

SOSIAALIHUOLLON VALVONTAA KOSKEVAT INTRESSIT  
SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAIN VÄLIRAPORTIN  
(STM Raportteja ja muistioita 2013:15) LAUSUNTOVAIHEESSA

Heli Kaartinen ja Rita Turunen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Syksy 2014

## TIIVISTELMÄ

SOSIAALIHUOLLON VALVONTAA KOSKEVAT INTRESSIT SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAIN VÄLIRAPORTIN (STM Raportteja ja muistioita 2013:15) LAUSUNTOVAIHEESSA

Heli Kaartinen ja Rita Turunen

Sosiaalityö

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Marjo Kuronen

Syksy 2014

143 sivua, 4 liitettä

---

Tämä kvalitatiivinen pro gradu -tutkielma on tapaustutkimus sosiaalihuollon valvontaa kohtaan kohdistuvista intresseistä ajanjaksona, jolloin sosiaalihuollon valvonnan lainsäädäntöä uudistetaan. Vuodesta 2010 alkaen on Suomessa valmisteltu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Vastausta tutkimuskysymykseen, *Millaisia intressejä eri tahoilla on sosiaalihuollon valvontaa kohtaa?*, on etsitty sote-järjestämislain väliraporttiin, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:15, annetuista lausunnoista.

Tutkimusaineisto koostuu 15 eri lausunnonantajan lausunnosta. Analysoitaviksi tahoiksi määrittyivät valtion valvontaviranomaiset, kuntatahon toimijat, sosiaali- ja terveysalan järjestötahon toimijat, työntekijäjärjestötahon toimijat ja työnantajajärjestötahon toimijat. Aineiston analyysimenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä ja teoriasidonnaista sisällönanalyysia.

Tutkielman viitekehiksenä on intressi. Käytämme tutkielmassa Tuorin (1993) teoreettista mallia, jonka mukaan intressi muodostuu toimijan arvoista, tarpeista ja haluista sekä tavoitteista ja toiminnasta. Intressi tarkoittaa erityistä suhdetta toimijan ja tietyn kohteen tai kohdealueen välillä. Tutkielmassa on vahvana näkemys intressien kontekstisidonnaisuudesta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla on intressi oman asemansa säilyttämiseen sekä intressi sosiaalihuollon valvontajärjestelmän selkeyttä, suunnitelmallisuutta ja systemaattisuutta kohtaan. Lapin, Pohjois-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston keskeisin intressi on oman aseman säilyttäminen. Vaikka intressi on sama, on toimijoiden intressien muodostumisen osatekijät yksilölliset. Suomen Kuntaliitto ry:llä on intressi vaikuttaa kuntien aseman säilyttämisen puolesta. Sosiaalihuollon valvontaa kohtaan Kuntaliiton intressi on kuntalaisten oikeuksia korostava. Vastajakuntien (Virrat, Rovaniemi ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote) intressit poikkeavat jonkin verran toisistaan, mutta yhteistä niille on intressi säilyttää mahdollisuus kuntalaisten edun toteutumisen valvomiselle. Vammaisfoorumi ry asettaa viimesijaisen vastuun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta valvontajärjestelmälle. Järjestö ajaa jäsenistönsä etuja vaatimalla valvonnalle vahvaa toimivaltaa. Kehitysvammaliitto ry:n intressit olivat yhteneväisiä Vammaisfoorumin kanssa. Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö ry Akavan intressi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen vastuutahon resursseihin – vain taloudeltaan ja väestöpohjaltaan riittävän laaja taho kykenee kantamaan muun muassa valvontavastuunsa. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:n intressinä on vaikuttaa lainsäädäntöön niin, että sote-järjestelmä on tulevaisuudessa hyvä ja toimiva, jolloin valvontakin on helpompi toteuttaa. Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK:llä on intressi ajaa sosiaalihuollon laadunvalvontaa palveluntuottajien tehtäväksi, koska tällöin palveluntuottajien merkityksellinen asema ja yritysten kasvupotentiaali lisääntyisi. Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry:n ja Sosiaalialan työnantajat ry:n lausunnoista ei ollut löydettävissä intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan.

