muodostuu usein aineistolähtöiseksi. (Eskola & Suoranta 1998, 13–24.) Tämä lisää tutkijan roolin merkitystä, koska hän ohjaa tutkimuksen suuntaa ja päättää aineistoa analysoidessaan sen, mitkä asiat ovat huomionarvoisia. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että tutkija kykenee itsekritiikkiin ja arvioimaan omien valintojensa merkitystä tutkimuksen kannalta. (Mason 1996.)

Kvalitatiiviseen tutkimukseen kohdistuva kritiikki perustuu usein nimitykseen laadullinen tutkimus, joka asetetaan vastakkain kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen kanssa, mistä syntyy vertailua tutkimusmenetelmien paremmuudesta. Nämä vastakkainasettelut ovat kuitenkin turhia, koska yksittäinen tutkimus kykenee metodista riippumatta parhaimmillaankin vain raapimaan aiheensa pintaa (Töttö 2004). Tutkittavaa ilmiötä täytyy tutkia perusteellisesti erilaisten näkökulmien ja lukuisten tutkimusten kautta monien tutkijoiden toimesta ennen kuin päästään oikeasti pintaa syvemmälle ja pystytään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä kattava kokonaiskuva. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Kvalitatiivista ja kvantitatiivista tutkimusta ei kuitenkaan tarvitse pitää toisistaan erillään, vaikka niiden väliltä löytyykin eroja. Muun muassa Alasuutari (1994) on kirjoittanut, että tutkimuskenttien täydellinen jako kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen ei ole mahdollista, mutta on kuitenkin olemassa kaksi erillistä tutkimuksen toteuttamisen mallia. Alasuutari viittaa kvalitatiiviseen tutkimukseen arvoituksen ratkaisemisena ja kvantitatiiviseen tutkimukseen luonnontieteellisenä koeasetelmana. Uusitalon (1991) mukaan kvalitatiivinen tutkimus on äärimmäisillään aineiston ja analyysin ei-numeraalinen kuvaustapa, kun taas kvantitatiiviseen tutkimukseen kuuluu numeraalinen havaintomatriisi, johon analyysi kohdistuu. Karkeasti ilmaistuna kvantitatiivinen tutkimus keskittyy kuvaamaan ilmiötä laajahkon numeerisen otoksen kautta ja vastaamaan kysymyksiin: Mikä? Missä? Paljonko? Kvalitatiivinen tutkimus taas pyrkii suppeaa tekstiaineistoaan analysoimalla ymmärtämään ilmiötä ja vastamaan kysymyksiin: Miksi? Miten? Millainen?

Tutkimusmenetelmistä puhuttaessa on tärkeää huomioida validiteetti ja reliabiliteetti. Laadullisessa tutkimuksessa erityisesti pinnalle nousee erityisesti validiteetti, jonka avulla arvioidaan sitä, kuinka pätevä tutkimus on, kuinka perusteellisesti se on tehty sekä kuinka totuudenmukaisia tutkimuksen päätelmät ja tulokset ovat. Tutkijan haasteena on se, että hän voi esimerkiksi kysyä vääriä kysymyksiä tai tehdä vääriä tulkintoja. (Kirk & Miller 1986, 29–30.) Laadullisessa tutkimuksessa pätevyys voidaan ymmärtää tutkimuksen uskottavuutena, joka määrittyy sen perusteella, kuinka hyvin tutkijan päätelmät vastaavat muiden tutkijoiden päätelmiä ja kuinka ymmärrettävästi tutkija avaa päätelmänsä. Mikään tutkimus ei kuitenkaan voi tuottaa täydellisiä päätelmiä tai tuloksia. (Eskola & Suoranta 1998.)

Reliabiliteettia arvioidaan laadullisessa tutkimuksessa kolmella eri tavalla. Yksi näistä on metodin luotettavuus ja johdonmukaisuus, joita on vaikea arvioida, koska esimerkiksi tutkimuksen tulokset saattavat olla ennalta-arvattavia, mutta eivät välttämättä luotettavia. Toinen keino arvioida reliabiliteettia tutkimuksen ajallinen pysyvyys, joka tarkoittaa päätelmien ja tulosten pysyvyyttä ajan kuluessa. Tässäkin on ongelmansa, koska ympäristö ja olosuhteet tutkimuksen tarkastelulle muuttuvat koko ajan. Kolmas tapa on tulosten johdonmukaisuuden tarkastelu, jonka tarkoituksena on vertailla samaan ilmiöön kohdistuneiden erilaisten tutkimusten tuloksia keskenään. Tämä haastaa tutkijaa, koska samasta ilmiöstä voidaan saada aikaan vaihtelevia tuloksia erilaisin menetelmin. (Kirk & Miller 1986, 41–42.)

4.4 Aineisto- ja teorialähtöinen tutkimus

Yksi tutkijan tärkeimmistä tehtävistä tutkimusta laatiessa on päätös siitä, millainen rooli teoriolla on tutkimuksessa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa teoria toimii apuvälineenä tai viitekehyksenä tutkimusaineiston tulkintaa varten. Teorian merkitystä voidaan lähestyä kolmen eri vaihtoehdon kautta, jotka ovat teorialähtöinen, teoriasidonnainen ja aineistolähtöinen tutkimus (Eskola 2001, 135–138). Käyn seuraavaksi nämä kolme lähestymistapaa tarkemmin läpi.

Teorialähtöinen tutkimus profiloidaan yleensä vahvemmin kvantitatiivisen tutkimuksen pariin. Esimerkiksi luonnontieteellisissä tutkimuksissa teorialähtöinen malli on perinteikäs lähestymistapa. Teorialähtöisen tutkimuksen ydinajatus on se, että tutkimusaineiston analyysi perustuu johonkin jo olemassa olevaan malliin tai teoriaan, jonka toimivuutta testataan uudessa kontekstissa. Teorialähtöisessä tutkimuksessa edetään niin sanotusti yleisestä yksittäiseen, mitä voidaan kutsua deduktiiviseksi analyysiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–99.)

Teoria- ja aineistolähtöisen tutkimuksen välimuoto on teoriasidonnainen tutkimus. Eskolan (2001) mukaan teoriasidonnainen tutkimus tarkoittaa käytännössä sitä, että tutkimusaineiston analyysi perustuu vain osittain teoriaan ja analyysihavainnot voidaan linkittää siihen. Aineistoa ei tarkastella suoranaisesti teorian kautta vaan teoria toimii eräänlaisena apuvälineenä, jonka kautta voidaan varmistaa ja tukea analyysin avulla tehtyjä havainnot. Teoriasidonnainen lähestymistapa tutkimukseen tunnetaan myös nimellä abduktiivinen päättely (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97–99).

Aineistolähtöisessä tutkimuksessa teorian rooli tutkimuksen osalta on kaikista pienin. Tutkimusaineistoa lähestytään aineisto edellä, mikä tarkoittaa äärimmillään teorian rakentamista aineiston pohjalta. Aineistolähtöistä lähestymistapaa voidaan nimittää myös induktiiviseksi päättelyksi, mikä tarkoittaa etenemistä yksittäisestä yleiseen. (Eskola & Suoranta 1998.) On kuitenkin tärkeää huomioida, että puhdas induktiivinen päättely ei ole mahdollista, koska se tarkoittaa pelkkää havaintojen kuvaamista. Täydellinen aineistolähtöinen tutkimus on mahdotonta, koska kaikenlaiset havainnot perustuvat jonkinasteisesti aina teoriaan. Lisäksi tutkimukseen liittyvät käsitteelliset ja metodiset valinnat ovat aina tutkijan itse tekemiä, mikä poistaa mahdollisuuden täydelliseen objektiivisuuteen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97–99.)

Tutkijan roolin merkitystä ei voi vähätellä missään tutkimuksessa. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa tuo rooli korostuu entisestään, koska siinä teoreettiset valinnat ohjaavat tutkimusta kaikista vähiten. Aineistolähtöisen tutkimuksen lähtökohdat asettavat tutkijan valinnat entistä suuremman suurennuslasin alle, koska ne vaativat tutkijalta äärimmäistä systemaattisuutta esimerkiksi teorioiden poissulkemisen osalta. Tutkijan tulee olla myös erityisen itsekriittinen sekä tietoinen tutkimukseen liittyvistä valinnoistaan aineistolähtöisessä tutkimuksessa. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

4.5 Sisällönanalyysistä yleisesti

Sisällönanalyysi on yksi laadullisen tutkimuksen keskeisimmistä tutkimusmetodeista, vaikka toisaalta sitä ei voida pitää pelkkänä yksittäisenä tutkimusmetodina, vaan jonkinlaisena teoreettisena viitekehyksenä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa sisällönanalyysin kohteena olevat aineistot ovat pääasiallisesti tekstiaineistoja, kuten litteroituja haastatteluita, virallisia raportteja tai sanomalehden mielipidepalstan keskusteluita. Sisällönanalyysin keinoin tekstiaineistoa pyritään erittelemään ja tiivistämään esimerkiksi yhtäläisyyksien ja erojen havainnoinnin kautta. Sisällönanalyysi on onnistunut, mikäli hajanaisen aineiston pohjalta onnistutaan muodostamaan tiivistetty, mutta samalla kattava kokonaisvaltainen kuvaus tutkittavasta aiheesta sekä liittämään se aiempiin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105–108.)

Sisällönanalyysi on moniulotteinen tutkimusmetodi. Sitä voidaan hyödyntää sekä kvantitatiivisessa että kvalitatiivisessa tutkimuksessa, joskin sisällönanalyysin valinnat metodiksi painottuvat viimeksi mainitun tutkimussuuntauksen puolelle. Kvantitatiivisessa sisällönanalyysissä voidaan esimerkiksi laskea jonkin sanan esiintymistiheys aineistossa ja kuvata sitä määrällisesti, kun taas kvalitatiivisessa sisällönanalyysissä aineiston sisältöä kuvaillaan sanallisesti. Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen sisällönanalyysi eivät kuitenkaan sulje toisiaan pois vaan niitä voidaan käyttää myös saman tutkimuksen kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 107–109.)

Sisällönanalyysi voidaan toteuttaa sekä teoria- että aineistolähtöisesti, joista käytetään myös nimityksiä deduktiivinen ja induktiivinen päättely. Lähestymistapa määrittyy sen mukaan, perustuuko analyysi pelkkään aineistoon vai valmiiseen teoreettiseen viitekehykseen. Tämä jako kahteen ääripäähän on kuitenkin ongelmallinen ja puutteellinen, sillä se ei huomioi

niiden välimuotoa eli teoriasidonnaista lähestymistapaa. Siitä käytetään myös nimitystä abduktiivinen päättely, joka tarkoittaa havaintojen perustumista johtoa jatuksiin eli teoriaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–99.)

4.6 Analyysiprosessi tässä tutkimuksessa

Ensimmäinen vaihe sisällönanalyysin etenemisessä tässä tutkimuksessa oli aineistoon tutustuminen, jonka kautta sain luotua alustavan kokonaiskuvan aineiston rakenteesta ja sisällöstä. Ensikatsauksen avulla pyrin myös muodostamaan jo jonkinasteista käsitystä aineistosta esiin nousevista laajemmista teemoista, joita pyrin varsinaisessa analyysivaiheessa kokoamaan yksittäisten huomioiden kautta. Tämän suurpiirteinen aineiston läpikäyminen oli looginen alkuvaihe analyysille.

Koko edellä mainitun aineistoon tutustumisen ajan minulla oli mielessä tutkimustehtäväni ja -kysymykseni, jotka ohjasivat havainnointiani. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 92) toteavatkin, että sisällönanalyysissa aineistoon tutustussa on oleellista keskittyä nimenomaan tutkimustehtävän ja -kysymysten kannalta olennaisiin seikkoihin. Tutkimuksen kannalta epäoleelliset osuudet on rajattava pois aineistosta, mutta rajaukset täytyy perustella tarkasti. Tässä kohtaa nousevat esiin niin tutkijan vastuu kuin reliabiliteetin ja validiteetin merkitys. (Ruusuvuori ym. 2010, 10–15.)

