

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Rantamäki, Niina; Kattilakoski, Mari; Halonen, Maija

Title: Alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa

Year: 2021

Version: Published version

Copyright: © Yhteiskuntapolitiikka, 2021

Rights: CC BY-NC-ND 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Please cite the original version:

Rantamäki, N., Kattilakoski, M., & Halonen, M. (2021). Alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 86(4), 383-394. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021091546266>



Alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa

NIINA RANTAMÄKI & MARI KATTILAKOSKI & MAIJA HALONEN

Yhdenvertaisuus on keskeinen sosiaali- ja terveystalouden uudistusta ohjaava tavoite, mutta ilmiön alueellinen ulottuvuus on jäänyt usein katveeseen. Artikkelissa haastatellaan kahdessa maakunnallisessa sote-organisaatiossa ja eri palvelualueilla johtotehtävissä olevia viranhaltijoita. Millaisena alueellinen yhdenvertaisuus näyttäytyy uudistuvien sote-rakenteiden toimintaa ohjaavissa periaatteissa, rakenteissa ja toimintakäytännöissä? Entä kuinka se konkretisoituu palvelujen tuottamisessa?

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän (sote-järjestelmä) uudistus on 2000-luvun alun suurimpia yhteiskunnallisia muutosprosesseja. Sen taustalla vaikuttaa vahvistunut ymmärrys siitä, etteivät yksittäisten kuntien resurssit riitä turvaamaan sote-palveluja kattavasti ja yhdenvertaisesti eri puolilla maata. Useat maaseudun hyvinvointipalveluja tarkastelevat tutkimukset vahvistavat osaltaan tätä näkemystä (esim. Hämeenaho 2014; Manderbacka ym. 2019; Tedre & Pulkkinen 2010). Kriittisimmät keskustelijat kuvaavat hyvinvointivaltion jo muuttaneen pois maaseudulta kaupunkeihin ja suurempiin keskuksiin (Kivelä 2014, 20). Viimeisten hallituskausien aikana ratkaisua palvelujen järjestämistä haastavaan resurssivajeeseen on

Tutkimustamme on rahoittanut maa- ja metsätaloustieteiden tutkimuskeskuksen neuvoston asettaman hanke-ryhmän esityksestä Makeran valtakunnallisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin suunnatuista varoista. Lämmin kiitos tutkimukseemme osallistuneille organisaatioille ja haastateltaville samoin kuin artikkelimme arvioijille ja lehden toimituskunnalle kriittisistä mutta erittäin kannustavista huomioista, jotka auttoivat käsikirjoituksen kehittämisessä.

etsitty kuntien ja valtion väliin perustettavasta kolmannesta hallinnon tasosta. Kuntien pohjalle rakentuneen vahvan paikallishallinnon sijaan tavoitteena on varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus maakunnallisten sote-organisaatioiden kautta (Manssila & Mattsson 2019, 11).

Sote-järjestelmässä yhdenvertaisuus näyttäytyy lähtökohtaisesti yksilöllisiin oikeuksiin kytkeytyvänä kysymyksenä, joka liittyy julkisen vallan vastuuseen turvata jokaiselle kansalaiselle hänen tarvitsemansa riittävät palvelut (PerL 1999/731 § 6, § 19). Kuitenkin esimerkiksi perustuslakivaliokunta (26/2017 vp) on sote-uudistuksia koskevissa lausunnoissaan korostanut, että sanaan ”riittävät” sisältyy myös alueellinen ulottuvuus. Lisäksi alueellinen yhdenvertaisuus kytkeytyy osaksi sote-palvelujen järjestämistä myös siitä näkökulmasta, että perustuslailla on turvattu kansalaisten oikeus valita oma asuinpaikkansa (PerL 1999/731 § 9). Puutteet palvelujen saatavuudessa tai haasteet niiden saavuttamisessa vaikuttavat kuitenkin väistämättä siihen, kuinka mahdollisena asuminen erilaisilla alueilla näyttäytyy.

Pyrkimys löytää tasapaino yhteiskunnallisen yhdenvertaisuuden, alueellisen moninaisuuden sekä yksilöllisen vapauden välillä on Teppo Kröge-

rin (2011) mukaan suomalaista hyvinvointivaltiota jatkuvassa liikkeessä pitävä voima. Alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulma jää hyvinvointivaltiota koskevassa keskustelussa kuitenkin usein sivurooliin. Syyt tähän ovat moninaiset. Taustalla vaikuttavat käsitteelliset epäselvyydet, alueellisen yhdenvertaisuuden ja paikallisen autonomian jännitteinen suhde sekä keskusjohtoisen näkökulman hallitsevuus (Powell & Boyne 2001). Suomessa kuntien vahvaa itsehallintoa pidettiin hyvinvointivaltion rakentamiskaudella pitkälti taakkeena sille, että alueellinen yhdenvertaisuus julkisissa palveluissa toteutuu. Näin siitäkkin huolimatta, että kuntien erilaisuus toi tähän omat haasteensa. (Kröger 2011.)

Lainsäädännön tavoin myös tutkimuksen kentällä yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset ovat keskittyneet pitkälti eri sairaus- ja vammaryhmien tai vähemmistökulttuurien oikeuksien toteutumiseen (esim. Heikkilä 2016; Teperi ym. 2006). Sen sijaan sote-palveluja alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta lähestyvä ja etenkin sote-johdon tätä koskevia käsityksiä tarkasteleva tutkimus puuttuu Suomesta lähes täysin. SOSTEn vuosittain julkaisemissa Sosiaalibarometri-selvityksissä (esim. Eronen ym. 2013; 2019) sekä kunta- ja palvelurakennuudistuksen (Paras) etenemistä seuranneissa tutkimuksissa (esim. Heinämäki 2014; Virkki ym. 2011) sote-johtajat ovat olleet mukana yhtenä vastaajaryhmänä. Näissä alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä on sivuttu, mutta ne eivät kuitenkaan ole olleet toteutettujen selvitysten ja tutkimusten keskiössä. Karkeasti jaotellen alueellisuus on ollut hyvinvointitutkimuksessa läsnä kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin viimeisten vuosikymmenten aikana hyvinvointieroja käsittelevässä tutkimuksessa on sosioekonomisen kysymysten rinnalla osoitettu enenevässä määrin kiinnostusta hyvinvoinnin alueelliseen erilaistumiseen (esim. Kainulainen ym. 2001; Karvonen 2019; Murto ym. 2017). Tarkastelun kohteena ovat pääosin olleet sairaanhoitopiirien ja maakuntien välillä vallitsevat erot, mutta myös kaupunkien (esim. Kaikkonen ym. 2014) sekä maaseutukuntien sisäisiä (esim. Karvonen & Rintala 2007) ja keskinäisiä (esim. Saarsalmi ym. 2017) hyvinvointieroja on jossain määrin käsitelty. Toisen näkökulman muodostaa Paras-uudistuksen myötä käynnistynyt hyvinvointipalvelujärjestelmätutkimus. Uudistuksen yleisten tavoitteiden mukaisesti alueellinen tarkastelu kytkeytyy siinä palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta koske-

viin kysymyksiin (esim. Ilmarinen ym. 2016; Kainulainen ym. 2016; Kauhanen ym. 2016; Manderbacka ym. 2019; Rissanen 2019).

Tässä artikkelissa kiinnostuksemme kohdistuu siihen, miten sote-johtajat näkevät alueellisen yhdenvertaisuuden ilmenevän ja konkretisoituvan maakunnallistuvissa sote-rakenteissa. Käsitteellä ”alueellinen yhdenvertaisuus” viittaamme laajasti tavoitteeseen turvata kaikille kansalaisille riittävät sote-palvelut asuinpaikasta riippumatta. Tutkimuksemme asemoituu näin hyvinvointipalvelujärjestelmätutkimuksen moninaiseen kenttään ottaen erityiseksi näkökulmakseen sote-johtajien käsitykset hyvinvointivaltion toimintaa ohjaavan universalismin periaatteen toteutumisesta sote-järjestelmän muutoksessa (vrt. Sipilä & Anttonen 2016).