**Avainsanat:** sosiaalihuolto, valvonta, intressi, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

## Sisällys

1.	JOHDANTO.....	1
2.	SOSIAALIHUOLLON LAINSÄÄDÄNTÖ.....	4
2.1.	Sosiaalihuollon lainsäädäntö ja sen suhde sosiaalsiin oikeuksiin.....	4
2.2.	Katsaus sosiaalihuollon murrokseen ja sote-järjestämislain vaiheisiin.....	6
2.3.	Tutkielman sijoittuminen sote-järjestämislain väliraportin (STM Raportteja ja muistioita 2013:15) vaiheeseen.....	9
3.	SOSIAALIHUOLLON VALVONTA.....	11
3.1.	Valvonnan käsite.....	11
3.2.	Sosiaalihuollon valvonnan kuvausta.....	13
3.3.	Sosiaalihuollon valvonnan toimintamuodot.....	15
3.4.	Valvonnan toimijat.....	16
3.4.1.	Sosiaalihuollon valvontaviranomaiset – Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot.....	16
3.4.2.	Kunta valvoo.....	18
3.4.3.	Yksityisen sosiaalihuollon valvonta.....	20
3.4.4.	Ylimpien lainvalvojien suorittama laillisuusvalvonta.....	21
4.	INTRESSIT TUTKIMUSKOHTEENA.....	22
4.1.	Intressin käsitteestä.....	22
4.1.1.	Tuorin teoreettinen malli intressistä.....	23
4.1.2.	Intressin muodostumisen tarkastelua.....	24
4.2.	Kritiikki intressi-tutkimusta kohtaan.....	26
4.3.	Intressit suomalaisten sosiaalipoliittisten ilmiöiden taustalla.....	27
5.	SOSIAALIHUOLLON VALVONNAN HISTORIAN TARKASTELUA INTRESSINÄKÖKULMASTA.....	30
5.1.	Vaivahoidontarkastaja valvomaan kunnan vastuulla olevaa vaivashoitoa (1800 - luvun puoliväli – 1900 -alkuvuosikymmenet).....	31
5.2.	Paikallisen sosiaalihuollon kausi (1945–1970).....	32
5.3.	Valtiollisesti johdetun hyvinvointipalvelujen rakentamisen ja vahvan valvonnan kausi (1970–1993).....	34

5.4. Informaatio-ohjauksen ja sosiaalihuollon valvonnan ”lieventämisen” kausi (1993–2003).....	36
5.5. Siirtyminen ohjelmajohtamiseen ja hallitusohjelmakeskeisyyteen sekä uusien sosiaalihuollon valvontaviranomaisorganisaatioiden synty (2004–).....	40
5.5.1. Matkalla kohti omavalvonnan korostamista (2004–).....	42
6. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	47
6.1. Tutkimustehtävä .....	47
6.2. Tutkimusmenetelmän valinta .....	48
6.3. Tutkimusaineisto .....	51
6.4. Sisällönanalyysi.....	55
6.6. Tutkimuksen eettiset kysymykset.....	58
7. ERI TAHOJEN INTRESSIT SOSIAALIHUOLLON VALVONTAA KOHTAAN .	61
7.1. Valtion valvontaviranomaisten intressit.....	61
7.1.1. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta virasto Valvira .....	61
7.1.2. Aluehallintovirastot .....	65
7.2. Kuntatahon intressit.....	75
7.2.1. Suomen Kuntaliitto ry .....	76
7.2.2. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote.....	78
7.2.3. Virrat.....	80
7.2.4. Rovaniemi.....	83
7.3. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen intressit .....	85
7.3.1. Vammaisfoorumi ry.....	86
7.3.2. Kehitysvammaliitto ry .....	91
7.4. Työntekijäjärjestöjen intressit .....	93
7.4.1. Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö ry Akava.....	94
7.4.2. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry .....	97
7.4.3. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry .....	100
7.5. Työnantajajärjestöjen intressit.....	103
7.5.1. Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK.....	103
7.5.2. Sosiaalialan Työnantajat ry .....	106
8. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	109
9. POHDINTA.....	118
LÄHTEET .....	123
LIITE 1 .....	132