Tutustumisen jälkeen kvalitatiivisen sisällönanalyysin toisessa vaiheessa aineistoa järjestellään ja luokitellaan eli teemoitellaan. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 93) näkevät teemoittelun sisällönanalyysin vaiheena, jonka tavoitteena on ensin paloitella ja sen jälkeen koota aineisto uudelleen kasaan erilaisten teemojen pohjalta. Tätä vaihetta voidaan pitää varsinaisena analyysivaiheena.

Näiden teemojen on tarkoitus muodostaa kattava kokonaiskuvan aineistosta ja tarjota pohja tutkimuskysymyksiin vastaamiselle. Analyysivaiheen jälkeinen osuus on analyysin tulosten tulkinta, mikä tarkoittaa tämän tutkimuksen yhteydessä tutkimuskysymysten ja aineistosta esiin nousevien teemojen kautta muodostuvaa yhteenvetoa ja johtopäätöksiä. Ennen seuraavaan teemoja käsittelevään osioon siirtymistä kerron vielä tarkasti analyysivaiheen prosessin ja selkeytän analyysin rajausta.

Analyysi on aineistolähtöinen ja hyödynsin siinä aineistoni eli hallituksen esityksen rakennetta havainnoimalla sitä aluksi karkeasti aineistosta löytyvän valmiin jaottelun kautta sen sijaan, että olisin käynyt aineistoa läpi sattumanvaraisesti. Tämä esityksen yleisperusteluista löytyvä kolmijakoinen jaottelu koostuu katsauksesta nykytilanteeseen, esityksen tavoitteista ja ehdotuksista sekä esityksen arvioituista vaikutuksista. Kävin aluksi läpi hyvinvoinnin edistämisen nykytilannetta, sen jälkeen siihen liittyviä tavoitteita ja niin edelleen. Tällainen lähestymistapa helpotti erityisesti analyysin aloittamista ja ylipäätään selkeytti havainnointia merkittävästi.

Tarkennuksena mainitsen vielä, että analyysi on tehty tarkoituksen mukaisen rajauksen puitteissa ja siinä on pyritty keskittymään tutkimuskysymyksen mukaisesti kirjaimellisesti hyvinvoinnin edistämiseen. Toisin sanoen kaikki aineistossa esiintyvät huomiot hyvinvointiin liittyen eivät ole relevantteja tämän tutkimuksen kannalta. Tämä rajaus on tehty sen vuoksi, että aineisto on kooltaan massiivinen (yli 1000 sivua) ja hyvinvoinnin ollessa yksi sen keskeisimpiä teemoja johtaisi kaikkien hyvinvointiin liittyvien seikkojen huomioiminen analyysimateriaalin kasvamiseen liian suuriin mittasuhteisiin.

Yleisen tarkastelun ja aineiston havainnoinnin jälkeen siirryin tarkastelemaan aineistoa nimenomaan hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta. Suoritin tarkastelun niin, että etsin esityksestä kaikki kohdat, joissa hyvinvoinnin edistäminen on jollain tavoin mainittu. Tämän jälkeen perehdyin tarkemmin niihin esityksen lukuihin ja yksittäisiin kappaleisiin, joissa puhuttiin nimenomaan hyvinvoinnin edistämisestä ja keräsin talteen oleelliset aineisto-otteet.

Teemoittelun olisi voinut muodostaa eri tavoin, kuten teoriaosuuden käsitteiden kautta tai muodostamalla teemat esimerkiksi sen perusteella, missä yhteydessä tai millä tavalla hyvinvoinnin edistämisestä aineisto-otteissa puhutaan. Koko aineisto-otteiden keräämisen ajan mielessäni oli kuitenkin ajatus siitä, että teemat tulevat muodostumaan hallituksen esityksen kolmijakoisen jaottelun pohjalta, koska sitä kautta saan muodostettua loogiset ja selkeät teemat. Kolmijakoisella jaottelulla tarkoitan sitä, että esityksen mukaisesti ensimmäinen pääteema käsittelee hyvinvoinnin edistämisen nykytilannetta, toinen hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä ehdotettuja muutoksia ja kolmas sitä, miten uudistus vaikuttaisi hyvinvoinnin edistämiseen.

Näiden pohjalta sekä esityksen valmiin kolmijakoisen jaottelun avulla muodostin alustavat teemat, joiden kautta lähdin tekemään analyysia. Analyysia tehdessä teemojen

materiaaliseksi tueksi valikoituivat teemoja oleellisimmin kuvanneet aineisto-otteet. Keräämistäni otteista monissa toisteltiin samoja asioita hyvinvoinnin edistämiseen liittyen, joten oli tärkeää valita ne lainaukset, jotka kuvailivat hyvinvoinnin edistämistä relevanteimmalla tavalla. Kun pääteemat olivat muodostuneet, jaottelin niitä vielä hallinnollisten toimijoiden roolien kautta pienempiin alateemoihin, minkä seurauksena syntyi yhteensä kuusi eri teemaa.

Varsinaisen analyysin rakensin aineisto-otteiden ympärille. Teemoja käsittelevät alaluvut rakentuvat niin, että aluksi käyn läpi lyhyesti teeman pääpiirteet yleisellä tasolla, jonka jälkeen käsittelen aineisto-otteita analyttisellä otteella. Alalukujen lopussa on kyseisestä teemasta muodostuneiden analyttisten päätelmien pohjalta tehty yhteenveto sekä tutkimuskysymyksen kannalta olennainen arvio siitä, miten hyvinvoinnin edistäminen on huomioitu.

Analyysiprosessin tekovaiheessa pyrin olemaan järjestelmällinen ja toimimaan loogisessa järjestyksessä työn vaiheiden osalta, kuten edeltä käy ilmi. Varsinaista tekstiä kirjoittaessani pyrin siihen, että esitän asiat selkeästi ja ytimekkäästi analyttistä otetta unohtamatta. Analyysin tulokset on tiivistetty joka teeman lopussa kyseisen teeman osalta sekä laajemmin analyysiosion jälkeisessä osiossa, joka muodostuu yhteenvedosta ja johtopäätöksistä.

5. HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSESSA

Tässä osuudessa esittelen analyysin tulokset eli teemat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käyn läpi aineistosta esiin nousseet tutkimuskysymykseni kannalta oleelliset hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät teemat, jotka olen löytänyt edellisessä osuudessa tarkemmin selostetuin sisällönanalyttisin menetelmin.

Teemoja nousi esiin aineiston tarkastelun kautta kuusi kappaletta. Kaksi ensimmäistä teemaa käsittelevät hyvinvoinnin edistämisen nykytilannetta, jonka osalta löytyy tällä hetkellä sekä positiivinen että negatiivinen näkökulma. Sen jälkeen käyn läpi teemat, jotka käsittelevät uudistuksen hallinnollisia muutoksia eli tämän tutkimuksen kontekstissa maakuntien ja kuntien rooleja sekä niiden välistä yhteistyötä hyvinvoinnin edistämisen osalta. Viimeisenä teemana on uudistukseen liittyvät vaikutusarviot hyvinvoinnin edistämisen osalta.

5.1 Hyvinvoinnin edistämisen nykytilanne

Hyvinvoinnin edistämisen nykytilaa on käsitelty hallituksen esityksessä tarkemmin kahdessa eri alaluvun alaluvussa. Ensimmäinen näistä alaluvuista keskittyy hyvinvoinnin edistämisen nykytilan yleiseen käsittelyyn lainsäädännön, määritelmien ja tehtävänjaon kautta, kun taas toisessa alaluvussa pohditaan tämänhetkisen tilanteen positiivisia ja negatiivisia asioita. Näiden esityksen alalukujen pohjalta hyvinvoinnin edistämisen nykytilanteesta välittyy melko selkeä, mutta monilta osin varsin kaksijakoinen kuva. Toisaalta nykytilannetta voidaan pitää erittäin hyvänä, kun taas toisaalta voidaan nähdä uudistukselle olevan tarvetta. Tämän vastakkainasettelun pohjalta muodostuvatkin ensimmäiset teemat, jotka muodostuvat nykytilanteen positiivisen ja negatiivisen näkökulman kautta.

5.1.1 Nykytilanne selkeä ja jopa positiivinen?

Hallituksen esityksen yleisperustelujen nykytilaa käsittelevän luvun 2 alaluvun ”2.5 Sosiaali- ja terveydenhuolto” ensimmäisessä alaluvussa ”2.5.1 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen” (HE 15/2017, 30–33) käsitellään kolmen sivun verran hyvinvoinnin edistämiseen liittyvää lainsäädännöllistä vastuuta ja tehtävänjakoa, määritellään hyvinvoinnin edistäminen, käydään läpi hyvinvoinnin edistämiseksi toteutettuja yhteistyöohjelmia sekä kerrotaan valtion laitosten ja virastojen merkityksestä hyvinvoinnin edistämisessä.

Selkeyden vuoksi heti alkuun on hyvä nostaa esiin hallituksen esityksen määritelmä hyvinvoinnin edistämisestä:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on yksilöön, perheisiin, yhteisöihin, väestöön, elinoloihin ja elinympäristöön (sekä palvelujen järjestämiseen) kohdentuvaa toimintaa, jonka avulla parannetaan väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä vähennetään eroja väestöryhmien välillä. Lisäksi ehkäistään sairauksia, tapaturmia, syrjäytymistä ja muita sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä parannetaan työ- ja toimintakykyä ja vahvistetaan yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja turvallisuutta. Kunnassa hyvinvointia ja terveyttä edistävä työ on eri toimialojen ja kunnassa ja alueella toimivien muiden organisaatioiden yhteistyössä toteuttamaa suunnitelmallista voimavarojen kohdentamista hyvinvointia ja terveyttä edistävään työhön ja väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämiseen. (HE 15/2017, 31.)

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvoinnin edistämällä voidaan siis tarkoittaa kokonaisyhyvinvoinnin parantamista, hyvinvointierojen pienentämistä sekä erilaisten hyvinvoinnin kannalta negatiivisten asioiden ennaltaehkäisyä eli oletettavasti ideaalitulanteessa näiden kaikkien yhteistä, positiivista kokonaisuutta. Myös kunnan tämänhetkistä suurta roolia hyvinvoinnin edistämisessä on nostettu määritelmässä esiin.

On sinänsä merkittävää, että hyvinvoinnin edistäminen on määritelty jo näin alussa, vaikka kyseessä on massiivinen esitys. Määritelmä jää kuitenkin todella ohueksi ja sen oheen kaipaasi edes joitakin käytännön esimerkkejä hyvinvoinnin edistämisestä, mutta niitä ei

tarjota, vaan keskitytään puhumaan yleisellä tasolla kaikkiin ihmisiin kohdistuvasta toiminnasta, jolla parannetaan väestön hyvinvointia.

Väestön hyvinvoinnin turvaaminen on kirjattu perustuslakiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava riittävät palvelut ja edistettävä väestön hyvinvointia. Erityisesti kuntien vastuuta hyvinvoinnin edistämisestä korostetaan:

Hyvinvoinnin edistäminen kuuluu kunnan kaikille toimialoille ja edellyttää kunnissa toimivia rakenteita ja käytäntöjä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä. (HE 15/2017, 31.)

Kuntalaki määrittelee kuntien vastuun hyvinvoinnin edistämisestä vielä tarkemmin:

Kuntalain 1 § velvoittaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Lisäksi lain 37 § velvoittaa kuntia laatimaan kuntastrategian, jossa on otettu huomioon kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. (HE 15/2017, 31.)

Muita hallituksen esityksessä mainittuja lakeja, joissa hyvinvoinnin edistäminen on otettu kattavasti ja tarkemmin huomioon, ovat sosiaalihuolto- ja terveydenhuoltolait. Lisäksi hyvinvoinnin edistämistä on nykyisessä lainsäädännössä painotettu muuallakin:

Muuta lainsäädäntöä, jossa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen painottuu, ovat esimerkiksi, nuorisolaki (72/2006), alkoholilaki (1143/1994), tupakkalaki (549/2016) ja asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011) sekä työterveyshuoltolaki (1383/2001). (HE 15/2017, 32.)