Artikkelimme pohjautuu kahdessa maakunnallisessa sote-organisaatiossa – pohjoiskarjalalaisessa Siun sotessa ja keskipohjalaisessa Soitessa – tekemäämme tutkimukseen. Haastattelimme eri palvelualueilla johtotehtävissä toimivia henkilöitä, jotka vastaavat vahvan paikallisen kytköksen omaavien tai ihmisten arkeen kiinteästi liittyvien peruspalvelujen järjestämisestä. Tarkasteluamme ohjaa kolme tarkentavaa kysymystä: 1) Millaisena tavoite alueellisesta yhdenvertaisuudesta näyttäytyy periaatteellisella tasolla? 2) Miten alueellisen yhdenvertaisuuden periaate ilmenee organisaatioden rakenteissa ja toimintakäytännöissä? 3) Mitkä ovat ne konkreettiset keinot, joiden kautta edistetään palvelujen alueellisesti yhdenvertaista saatavuutta? Tutkimuksemme myötä tuomme keskusteluun aiemmin marginaaliin jääneen alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulman. Haastatteleamalla palvelujen organisoinnin kannalta avaintehtävissä toimivia sote-johtajia tavoitteenamme on päästä näkemään virallisissa lausumissa ilmaistujen muodollisten periaatteiden taakse sekä rakentaa ymmärrystä niistä haasteista ja mahdollisuuksista, joita alueellisen yhdenvertaisuuden tosiasialliseen toteutumiseen käytännössä liittyy.

Yhdenvertaisuus ja sen alueellinen ulottuvuus

Yhdenvertaisuutta (*equality*) kuvataan yleisesti tilaksi, jossa ”ihmiset eivät ole tarkasteltavan tavoitteen tai toiminnan suhteen keskenään eriarvoisessa asemassa ilman hyväksyttävää perustetta” (THL 2018, 9). Kyse on lähtökohdiltaan lainsäädännöl-

lisestä käsitteestä, jolla viitataan syrjimättömyyteen mutta myös laajemmin yhteiskunnan velvollisuuteen taata jäsenilleen yhtäläiset perusoikeudet (Häyry 2018; Lavapuro ym. 2016, 38; Rawls 1999, 442). Yhdenvertaisuus liittyy keskusteluihin tasa-arvosta, oikeudenmukaisuudesta, eriarvoisuudesta, syrjinnästä sekä esteettömyydestä (THL 2018, 9). Tasa-arvon ja syrjinnän kiellon ohella sitä voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta mittaavista perusoikeuksista (Arajärvi & Sakslin 2007).

Muodollisena käsitteenä yhdenvertaisuus kiinnittyy oikeudenmukaisuuden säännönmukaisuuteen: samanlaisessa elämäntilanteessa olevia ihmisiä kohdellaan samalla tavoin (Lavapuro ym. 2016, 39; Rawls 1999, 4–5). Sitä koskevat vaatheet kiinnittyvät tällöin pitkälti yksilön ominaisuuksiin, mikä jättää ulkopuolelle useita yksilöön epäsuorasti kiinnittyviä mutta lopputuloksen kannalta merkittäviä elementtejä (Teperi ym. 2006, 9). Konkreettisen muodon yhdenvertaisuus saa puolestaan siinä, miten lainsäädäntöön kirjatut periaatteet käytännössä toteutuvat. Jatkautuvatko yhteiskunnan voimavarat tasaisesti? Onko kaikilla yhteiskunnan jäsenillä samanlaiset lähtökohdat ja mahdollisuudet toimia? Jotavatko valitut toimenpiteet oikeudenmukaiseen lopputulokseen? Nämä tosiasialisen yhdenvertaisuuden piiriin kuuluvat kysymykset ovat pitkälti poliittisia ja peilautuvat kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen (Herne 2018; Thernborn 2014, 63–66).

Alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulma tuo yhdenvertaisuutta koskevaan keskusteluun maantieteellisen ulottuvuuden. Se tarkastelee julkisten palvelujen eriarvoista jakautumista eri alueiden välillä kietoen yhteen sosiaalisen ja alueellisen oikeudenmukaisuuden (*spatial justice*) (Jones ym. 2019). Etujen ja palvelujen tasajaon sijaan se kiinnittyy palvelujärjestelmän kykyyn tunnistaa alueiden moninaisuus ja siihen kytkeytyvä tarpeiden erilaisuus (vrt. Barca ym. 2012; ETENE 2013, 23). Kysymys ei ole pelkästään siitä ”kenelle mitä milloin ja miten” vaan myös ”kuka saa mitä ja missä” (Powell & Boyne 2001).

Monista muista maista poiketen suomalaista hyvinvointivaltiota on traditionaalisten luokka- ja sukupuolierojen tasaamiseen liittyvien tavoitteiden ohella rakennettu myös aluepoliittiset näkökulmat huomioon ottaen. Tätä selittävät pitkälti historialliset ja poliittiset syyt. Aina 1980-luvulle saakka sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo olivat keskei-

siä yhteiskuntapoliittista suunnittelua ohjanneita arvoja, joiden ajateltiin toteutuvan parhaiten hajautetun hyvinvointivaltion kautta (Moisio 2012, 72). 2000-luvulla hyvinvointivaltion rakenteiden ja toiminnan uudistamiseen tähtääviä pyrkimyksiä on ohjannut tavoite parantaa palvelujen vaikuttavuutta, yhdenvertaista saatavuutta sekä kustannustehokkuutta. Konkreettisen muotonsa nämä tavoitteet ovat saaneet hallinnon ja palvelujen keskittämässä (esim. Virkki ym. 2011, 131). Poliittis-filosofisella tasolla meneillään olevaa kehitystä voi kuvata jännitteenä, jossa yhteiskunnan ja yksilöiden vastavuoroista suhdetta painottava hyvinvointiliberalismi, yksilöiden vastuuta ja valinnanvapautta peräänkuuluttava uusliberalismi sekä utilitaristisia piirteitä omaava makronäkökulma ovat asettuneet haastamaan yhdenvertaisuutta korostavaa universalismia (Farmer ym. 2012; Julkunen 2006, 13–23; Mäntysaari 2016). Keskustelua käydään yhä enemmän siitä, mihin yhteiskunnan hyvinvointivastuu niin yksilöllisesti kuin alueellisesti ulottuu (Julkunen 2017; Pohjola 2017).

Martin Powell ja George Boyne (2001) väittävät, että keskitetty palvelujärjestelmä nojautuu ymmärrykseen eräänlaisesta yleisesti vallitsevasta ”normaalista”. Palvelujärjestelmän kyvyttömyys vastata kaikkiin ja kaikkien tarpeisiin ei tämän ajattelutavan mukaisesti ole sen omaan toimintakykyyn liittyvä ongelma vaan heijastelee ulkoisissa tekijöissä piileviä ”virheitä”. Tieto siitä, että samankaltaisten ihmisryhmien hyvinvointi voi ympäröivistä olosuhteista riippuen olla hyvin erilaista ja myös rakentua täysin erilaisten tekijöiden varaan (esim. Karvonen & Rintala 2007) haastaa kuitenkin tätä näkemystä. Myös monet yksilöllistä eriarvoisuutta aiheuttavat tekijät – sukupuoli, ikä, koulutus ja terveydentila – ovat todetusti intersektionaalisessa suhteessa asuinpaikkaan (Aro 2017; ETENE 2013, 6). Muiden tekijöiden rinnalla ihmisen elin- ja toimintaympäristö vaikuttaa keskeisesti siihen, minkälaisia palvelutarpeita hänellä on ja toisaalta, miten niihin tulee tai voidaan vastata. Sote-palvelujärjestelmän perustettavaa ajatellen onkin kiinnostavaa pohtia, aiheuttaako keskitetyn palvelujärjestelmän tietynasteinen sokeus alueelliselle moninaisuudelle jo itsessään yhteiskunnallista eriarvoistumista ja johtaa siihen, ettei yksilöiden keskinäinen yhdenvertaisuus toteudu.