LIITE 2 .....	135
LIITE 3 .....	140
LIITE 4 .....	144

# 1. JOHDANTO

Sosiaalihuollon valvonnan lainsäädännöllisen perustan uudistaminen on paraikaa työn alla. Vuodesta 2010 alkaen sosiaali- ja terveysministeriön asettamat työryhmät ovat valmistelleet sote-uudistuksen eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta eli ns. sote-järjestämislakia. Yhteinen poliittinen ratkaisu sote-järjestämislain keskeisistä pykälistä ja jatkotoimenpiteistä löydettiin kesäkuun 2014 lopussa. Näillä näkymin sote-järjestämislakia koskeva hallituksen esitys viedään eduskuntaan syksyn aikana ja sote-järjestämislain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alusta. (STM 2014a.) Sosiaalihuollon valvonnan määrittely tulee suunnitelmien mukaan tällöin löytymään tästä sote- järjestämislaista, eikä enää nykyisen menettelyn mukaisesti sosiaalihuoltolain (710/1982) sisällöistä. Tutkielmassamme olemme kiinnostuneita eri tahojen intresseistä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, ajanjaksona jolloin sosiaalihuollon valvonnan lainsäädäntöä uudistetaan.

Haapakoski tiivistää omassa vanhuspolitiikan intressikamppailuja käsittelevässä pro gradu -tutkielmassaan, että mikään vanhuspolitiikan lainsäädäntö ei olisi ollut mahdollista ilman aktiivisia toimijoita, jotka ajoivat uudistuksia läpi kukin omista intresseistään käsin. Intressin käsiteellä hän viittaa etuun, hyötyyn tai tarpeeseen ja hänen mukaansa nämä kaikki ovat muutosta tai kehitystä liikkeellepanevia voimia. (Haapakoski 2013, 13.) Tutkielmassamme käytämme Tuorin (1993, 14) teoreettista mallia intresseistä, jonka mukaan intressien tulkinnassa toimijan arvojen, halujen ja tarpeiden sekä tavoitteiden ja toiminnan tarkasteleminen on keskeistä. Intressi muodostuu edellä mainituista osatekijöistä ja tarkoittaa erityistä suhdetta toimijan ja tietyn kohteen tai kohdealueen välillä.

Sosiaalihuollon valvonta on kiinnostava ja ajankohtainen aihe. Sosiaalihuollon valvontaa on käsitelty viime aikoina aktiivisesti mediassa tulevan lainsäädännön uudistuksen lisäksi siihen liittyvien haasteiden, kuten lastensuojelun valvontaan liittyvien puutteiden ja jatkuvasti lisääntyvien kanteluiden tuottaman työmäärään, vuoksi. Sosiaalihuollon

valvonnan haasteet kasvavat koko ajan, muun muassa yksityisen palvelutuotannon lisääntymisen vuoksi. Lisäksi pirstaleinen ja kirjava valvontarakenne vaikeuttaa valvonnan toteuttamista. (STM 2011, 11–12.) Valvontaa pidetään tarpeellisena ja ymmärryksemme mukaan yleinen mielipide on, että sitä tulisi kehittää.