Vastaavia lakeja, joissa hyvinvoinnin edistäminen painottuu, löytyy enemmänkin. Edellä mainitut esimerkit lainsäädännön osalta osoittavat kuitenkin jo selkeästi sen, että hyvinvoinnin edistäminen on yksi keskeisimmistä tavoitteista, kun puhutaan Suomen valtiosta ja suomalaisesta yhteiskunnasta. Tämä on malliesimerkki hyvinvointivaltiosta tai hyvinvointiyhteiskunnasta, joka pyrkii hyvinvoinnin maksimoimiseen tai toisin ilmaistuna sosiaalisten ongelmien minimoimiseen. (Esping-Andersen 1990, 27–28.)

Ongelmaksi myös näissä esityksestä poimituissa otteissa muodostuu se, että hyvinvoinnin edistämisestä jää varsin pinnallinen kuva: missään ei avata tarkasti sitä, mitä hyvinvoinnin

edistäminen tarkoittaa käytännössä. Näistäkin otteista saa sellaisen kuvan, että hyvinvoinnin edistäminen on vain pakollinen tavoite, joka on mainittava aina tietyissä yhteyksissä, tai vaihtoehtoisesti sitä pidetään niin selvänä asiana, ettei sen sisältöä nähdä tarpeelliseksi avata käytännön tason näkökulmasta. Positiivista on se, että hyvinvoinnin edistämisen merkitystä korostetaan, monet eri lait ottavat sen huomioon ja hyvinvoinnin edistämiseksi on määritelty siitä vastuussa olevat tahot, joita ovat käytännössä kaikki.

Esityksen perusteella lainsäädännön ohella tärkeä tekijä kansallisessa ohjauksessa hyvinvoinnin edistämisen osalta on informaatio-ohjaus, johon sisältyy erilaisten hyvinvointiohjelmien ohella kuntien kanssa tehtävä yhteistyö muun muassa toimintamallien, käytäntöjen ja tutkimuksen kehittämisen osalta. Tämän huomion tueksi on lueteltu lukuisia toteutettuja ohjelmia, joiden keskeisenä tavoitteena on ollut hyvinvoinnin edistäminen:

Viime vuosina sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevia kansallisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen monialaisia yhteistyöohjelmia on ollut runsaasti, esimerkiksi Terveys 2015 -kansanterveysohjelma (2001–2015), Sosiaalialan kehittämishanke (2003 - 2007), Hyvinvointi 2015 -ohjelma, Terveyden edistämisen politiikkaohjelma (2008–2011), Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma (2008–2011) sekä Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma, Kaste (2008–2011, 2012–2015). Niissä yhtenä läpikulkevana tavoitteena on ollut hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. (HE 15/2017, 33.)

Ohjelmia löytyy enemmänkin ja niiden listaamisen ohella on korostettu valtion laitosten ja virastojen roolia hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän tietopohjan, käytäntöjen ja menetelmien kehittämisessä. Esityksessä on selkeästi haluttu painottaa sitä, että lainsäädäntöön kirjattujen velvoitteiden ja tavoitteiden eteen on myös käytännössä tehty jotain. Nämäkin käytännön tason esimerkit jäävät joka tapauksessa mainintojen tasolle eli myös tässä otteessa jatketaan esityksen valitsemalla linjalla: hyvinvoinnin edistämisestä riittää pelkkä maininta. Tässä tapauksessa huomionarvoista on kuitenkin se, että käytännön tason on edes jollain tavalla otettu huomioon.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen nykytilaa käsittelevän luvun alaluvun ”2.18 Nykytilan arviointi” alaluvussa ”2.18.4 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen” (HE 15/2017, 138-139) arvioidaan hyvinvoinnin edistämisen nykytilannetta. Positiivisina asioina

nostetaan esiin hyvinvoinnin edistämisen vahvistuminen kuntien strategisena tavoitteena ja hyvinvoinnin edistämisen kehittyminen kunnissa viimeisen parin vuoden aikana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2015 Kuntajohdon kyselyn mukaan terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on kehittynyt kunnissa myönteisesti viimeisten kahden vuoden aikana. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahot on nimetty 90 % kunnista. (HE 15/2017, 138.)

Kaiken kaikkiaan nykytilanne hyvinvoinnin edistämisen osalta hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa tietystä näkökulmasta tarkasteltuna selkeältä ja positiiviselta kokonaisuudelta, kuten tämä aineistosta esiin noussut tema osoittaa. Kaikki lähtee lainsäädännöstä, joka ottaa hyvinvoinnin edistämisen ainakin määrällisesti tarkasteltuna hyvin huomioon. Suomen valtion virastot ja laitokset toteuttavat yhteistyössä kuntien kanssa hyvinvoinnin edistämiseen tähtäviä ohjelmia, edistävät käytäntöjä ja seuraavat kehitystä. Hyvinvoinnin edistäminen on myös määritelty, joskin lähinnä yleisellä tasolla. Kaiken lisäksi kehitystä hyvinvoinnin edistämisen osalta on havaittu viime vuosien aikana. Tätä viimeisintä havaintoa ei kuitenkaan sen tarkemmin eritellä.

Esityksen alkupuolella luodaan siis positiivinen kuva hyvinvoinnin edistämisen nykytilanteesta, mutta siitä jää uupumaan mainintojen tueksi käytännön esimerkit, jotka lisäisivät uskottavuutta merkittävästi sen osalta, että hyvinvoinnin edistämistä pidetään tärkeänä arvona ja tavoitteena. Hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä esityksessä mainittuja toimia tai ohjelmia ei ole juurikaan esitelty, vaan ne jäävät melko pinnallisiksi ja yleisten mainintojen tasolle. Joka tapauksessa hyvinvoinnin edistämisen nykytilanteen positiiviset puolet on tuotu esiin hallituksen esityksessä eikä siinä ole pelkästään keskitytty kritisomaan tämänhetkistä hyvinvoinnin edistämisen tilaa. Näin merkittävän uudistuksen kontekstissa on tärkeää toimia näin, koska mikään asia ei ole mustavalkoinen, vaan tässä tapauksessa myös nykytilanteessa on paljon hyviä asioita.

5.1.2 Hyvinvoinnin edistämisen esteet – uudistusta kaivataan?

Hyvinvoinnin edistämisen nykytilaa hallituksen esityksen pohjalta havainnoidessa nousee esiin selkeyden ja positiivisuuden vastapainoksi myös paljon negatiivisia asioita, joiden perusteella esityksessä argumentoidaan uudistuksen olevan tarpeen hyvinvoinnin

edistämisen turvaamiseksi. Esityksessä kritisoidaan muun muassa nykyisen palvelurakenteen pirstaleisuutta ja siitä johtuvaa hyvinvoinnin edistämisen vaihtelevaa toteutumista eri alueilla. Hallituksen esityksen mukaan tämä vaarantaa hyvinvoinnin edistämisen tasa-arvoisen alueellisen kehityksen ja mahdollisesti jopa kasvattaa eriarvoisuutta hyvinvoinnin osalta.

Hallituksen esityksen alaluvun ”2.18 Nykytilan arviointi” alaluvussa ”2.18.4 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen” (HE 15/2017, 138–139) tiivistetään heti alkuun nykytilanteen ongelmalliset seuraukset hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta sekä nostetaan esiin edellytykset hyvinvoinnin edistämiseksi:

Nykyisen palvelurakenteen pirstaleisuus ja sen heikko johdettavuus ja ohjattavuus aiheuttaa heikkouksia palvelujen yhdenvertaisuudessa ja tarpeen mukaisessa saatavuudessa. Se saattaa lisätä väestöryhmien välistä eriarvoisuutta, hyvinvointi- ja terveyseroja. Hyvinvointia ja terveyttä edistävä monialainen yhteistyö kunnassa edellyttää rakenteita, jotka mahdollistavat ja tukevat kunnan eri hallinnonalojen yhteistä vastuun ottamista ja työnjakoa hyvinvointitavoitteisiin pääsemiseksi. (HE 15/2017, 138.)

Nykyiset rakenteet nähdään hyvinvoinnin edistämisen kannalta riittämättöminä edellä mainittujen syiden johdosta. Edellytyksenä hyvinvoinnin edistämiseksi ovat toimivat rakenteet, jotka mahdollistavat yhteistyön ja vastuunjaon kunnan eri hallinnonalojen välillä, mutta hallituksen esityksen mukaan rakenteet eivät nyky muodossaan ole riittävän saumattomia tällaiseen toimintaan. Sen sijaan niiden katsotaan aiheuttavan eriarvoisuutta ja tätä kautta vaarantavan myös hyvinvoinnin edistämisen tasa-arvoisen kehityksen. Tämän lisäksi hyvinvoinnin edistämisen riittävä painoarvo päätöksenteossa kyseenalaistetaan suoraan.

Edellä mainitussa aineisto-otteessa hyvinvoinnin edistämistä käytetään argumentin pohjana: hyvinvoinnin edistämisen turvaaminen edellyttää rakenteellista uudistusta. Siinä ei kuitenkaan tarkenneta, miten rakenteelliset uudistukset turvaisivat hyvinvoinnin edistämisen tai mitä hyvinvoinnin edistämiseksi tässä kontekstissa tarkoitetaan, lukuun ottamatta mainintaa hyvinvointierojen kasvun ehkäisystä.

Nykyisen palvelurakenteen ongelmallisuutta ja sen alueellisesti eroavaa toimintakykyä avataan myös tarkemmin:

Kokonaisuutena hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen alueellisesti on toteutunut vaihtelevasti. Toimijoina ovat olleet mm. sairaanhoitopiirit, sosiaalialan osaamiskeskukset, maakuntaliitot ja aluehallintovirastot. Esimerkiksi perusterveydenhuollon yksiköiden rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimijana vaihtelee siten, että osa yksiköistä tekee laaja-alaista yhteistyötä kuntien kanssa, osa on rajannut toiminnan koskemaan vain perusterveydenhuollon kanssa tehtävää yhteistyötä ja osalla perusterveydenhuollon yksiköistä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ei sisälly lainkaan yksikön tehtäviin. (HE 15/2017, 138–139.)

Hyvinvoinnin edistäminen ei tällä hetkellä toteudu kaikkialla samalla tavalla. Hallituksen esityksen mukaan syynä tähän on se, että toimijoita on liikaa ja näillä toimijoilla ei ole yhteneväisiä toimintamalleja tai tavoitteita. Kunnille tämä on ongelmallista, koska osa toimijoista ei välttämättä tee minkäänlaista yhteistyötä kuntien kanssa hyvinvoinnin edistämiseksi. Tästä seuraa väkisinkin alueellisia eroja hyvinvoinnin edistämisen osalta.

Esityksen mukaan hyvinvoinnin edistämisen toteutumisessa on siis ongelmia, mutta ei mainintaa siitä, minkälaisia nämä ongelmat nimenomaan hyvinvoinnin edistämisen kannalta ovat. Sen sijaan keskitytään syihin, joilla perustellaan hallinnollisen muutoksen tarvetta. Tämäkin argumentti olisi merkittävästi uskottavampi, jos mainittaisiin edes jonkinlainen käytännön esimerkki siitä, millaisia hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät ongelmat tässä yhteydessä ovat.

Yksi syy, joka on seurausta palvelurakenteen ongelmista ja vaikuttaa alueellisen yhteistyön tasa-arvoiseen toteutumiseen, on hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien suunnitelmien ja tavoitteiden seuranta, joka on ilmeisen puutteellista:

Järjestämissuunnitelmissa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen näkyy myös eri alueilla eri tavoin. Parhaimmillaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen painopisteet saavat näkyvyyttä ja suunnitelma tukee kunnissa tehtävää terveyden edistämisen työtä. Yleisesti haasteena kuitenkin on suunnitelman ja siinä asetettujen tavoitteiden seuranta. (HE 15/2017, 139.)

Hyvinvoinnin edistämisen suunnittelua ja tavoitteiden seuranta on kuitenkin pyritty tukemaan alueellisten hyvinvointikertomusten avulla, jotka on koottu eri toimijoiden kautta ja joiden tarkoituksena on koota yhteen hyvinvoinnin edistämisen kannalta senhetkiset merkittävimmät alueelliset teemat. Alueellinen hyvinvointikertomuksiin liittyvä työ on

kuitenkin vasta kehitysvaiheessa eikä sitä ole vielä kyetty hyödyntämään ongelmanratkaisussa:

Keskeisiä kehittämisen alueita ovat muun muassa monialaisuuden varmistaminen sekä kootun tietopohjan parempi hyödyntäminen konkreettisessa tavoitteenasettelussa, toimenpiteiden kohdentamisessa ja seurannassa. Näiden toteutumisessa on havaittu puutteita. Lisäksi alueellisen kertomuksen mahdollisuuksia väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen tunnistamiseen ei ole kyetty hyödyntämään vielä parhaalla mahdollisella tavalla. (HE 15/2017, 139.)