Anneli Pohjola (2017) on todennut, että se, kuinka hyvin tavoite alueellisesti yhdenvertaisista palveluista toteutuu, on viime kädessä riip-

puvainen palvelujen järjestämistä vastuuta kantavien organisaatioiden ratkaisusta – olivat ne siten kuntia, maakuntia tai jotain muuta (vrt. Pohjola 2017). Sote-palvelurakenteiden uudistamista sote-johdon näkökulmasta tarkastelleiden tutkimusten pohjalta (Heinämäki 2014, 65–67; Virkki ym. 2011, 74–74) alueellisen yhdenvertaisuuden tavoittelun voidaan tulkita kiinnittyvän kahteen käytännön toimeen. Ensinnäkin parantamalla kustannustehokkuutta pyritään luomaan edellytyksiä mahdollisimman kattavan palveluverkon säilymiselle ja toiseksi palvelukäytänteitä yhdenmukaistamisella poistamaan eriarvoisuutta aiheuttaneita tekijöitä. Muokkautunutta järjestystä voi osaltaan selittää sote-johtajien joukossa vallitseva yleinen käsitys, jonka mukaan alueellinen eriarvoistumiskehitys on seurausta yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista, ei niinkään alueellisista eroista palvelujen saatavuudessa (ks. Eronen ym. 2019, 58–60). Tämä näkökulma on sinällään ymmärrettävä (vrt. Powell & Boyne 2001) mutta tietystä miehestä myös yllättävä. Se supistaa julkisten sote-palvelujen merkityksen pelkiksi palveluksiksi irrottaen ne laajemmasta yhteiskunnallisesta kokonaisuudesta ja sivuuttaen ymmärryksen siitä, että julkiset palvelut ovat myös toimintakenttä, jossa yhteiskunnan ja kansalaisten välinen suhde todentuu sekä tila, jossa julkisen palvelujärjestelmän legitimitetti viimekädessä rakentuu (vrt. Evers 2010).

Tutkimuksen toteutus

Tarkastelemme tässä artikkelissa alueellista yhdenvertaisuutta maakunnallistuvissa sote-rakenteissa. Tutkimuksemme pohjautuu kahteen vuonna 2017 valtakunnallisina edelläkävijöinä toimintansa aloittaneeseen maakunnalliseen sote-organisaatioon. Pohjois-Karjalassa toimiva Siun sote (kuvio 1) yhdisti Joensuun, Kontiolahden ja Outokummun yhteistoiminta-alueen, Nurmeksen ja Valtimon kuntayhtymän sekä yhdeksän palvelut itsenäisesti järjestänyttä kuntaa. Keski-Pohjanmaalla kymmenen jäsen- ja yhden osajäsenkunnan muodostaman Soiten toiminta rakentuu Paras-uudistuksen myötä syntyneiden Kokkolan ja Kruunupyyn yhteistoiminta-alueen sekä seitsemän kunnan muodostaman Jokilaaksojen yhteistoiminta-alueen (Jyta-alue) pohjalta.

Sekä Siun soten että Soiten toimintaympäristöä kuvastaa selkeä maakuntakeskus ja sitä ympäröivät maaseutualueet. Siun soten väestöpohjasta (165 000 asukasta) Joensuun osuus on lähes puolet (47 %) ja Soiten alueella (väestöpohja 78 000 asukasta) Kokkolan osuus selkeästi yli puolet (61 %).



Kuvio 1. Siun soten ja Soiten toiminta-alueet sijoitettuna kaupunki-maaseutu-aluetyypittelyä kuvaavalle kartalle. (Paikkatietoaineistot: Suomen ympäristökeskus 2013; Maanmittauslaitos & Ek 2016.)

Matkaa sote-organisaatioiden hallinnollisista keskuksista etäisimpiin paikalliskeskukseen kertyy sekä Siun sotessa että Soitessa reilut 100 km. Palvelujen järjestämistä ja palvelurakennetta koskevat linjaukset tehdään molemmissa organisaatioissa koko toimialueen kattaen. Operatiivisen toiminnan tasolla on sen sijaan eroja: Soitessa palvelutuotanto organisoituu viiden toimialan ja Siun sotessa viiden toimialan sekä neljän maantieteellisen alueen kautta.

Artikkelimme empiirinen aineisto muodostuu ajalla 11/2017–06/2018 toteutetuista asiantuntijahaastattelusta, joissa tarkastelimme sekä yhdenvertaisuuden muodolliseen että tosiasialliseen ulottuvuuteen kytkeytyviä näkökulmia. Haastattelupyyntö lähetettiin 14:lle organisaatioissa eri palvelualueiden johtotehtävissä toimivalle henkilölle, joista haastateltaviksi suostui 12. Lähtökohdainen oletuksemme oli, että haastateltavilla on tehtäviensä kautta ymmärrystä ja tietämystä sekä organisaation kokonais- että paikallistason toiminnasta ja täten tutkimuksemme aihepiiriin kannalta erityislaatuista tietoa (vrt. Alastalo & Åkerman 2017, 214–217). Koska ensisijainen kiinnostuksemme kohdistui ihmisten arkeen kytkeytyviin peruspalveluihin, rajasimme erikoissairaanhoidon palvelut ensihoitoa lukuun ottamatta tutkimuksemme ulkopuolelle.

Haastatteluista viisi tehtiin Soitessa ja seitsemän Siun sotessa, joista yksi haastateltavan toiveesta sähköpostitse. Haastateltavat edustivat kattavasti sote-huollon eri palvelualueita mukaan lukien lasten-, perheiden-, vammaisten- ja ikääntyvien palvelut sekä vastaanotto- ja kehittämistoiminta. Toteutimme haastattelut puolistrukturoituina teema-haastatteluina siten, että esitimme haastateltaville kysymyksiä samoista aihekokonaisuuksista, mutta tilannekohtaisesti varioiden ja haastateltavan työnkuvan huomioon ottaen (vrt. Hirsjärvi & Hurme 2001, 7). Kysymyksillä selvitimme haastateltavien käsityksiä alueellisesta yhdenvertaisuudesta ja siitä, miten se toteutuu organisaation toiminnan eri tasoilla sekä kuntalaisten ja asiakkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa. Tällensimme haastattelut haastateltavien luvalla. Haastattelujen keskimääräinen kesto oli 63 minuuttia (vaihteluväli 38–87 minuuttia), ja litteroitua tekstiä niistä kertyi yhteensä 137 sivua (Times New Roman 12, riviväli 1).

Analysoimme aineiston tyypittelyä ja teemoittelua hyödyntävää teoriaohjautuvaa sisällönanalyysiä soveltaen (ks. Elo & Kyngäs 2008). Luimme aluksi aineiston kokonaisuutena huolella läpi luodaksemme yleiskuvan siitä, mistä haastateltavat olivat puhuneet. Tämän jälkeen koodasimme tutkimuskysymysten ohjaamina aineistosta yhdenvertaisuutta periaatteellisella, hallinnon ja palvelujen organisoinnin sekä palvelujen tuottamisen tasoilla käsittelevät sitaatit ja ryhmittelimme ne omiksi temaattisiksi kokonaisuuksiksi. Merkitsimme tässä yhteydessä Siun soten aineistoon pohjautuvat sitaatit kirjainyhdistelmällä ”Ss” ja Soi-

ten kirjaimella ”S” sekä haastateltavaan viittaavalla numerolla. Lisäksi annoimme kullekin sitaatille sen sisältöä kuvaavan otsikon. Etenimme yhdistäen samaan asiaan liittyvät sitaatit omiksi ryhmikseen ja edelleen laajemmiksi yläluokiksi. Tavoitteenamme oli tunnistaa eri tutkimuskysymysten osalta esiin nousevat tyypillisimmät lähestymistavat ja näkökulmat sekä näihin liittyvät kriittiset tekijät.

Laadulliselle tutkimukselle luonteenomaisesti pyrkimyksenämme on universaalien yleistysten sijaan ymmärtää, millaisena alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvien sote-organisaatioiden toiminnan eri tasoilla ilmenee ja kuinka sitä käytännössä toteutetaan (vrt. Alasuutari 2011, 55; Corbetta 2003, 14, 20, 37). Tuloksia ei myöskään pidä lukea tutkimuskohteena olleiden organisaatioiden virallisina lausumina, vaan kyse on tässä asiantuntijarooliin asettamiemme palvelualueiden johtotehtävissä toimivien henkilöiden näkemyksistä ja kokemuksista. Tutkimuksemme tarjoaa yhden tiettyyn kontekstiin sitoutuneen tulokunnan ja näkökulman sote-palvelujen alueellista yhdenvertaisuutta käsittelevään keskusteluun.