Tutkimuksemme tarkoituksena on selvittää sisällönanalyysin keinoin, *Millaisia intressejä eri tahoilla on sosiaalihuollon valvontaa kohtaan?* Etsimme vastausta tutkimuskysymykseen sote-järjestämislain lainsäädännön valmistelun Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän väliraportin (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:15) lausunnoista. Suomessa pidetään sidosryhmien kuulemista tärkeänä osana säädösvalmistelua. Sidosryhminä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja yksityiset kansalaiset. Sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista osana säädösvalmistelua kutsutaan kuulemiseksi. Kuulemisen tavoitteena on demokratian, lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen. (OM 2010, 11, 23.)

Säädösvalmistelun kuulemismenettely tarjoaa tutkielmалlemme mielenkiintoisen areenan. Eri sidosryhmiltä saadut lausunnot takaavat rikkaan ja moniäänisen aineiston. Tutkielmamme sijoittuu tapaustutkimuksena rajattuun aikaan ja tilanteeseen. Tutkielmassa on vahvana näkemys siitä, että ilmiön (intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaa) merkitykset ovat välittömimmillään siinä ympäristössä, jossa ilmiö tapahtuu eli tutkielmassamme lainsäädännön kuulemiskäytäntöihin liittyvässä prosessissa. (Koppa Jyväskylän yliopisto 2014.) Intressien kontekstisidonnaisuuden vuoksi niiden tulkinassa tulee ymmärtää intressien kohteena olevan sosiaalihuollon valvonnan ajankuvaa sekä tutkimusajankohtaan liittyen että suhteessa väliraportin sisältöön.

Johdannon lopuksi haluamme tuoda esiin, miksi tutkimuksemme on tärkeä sosiaalityön tieteenalalle. Katsomme tutkielmassamme paljon hallintotieteiden ja sosiaalipolitiikan suuntaan, mutta tarkastelemme asioita sosiaalityöntekijöinä ja sosiaalityön, asiakkaiden perusoikeuksia turvaavan, tehtävän maaperällä. Mielestämme sosiaalityöntekijöiden tulee tuntea hyvin sosiaalihuollon lainsäädäntö ja tunnistaa asemansa sosiaalihuollon valvonnan kentällä. Myös Kananoja, Marjamäki ja Lähteinen (2011) korostavat, että sosiaalityöntekijöiden on hallittava sosiaalihuollon lainsäädäntö hyvin. Lisäksi

sosiaalityöntekijöiden on ymmärrettävä perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tärkeä merkitys sosiaalityössä. Heidän tulee osata käyttää näitä työkaluinaan täysimääräisesti hyväksi pyrkiessään turvaamaan asiakkaiden oikeuksien toteutumista ja edistäessään paikallistasolla sosiaalihuollolle asetettuja yhteisiä päämääriä. (Kananaja ym. 2011, 53–54.) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaisussa Päätösten tueksi (2010) kuvataan sosiaali- ja terveydenhuollossa esiintyvää huolestuttavaa tilannetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön heikko tuntemus ja puutteet hyvän hallinnon noudattamisessa aiheuttavat kunnissa vuosittain kymmeniä tuhansia erimielisyyksiä asiakkaan ja kunnan välillä. Tämä heikentää kuntalaisten luottamusta viranomaisiin, vähentää palveluiden kykyä tuottaa hyvinvointia ja lisää avuntarvitsijoiden hätää kirjoittaa Pajukoski. (Pajukoski 2010.) Sosiaalityöntekijöinä emme voi olla osa syy tällaiseen kehitykseen. Sosiaalityöntekijöiden on tunnettava toimialueensa lainsäädäntö hyvin, toimittava hyvän hallinnonmenettelyn mukaisesti sekä osattava ohjata asiakkaita heidän oikeusturvaansa liittyvissä kysymyksissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen huoli olkoonkin yksi peruste siihen miksi mielestämme sosiaalityöntekijöiden on tärkeää tuntea työ sosiaalialalla myös sosiaalihuollon valvonnan näkökulmasta. Mutta valvonnan huomioiminen ei kuitenkaan vielä riitä. Tutkielmallamme haluamme nostaa esiin intressien merkityksen sosiaalihuollon valvonnassa, koska uskomme tämän lisäävän ymmärrystä sosiaalihuollon valvonnan tärkeydestä.