Myös edellisessä kahdessa aineisto-otteessa puhutaan hyvinvoinnin edistämisestä yleisellä tasolla: hyvinvoinnin edistämisen näkyvyys, painopisteet, tavoitteet ja kertomukset on mainittu, mutta mitään niistä ei ole avattu syvällisemmin. Tämä vahvistaa entisestään ajatusta siitä, että hyvinvoinnin edistämistä käytetään jopa vähäpätöisenä tavoitteena tai arvona, joka on tietyissä yhteyksissä ilmeisen pakollista mainita. Voi olla niinkin, että vaihtoehtoisesti hyvinvoinnin edistämistä pidetään niin itsestään selvänä käsitteenä ja asiana, ettei siihen liittyviä toimia nähdä tarpeelliseksi avata.

Kaiken kaikkiaan nykyiset rakenteelliset ongelmat hallituksen esityksen mukaan ovat karkeasti sanottuna se, että hyvinvoinnin edistämisen osalta mukana on liian monia toimijoita, joilla ei ole yhteisiä pelisääntöjä. Mitä enemmän löytyy toimijoita, sitä vaikeampaa yhteistyön onnistuminen on varsinkin kuntien näkökulmasta katsottuna. Alueellisia eroja syntyy, mikäli jokainen näistä toimijoista voi laatia itse itselleen hyvinvoinnin edistämistä koskevan suunnitelman ja määrittää omat tavoitteensa. Tämä vaikeuttaa merkittävästi myös kattavaa hyvinvoinnin edistämistä koskevien suunnitelmien ja tavoitteiden seurantaa, koska seurannat eivät olisi yhtenäisiä. Näiden hallituksen esityksen negatiivisten huomioiden pohjalta on perusteltua väittää, että muutokselle on tarvetta.

Hyvinvoinnin edistämisen nykytilanteen ongelmakohdat on käyty esityksessä kattavasti läpi, mutta kuten nykytilanteen positiivisten puoltenkin osalta, merkittävänä heikkoutena voidaan nähdä se, ettei hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä asioita ole viety konkreettiselle tasolle. Tämänkin teeman osalta puhutaan paljon hyvinvoinnin edistämiseen vaikuttavista toimijoista, suunnitelmista ja tavoitteista, mutta vain yleisellä tasolla. Sitä, mitä asiat käytännön tasolla tarkoittavat, ei nähdä tarpeelliseksi avata. Tämä on ongelma, joka

vähentää merkittävästi uskottavuutta sen suhteen, että hyvinvoinnin edistämistä pidetään oikeasti tärkeänä arvona ja tavoitteena.

5.2 Hallinnolliset roolit uudistuvat

Yksi koko uudistuksen keskeisimmistä muutoksista on hallinnollisten rakenteiden uudistuminen, joka tarkoittaa uuden hallinnollisen tason eli maakuntien luomista. Hyvinvoinnin edistämisen kannalta tämä on myös olennainen muutos, koska se vaikuttaa vastuunjakoon hyvinvoinnin edistämisestä. Seuraavat teemat tarkastelevat uudistuksen mukaisia maakuntien ja kuntien rooleja sekä niiden välisen yhteistyön merkitystä hyvinvoinnin edistämisen kannalta.

5.2.1 Maakuntien rooli hyvinvoinnin edistämisessä

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen päätavoitteena hallinnon osalta sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda toimivat puitteet työjaolle aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välillä. Hallinnon uudistaminen on yksi keino, jonka avulla tavoitellaan yhä tehokkaampaa hyvinvoinnin edistämistä muun muassa siirtämällä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnilta maakunnille. Hyvinvoinnin edistäminen on kuitenkin yksi harvoista vastuualueista, joka pysyy kunnilla uudistuksen myötä, vaikka myös maakunnilla on sen osalta suuri rooli. Maakuntien rooli hyvinvoinnin edistämisen osalta onkin yksi mielenkiintoinen ja merkittävä tema, joka nousee uudistuksen ehdotusten ja tavoitteiden esittelyn sekä varsinaisten lakiehdotusten kautta esiin.

Maakunnat tulevat olemaan uudistuksen myötä kuntia suurempia hallinnollisia toimijoita ja niiden rooli hyvinvoinnin edistämisen osalta muodostuu sen mukaiseksi. Maakuntien roolia hyvinvoinnin edistämisessä määritellään ja perustellaan hallituksen esityksen ehdotuksia ja tavoitteita läpikäyvässä osiossa seuraavasti:

Myös maakunnan on omassa toiminnassaan huolehdittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueensa

kuntien kanssa. Lisäksi maakunnan on tuettava kuntia asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. (HE 15/2017, 177.)

Maakunnan tarjoama tuki varmistaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien hoidon yhdenmukaisuuden maakunnan alueella olevissa kunnissa. Erityisesti pienet kunnat hyötyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjauksen ja tuen rakenteiden vahvistumisesta maakunnassa. (HE 15/2017, 274.)

Uudistuksen mukaan maakuntien tehtäväksi hyvinvoinnin edistämisen osalta muotoutuu muun muassa kuntien tukeminen ja valvonta unohtamatta kuitenkin hyvinvoinnin edistämistä maakuntien omassa toiminnassa. Tärkeimpänä tavoitteena tällä maakuntien tarjoamalla tuella ja valvonnalla on saavuttaa mahdollisimman yhdenvertainen hyvinvoinnin edistäminen alueiden ja kuntien välillä, minkä luvataan hyödyttävän erityisesti pieniä kuntia.

Hyvinvoinnin edistäminen on tässä yhteydessä mainittu teemana ja tavoitteena, joka maakunnan on otettava kaikessa toiminnassaan huomioon. Maakunnan on myös tarjottava kunnille apua ja ohjausta hyvinvoinnin edistämiseksi. Se, miten maakunnan tulee ottaa hyvinvoinnin edistäminen huomioon, tai se, millaista apua maakunnan tarjottava kunnille, jää kuitenkin epäselväksi, koska hyvinvoinnin edistämistä ei ole tässäkään kohtaa tarkennettu millään tavalla.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan maakuntien rooli hyvinvoinnin edistämisen osalta. Lakiehdotusten perusteluissa käsitellään hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä maakunnassa. Aluksi keskitytään hyvinvoinnin edistämiseen maakunnan oman toiminnan osalta:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu olennaisena osana myös maakuntien toimintaan. Sen vuoksi 8 §:ssä säädetään, että eri toimijoiden päätöksenteossa on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Maakunnan on asetettava suunnittelussaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. (HE 15/2017, 444.)

Maakuntien oman toiminnan osalta uudistuksen lakiehdotuksissa kaikki on selkeää: maakunnan on otettava kaikessa päätöksenteossään huomioon hyvinvoinnin edistäminen tavalla tai toisella ja siltä on löydyttävä selkeät keinot, joilla päästään asetettuihin tavoitteisiin hyvinvoinnin edistämiseksi. Tämän päätöksenteon pohjana toimii tieto, jota kerätään muun muassa laatimalla hyvinvointikertomus:

Tavoitteiden asettamista varten maakunnan on valmisteltava valtuustolle kerran valtuustokaudessa alueellinen hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Alueellisessa hyvinvointikertomuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota väestöryhmien välisten sekä alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen tarkasteluun. (HE 15/2017, 444–445.)

Maakuntien rooli suurena hallinnollisena tekijänä ja niiden pienempiin hallinnollisiin toimijoihin kohdistuva vastuu hyvinvoinnin edistämiseen kohdistuvan valvonnan ja tuen tarjoamisen osalta käyvät myös lakiehdotuksesta ilmi:

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan on muutoinkin toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan 7 §:n mukaisessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Se edellyttää myös maakuntia osoittamaan riittävät resurssit kunnille tarjottavaan asiantuntijatukeen. (HE 15/2017, 445.)

Maakuntien rooli hyvinvoinnin edistämisessä on merkittävä: niiden on tarjottava suurten resurssiensa kautta pienemmille toimijoille eli kunnille sellaista tukevaa toimintaa, joita nämä pienemmät toimijat eivät kykene omien resurssiensa kautta toteuttamaan. Tämän lisäksi maakuntien on tehtävä yhteistyötä keskenään:

Maakunnat kokoavat ja analysoivat tietoa, järjestävät alueellista koulutusta, koordinoivat yhteisiä kehittämis- ja tutkimushankkeita sekä valtakunnallisten ohjelmien toimeenpanoa ja osallistuvat kunnissa vaikutusten ennakoarviointityöhön sekä hyvinvointiryhmien työhön. (HE 15/2017, 445.)

Suuret toimijat eivät siis toteuta hyvinvoinnin edistämiseen liittyvää työtä vain omassa toiminnassaan tai tukien ”ylhäältä alaspäin” pienempiä toimijoita, vaan yhteistyötä tehdään myös samalla tasolla operoivien toimijoiden eli muiden maakuntien kanssa.

Kaiken kaikkiaan maakuntien vastuu hyvinvoinnin edistämisen osalta on lakiehdotusten perusteella tehty selväksi. Maakuntien tulee lakien nojalla ottaa kaikessa omassa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon hyvinvoinnin edistäminen ja siihen kohdistuvat vaikutukset. Tämän ohella sen on asetettava hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät tavoitteet sekä määriteltävä keinot, joilla näihin tavoitteisiin päästään. Lisäksi maakuntien roolina on toimia kuntien tukena esimerkiksi tarjoten niille asiantuntemusta hyvinvoinnin edistämiseen liittyen.

Maakuntien rooli hyvinvoinnin edistämisen osalta on siis teoriassa selkeä, mutta käytännön toiminnan osalta niiden rooli jää melko arvoitukselliseksi. Hyvinvoinnin edistämistä käsitellään tässäkin yhteydessä edelleen yleisellä tasolla ja keskitytään pääasiallisesti mainitsemaan, kuinka maakunnan tulee yksinkertaisesti vain ottaa huomioon hyvinvoinnin edistäminen kaikessa toiminnassaan tai auttaa kuntia hyvinvoinnin edistämässä. Tämä on tietysti positiivinen asia, mutta mitä hyvinvoinnin edistämisen puolesta tehdään käytännössä? Onko hyvinvoinnin edistäminen pelkkä käsite tai tema, joka nostetaan aina pakon edessä tietyissä yhteyksissä esille, vai pidetäänkö hyvinvoinnin edistämistä oikeasti merkittävänä tavoitteena? Jos pidetään, niin sen eteen tehtäviä konkreettisia käytännön tason toimia tulisi tässäkin yhteydessä jotenkin tarkentaa.

5.2.2 Kuntien rooli hyvinvoinnin edistämässä

Maakuntien ohella hyvinvoinnin edistäminen on erityisesti kuntien vastuulla. Hyvinvoinnin edistäminen on yksi harvoista vastuualueista, jotka jäävät kunnille, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy uudistuksen myötä maakunnille. Hyvinvoinnin edistämisen merkitys kuntien toiminnassa korostuu tämän myötä entisestään, mikä kuulostaa positiiviselta suuntaukselta nimenomaan hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta. Kuntien rooli hyvinvoinnin edistämässä onkin maakuntien roolin ohella toinen mielenkiintoinen tema, joka nousee esiin uudistuksen mukaisten hallinnollisten muutosten myötä.

Hallinnollisten muutosten myötä uudistuvaa kuntien roolia määritellään seuraavasti hallituksen esityksen keskeisiä tavoitteita ja ehdotuksia käsittelevässä osuudessa:

Maakuntauudistuksen tavoitteena on hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaan luoda selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. [...] Kunnilla olisi edelleen vastuu myös osaamisen ja sivistyksen edistämisestä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta. (HE 15/2017, 156.)