Alueellinen yhdenvertaisuus periaatteena

Maakunnallisten sote-organisaatioiden toimintaa ohjaavalla periaatteellisella tasolla alueellisen yhdenvertaisuuden tavoittelu sitoutuu lähtökohtaisesti yleisten määritelmien mukaiseen pyrkimykseen kohdella ihmisiä samanarvoisesti ja välttää minkäänlaista syrjintää.

Meillä ei voi olla eriarvoisessa asemassa. (...) Meidän pitää ainakin pyrkiä tekemään kaikki toiminnot siten, että me päästään, että meillä on niin kuin yhdenvertaisessa asemassa eri alueitten ihmiset riippumatta siitä, missä kunnassa he asuu. (Ss3)

Yhdenvertaisuuden alueellisessa ulottuvuudessa on vastaajien mukaan ensisijaisesti kysymys siitä, että asiakkaat saavat saman kohtelun riippumatta siitä, mikä heidän kotikuntansa on. Tämä viestii siitä, että maakunnallistuvissa rakenteissa alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumista peilataan Powellin ja Boynen (2001) korostamien alueellisen moninaisuuden sekä paikallisesti eriytyvien tarpeiden tunnistamisen sijaan yksilö- ja kuntatasoilla.

Rajanveto alueellisesti yhdenvertaisen tai eriarvoisen kohtelun välillä on kuitenkin moninaisessa toimintaympäristössä osoittautunut vaikeaksi.

Tietysti kotihoidossa kriittisimmissä, kun aletaan mennä siihen 4–5 käyntiä per päivä (...). Jos pitää puoli [kuntaa] kiertää (...) se alkaa mietittyttämään, että onko se enää järkevää niin kauas ja niin paljo. Usein alkaa sitte olosuhteekin olla asiakkaalla, että ei tunne turvalliseksi oloaan semmissä. (...) Ja kyllähän se tavallaan tämä lupaus koettelee tätä. Että ei se oo ihan harvinaista, että siitä keskustellaan, että miksei tää asiakas ei saa kaheksalta sitä käyntiä (...) kun jossain muualla se saat sen saada. (S4)

Haasteita nousee esiin etenkin kotihoitoon liittyen. Asiakkaan palvelutarpeiden lisääntyessä joudutaan miettimään tarkoin, miten yhdenvertaisen kohtelun tavoitteeseen voidaan toiminta-alueen eri osissa vastata. Kyse on tasapainoilusta yksilöllisten tarpeiden, käytettävissä olevien taloudellisten- ja henkilöstöresurssien sekä yhdenvertaisten oikeuksien välillä. Mitä kauempana palveluista tai mitä vaikeampien kulkuyhteyksien takana asiakas asuu, sitä vaikeampaa ratkaisun tekeminen on. Käytännössä tehtyjä päätöksiä perustellaan pikemminkin muiden vaihtoehtojen mahdottomuudella kuin valitun paremmuudella.

Ammattieettisten periaatteiden ja organisaation toiminnan legitimitietin näkökulmista vaikeaksi koettu päätöksenteko jää arjessa pääosiltaan yksittäisten työntekijöiden tai tiimien vastuulle. Haastateltavat peräänkuuluttavatkin työn tueksi laajempaa yhteiskunnallista keskustelua siitä, missä puitteissa palvelujen maantieteellistä kattavuutta voidaan tai tulee tavoitella.

Meidän pitää varmasti jossain vaiheessa myös miettiä sitä, että onko se yhteiskunnan velvollisuus huolehtia siitä, että kun sä asut hankalien yhteyksien päässä kaukana, minkä verran, voidaan sille taata saman verran palveluja kuin kaupungin keskustassa asuvalle. (Ss7)

Tällä hetkellä selkeä valtakunnantason linjaus on tehty ainoastaan ensihoidossa (STM 2017), jossa yhdenvertaista kohtelua tavoitellaan yksilöiden sijaan väestötiheydeltään samantyyppisten alueiden kesken. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ensihoidon hyväksyttävä vasteaika on harvaan asutulla maaseudulla tiheimmin asuttuja alueita pidempi. Tehtyä linjausta voi pitää esimerkiksi utilitaristisen ajattelutavan jalkautumisesta sote-järjestelmään: erityyppisillä alueilla asuvien ihmisten erilainen kohtelu on hyväksyttävää, jos se johtaa kokonaisuuden kannalta suurempaan hyötyyn (vrt. Farmer ym. 2012). Ensihoito on toki monessa mielessä oma erityisalansa. Kuitenkin, jos alueelliseen erilaisuuteen liittyviä haasteita ryhdytään laajemmassa mittakaavassa ratkomaan aluetyypittelyyn pohjautuvien palvelutasopäätös-

ten avulla, on suuri vaara, että toiminnallisista keskuksista etäällä asuvien ihmisten muita heikommasta palvelutasosta tulee vähitellen yleisesti hyväksytty normi (vrt. Kivelä 2014).

Laajemmassa perspektiivissä alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulma yhdistyy myös uusliberalistisiin pohdintoihin yksilöllisten valintojen ja yhteiskunnallisen vastuun välisestä suhteesta (vrt. Mäntysaari 2016). Kun asuinpaikan valinta katsotaan yksilön henkilökohtaiseen vapauteen perustuvaksi ratkaisuksi, nähdään oikeutetuksi myös kysyä, missä määrin yhteiskunnan tulee vastata ihmisten elämänpoliittisiin valintoihin (myös Häyry 2018; Tedre & Pulkkinen 2010).

Jokainen on varmaan siinä vaiheessa, kun on tehnyt valintoja, tiedostanut sen, että jos mää rakennan talon Kanaan, niin mää oon vähän kauempana tietystä palveluista. Että kyllähän sielä tietysti pitää jollain tavoin realismia olla siinä, että mikä voidaan järjestää mihinkin. (S4)

Asia ei kuitenkaan välttämättä ole aina näin yksinkertainen, sillä myös yhteiskunta ja sen rakenteet ovat ajassa muuttuvia. On täysin mahdollista ja nykytilanteessa jopa todennäköistä, että yksilölliset valinnat on tehty tilanteessa, jossa julkinen palveluverkko samoin kuin sen tulevaisuus näyttäytyivät täysin toisenlaisina. Jane Farmerin ym. (2012; myös Hämeenaho 2014, 212) tavoin on vähintäänkin kohtuullista esittää kysymys, missä määrin yksilön tulee kantaa henkilökohtaista vastuuta siitä, ettei hän valintoja tehdessään ole kyennyt ennakoimaan niitä muutoksia, joita yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä ajan myötä tapahtuu.

Alueellinen yhdenvertaisuus rakenteina ja toimintakäytäntöinä

Ideologiset periaatteet välittyvät konkreettiseen toimintaan rakenteiden ja yhteisesti hyväksytyjen toimintakäytäntöjen välittämällä. Hallinnon ja rakenteiden tasolla alueellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen maakunnallisissa sote-organisaatioissa yhdistyy pyrkimykseen löytää tasapaino suhteessa perustajakuntiin. Sekä Siun sotessa että Soitessa viimekätistä päätösvaltaa käyttävien hallituksen ja valtuuston luottamushenkilöpaikat on jaettu kuntien väkilukuun suhteutettuina kuitenkin niin, että jokaisella kunnalla on molemmissa toimielimissä vähintään yksi edustaja. Erilaisissa valmistelevissa ja asiakasnäkökulmaa edustavissa toimikunnis-

sa ja työryhmissä osakaskunnilla on sen sijaan pääsääntöisesti yhtä monta edustajaa.