## 2. SOSIAALIHUOLLON LAINSÄÄDÄNTÖ

### 2.1. Sosiaalihuollon lainsäädäntö ja sen suhde sosiaalisiin oikeuksiin

Suomalaisessa hyvinvointipoliittisessa mallissa ihmisten toimeentulosta, hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen kuuluu julkisen vallan ydintehtäviin. Suomessa tehtävän hoitaminen voidaan ajatella edellyttävän kattavaa sosiaaliturvajärjestelmää sekä laajaa sosiaali- ja terveystalvvelujen valikoimaa. Sosiaaliturvan kokonaisuutta määritellään ryhmittelemällä se sosiaalivakuutukseen, sosiaalihuoltoon, sosiaalipalveluihin ja sosiaaliavustuksiin. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 1§:n mukaan ”sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä”. Voidaan sanoa, että sosiaalihuolto on lainsäädännössä kunnille säädettyjen toimintojen kokonaisuus, johon kuuluvat koko väestön yleiset sosiaalipalvelut, eräiden väestöryhmien erityispalvelut ja sosiaalihuollon toimeentuloturva. (Kempainen, 2001, 9-10; STM 2006, 4; Tuori & Kotkas 2008, 23.) Sosiaalihuollon yleislaki on ennen kaikkea sosiaalihuoltolaki (710/1982), mutta sen rinnalla toimivaksi yleislaiksi esimerkiksi Tuori ja Kotkas (2008, 23) esittävät sosiaalihuollon asiakaslain, Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

Sosiaalihuollon erityispiirteitä sosiaaliturvajärjestelmässä ovat yksilöllinen tarveharkinta ja viimesijaisuus muihin sosiaaliturvan etuuksiin verrattuna. Lisäksi sosiaalihuollolle tunnusomainen piirre on se, että erityistapauksissa on mahdollisuus yksilön tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin, kuten lastensuojelussa kiireelliseen sijoitukseen ja huostaanottoon. Huomioitavaa on käytännön valvonnan osalta juuri se, että sosiaalihuollon järjestäminen ja toimeenpano perustuu tapauskohtaiseen ja yksilölliseen tarvearviointiin. Sosiaalihuollon perustana on kansalaisten oikeus sosiaaliturvaan. Suomen perustuslain (731/1999) 19.1§:n mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Suomessa voimassa oleva sosiaalihuollon lainsäädäntö ei kuitenkaan ohjaa yksityiskohtaisesti sosiaalihuollon palveluiden laatua, järjestämistä tai sisältöä. Tämän vuoksi

perusoikeuksilla ja perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla voidaan katsoa olevan merkittävä vaikutus sosiaalihuollon eri osa-alueilla kuten esimerkiksi sosiaalityössä ja sosiaalihuoltoa koskevassa valvonnassa. (Akaan-Penttilä 2012, 8; Tuori & Kotkas 2008, 22.)

Van Aerschot (2003, 619) kirjoittaessaan oikeusturvasta sosiaalihuollossa muistuttaa, että sosiaalihuollon asiakkaisiin sovellettavaa lainsäädäntöä tarkasteltaessa on oikeuksien toteutumista arvioitaessa otetta huomioon myös perusoikeuksiin ja hallintomenettelyyn liittyvät säännökset. Tuorin ja Kotkaksen (2008, 180–181) mukaan sosiaalisten oikeuksien pohjana ovat ihmisoikeussopimuksen määrittelemät sosiaaliset ihmisoikeudet, kansallisessa perustuslaissa vahvistetut sosiaaliset perusoikeudet ja tavalliseen lainsäädäntöön, tässä tutkimuksessa sosiaalihuollon lainsäädäntöön, pohjaavat sosiaaliset oikeudet. Laajemmin oikeuksista puhuttaessa puhutaan ns. TSS-oikeuksista eli taloudellisista, sosiaalista ja sivistyksellisistä oikeuksista.