Kuntien ensisijainen vastuu hyvinvoinnin edistämisestä tehdään selvemmäksi lakiehdotusten perusteluissa:

Edellä olevan perusteella vastuu hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu ensisijaisesti kunnille. Sen vuoksi 1 momentissa säädetään vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnille. (HE 15/2017, 444.)

Kuntien vastualueet vähenevät merkittävästi, minkä johdosta ne pystyvät keskittymään näihin jäljelle jääviin vastuualueisiin yhä tarkemmin ja tehokkaammin. Toisaalta myös kuntien resurssit pienenevät, mikä voi aiheuttaa rajoitteita. Hyvinvoinnin edistämisen kannalta positiivinen asia on se, että uudistuksessa ehdotetaan kunnille erillistä rahoitusta hyvinvoinnin edistämistä varten:

Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä huomioitaisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla, jolla pyrittäisiin kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Lisäosa rahoitettaisiin siten, että 50 prosenttia otettaisiin maakuntien rahoitukseen siirtyvästä tuloerästä ja 50 prosenttia kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän sisältä. (HE 15/2017, 180.)

Tämä erillinen rahoitus vaikuttaa hyvältä kannustimelta kunnille hyvinvoinnin edistämiseksi ja taanee sen, että siihen kohdistetaan oikeasti resursseja ja kunnat kantavat vastuunsa hyvinvoinnin edistämisen osalta. Tässä on myös ensimmäinen esimerkki käytännön toimesta, jolla hyvinvoinnin edistämistä tuetaan, vaikka epäselväksi vielä jääkin, mitä itse hyvinvoinnin edistämisellä käytännössä tarkoitetaan.

Uudistuksen ehdotuksia käsittelevässä osuudessa määritellään kuntien vastuuta vielä lyhyesti tarkemmin:

Ehdotuksen mukaan kunta on jatkossakin vastuussa asukkaittensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Kunnan olisi strategisessa

suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. (HE 15/2017, 177.)

Kuten maakuntien, myös kuntien on otettava kaikessa päätöksenteossään huomioon hyvinvoinnin edistäminen sekä määriteltävä sille tarkemmat tavoitteet ja keinot, joilla näihin tavoitteisiin päästään. Kunnissa tämän merkitys korostuu entisestään, koska hyvinvoinnin edistäminen kuuluu uudistuksen myötä niiden keskeisimpiin vastuualueisiin. Hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän strategisen suunnittelun ja päätöksenteon tulee perustua tietoon, joka saadaan hyvinvointikertomuksen muodossa:

Lisäksi kunnanvaltuustolle tulee tehdä kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus. Kertomukseen kootaan tietoa asukkaiden terveydestä ja hyvinvoinnista ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä kunnan kyvystä vastata näihin tarpeisiin. [...] Lähtökohtana on, että hyvinvointikertomuksen johtopäätökset toimivat kunnan strategisen suunnittelun perustana. (HE 15/2017, 444.)

Hyvinvointikertomukseen liittyvän tiedon keräämisen ja sen hyödyntämisen ohella kunnilla on muitakin hyvinvoinnin edistämistehtäviä. Kuntien tarkemmat tehtävät hyvinvoinnin edistämisen osalta määritellään lakiehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti:

Näitä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviä ovat: kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen väestöryhmittäin sekä raportointi valtuustolle vuosittain; kerran valtuustokaudessa valmisteltava laajempi hyvinvointikertomus valtuustolle; paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet; hyvinvointi- ja terveysvaikutusten ennakoarviointi ja huomioon ottaminen; kunnan palveluissa toteutettujen toimenpiteiden seuraaminen; yhteistyö kunnan eri toimialojen sekä muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten yhteisöjen kanssa ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahojen nimeäminen. (HE 15/2017, 308.)

Hyvinvoinnin edistäminen kunnissa tarkoittaa periaatteellisella tasolla siis sitä, että hyvinvoinnin edistämistä ja siihen liittyviä tekijöitä seurataan ja siitä raportoidaan. Seurannan ja raportoinnin avulla asetetaan paikallisesti olennaiset tavoitteet ja määritellään toimenpiteet, joilla näihin tavoitteisiin päästään. Hyvinvoinnin edistämisen vaikutusten

ennakkoarviointi ja yhteistyö kuntien sisällä eri toimijoiden välillä ovat myös suuressa roolissa hyvinvoinnin edistämisen osalta.

Kuntien rooli tulee olemaan uudistuksen myötä hyvinvoinnin edistämisen osalta olennainen. Kuntien vastuualueet ja tehtävät vähenevät uudistuksen hallinnollisten muutosten myötä merkittävästi, mikä lisää niille jäävien tehtävien painoarvoa. Tässä kontekstissa hyvinvoinnin edistämisen kannalta voidaan puhua kenties positiivisesta muutoksesta: hyvinvoinnin edistäminen tulee olemaan jatkossa yksi kuntien keskeisimmistä vastuualueista ja kunnat tulevat saamaan erillistä rahoitusta sitä varten. Tärkeää on myös se, että kuntien lakisääteiset tehtävät ja toimenpiteet hyvinvoinnin edistämiseksi sekä kunnan ensisijainen rooli hyvinvoinnin edistämässä on määritelty tarkasti uudistuksen lakiehdotuksissa.

Kuntien osalta hyvinvoinnin edistäminen otetaan esityksessä huomioon määrällisesti tarkasteltuna kattavasti, kuten täytyykin, koska kunnat ovat päävastuussa hyvinvoinnin edistämisestä uudistuksen myötä. Onkin yllättävää, että aikaisempien teemojen tapaan myös kuntien osalta hyvinvoinnin edistämiseen liittyvää toimintaa esitellään kuitenkin vain periaatteellisella tasolla.

On jonkinasteinen pettymys, että hyvinvoinnin edistämisestä päävastuussa olevan hallinnollisen toimijan yhteydessä sen roolia käydään läpi lähinnä toistamalla sitä, kuinka kunnilla on jatkossa päävastuu hyvinvoinnin edistämisestä ja kuinka kuntienkin täytyy ottaa hyvinvoinnin edistäminen kaikessa toiminnassaan huomioon. Mitä hyvinvoinnin edistämisen huomioimisella kaikessa toiminnassa tarkoitetaan käytännön tasolla? Kunnat tulevat toki itse määrittelemään, miten hyvinvoinnin edistäminen konkretisoituu käytännön toiminnassa, mutta näistä toimista olisi kaivattu jonkinlaisia konkreettisia esimerkkejä myös tässä esityksessä.

5.2.3 Maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö

Maakuntien ja kuntien roolit ovat omalta osaltaan merkittävässä roolissa hyvinvoinnin edistämisen suhteen uudistuksessa, mutta näiden eri hallinnon tasolla olevien toimijoiden erillisten roolien ohella tärkeä tekijä on niiden välinen yhteistyö. Hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta katsottuna tämä tarkoittaa pääasiallisesti sitä, että sosiaali- ja

terveydenhuollosta vastuun ottava maakunta tarjoaa kunnalle tarvittavan tuen hyvinvoinnin edistämiseen, joka sisältyy kunnan tärkeimpiin tehtäviin uudistuksen myötä. Hallituksen esityksen ehdotuksia ja tavoitteita läpikäydessä yksi tärkeimmistä esiin nousevista teemoista on maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö, jota korostetaan esityksessä lähes aina hyvinvoinnin edistämisen yhteydessä.

Ehdotuksen mukaan kunta on jatkossakin vastuussa asukkaittensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Kunnan olisi strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Myös maakunnan on omassa toiminnassaan huolehdittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. Lisäksi maakunnan on tuettava kuntia asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. (HE 15/2017, 177.)

Hyvinvoinnin edistämiseksi on asetettava tavoitteet, määriteltävä toimenpiteet ja kaikkien toimijoiden, jotka tekevät yhteistyötä, tulee ottaa se toiminnassaan huomioon. Mutta millä tavalla? Konkreettiset esimerkit puuttuvat jälleen: mitä hyvinvoinnin edistäminen tässä kontekstissa tarkoittaa käytännössä?

Maakuntien ja kuntien roolit sekä niiden välinen yhteistyö hyvinvoinnin edistämässä uudistuksen myötä näkyvät tiivistetysti esitettynä edellä mainitussa lainauksessa. Maakuntien ja kuntien välisen yhteistyön merkitystä hyvinvoinnin edistämisen kannalta korostetaan ja perustellaan esityksessä kattavasti, jopa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta:

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien kuten lasten, nuorten ja perheiden palvelujen, työ ja toimintakykyä tukevien palvelukokonaisuuksien sekä kotouttamiseen liittyvien palvelujen toteuttamiseksi tarvitaan ehdottomasti viranomaisten välistä tiivistä yhteistyötä. Yhteistyön tarve on merkityksellinen myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. (HE 15/2017, 333.)

Maakunnan on muutoinkin toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan 7 §:n mukaisessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Se edellyttää myös maakuntia osoittamaan riittävät resurssit kunnille tarjottavaan asiantuntijatukeen. (HE 15/2017, 445.)

Uudistuksen ehdotusten mukaan yhteistyön merkitystä hyvinvoinnin edistämisen osalta ei voi vähätellä. Yhteistyöhön sisältyy kuitenkin paljon muutakin kuin ainoastaan se, että maakunnat tukevat kuntia hyvinvoinnin edistämässä. Yksi tärkeä tehtävä, joka on sekä maakuntien että kuntien ja niiden välisen yhteistyön vastuulla, on hyvinvointiin liittyvän tiedon tuottaminen ja sitä kautta hyvinvoinnin edistäminen.

Hyvinvoinnin ja terveyden seurantaan tarvittavan tiedon tuottaminen jakaantuu lakiesityksen mukaan osin kunnan ja osin maakunnan vastuulle THL:n ohjauksessa seurantatiedon keräämistä. Uusi järjestelmä tarjoaa mahdollisuuksia kehittää ja parantaa väestön hyvinvoinnin ja terveyden seurantatiedon keräämistä ja käyttöä. Tämä tekee nykyistä paremmin näkyväksi terveyden ja hyvinvoinnin kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä ja väestöryhmien ja alueiden välisiä eroja, ja siten parantaa tietoon perustuvan toiminnan ohjauksen edellytyksiä. (HE 15/2017, 275.)

Tätä hyvinvointia edistävää tietoa tuotetaan ja kerätään sekä maakuntien että kuntien toimesta pääasiallisesti hyvinvointikertomusten muodossa. Erityisesti alueellinen hyvinvointikertomus toteutetaan yhteistyössä maakuntien ja kuntien kesken. Sen yhteydessä korostetaan myös rakenteiden ja toimintatapojen merkitystä yhteistyön toiminnan ja tavoitteiden kannalta:

Maakunnan ja kuntien yhteistyön toteutumiseksi tarvitaan myös sitä tukevat yhteistyörakenteet ja yhteisesti sovitut toimintatavat. Kertomus laaditaan yhteistyössä maakuntaan kuuluvien kuntien kanssa. Samalla yhteinen valmistelu edesauttaa yhteisten tavoitteiden asettamista ja toiminnan suunnittelua maakunnan ja kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. (HE 15/2017, 445.)

Maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö hyvinvoinnin edistämiseksi perustuu kärjistetyksi tiivistäen kahteen asiaan: resursseiltaan ylivertaisten hallinnollisten elinten eli maakuntien kunnille tarjoamaan tukeen sekä näiden hallinnollisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön, jonka keskiössä on tiedon tuottaminen, kerääminen ja hyödyntäminen. Vaikka pääasiallinen vastuu hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu lakisääteisesti kunnille, on maakuntien rooli sen osalta myös olennainen. Kaikista merkittävin tekijä hyvinvoinnin edistämässä lienee kuitenkin näiden toimijoiden välinen toimiva yhteistyö.