Ja sitte meillä on vammaispuolella, ne puhuu työrukasta, niillä on semmonen, missä on näitä eri yhdistyksiä. Niinku kehitysvammaisten tuki ry:tä ja ne on, että pyritään aina huomiomaan, että tulis eri puolilta maakuntaa osallistujia. (...) Se on oikeastaan niin sisäänrakennettu, että sitä ei tarvi koskaan ees mieltä. (S4)

Toteutettuja järjestelyjä voi tulkita siten, että alueellista erilaisuutta edustaville näkökulmille on pyritty tekemään erityistä tilaa palvelujen suunnittelua ja kehittämistä taustoittavissa keskusteluissa. Viimesijaista päätösvaltaa maakunnallistuvissa organisaatioissa käyttävät kuitenkin väkierikaammat kunnat.

Palvelurakenteissa alueellinen yhdenvertaisuus sitoutuu vahvasti maakunnallistumisen myötä avautuneeseen mahdollisuuteen käyttää palveluja yli kuntarajojen.

(...) myö voijaan, kun meillä ei ole niitä kuntarajoja, niin me voidaan mieltä sitä palvelua, että se ei tuukaan siitä omasta kunnasta vaan se voi tulla naapurikunnasta, josta on lyhkäsempi tuottaa sitä palvelua. (S3)

Uudessa rakenteessa asukkaat voivat valita sen palvelupisteen, joka on heitä fyysisesti lähinnä. Tämä on hyödyttänyt etenkin etäämmällä kuntakeskuksista asuvia sekä kotipaikkakuntansa ulkopuolella työssä käyviä. Sote-organisaatioissa työntekijöiden työskentelyalueet voidaan puolestaan suunnitella joustavammin työntehtävien ja asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Näillä toimilla on haastateltavien mukaan kyetty sekä sujuvoittamaan palvelujen piiriin pääsyä että tasaamaan niiden saavutettavuudessa olevia eroja eri asuinpaikkojen välillä.

Paras-uudistuksen tavoin (Virkki ym. 2011) toimintakäytäntöjen tasolla pyrkimys alueelliseen yhdenvertaisuuteen näkyy selkeimmin palveluperiaatteiden, kuten asiakasmaksujen sekä palvelujen myöntö- ja laatuksiteerien, ja palvelutarjonnan yhdenmukaistamisena.

Ennaltaehkäisevissä palveluissa [perheiden] kotipalvelu, niin kaikissa kunnissa ei ollut sosiaalihuoltolain mukaista edes saatavilla. [Meidän] on ne joutunut perustamaan nollasta. Elikkä talousarviossa tähän palveluun oli nolla euroa meillä käytettävissä, mikä on lakisäätien palvelu. (S5)

Haastateltavat näkevät, että näillä yhdenmukaistavilla toimilla on alueellisen eriarvoisuuden vähenemisen kannalta erityisen suuri merkitys, sillä ne tasoittavat kuntien välillä aiemmin olleita eroja. Ääritilanteissa uusissa organisaatioissa on

jouduttu puuttumaan jopa lainvastaisiin käytäntöihin.

Kokonaisuutena siirtymä maakunnalliseen palvelurakenteeseen on haastateltavien mukaan hyödyttänyt etenkin maaseudun asukkaita. He ovat siirtymän myötä saaneet käyttöönsä palveluja ja osaamista, joita pienet kunnat tai niiden muodostamat yhteistoiminta-alueet eivät aiemmin ole resurssien tai asiakasmäärien vähäisyyden vuoksi kyenneet tarjoamaan. (Myös Heinämäki 2014, 38–39.)

Varmaan se ykkösasia tuolla maaseudulla oli, että kaikki aatteli, että nyt kaikki keskitetään. Se oli varmaan se pahin pelko, sitä varmaan on ilmassa vieläkin. Mutta sitte siellä on aika monet saaneet huomata, että nyt tää toimii paremmin, ja ne on saanut jotakin lisää, mitä ei oo aikasemmin ollu. (S4)

Positiivisista muutoksista huolimatta haastateltavat tunnistavat uuteen organisaatorakenteeseen liittyvän myös haasteita. Näistä keskeinen on, kuinka varmistaa, että palvelujen suunnittelua ohjaava tieto antaa riittävän kuvan myös erilaisista paikallisista arkitodellisuuksista (vrt. Kainulainen ym. 2016, 107).

Meitä aika paljon organisaatioissa on kuitenkin suunnittelemassa ja johtamassa ihmisiä, jotka on työskennelleet siellä maaseutualueilla, niin osaa huomioida siten ja tuoda esille sitten niittenkin kuntalaisten etua ja tarpeita. (...) niin aika lailla tuttu asia se, että täytyy huomioida myös nämä kuntien eroavaisuudet ja välimatkat. (Ss1)

Uuden organisaation alkutaipaleella tilannetta on auttanut se, että useimmat johtavista viranhaltijoista ovat työskennelleet aiemmin maakunnallisia rakenteita edeltäneissä organisaatioissa ja tuntevat täten hyvin toimialueen erilaisia olosuhteita. On selvää, että pidemmällä aikavälillä ymmärrystä erilaisista paikallisista tarpeista ei voida rakentaa yksittäisten henkilöiden varaan. Yhden ratkaisuvaihtoehdon tilanteeseen voisivat tarjota säännöllisesti toteutettavat kuntakierrokset, joiden puitteissa operatiivinen johto jalkautuu tutustumaan paikallisiin olosuhteisiin sekä kuulemaan asukkaiden toiveita ja näkemyksiä.

Alueellinen yhdenvertaisuus palvelujen tuottamistapoina

Alueellisen yhdenvertaisuuden tavoittelu kiteytyy palvelujen tuottamisessa kahteen lähestymistapaan. Näistä ensimmäinen liittyy pyrkimykseen

kehittää asiakkaan näkökulmasta paikasta ja ajasta riippumattomia ”alueneutraaleja” palveluja. Toisena, eräällä tapaa edelliselle vastakkaisena mutta sitä monelta osin täydentävänä lähestymistapana esiin nousevat paikallisiin olosuhteisiin sovelletut palveluratkaisut.

Alueneutraalien palvelujen kehittämisessä keskeisessä roolissa ovat sähköiset palvelut ja -asiointi. Näitä on hyödynnetty ja kehitetty useissa kunnissa ja kuntayhtymissä jo aiemmin, mutta uusissa rakenteissa käyttö on laajentunut koko maakuntaan sekä myös uusiin palveluihin ja palvelualueille.

Meillä on perhehoitajilla käytössä kuvapuhelimia ja sitä ratkaisua ollaan sitten pikkuhiljaa laajentamassa muihinkin palveluihin. Että esimerkiksi korihoidon palveluihin niin, että asiakas saa yhteyden koska tahansa kuvapuhelimen välityksellä työntekijään tai sitten niin päin, että on tietty sovitut ajat esimerkiksi vaikka lääkäreiden oton ajankohdat, jolloinka asiakkaaseen otetaan yhteyttä. (Ss4)

Digitalisaatio ei ole pelkästään ratkaisu maantieteellisen hajanaisuuden ja pitkien välimatkojen haastavaan yhtälöön, vaan se tarjoaa mahdollisuuksia, joiden kautta alueellinen yhdenvertaisuus voidaan viedä uudelle tasolle: verkon välityksellä palvelut tuodaan yhtäläisesti kaikkien saataville paikasta sekä ajasta riippumatta. Laajemmassa mittakaavassa digitalisaatio nähdään myös ainoana vaihtoehtona, jotta laadukkaita ja monipuolisia palveluja kattavasti tarjoavan julkisen palvelujärjestelmän toimintaa voidaan tulevaisuudessa ylläpitää. Maaseudun näkökulmasta tähän liittyy kuitenkin epävarmuuksia, jotka eivät ole yksin sote-järjestelmästä riippuvaisia. Akuuteimpana näistä erityisesti harvaan asutun maaseudun verkkoyhteyksissä olevat katveet, jotka haittaavat ja paikoin jopa estävät sähköisten palvelujen käytön. Omat haasteensa asettavat myös kansalaisten puutteellinen tietotaito ja eritasoiset valmiudet käyttää sähköisiä palveluja. (Hyppönen ym. 2014, 18–20.)