Husso (2010) korostaa, että erityisesti laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) on tärkeä asiakkaan asemaa sääntelevä laki, jonka tarkoitus on edistää asiakaslähtöisyyttä, asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja asiakkaan oikeutta hyvään hallintoon (Tuori & Kotkas 2008, 23, Husso 2010, 36 mukaan). Sosiaalisten oikeuksien korotus näkyy laissa, jossa asiakkaan asema kytketään tiiviisti perusoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen (Van Aerschot 2003, 628). Tämän tutkielman mielenkiinnon kohteena olevalle valvonnalle, sosiaalihuollon asiakaslaille on tärkeä asema. Sosiaalihuollon asiakaslain säännökset ovat tarkkoja, eivätkä siten juurikaan jätä tulkinnan mahdollisuuksia kuntien järjestämisvastuuta arvioitaessa, siksi sosiaalihuollon asiakaslaki on merkittävää sosiaalihuollon valvonnalle (Tuori & Kotkas 2008, 23). Muutoin sosiaalihuoltoa koskevat säädökset ovat pääsääntöisesti väljää puitelainsäädäntöä. Päätöksiä tekevän viranomaisen ja ennen kaikkea valvonnan näkökulmasta tämä on ongelmallista esimerkiksi yhdenvertaisuuden tai yksilön oikeuksien toteuttamisessa. Sosiaalihuollossa väljä sääntely nähdään kuitenkin tarpeellisena, koska se antaa viranomaisille mahdollisuuden ottaa huomioon sosiaalihuollon asiakkaan yksilöllisyyden niin hänen olosuhteidensa kuin tarpeidensakin osalta. (Merikoski 1968, 218 ja Mäenpää 1992, 147, Husson 2010, 105. mukaan.)

Katsaus sosiaalihuollon lainsäädännölliseen kenttään kertoo, että sosiaalihuollon järjestämistä säätelevät monet erityislait ja sosiaalihuoltolaki (710/1982). Sosiaalihuoltoa sääntelevänä yleislakina sosiaalihuoltolaki (710/1982) sisältää kahdentyyppisiä säännöksiä: niin sanottuja yleissäännöksiä sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuudesta ja hallinnosta sekä menettelystä sosiaalihuollon toteuttamisessa ja valvonnassa sekä aineellisia säännöksiä yleisistä sosiaalipalveluista. Sosiaalipalvelujen kokonaisuus on sosiaalihuoltolain (710/1982) 17§:ssä 1 momentissa, jossa kunnalle on asetettu velvollisuus huolehtia eräistä sosiaalipalveluista. Näitä ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä vammaisten henkilöiden työllisyyttä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta. Osalla sosiaalipalveluista on omat erityislakinsa, kuten muun muassa lastensuojelulaki (417/2007), päihdehuoltolaki (41/1986) ja laki vammaisuuden perusteella järjestävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987). (Tuori & Kotkas 2008, 23–24.) Erityislakeja on myös muun perusteisia, kuin suoraan palveluun sitoutuvia esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992), laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) ja laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). (Husso 2010, 36.)

## **2.2. Katsaus sosiaalihuollon murrokseen ja sote-järjestämislain vaiheisiin**

Sosiaalihuollon voi sanoa olevan murroksen tilassa. Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita että lainsäädäntöä uudistetaan parasta aikaa. Sosiaalihuollon järjestelmät ja lainsäädäntö ovat Suomessa muotoutuneet vähitellen kuntajärjestelmän pohjalle. Tämä järjestys on Väärälän mukaan nyt monin tavoin järjestyksen kourissa. (Väärälä 2010, 555.) Sosiaali- ja terveysministeriö perustelee, miksei Suomessa enää voida jatkaa nykyisellä sosiaali- ja terveydenhuollon mallilla, seuraavilla argumenteilla:

*Kunnat ovat hallintorakenne, joka on aikanaan perustettu tiettyjä tehtäviä varten. Näistä tehtävistä pienten kuntien ja on nyt vaikea suoriutua. Erityisesti perusterveydenhuollon palveluihin pääsy on heikentynyt paikoin huolestuttavasti. Terveyskeskusten on ollut vaikea saada riittävästi varsinkin lääkäri- ja hoitovoimaa. Myös sosiaalityöntekijöiden vaje on monin*

*paikoin ongelma. Samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve kasvaa väestön ikääntyessä. Peruspalvelut ovat heikentyneet ja väestön terveyserot ovat kasvaneet. Palvelujen saatavuus ja laatu vaihtelee kunnittain; tasa-arvo ei toteudu. Palvelujen rahoitusvaikeudet vain kasvavat, kun väestö ikääntyy ja työikäisten määrä vähenee. Kunnat kilpailevat työvoimasta. Kuntatyöntekijät eläköityvät ja uudet nuoret ikäluokat eivät riitä täyttämään työvoimatarvetta. (STM 2014d.)*

Sote-uudistuksen eli palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi tullaan säätämään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki nk. järjestämislaki. Työ käynnistyi, kun sosiaali- ja terveysministeriö asetti 2.9.2010 työryhmän valmistelemaan kyseisen lainsäädännön peruslinjauksia. Työryhmän lisäksi vuosien varrella sote-uudistusta on ollut valmistelemassa parlamentaarinen ohjausryhmä, asiantuntijaryhmiä ja alajaostoja (metropolialueen erityiskysymyksiä selvittävä jaosto, perustuslaillisia kysymyksiä käsittelevä jaosto, sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuu alueiden asemaa ja tehtäviä selvittävä jaosto, hankinnat, kilpailutus ja valtion tuet jaosto, aluehallintovirastojen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittävä työryhmä). (STM 2014c). Lainvalmistelussa on tuotettu viime vuosina seuraavat raportit:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:34
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:7
- Palvelurakenne työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:30
- Selvityshenkilötyöryhmän ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:7
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:15

- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:45

- Petteri Orpon koordinaatioryhmän ehdotukset (2013)

Sote-uudistuksen päällimmäisenä tarkoituksena on turvata Suomalaisten keskeiset hyvinvointipalvelut toteuttamalla perusteellinen sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Tarkoitukseen pyritään seuraavien tavoitteiden kautta: yhdenvertaisten sosiaali- ja terveystalouksien turvaaminen kaikille, väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, painopisteteen siirtäminen ehkäiseviin ja oikea-aikaisiin palveluihin, perustalouksien vahvistaminen, varhaisen puuttumisen turvaaminen ja oikea-aikaisen palveluihin pääsyn takaaminen, henkilöstön osaamisen ja saatavuuden turvaaminen, järjestelmä- ja ammattikeskeisyydestä siirtyminen asiakaskeskeisyyteen, toimivien hoito- ja palveluketjujen varmistaminen, tarpeettomien päällekkäisyyksien poistaminen, hallinnonalojen raja-aitoja purkaminen palvelujen rahoituksen turvaaminen sekä kestävyysvajeen vähentäminen. (STM 2014d.)