Maakuntien ja kuntien välistä yhteistyötä käsittelevään teemaan liittyvät otteet aineistosta jatkavat samalla linjalla kuin aikaisemmissa teemoissa. Ne eivät juurikaan tarjoa tarkennuksia minkään toimijan rooleista, hyvinvoinnin edistämiseen liittyvästä toiminnasta tai mistään muustakaan asiasta, joka avaisi sitä, mitä hyvinvoinnin edistämisen eteen tehdään käytännön tasolla. Esityksessä pysyttäydään tämänkin aiheen osalta varsin yleisellä ja periaatteellisella tasolla, jonka kautta ei varsinaisesti määritellä mitään konkreettisia toimia tai nosteta esiin käytännön esimerkkejä. Edes yksi kunnollinen käytännön esimerkki maakunnan ja kuntien välisestä yhteistyöstä hyvinvoinnin edistämisen puolesta lisäisi merkittävästi uskottavuutta sen suhteen, että hyvinvoinnin edistäminen on oikeasti merkittävä tavoite, kuten esityksessä jatkuvasti mainitaan.

5.3 Uudistuksen vaikutukset hyvinvoinnin edistämiseen

Hyvinvoinnin edistämisen nykytilanteeseen sekä uudistuksen mukanaan tuomiin hallinnollisten toimijoiden roolien muutoksiin liittyvien teemojen ohella esiin nousee myös uudistuksen vaikutuksia käsittelevä teema, vaikka nimenomaan hyvinvoinnin edistämisen osalta vaikutusten läpikäynti jääkin melko olemattomaksi. Ihmisiin kohdistuville vaikutuksille on kuitenkin eritelty oma alalukunsa, jossa käydään lyhyesti läpi myös hyvinvoinnin edistämiseen kohdistuvia vaikutuksia. Uudistuksen lupaamat vaikutukset perustuvat ymmärrettävästi tässä vaiheessa vasta arvioihin, kuten esityksessä mainitaan useampaan otteeseen.

Aluksi käydään läpi kertauksena, kuinka hallinnollisten roolien muutos vaikuttaa positiivisesti hyvinvoinnin edistämiseen:

Maakunnan tarjoama tuki varmistaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien hoidon yhdenmukaisuuden maakunnan alueella olevissa kunnissa. Erityisesti pienet kunnat hyötyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjauksen ja tuen rakenteiden vahvistumisesta maakunnassa. (HE 15/2017, 275.)

Esityksen kaavailema suurin muutos aiheuttaa sen mukaan myös suurimman vaikutuksen: suuret maakunnat tukevat ylivoimaisilla resursseillaan kuntien toimintaa hyvinvoinnin

edistämisessä, mikä vahvistaa hyvinvointia entisestään. Suurena toimijana jatkossa olevan maakunnan rooli tiedon keräämisen ja hyödyntämisen suhteen on myös yksi merkittävä asia:

Uusi järjestelmä tarjoaa mahdollisuuksia kehittää ja parantaa väestön hyvinvoinnin ja terveyden seurantatiedon keräämistä ja käyttöä. Tämä tekee nykyistä paremmin näkyväksi terveyden ja hyvinvoinnin kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä ja väestöryhmien ja alueiden välisiä eroja, ja siten parantaa tietoon perustuvan toiminnan ohjauksen edellytyksiä. (HE 15/2017, 275–276.)

Maakunta saa aikaisempaa kattavampaa tietoa alueellisista sosiaalisista ongelmista ja mahdollisuudet kehittää rakenteita ja toimenpiteitä sosiaalisten ongelmien korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden ylläpitämiseksi. Tiedon avulla maakunnat pystyvät myös tukemaan kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä paremmin ja laaja-alaisemmin kuin tällä hetkellä. (HE 15/2017, 276.)

Uuden järjestelmän avulla tiedon kerääminen, seuranta ja hyödyntäminen kehittyvät entisestään. Maakunta pystyy suurena toimijana oletettavasti hyödyntämään tätä paremmin, kun käyttöön tulevat uudet ja paremmat järjestelmät. Tiedon hyödyntämisen ja käytännön toimintaan sulauttamisen kautta hyvinvoinnin edistämisen voitaneen olettaa parantuvan jatkossa.

Esityksessä nostetaan lyhyesti esiin myös sukupuolten välisiin hyvinvointieroihin kohdistuvia vaikutuksia, joiden mukaan miesten ja naisten välinen hyvinvointiero tulee kapenemaan sitä kautta, että miesten hyvinvointi paranee:

Mikäli uudistuksella saadaan vahvistettua perustasoa ja integroitua palveluja siten, että erityisesti heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden palvelujen riittävä ja oikea-aikainen saanti paranee, voitaneen arvella, että uudistus tasoittaa naisten ja miesten hyvinvointieroja sekä parantaa erityisesti miesten hyvinvointia ja terveyttä. (HE 15/2017, 284.)

Vaikutuksia arvioidessa myönnetään kuitenkin myös se, että hallinnollisten roolien muutoksilla saattaa olla hyvinvoinnin kannalta myös käänteisiä eli negatiivisia vaikutuksia nykyiseen järjestelmään verrattuna:

Uudistus luo mahdollisuuksia rakentaa tehokkaita toimintatapoja ja rakenteita, mutta siihen liittyy myös riski nykyisten hyvin toimivien yhteistyörakenteiden pirstoutumisesta. (HE 15/2017, 275.)

Hyvinvointia ja terveyttä edistetään usein myös kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyönä. Motivaatio tukea kuntien toiminta-avustuksin toimivia paikallisia yhdistyksiä ja järjestöjä saattaa heiketä, kun sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämismvastuu siirtyy maakunnille. (HE 15/2017, 275.)

Kuten esityksen nykytilannetta käsittelevässä osiossa jo todetaan, niin monet sosiaali- ja terveystalveluihin liittyvät asiat ovat hyvällä tasolla. Riskiksi muodostuu siis se, että uudistus lakaisisi alleen jo hyväksi todettuja järjestelmiä ja toimintatapoja, mikä taas omalta osaltaan pienentäisi uudistuksen positiivista kokonaisvaikutusta. Lisäksi riskinä nähdään se, että hallinnollisten roolien muuttuessa pienet, paikallisella tasolla toimivat kolmannen sektorin toimijat jäävät vaille taloudellisia tukia, kun päävastuu rahoituksesta siirtyy maakunnille.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen vaikutusarvioinnit hyvinvoinnin edistämisen ja monen muunkin asian osalta voitaneen tiivistää seuraavaan lainaukseen:

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän vaikutusarvioinnin perusteella sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjien koon kasvun ja kokonaisintegraation voidaan odottaa tukevan yhdenvertaisten talvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. (HE 15/2017, 276.)

Uudistuksen muutokset lupaavat siis sen, että talvelujen saatavuus yhdenvertaistuu ja näin ollen hyvinvoinnin edistämisen voidaan nähdä kokonaisuudessaan paranevan ja hyvinvoinnin kasvavan. Toisaalta on muistettava se fakta, että esityksessä puhutaan nimenomaan arvioinneista vaikutusten osalta. Varmaa tietoa uudistuksen vaikutuksista ei saada kuin vasta jälkikäteen eli sitten, kun esitys on pantu täytäntöön ja muutosten aiheuttamia vaikutuksia on pystytty mittaamaan luotettavasti ja relevantein keinoin tarpeeksi pitkällä aikavälillä, toisin sanoen vuosien päästä.

Muiden teemojen tapaan hyvinvoinnin edistämisen vaikutuksiin liittyvä teema jää yleisen tason käsittelyksi. Tämä toki johtuu omalta osaltaan jo siitä, että uudistuksen vaikutukset ovat ainoastaan arvioita, joten vaikutuksista ei kovin konkreettisia esimerkkejä voi vielä edes esittää. Jos tarkastellaan vaikutusarvioita yleisesti, ovat ne niin hyvinvoinnin edistämisen

kuin monen muunkin asian osalta melko suurpiirteisiä ja, kuten moneen otteeseen on jo todettu, vain arvioita. Esityksessä puhutaan hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien vaikutusten osalta paljon mahdollisuuksista, viitataan arvioihin ja jossitellaan ylipäätään niin paljon yleisellä tasolla vailla käytännön esimerkkejä, että se ei kriittistä tarkastelijaa juurikaan vakuuta.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman viimeisessä osiossa tiivistän ensimmäiseksi analyysin keskeiset tulokset ja vastaukset tutkimuskysymykseen yhteenvedon kautta. Yhteenvedon jälkeen siirryn johtopäätöksiin ja pohdintaan, joissa yhdistän analyysin tuloksia teoria- ja taustaosuuteen sekä pohdin yleisesti tutkimuksen tuloksia. Arvioin myös sitä, kuinka tutkielma on onnistunut ja miten olen siihen itse vaikuttanut sekä käyn läpi mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia tämän aiheen tiimoilta.

6.1 Yhteenveto

Yhteenvetona totean, että vastaus tutkimuskysymykseeni ”Miten hyvinvoinnin edistäminen on huomioitu hallituksen esityksessä maakunta- ja soteuudistuksesta?” on melko odotettu ja toisaalta myös ymmärrettävä. Vastaus on tiivistettynä se, että hyvinvoinnin edistäminen on huomioitu hallituksen esityksessä määrällisesti ajateltuna kattavasti: useaan otteeseen ja monessa erilaisessa kontekstissa. Laadullisesta näkökulmasta hyvinvoinnin edistämisen käsittely on olematonta: hyvinvoinnin edistäminen jää esityksessä pinnalliseksi teemaksi, joka koostuu yleisen tason maininnoista vailla käytännön esimerkkejä toimista, joita hyvinvoinnin edistämisen eteen ollaan tekemässä.

Hyvinvoinnin edistäminen tavoitteena ja tehtävänä mainitaan useaan otteeseen läpi esityksen. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että hyvinvoinnin edistämistä käsitteenä, tehtävänä tai tavoitteena ei esityksessä syvällisemmin avata. Hyvinvoinnin edistäminen on ikään kuin pakon edessä mainittu sille tarkoitetuissa yhteyksissä eli pääasiassa silloin, kun on lueteltu kunnille jääviä tehtäviä, joista hyvinvoinnin edistäminen lienee jatkossa tärkein, tai kun mainitaan siitä, mitä asioita kuntien ja maakuntien tulee ottaa päätöksenteossaan huomioon. Uusien hallinnollisten toimijoiden vastuualueet hyvinvoinnin edistämisen osalta on sentään tehty hyvinkin selväksi: päävastuu hyvinvoinnin edistämisestä on jatkossa kunnilla, joita maakunnat tukevat asiantuntemuksellaan, ja kaikkien toimijoiden täytyy ottaa hyvinvoinnin edistäminen huomioon päätöksenteossaan. Se, mitä tämä käytännössä tarkoittaa, on epäselvää.

Hyvinvoinnin edistämistä on hallinnollisten toimijoiden vastuun ohella käyty läpi sekä nykytilanteen että uudistuksen tuottamien vaikutusten kautta. Nykytilanteen selvityksessä hyvinvoinnin edistämistä on pohdittu kattavuudeltaan tyydyttävästi sekä vastakkaisista näkökulmista: mitä positiivista on nykytilanteessa ja toisaalta sitä, miksi uudistusta kuitenkin tarvitaan. Näissäkään teemoissa ei päästä pintaa syvemmälle, vaan jäädyään pääasiallisesti yksittäisten mainintojen tasolle, joista uupuu käytännön toimet ja konkreettiset esimerkit. Valitettavasti sama pätee myöskin uudistuksen vaikutuksiin keskittyvään teemaan: lupauksia vaikutuksista on paljon, mutta ne perustuvat vain arvioihin. On mahdotonta sanoa tässä vaiheessa, kuinka hyvin arviot pitävät paikkansa ja päästäänkö uudistuksen asettamiin tavoitteisiin.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta vaikuttaa hyvinvoinnin edistämisen osalta kaksijakoiselta. Toisaalta hyvinvoinnin edistäminen on esityksessä huomioitu melko kattavasti ja tärkeissä yhteyksissä. Hyvinvoinnin edistämisen osalta on määritelty selkeät toimijat, jotka ovat vastuussa hyvinvoinnin edistämisestä ja joutuvat ottamaan sen huomioon kaikessa toiminnassaan. Kääntöpuoli on se, että hyvinvoinnin edistäminen jää useissa yhteyksissä pelkkien mainintojen tasolle, joita on näennäisesti listattu vastuualueita tai tavoitteita mainitessa. Tämä on ymmärrettävää sinänsä, koska hyvinvoinnin edistämistä voidaan pitää jonkinlaisena itsestäänselvyytenä, vaikka se ei sitä käsitteenä tai tavoitteena oikeastaan olekaan.