Sähköisten palvelujen ohella alueneutraalisuutta tavoitellaan myös palveluja jalkauttamalla. Jalkautuvat palvelut edustavat eräänlaista ”uusvanhaa” työorientaatiota, jossa irrottaudutaan kiinteistä palvelupisteistä ja viedään palvelut mahdollisimman lähelle asiakkaiden luontaista elinympäristöä.

Sitthä meillä on tietysti sosiaalityö, joka on niinku henkilöstöresursseiltaan keskittynyt Kokkolaan. (...) se on niinku se byrokraattinen keskus on vammaispalvelutoimistolla Rantakadulla, mutta suurimmaks osaks

ne jalkautuu sinne koteihin. Ja se on tarkoituskin, että ei me haluta toimistoja esimerkiksi Kaustiselle tai Kanukseen, mihin asiakas tulee, vaan me halutaan käyvä siellä kotona tekemästä ne kartotukset. Koska silloin se tilanne tulee huomattavasti paremmin kartotettua. (S1)

Jalkautuviin palveluihin sisältyy paitsi alueellisen yhdenvertaisuuden myös palvelujen laadun näkökulmasta monia etuja. Kun työntekijät liikkuvat, asettuvat eri puolilla toiminta-alueita asuvat ihmiset palvelujen saavutettavuuden suhteen yhdenvertaisempaan asemaan. Näin siitäkin huolimatta, että pitkien etäisyyksien takia käyntikerhoja ei voida kaikille taata samassa suhteessa. Toiseksi työskentelyn siirtyminen asiakkaan omaan elinympäristöön ohjaa työntekijöitä luontevasti kohden kokonaisvaltaista työskentelytapaa, jossa ihmisen ja hänen elinympäristönsä välinen yhteys – niin haasteiden kuin mahdollisuuksien osalta – tulee luontevammin huomioon otetuksi (vrt. Rantamäki & Karttilakoski 2017).

Paikallisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin sovellettuja palveluratkaisuja voidaan puolestaan luonnehtia palvelutuotantotason variaatioiksi positiivisesta diskriminaatiosta (vrt. Heinämäki 2014, 68–69; Muuri ym. 2008). Niiden kehittämisessä olennaiseen rooliin asettuvat valmius tarkastella asioita sote-organisaatiota laajemmin, rohkeus ylittää vakiintuneet tehtävä- ja yhteistyöraajat sekä pyrkimys tunnistaa paikalliset yhteistyömahdollisuudet ja synergiaedut (vrt. Heinämäki 2014, 65–69).

Semmoinen asia, jota on viime aikoina paljon pohdittu, on tää hoitotarvikejakelu, joka koskettaa melko laajalla alueen asukkaita. (...) Että se ei oiskaan välttämättä se oma terveyskeskus ja siinä määriteltyjen aikojen pohjalta, vaan että me saatas siinä jonkinlaista muunlaista toimintatapaa. Että toisko posti jo suoraan kotiin ne tuotteet tai sitte, että oisko meillä kaupoissa lokeroita ja se ois posti, joka ne tois. (S5)

Paikallisesti räätälöidyt palveluratkaisut ilmentävät eräällä tapaa suomalaisen hyvinvointivaltion alkuvaiheelle luontaista toimintatapaa, jossa alueellisuus ja paikallisuus olivat vahvasti läsnä (Moisio 2012, 78). Paikallisiin rakenteisiin kiinnittyvät ja olemassa olevia mahdollisuuksia innovatiivisesti hyödyntävät palvelujen tuottamistavat ovat resurssiviisas keino edistää alueellisesti yhdenvertaista saatavuutta. Tämän lisäksi ne parhaassa tapauksessa saattavat turvata myös muiden asukkaiden päivittäiseen arkeen kiinteästi kuuluvien lähipalvelujen säilymisen maaseudulla.

Johtopäätökset

Artikkelissamme tarkastelun kohteena on ollut alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sote-rakenteissa. Kahdessa maakunnallisessa sote-organisaatiossa eri palvelualueiden johtotehtävissä toimivia henkilöitä haastatteleamalla olemme tunnustaneet alueellisen yhdenvertaisuuden periaatteellisia ja käytännön toteuttamiseen liittyviä näkökulmia ja nähin kytkeytyviä kriittisiä tekijöitä (taulukko 1). Tarkastelussamme olemme liikkuneet periaatteellista tasoa edustavan muodollisen sekä käytännön konkretiaa ilmentävän tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välimaastossa.

Maakunnallistuvissa rakenteissa alueellista yhdenvertaisuutta jäsennetään pitkälti kuntarakenteen kautta, vaikka perimmäisenä tavoitteena olisi asiakkaiden yhtäläinen ja asuinpaikasta riippumaton kohtelu myös kuntaa laueammassa merkityksessä. Esimerkiksi luottamus- ja edustuspaikat erilaisissa toimintaa koordinoivissa ja päätöksiä tekevissä toimielimissä jaetaan kuntakohtaisesti, minkä lisäksi osa fyysisistä palvelupisteistä on sijoitettu kuntaperustaisesti. Sen sijaan kokonaisvaltaisen palvelurakenteen ja toimintakäytäntöjen osalta on nähtävissä selkeä pyrkimys irrottautua kunta-ajattelusta ja siirtyä tarkastelemaan asioita maakunnallisessa kontekstissa. Tässä keskeisessä roolissa ovat toimintakäytäntöjen yhdenmukaistaminen sekä ajasta ja paikasta riippumattomat palvelumallit. Näiden rinnalla ratkaisuja pitkien etäisyyksien ja etenkin maaseutualueilta etäännyvien palvelupisteiden asettamiin haasteisiin etsi-

tään myös paikallisiin olosuhteisiin räätälöidyistä toimintamalleista.

Käytännössä alueellista yhdenvertaisuutta tavoitellaan monenlaisten paineiden ristiaallokossa (vrt. Powell & Boyne 2001). Vastakkain ovat niin yksilölliset ja paikalliset tarpeet suhteessa yhdenmukaistamisen ja tehokkuuden pyrkimykseen kuin yksilöllisen vapauden ja yhteiskunnallisen vastuun välinen dilemma. Toisaalta maakunnallisessa kontekstissa tavoiteltavalle alueelliselle yhdenvertaisuudelle asettavat oman haasteensa sisäisesti erilaistuva väestö- ja aluerakenne sekä kuntakeskeisen ja uudenlaisen kuntarajat ylittävän toimintakulttuuriin väliset jännitteet. Rajallisten resurssien kehityksessä ei myöskään voida sivuuttaa sitä, että yhteen asiaan panostaminen on pois jostain muualta: kun yhdenvertaisuutta tavoitellaan yhdestä näkökulmasta, muodostaa se vähintäänkin jonkinlaisen uhan jonkin toisen näkökulman toteutumiselle.

Sote-uudistuksen tulevaisuutta ajatellen olennainen kysymys on, missä määrin laajentuvissa organisaatorakenteissa onnistutaan irtautumaan vanhasta ja luomaan aidosti uutta: maakunnallisessa sekä myös valtakunnallisessa kontekstissa yhtenäistä ja yhdenvertaisesti toimivaa palvelujärjestelmää. Tämä edellyttää, että väestöryhmien terveyttä ja hyvinvointia kuvaavan tilastotiedon rinnalla palvelujen suunnittelun tukena on myös paikkasensitiivistä tietoa, joka rakentaa ymmärrystä olosuhteista, joissa ihmisten palvelutarpeet muodostuvat. Samoin kuin tietoa niistä ihmisten hyvinvointia sekä palvelujen tuottamista tukevis-

Taulukko 1. Lähestymistavat alueelliseen yhdenvertaisuuteen ja näitä haastavat kriittiset tekijät