6.2 Johtopäätökset ja pohdinta

Johtopäätöksenä totean, että tämän tutkimuksen tulokset eivät ole yllättäviä, jos niitä verrataan teoriaosuudessa erityisesti hyvinvoinnin edistämisen käsitteen osalta esitettyihin huomioihin. Myös muiden teoriaosuuksien kautta tuloksia tarkastellessa löytyy mielenkiintoisia havaintoja ja yhteyksiä. Yleisellä tasolla tuloksia pohtiessa ne ovat selitettävissä ja niistä muodostuu kokonaisuudessaan ymmärrettävä kuva.

Paahtaman (2016, 2) mukaan hyvinvoinnin edistämisen käsitettä käytetään yleisesti paljon, mutta sen täsmällinen määrittely on haastavaa. Tämä on huomattavissa selkeästi myös tämän tutkimusaineiston osalta: hyvinvoinnin edistämisen käsitettä käytetään määrällisesti paljon, mutta sitä ei ole kyetty määrittelemään tarkasti. Sosiaali- ja terveysministeriön (2012) mukaan hyvinvoinnin edistämisen käsitteen laajan määritelmän perusteella hyvinvoinnin

edistäminen on yksilöihin, perheisiin, yhteisöihin ja koko väestötasoon kohdistuvaa toimintaa. Hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän toiminnan päämääränä on lisätä ja vahvistaa yksilön, perheen, yhteisön ja väestön sosiaalista hyvinvointia. Myös tässä esityksessä hyvinvoinnin edistäminen on määritelty tarkimmillaan täysin samalla tavalla, mutta tämä määritelmä on laaja ja tulkinnanvarainen. Tämän perusteella voidaan vetää se johtopäätös, että hyvinvoinnin edistäminen on niin laaja ja moniulotteinen käsite, että sitä ei yksinkertaisesti pystytä määrittelemään tämän tarkemmin – ainakaan toistaiseksi.

Nämä edellä mainitut huomiot hyvinvoinnin edistämisen käsitteen moniulotteisuudesta ja sen määrittelyn haastavuudesta ovat myös linjassa tutkimuksen tuloksiin. Hyvinvoinnin edistämistä on tutkimusaineistossa käsitelty pääasiassa yleisellä tasolla, mikä johtune näiden huomioiden perusteella nimenomaan siitä, että koko käsitettä tai teemaa ei kyetä määrittelemään niin tarkasti, että sitä voitaisiin käsitellä yksityiskohtaisemmin. Myös omien havaintojeni perusteella hyvinvoinnin edistämisen määrittäminen tarkasti on haastavaa, koska siitä puhutaan nimenomaan kokonaishyvinvoinnin edistämisen kautta eikä niinkään yksittäisen ihmisen hyvinvointia määrittelevänä käsitteenä, jota taas pelkkä hyvinvoinnin käsite useimmissa määritelmissä on.

Hyvinvoinnin määrittäminen perustuu aina kontekstiin eli siihen aikaan ja paikkaan, jossa ihminen elää. Olosuhteiden muuttuessa myös hyvinvoinnin kannalta oleelliset tarpeet muuttuvat. (Allardt 1976, 27–33.) Tämä on oleellista muistaa myös tämän tutkimuksen tuloksia tarkastellessa: olivat tulokset mitä tahansa, ne täytyy sijoittaa aikaan ja paikkaan eli kontekstiin. Tämän tutkielman kontekstissa hyvinvoinnin määritelmä ja sen merkitys jäävät kuitenkin tulosten osalta varsin yleiselle ja teoreettiselle tasolle: määrällisesti hyvinvointi ja sen edistäminen on huomioitu, mutta laadullisesti sen sisältöä ei ole tarpeeksi eritelty. Tämän johdosta on haastavaa eritellä tarkemmin esimerkiksi sitä, minkälaisia ovat ihmisten oleelliset tarpeet hyvinvoinnin osalta tämän uudistusesityksen kontekstissa.

Jos pohditaan tuloksia ja analyysin aikana tehtyjä havaintoja yhteiskunnan ja valtion kontekstissa, voidaan niiden perusteella Suomea pitää edelleen hyvinvointivaltiona. Esping-Andersenin (1990, 27–28) mukaan pohjoismainen hyvinvointivaltio on hyvinvointivaltio, jonka tehtävänä on tuottaa hyvinvointia, joka ylittää pelkän yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamisen. Tämä sama määritelmä pätee myös hyvinvointiyhteiskuntaan, jossa vastuu hyvinvoinnista ulottuu kuitenkin myös yksityiselle

ja kolmannelle sektorille (Ilmola & Casti 2014). Koko aineiston eli maakunta- ja sote-uudistusesityksen sekä hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien havaintojen perusteella voidaan todeta, että tavoitteena on selkeästi hyvinvoinnin tuottamisen maksimointi. Se jää kuitenkin nähtäväksi, kuinka hyvin uudistus kykenee tavoitteisiinsa pääsemään ja kuinka suuri vastuu hyvinvoinnista siirtyy julkisen sektorin ulkopuolelle.

Koko tutkimuksen tekoprosessin aikana tekemiäni havaintojen perusteella tulkitseen tuloksia yleisellä tasolla niin, että tällaisessa esityksessä on jossain määrin ymmärrettävää, että yhteen käsitteeseen tai tavoitteeseen eli hyvinvoinnin edistämiseen ei paneuduta syvällisesti. Kyseessä on esitys massiivisesta uudistuksesta, joka pitää sisällään niin paljon asioita, että yhteen käsitteeseen tai tavoitteeseen ei kannata keskittyä liikaa, koska päämääränä lienee kattavan esityksen luomisen ohella pitää se myös mahdollisimman tiiviinä. Maakunta- ja sote-uudistuksen kontekstissa hyvinvoinnin edistämistä on myös oletettavasti käsitelty laajemmin esityksen ulkopuolella, mikä on ymmärrettävää. Jos hyvinvoinnin edistäminen on niin suuressa roolissa tavoitteiden osalta kuin esityksessä todetaan, voisi toisaalta olettaa, että siihen voisi keskittyä varsinaisessa esityksessä tarkemmin ja syvällisemmin.

Hyvinvoinnin käsite on kokonaisuudessaan äärimmäisen moniulotteinen. Jos siihen lisätään vielä hyvinvoinnin edistäminen, saadaan entistä monitulkintaisempi käsite: mitä on hyvinvointi? Mitä on edistäminen? Mitä on hyvinvoinnin edistäminen? Tämän johdosta olisi tärkeää jo esityksessä tuoda esiin, mitä noilla asioilla tarkoitetaan juuri tämän esityksen kontekstissa ja eritellä ennen kaikkea se, millaisilla käytännön muutoksilla ja toimilla hyvinvoinnin edistäminen tulee jatkossa toteutumaan. Tämä on kuitenkin selkeästi ollut haastavaa ja sen seurauksena se, mitä hyvinvoinnin edistämällä tarkalleen ottaen tarkoitetaan, jää pitkälti lukijan itsensä tulkittavaksi, koska hyvinvoinnin edistämisen määritelmä jää niin yleiselle tasolle. Tämän voi toki selittää sillä, kuten aiemmin jo mainittiin, että hyvinvoinnin edistämistä ei ole vielä yksinkertaisesti osattu määritellä tämän tarkemmin.

Toisaalta on ymmärrettävää, että hyvinvoinnin edistämistä ei ole esityksessä kovin syvällisesti käsitelty, koska hyvinvoinnin edistämistä voidaan pitää myös äärimmäisen yksinkertaisena ja itsestään selvänä asiana, jonka voidaan laajasti katsottuna nähdä olevan tällaisen uudistuksen ainoa ja selkeä päämäärä, jota ei tarvitse sen kummemmin määritellä käsitteen tai siihen liittyvän toiminnan osalta. Toisin sanoen oletetaan, että kaikki

hallinnolliset ja sote-sektorin uudistukset tähtäävät yksinkertaisesti hyvinvoinnin edistämiseen. Kenties esityksen pääajatus onkin se, että koko uudistus itsessään on hyvinvoinnin edistämistä, minkä johdosta sitä ei sen syvällisemmin avata sanallisesti tai eritellä käytännön tasolla: koko esitys toimii tässä roolissa. Toisaalta mikäli näin olisi, niin siinä tapauksessa olisi turha mainita hyvinvoinnin edistämistä erikseen koko esityksessä ollenkaan. Tällöin esityksen alkuun olisi riittänyt vain toteamus siitä, että tämä esitys kattaa kokonaisuudessaan sen, mitä hyvinvoinnin edistäminen on niin käsitteen kuin käytännön tasolla.

Jatkotutkimusta pohtiessani tulee mieleen aluksi se, että tästä aiheesta eli maakunta- ja sote-uudistuksesta kokonaisuudessaan tarvitaan paljon lisää tutkimusta, koska sitä ei juurikaan ole tutkittu niin sanotusti ulkopuolisista lähtökohdista. Kyseessä on niin massiivinen muutos suomalaisen yhteiskunnan historiassa, että sitä ei voi liikaa tutkia. Maakunta- ja sote-uudistuksen osana olevasta erillisestä valinnanvapauslaista tai sen esityksestä voisi syntyä mielenkiintoista ja relevanttia tutkimusta. Hyvinvoinnin edistämisen kannalta oleellisia tutkimuksia tämän jatkoksi voisivat olla sellaiset lähestymistavat, joissa keskityttäisiin esimerkiksi varsinaisen maakunta- ja sote-uudistusesityksen ulkopuolisiin materiaaleihin, joista voisi löytyä syvällisempää tietoa hyvinvoinnin edistämisestä. Tätä kautta myös hyvinvoinnin edistämisen määritelmää voitaisiin saada yleiseltä tasolta yksityiskohtaisemmaksi.

Näiden lisäksi olisi mielenkiintoista nähdä joskus tulevaisuudessa erityisesti kvantitatiivista tutkimusta sen suhteen, miten hyvinvoinnin edistämiseksi on käynyt uudistuksen seurauksena. Tämä on toki olennaista vasta, kun uudistuksen vaikutuksista on saatu relevanttia tilastollista tietoa. Olisi myös mielenkiintoista nähdä, mikäli niin sanottu ”uusi hyvinvoinnin indikaattoriliike”, joka pyrkii laajentamaan hyvinvoinnin käsitettä yhä moniulotteisemmaksi (Simpura & Uusitalo, 2011), kykenisi luomaan hyvinvoinnin tutkimukselle entistäkin laadukkaamman pohjan ja kenties määrittelemään hyvinvoinnin edistämisen myös spesifimmin.

Oman arvioni mukaan tutkimus onnistui pääasiallisesti hyvin. Olen tyytyväinen erityisesti aineiston valintaan, koska löysin ajankohtaisen ja mielenkiintoisen aineiston, joka on suomalaisen yhteiskunnan historiallisen muutoksen keskiössä. Tämän ohella onnistuin valitsemaan aineistoon hyvin soveltuvan tutkimusmenetelmän analyysin tekemiseksi. Sen pohjana toimi minulle jo ennestään tuttu sekä yhteiskuntapoliittisesti keskeinen käsite ja

teema: hyvinvointi, joka tarkentui vielä nimenomaan hyvinvoinnin edistämiseksi.

Mielestäni parhaiten onnistui sisällönanalyttinen teemoittelu: sain koottua ja tiivistettyä keskeiset hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät teemat aineistosta onnistuneesti.

Vastaavasti analyysivaihe oli myös tutkimuksen haasteellisin osuus. Vaikka oleellisten aineisto-otteiden kerääminen ja tiivistäminen onnistuivat hyvin, oli niiden perusteella vaikeaa tuottaa tyydyttäviä tuloksia tai tarkkoja vastauksia siihen, kuinka hyvin tai huonosti hyvinvoinnin edistäminen esityksessä on huomioitu. Tähän haastavuuteen vaikutti omien havaintojeni perusteella useampi asia. Ensinnäkin se, että tarkasteluni tapahtui moniulotteisen käsitteen kautta, vaikka rajasinkin sitä kapeammaksi. Toiseksi sisällönanalyysin tekeminen aineistolähtöisesti tarjoaa tutkijalle laajan lähestymistavan ja ”vapaat kädet”, mikä tuottaa vaikeuksia tutkimuskysymyksen kannalta oleellisten havaintojen tekemisen ja tulosten tiivistämisen kannalta.