Taso	Lähestymistavat	Kriittiset tekijät
Periaatteet	Yhdenmukainen kohtelu asuinpaikasta riippumatta Valtakunnalliset saavutettavuutta määrittävät kriteerit (ensihoito) Yksilöllisten valintojen ja yhteiskunnallisen vastuun välinen suhde	Toimintaympäristön moninaisuus Tarpeiden erilaisuus Resurssien rajallisuus Utilitaristisen ajattelun vahvistuminen Yhteiskunnallisen muutoksen ennakointi
Rakenteet ja toimintakäytännöt	Hallinnollisissa päätöksenteko- ja toimielimissä kaikkien kuntien edustus Kuntarajoista irtautuva palvelurakenne Yhtenäiset toimintakäytännöt ja palvelukriteerit	Asukaslukuun suhteutettu päätösvalta väkirikkaammilla kunnilla Paikkaperustaisen tiedontuotannon marginaalinen rooli Uudenlaiseen toimintakulttuuriin siirtyminen
Palvelujen tuottamistavat	Alueneutraalit palvelut Paikallisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin sovelletut palveluratkaisut	Verkkoyhteydet ja digiosaaminen Paikallisesti käytettävissä olevat resurssit ja yhteistyömahdollisuudet

ta mahdollisuuksista, jotka kytkeytyvät paikallisiin erityispiirteisiin ja eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön vahvistumiseen. On hyvin vaikeaa ajatella, että sote-uudistuksen perimmäiset tavoitteet laadukkaista ja yhdenvertaisista palveluista voisivat toteutua ilman ymmärrystä palvelutarpeiden ja -resurssien sekä muun toimintaympäristön keskinäisestä riippuvuussuhteesta tai niistä seurauksista ja heijastevaikutuksista, joita tehdyillä uudistuksilla on paikallisyhteisöjen tasolla.

Haastateltaviemme tavoin näemme, että osana sote-järjestelmän uudistusta on syytä käydä avointa yhteiskunnallista keskustelua koskien sitä, missä puitteissa alueellista yhdenvertaisuutta voidaan tai tulee tavoitella. Pidämme kuitenkin ehdotto-

man tärkeänä, että tämä keskustelu on moniäänistä ja -näkökulmaista sekä eri yhteiskunnallisia toimijoita osallistavaa. Artikkelissamme puheenvuoron ovat saaneet kahden maakunnallisen sote-organisaation eri palvelualueiden johtotehtävissä toimivat viranhaltijat. On hyvin oletettavaa, että heidän näkemyksensä alueellisesta yhdenvertaisuudesta ja sen toteutumisesta poikkeavat siitä, miten maakuntien asukkaat asioita kuvaisivat. Täydellistä ratkaisua alueellisen moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden haastavan yhtälön ratkaisemiseksi tullaan tuskin löytämään (vrt. Kröger 2011). On kuitenkin tärkeää, että jännite tunnistetaan ja sitä tarkastellaan eri näkökulmista osana hyvinvointivaltion kehitystä ja muutosta.

Saapunut 16.3.2020
Hyväksytty 29.1.2021

KIRJALLISUUS

- Alatalo, Marja & Åkerman, Maria (2017) Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Johanna Ruusuvauro & Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372–392.
- Alasutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, Pentti & Sakslin Maija (2007) Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa Juho Saari & Anna Birgitta Yeung (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus – Helsinki University Press, 47–61.
- Aro, Timo (2017) Hyvinvointi- ja terveyserot Suomessa. Bruno Sarlin seminaari 16.11.2017. www.huoltaja-saatio.fi/wp-content/uploads/2017/11/Aro-Hyvinvointi-ja-terveyserot-Suomessa-Bruno-Sarlin-16.11.2017.pdf (luettu 9.1.2020).
- Barca, Fabrizio & McCann, Philip & Rodríguez-Pose, Andrés (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, Vol. 50 (1), 134–152.
- Corbetta, Piergiorgio (2003) Social research: Theory, methods and techniques. London: SAGE.
- Elo, Satu, & Kyngäs, Helvi (2008) The qualitative content analysis process. The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1), 107–115.
- ETENE (2013) Alueellisen yhdenvertaisuuden kysymyksiä. ETENE-julkaisu 43. Helsinki.
- Eronen, Anne & Londén, Pia & Peltosalmi, Juha (2019) Sosiaalibarometri 2019. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Eronen, Anne & Hakkarainen, Tyyne & Londén, Pia & Nykyri, Päivi & Peltosalmi, Juha & Särkelä, Riitta (2013) Sosiaalibarometri 2013. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Evers, Adalbert (2010) Civicness, civility and their meanings for social services. Teoksessa Taco Brandsen, Paul Dekker & Adalbert Evers (toim.) Civicness in the Governance and Delivery of Social Services. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 41–66.
- Farmer, Jane & Nimegeer, Amy & Farrington, John H. & Rodger, Gaener (2012) Rural Citizens' Rights to Accessible Health Services: An Exploration. *Sociologia Ruralis*, 52 (1), 134–144.
- Heikkilä, Lydia (2016) Welfare services in enhancing good life for the Sámi: A reflection on conducting ethically responsible research and developing an improved sense of culture. *International Social Work* 59 (5), 653–665.
- Heinämäki, Liisa (2014) Palvelut muutoksessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen muutos laajemmille palvelujen järjestämialueille siirryttäessä. Työpaperi 2/2014. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Herne, Kaisa (2018) Oikeudenmukaisuus filosofisena käsitteenä. Teoksessa Matti Häyry & Tuija Takala & Johanna Ahola-Launonen (toim.) Oikeudenmukai-