Haastavaa tutkimuksessa oli analyysin tekemisen ohella myös se, että läpi tutkimuksen aina tutkimusasetelmasta lähtien oma roolini sen valintojen ja rajausten kannalta oli kenties jopa liian vapaa, koska lähtökohtina olivat laaja aineisto, hyvinvoinnin moniulotteinen käsite ja aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Nämä tekijät tarjoavat niin monia mahdollisuuksia, että moneen otteeseen täytyi pysähtyä miettimään järkeviä ja relevantteja ratkaisuja, joista varmasti jälkikäteen ajateltuna löytyy myös kritisoitavaa ja toisenlaisia toimintavaihtoehtoja. Tein kuitenkin lopulta selkeitä ja perusteltuja rajauksia, jotta tutkielma pysyy järkevän kokoisena ja jotta sen tulokset voisivat olla edes jossain määrin syvällisempiä. Tärkein näistä oli ehdottomasti se, että analyysin pohjaksi koko hyvinvoinnin käsitteen sijasta muodostui kirjaimellisesti hyvinvoinnin edistäminen, jonka avulla relevantteja aineisto-otteita löytyi sopiva määrä. Käsite itsessään on myös niin spesifisti rajattu, että analyysi ja johtopäätökset eivät jää liian yleiselle tasolle.

Näin tutkimuksen loppupuolella ja edellä mainittujen seikkojen varjolla on tärkeää huomioida se, että tiedostin koko ajan oman vastuuni ja roolini tutkijana sekä omien valintojeni merkityksen tämän tutkimuksen prosessin ja lopputulosten kontekstissa. Näkisin, että oman roolini ja omien valintojeni merkitys oli suuri tällaisessa tutkimusasetelmassa, joka tarjoaa paljon vapauksia tutkijalle. Tiedostin asemani koko tutkimusprosessin ajan ja pysähdyin tasaisin väliajoin arvioimaan kriittisesti omia päätöksiäni tutkimuksen etenemisen suhteen.

Tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin osalta onnistuin kohtuullisesti. Reliabiliteettia arvioidaan laadullisessa tutkimuksessa kolmella eri tavalla, jotka ovat metodin luotettavuus ja johdonmukaisuus, tutkimuksen päätelmien ajallinen pysyvyys sekä tulosten johdonmukaisuus (Kirk & Miller 1986, 41–42). Validiteettia arvioidaan siitä näkökulmasta, kuinka pätevä tutkimus on, kuinka perusteellisesti se on tehty sekä kuinka ”oikeita” päätelmät ja tulokset ovat (Kirk & Miller 1986, 29–30).

Reliabiliteetin osalta käytin metodia eli aineistolähtöistä sisällönanalyysia sen periaatteiden mukaisesti ja muodostin teemoittelun selkeästi ja johdonmukaisesti sekä niin objektiivisesti kuin mahdollista. Perustelin myös tutkimusprosessin kannalta olennaiset ratkaisuni ja esitin niille mahdollisia vaihtoehtoja. Koko tutkimusprosessin perustana oli se, että tein kaiken perusteellisesti, loogisesti ja selkeästi, mikä on validiteetin osalta olennaista.

Tiedostan, että päätelmäni ja tulokseni ovat joltain osin ennalta-arvattavia, mikä ei välttämättä tarkoita sitä, että ne olisivat täysin luotettavia. Luotettavuuden varmistamiseen tarvittaisiin vastaavaa vertailukelpoista tutkimusta. Tulosten johdonmukaisuuden arvioiminen onkin käytännössä mahdotonta, koska täysin vastaavaa tutkimusta ei vielä ole olemassa. Tutkimuksen ajallista pysyvyyttä on haasteellista arvioida vielä tässä vaiheessa. Validiteetin arviointi päätelmien ja tulosten osalta on problemaattista, koska olen itse tehnyt päätelmät ja johtanut niistä tulokset, joten en voi objektiivisesti arvioida, kuinka ”oikeita” omat havaintoni ja tulokseni ovat.

LÄHDELUETTELO

Alasuutari P. (1994). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alkire S. (2005). Why the capability approach? *Journal of Human Development*. 6(1), 115–133.

Allén T. (1986). Hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin kasvu pohjoismaissa. Helsinki: Työväen taloudellinen tutkimuslaitos.

Denzin N. K. & Lincoln Y. S. (toim.). (1998). *Strategies of qualitative inquiry*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Doyal L. & Gough I. (1991). *A theory of human need*. Basingstoke: Macmillan.

Easterlin, R. (1974). Does Economic Growth Improve Human Lot? Some Empirical Evidence. Teoksessa David P.A. & Reder M.W. (toim.) *Nations and Households in Economic Growth – Essays in Honor of Moses Abramovitz* (s. 98–125). New York: Academic Press.

Eskola J. (2001). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola J. & Valli R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s. 133–157). Jyväskylä: PS-kustannus.

Eskola J. & Suoranta J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Esping-Andersen G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.

Ervasti H. & Saari J. (2011). *Onnellisuus hyvinvointivaltiossa*. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.

Frank, R. H. (2000). *Luxury Fever – Weighting the Costs of Excess*. Princeton: Princeton University Press.

Gasper D. (2007). Conceptualising human needs and wellbeing. Teoksessa Gough I. & McGregor J. A. (toim.) *Wellbeing in developing countries. From theory to research* (s. 47–70). Cambridge: Cambridge University Press.

Gough I. & McGregor J. A. (toim.). (2007). *Wellbeing in developing countries: From theory to research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Health Consumer Powerhouse. (2018). Euro Health Consumer Index 2017. Haettu 13.2.2018 osoitteesta <https://healthpowerhouse.com/files/EHCI-2017/EHCI-2017-report.pdf>

Heikinheimo M., Huttunen J., Kekomäki M., Kontula K., Mustonen P., Raivio K. & Rapola J. (2017). Ehdotettu valinnanvapausmalli uhkaa palvelujärjestelmämme perusteita. *Aikakauskirja Duodecim*. 133(21), 1975–76.

Hirsjärvi S., Remes P. & Sajavaara P. (2004). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Hirvilammi T. (2015). Kestävän hyvinvoinnin jäljillä. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 136.

Hoffrén J. & Rättö H. (2011). *Hyvinvoinnin mittarit*. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.

Inglehart, R. & Klingemann H-D. (2000). Genes, Culture, Democracy and Happiness. Teoksessa Diener, E. & Eunkook M. S. (toim.) *Culture and Subjective Well-being* (s. 165–184). Cambridge: MIT Press.

Julkunen R. (2006). *Kuka vastaa? : Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.

Karvonen, S. (2008). Hyvinvointi työikäisten kokemana. Teoksessa Moisio ym. (toim.) Suomalaisen hyvinvointi. Helsinki: Stakes.

Kirk, J. & Miller, M. L. (1986). Reliability and validity in qualitative research. Beverly Hills, Calif.ornia; London: SAGE.

Kokko S., Heinämäki L., Tynkkynen L-K., Haverinen R., Kaskisaari M., Muuri A., Pekurinen M. & Tammelin M. (2009). Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportteja 36/2009. Helsinki: Yliopistopaino.

Lagerspetz E. (2011). Hyvinvoinnin filosofia. Teoksessa Saari, J. (toim.) Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus.

Layard, R. (2005). Happiness – Lessons from a New Science. London: Allen Lane.

Maslow A. H. (1954). Motivation and personality. New York: Harper.

Mason J. (1996). Qualitative researching. London: Sage.

Myllyniemi S. (2012). Monipolvinen hyvinvointi: Nuorisobarometri 2012. Helsinki: Opetusministeriö.

Nes, R. B. (2010). Happiness in Behaviour Genetics – Findings and Implications. Journal of Happiness Studies. 11, 369–381.

Niemelä P. (toim.). (2010). Hyvinvointipolitiikka. Helsinki: WSOYPro.

Nussbaum M. C. (2000). Women and human development: The capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press.

Nussbaum M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Paahtama, S. (2016). Hyvinvoinnin edistämisen käsite ja sisältö. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 7/2016. Suomen Kuntaliitto. Haettu 22.1.2018 osoitteesta http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1776arttu2_nro7_hyvinvointi.pdf

Raunio K. (1981). Elintasotutkimuksen historiaa Suomessa. Julkaisussa: Hyvinvointi, elintaso ja elämäntapa tutkimuksen kohteina. Sosiaalipolitiikan laitoksen opetusmoniste 2 (s. 3–41). Tampere: Tampereen yliopisto.

Rauschmayer F., Omann I. & Frühmann J. (2011). Needs, capabilities and quality of life. Refocusing sustainable development. Teoksessa Rauschmayer F., Omann I. & Frühmann J. (toim.) *Sustainable development. Capabilities, needs and well-being* (s. 1–24). New York: Routledge.

Riihinen O. (2012). Ekologisen kriisin juuret. Vähään tyytymisestä halujen ekspansioon. Teoksessa Helne T. & Silvasti T. (toim.) *Yhteyksien kirja. Etappeja ekososiaalisen muutoksen polulla* (s. 30–43). Helsinki: Kela.

Ruusuvuori J., Nikander P. & Hyvärinen M. (toim.). (2010). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. (2006). *KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu 23.3.2017 osoitteesta <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

Saari J. (toim.). (2011). *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.

Saari J., Ruonavaara H., Kerkelä H., Haapala P., Böckerman P. & Kiander J. (toim.). (2006). *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälinhistorian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus.

Saari J., Taipale S. & Kainulainen S. (toim.). (2013). Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Sen A. (1999). Development as freedom. Oxford: Oxford University Press.

Sen A. (2010). The idea of justice. London: Penguin Books.

Simpura, J. & Uusitalo, H. (2011). Hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys. Teoksessa Saari J. (toim.). Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2012). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Haettu 23.1.2018 osoitteesta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73403/URN%3aNBN%3afi-fe201504223388.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2015). Suomen terveydenhuollon laatu on OECD-maiden parhaimpia. Haettu 13.2.2018 osoitteesta http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomen-terveydenhuollon-laatu-on-oecd-maiden-parhaimpia

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:64. Lausuntoyhteenveto maakuntaudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta. Haettu 23.1.2018 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79058/Yhteenveto%20maakunta-%20ja%20sote-HEn%20lausunnoista%202016-12-09%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Stouffer S. A. (1949). Studies in Social Psychology in World War II: 1, The American Soldier: Adjustment During Army Life. Princeton, New Jersey.

Suomen hallitus. (2017). Hallituksen esitys 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Haettu 2.3.2017 osoitteesta

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029>

Töttö P. (2004). Syvällistä ja pinnallista: Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Tuomi J. & Sarajärvi A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Uusitalo, H. (1975). Income and Welfare. A Study of Income as a Component of Welfare in the Scandinavian Countries in the 1970s. Research Group for Comparative Sociology. Helsinki: University of Helsinki.

Uusitalo H. (1991). Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan. Porvoo; Helsinki; Juva: WSOY.

Valtioneuvoston viestintäosasto. Sote- ja maakuntauudistus voimaan 1.1.2020, maakuntavaalit lokakuussa 2018. (2017). Haettu 13.2.2018 osoitteesta http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2017). Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta. Haettu 13.2.2018 osoitteesta https://www.vtv.fi/files/5908/Finanssipolitiikan_valvonnan_arvio_julkisen_talouden_hoidosta_03112017.pdf

van Dieren, W. (1995). Taking Nature Into Account. Toward a Sustainable National Income. A Report to the Club of Rome. New York: Copernicus.

Varto J. (1992). Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.

Veenhoven, R. (2011). Greater Happiness for a Greater Number. Teoksessa Sheldon, K. M. & Kashdan, T. B. & Seger, M. F. (toim.) Designing Positive Psychology: Taking Stock and Moving Forward. New York: Oxford University Press.

Aineisto

Suomen hallitus. (2017). Hallituksen esitys 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Haettu 2.3.2017 osoitteesta <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029>