- suuden ongelma. Helsinki: Gaudeamus, 197–207.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001) Tutkimus-
haastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö.
Helsinki: Yliopistopaino.
- Hyyppönen, Hannele & Hyry, Jaakko & Valta, Kati &
Ahlgren, Saija (2014) Sosiaali- ja terveydenhuollon
sähköinen asiointi. Kansalaisten kokemukset ja ke-
hittämistarpeet. Raportti 33/2014. Helsinki: Ter-
veyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Hämeenaho, Pilvi (2014) Hyvinvoinnin verkostot maa-
seudulla asuvien äitien arjessa: Etnologinen tutki-
mus palvelujen käytöstä ja hyvän arjen rakentumi-
sesta. Tutkimuksia 129. Helsinki: Terveyden ja hy-
vinvoinnin laitos.
- Häyry, Matti (2018) Sopimuksellinen oikeudenmukai-
suus ja sen vaihtoehdot. Teoksessa Matti Häyry &
Tuija Takala & Johanna Ahola-Launonen (toim.)
Oikeudenmukaisuuden ongelma. Helsinki: Gau-
deamus, 208–221.
- Ilmarinen, Katja & Aalto, Anna-Mari & Muuri, Anu
(2016) Sosiaalipalvelut väestön ja asiakkaiden arvi-
oimana. Tutkimuksesta tiiviisti 10/2016. Helsinki:
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jones, Rhys & Moisio, Sami & Weckroth, Mikko &
Woods, Woods & Luukkonen, Juhon & Meyer,
Frank & Miggelbrink, Judith (2019) Re-concep-
tualising Territorial Cohesion Through the Prism
of Spatial Justice: Critical Perspectives on Academic
and Policy Discourses. In Thilo Lang & Franziska
Görmär (eds.) Regional and Local Development in
Times of Polarisation. New Geographies of Europe.
Singapore: Palgrave Macmillan, 97–119.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivalti-
on rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot.
Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina.
Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kaikkonen, Risto & Murto, Jukka & Pentala, Oona &
Koskela, Timo & Virtala, Esa & Härkänen, Tommi
& Koskeniemi, Timo & Ahonen, Jukka & Vartiain-
nen, Erkki & Koskinen, Seppo (2014) Hyvinvoin-
nin erot suurissa kaupungeissa 2013 – ATH-tut-
kimuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2014.
Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kainulainen, Sakari & Rintala, Taina Rintala & Heik-
kilä, Matti (2001) Hyvinvoinnin alueellinen erilai-
stuminen 1990-luvun Suomessa. Tutkimuksia 114.
Helsinki: Stakes.
- Kainulainen, Sakari & Paananen, Reija & Surakka, An-
ne (2016) Maakunnan ihmisten elämänlaatu so-
te-palveluiden tavoitteeksi. Teoksessa Jorma Nieme-
lä (toim.) Sote sosiaalisen kestävyuden vahvistajana.
Diak puheenvuoro 2. Helsinki: Diakonia-ammatt-
korkeakoulu, 97–113.
- Karvonen, Sakari (2019) Koetun hyvinvoinnin erot
maakuntien välillä. Teoksessa Laura Kestilä & Sa-
kari Karvonen (toim.) Suomalaisen hyvinvoin-
ti 2018, 172–185. Helsinki: Terveyden- ja hyvin-
voinnin laitos.
- Karvonen, Sakari & Rintala, Taina (2007) Maaseutu-
kuntien sisäiset hyvinvointierot. Yhteiskuntapoli-
tiikka 72 (4), 410–417.
- Kauhanen, Antti & Kotiranta, Annu & Kulvik, Mart-
ti & Lassila, Jukka & Maijanen, Sirpa & Tähtinen,
Marja & Valkonen, Tarmo (2016) Sote – enemmän,
paremmin ja halvemmalla? Valtioneuvoston selvi-
tys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15 (2016).
Helsinki.
- Kivelä, Päivi (2014) Syrjässä syrjäytyneet: Pelon sosiaali-
politiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet
maaseudulla. Helsinki: Sininauhaliitto.
- Kröger, Teppo (2011) Retuning the Nordic welfare mu-
nicipality. Central regulation of social care under
change in Finland. International Journal of Socio-
logy and Social Policy, 31 (3/4), 148–159.
- Lavapuro, Juha & Ojanen, Tuomas & Rautiainen, Pauli
& Valtonen, Virve (2016) Sivistykselliset ja sosiaa-
liset perusoikeudet syrjäkunnissa. Tutkimusjulkai-
se-sarjan julkaisu nro 97. Helsinki: Kunnallisan
kehittämisykeskus.
- Maanmittauslaitos & Ek, Kylli (2016) Hallintorajat,
teemakartoille, ei merialueita 2016. Avoin aineis-
to. Saatavilla: <https://etsin.fairdata.fi/dataset/bdce-2f1b-6a66-4793-a652-9725dc491962> (päivitetty
10.2.2016)
- Manderbacka, Kristiina & Satokangas, Markku & Kar-
vonen, Sakari (2019) Terveyspalvelujen oikeuden-
mukaisuus edellyttää paikkatietoista politiikkaa.
Suomen sosiaalinen tila 1/2019. Tutkimuksesta ti-
viisti 25. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Manssila, Sonja & Mattsson, Lotta (toim.) 2019. Maa-
kunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Koke-
muksia valmistelutyöstä, oppeja ja johtopäätöksiä.
Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. Hel-
sinki.
- Moisio, Sami (2012) Valtio, alue politiikka – Suomen
tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta ny-
kypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Murto, Jukka & Kaikkonen, Risto & Pentala, Oona &
Koskela, Timo & Virtala, Esa & Härkänen, Tommi
& Koskeniemi, Timo & Ahonen, Jukka & Vartiain-
nen, Erkki & Koskinen, Seppo (2017) Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja
palvelututkimus ATH:n perustulokset 2010–2017.
Verkkojulkaisu. www.thl.fi/ath.
- Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina & Vuorenkos-
ki, Lauri & Keskimäki, Ilmo (2008) Yhdeksän tee-
siä sosiaali- ja terveyspalveluiden oikeudenmukai-
suudesta. Yhteiskuntapolitiikka 73 (4), 446–451.
- Mäntysaari, Mikko (2016) Hyvinvointiliberalismi ja
uusliberalismi sosiaalityön toimintaympäristöinä.
Teoksessa Marita Törrönen & Kaija Hänninen &
Päivi Jouttimäki & Tiina Lehto-Lunden & Petra
Salovaara & Minna Veistilä (toim.) Vastavuoroinen
sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus, 75–86.
- PerL 731/1999. Suomen perustuslaki.
PeVL 26/2017 vp Perustuslakivaliokunta.
- Pohjola, Anneli (2017) Sote-uudistus muuttuvan yhe-
teiskuntapolitiikan puristuksessa. Janus 25 (2),
171–175.
- Powell, Martin & Boyne, George (2001) The spatial
strategy of Equality and the spatial division of wel-
fare. Social Policy and Administration 35 (2), 181–
194.
- Rantamäki, Niina & Kattilakoski, Mari (2017) Local

- Welfare Systems in Rural Finland as a Representation of Sustainable Development. In Aila-Leena Matthies & Kati Närhi (eds.) *The Ecosocial Transition of Societies: The Contribution of Social Work and Social Policy*. London: Routledge, 174–189.
- Rawls, John (1999) *A theory of justice* (Revised edition of *Theory of Justice* pub. 1971). Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rissanen, Pekka (toim.) (2019) *Sosiaali- ja terveyspalvelut Suomessa: asiantuntija-arvio, syksy 2018. Päätösten tueksi 2/2019*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saarisalmi, Perttu & Karvonen, Sakari & Kauppinen, Timo M. & Koskela, Timo & Murto, Jukka & Kaikkonen, Risto (2017) *Kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisten terveys- ja hyvinvointierojen vaihtelu maan eri osissa. Yhteiskuntapolitiikka 82 (2), 188–199*.
- Sipilä, Jorma & Anttonen, Anneli (2016) *Universalismi ja sen vaihtoehdot*. Teoksessa Marita Törrönen & Kaija Hänninen & Päivi Jouttimäki & Tiina Lehto-Lunden & Petra Salovaara & Minna Veistilä (toim.) *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Helsinki: Gaudeamus, 57–74.
- Suomen ympäristökeskus (2013) *Kaupunki-maaseutu-luokitus (YKR)*. Avoin aineisto. Saatavilla: <http://metatieto.ymparisto.fi:8080/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid=%7BBDD349C3-3656-4B3C-A590-77901C058DA2%7D> (päivitetty 12.11.2013)
- STM (2017) *Ohje ensihoitopalvelun palvelutasopäätöksen laatimiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:14.
- Tedre, Silva & Pulkkinen, Anneli (2010) *Vanhuksen paikka maaseudulla – vanhustyöjohtajien näkemyksiä*. Maaseudun Uusi Aika 1/2010, 5–16.
- Teperi, Juha & Vuorenkoski, Lauri & Manderbacka, Kristiina & Olilla, Eeva & Keskimäki, Ilmo & Stakes (toim.) (2006) *Hyvinvointivaltion rajat. Riittävät palvelut kaikille. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Stakes
- Therborn, Göran (2014) *Eriarvoisuus tappaa*. Tampere: Vastapaino.
- THL (2018) *Yhdenvertaisuuden käsitteet*. Versio 1.0.
- Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa (2011) *Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Parassuodistuksesta*. Raportti 56/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

ENGLISH SUMMARY

Niina Rantamäki & Mari Kattilakoski & Maija Halonen: Spatial equality in the context of provincial social and health care structures (Alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa)

The welfare state can be considered one of the most significant equality projects of Finnish society. However, its original aim of ensuring equal and universal access to public welfare services, irrespective of social status or domicile, is now being threatened by a shortage of resources. Rural residents in particular are increasingly concerned about their security of access to adequate social care. Recent reforms have sought to address the resource problem by moving towards a provincial organization of services. In this article, we examine how spatial equality is manifested in regional social and health care organizations in two provinces. Based on 12 expert interviews carried out in two different organizations, spatial equality is defined as securing

access to the same treatment regardless of where people are domiciled. This includes operational structures that take into account the regional dimension, the provision of services based on a uniform set of criteria, and different ways of providing services that overcome the challenges posed by regional diversity.

Based on the results, spatial equality is pursued under various cross-pressures – including the pressure to harmonize services and still provide them in a manner appropriate to each area. To support spatial equality, organizations should be able to create and act according to a system that is grounded in place-sensitive information. In line with the calls made in our interview material, we call for explicit public debate on how far the objectives of spatial equality should be pursued.

Keywords: spatial equality, social and health care reform, rural areas.

KIRJOITTAJAT

Rantamäki, Niina, YTM, Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius (niina.rantamaki[at]chydenius.fi)

Kattilakoski, Mari, YTL, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto (mari.kattilakoski[at]uef.fi)

Halonen, Maija, FT, Itä-Suomen yliopisto, Historia- ja maantieteiden laitos (maiha.halonen[at]uef.fi)