Tutkimuksemme ajoittuu ajankohtaan, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.4.2013 valmisteluryhmän jatkamaan lainvalmistelutyötä. Valmisteluryhmän laatima väliraportti sote-järjestämislainista julkaistiin 27.6.2013 ja siinä esitetyistä kannanotoista pyydettiin lausunnot kunnilta, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiltä, eräiltä valtion viranomaisilta ja muilta väliraportissa käsiteltyjen asioiden kanssa toimivilta tahoilta. Väliraportin lausunnot tuli toimittaa ministeriölle 11.10.2013 mennessä. Tähän väliraporttiin annetut lausunnot otettiin huomioon valmisteluryhmän joulukuussa 2013 laatimassa loppuraportissa (STM 2013a). Kyseinen loppuraportti oli muotoiltu hallituksen esityksen muotoon ja se lähetettiin kuntiin lausuntokierrokselle tammikuussa 2014. Lausuntopyyntöön tuli vastata 13.3.2014 mennessä. Maaliskuussa 2014 kehysriihen yhteydessä sote-uudistuksen jatkovalmistelua varten asetettiin parlamentaarinen ohjausryhmä. Parlamentaarinen ohjausryhmä löysi yhteisen ratkaisun sote-järjestämislain jatkotoimenpiteistä ja keskeisimmistä pykälästä kesäkuun 2014 aikana. Järjestämislain luonnos lähetettiin lausuntokierrokselle elokuun 2014 puolivälissä. Näillä näkymin asiaa koskeva hallituksen esitys viedään eduskuntaan syksyn aikana ja sote-järjestämislain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alusta. Suunnitelmien mukaan sote-alueet

käynnistävät toimintansa viimeistään vuoden 2017 alussa. Kuntia tullaan vielä kuulemaan myös lain vahvistamisen jälkeen sote-alueiden muodostamiseen liittyen. (STM 2014a.)

### **2.3. Tutkielman sijoittuminen sote-järjestämislain väliraportin (STM Raportteja ja muistioita 2013:15) vaiheeseen**

Tutkimusasetelmamme kohdentuu sote-järjestämislain väliraporttiin (STM Raportteja ja muistioita 2013:15). Käytämme tutkimusaineistona kyseiseen väliraporttiin annettuja lausuntoja. Tutkielmamme teon käynnistyessä kesällä 2013 silloisen tiedon mukaan, väliraportin oli määrä olla viimeinen raportti ennen lain lopullista loppuraporttia ja lakiehdotusta. Kyseisen väliraportin lausunnot tarjosivat meille otollisen tutkimusasetelman tutkia eri tahojen intressejä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Väliraportissa esitellään sen hetkiset sote-palvelurakenne suunnitelmat.

Sote-järjestämislain valmisteluryhmä valmisteli väliraporttiin (STM Raportteja ja muistioita 2013:15) ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen keskeisistä periaatteista. Ehdotukset pohjautuivat hallituksen vuosien 2014–2017 linjauksiin. Väliraportissa esitetään, että järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista on jatkossa pääosin maakuntien keskuskaupunkien ja vähintään noin 50 000 asukkaan kuntien pohjalle muodostettavilla sote-alueilla sekä joltain osin 20 000-50 000 asukkaan pohjalle muodostettavilla perustason alueilla. Väliraportin mukaan kunnat joissa on alle 20 000 asukasta, saavat sosiaali- ja terveyspalvelut sote-alueiden ja perustason alueiden järjestäminä. Sote-alueen keskuskuntana tulee olemaan aina maakunnan keskustaajama. Väliraportissa esitetään, että alueita muodostettaessa tullaan vielä kuulemaan kuntia ja tullaan huomioimaan tarkoituksenmukainen alueellinen sote-rakenne. Valmisteluryhmän väliraporttiin sisältyy myös selvitys sote-alueiden ja perustason alueiden muodostamisen tarkemmista perusteista ja vaihtoehtoisista ratkaisuista. Valmisteluryhmä on myös laatinut ehdotuksensa niistä palveluista, joita perustason alueella on mahdollista järjestää sekä siitä millä periaatteella kunnat rahoittavat perustason alueiden ja sote-alueiden järjestämät palvelut. Väliraportissa esitetään, että sote-alueet ja perustason alueet tullaan toteuttamaan pääsääntöisesti vastuukuntamallilla ja alueen muut kunnat osallistuvat sote-palveluja koskevaan vaikuttamiseen vastuukunnassa

olevan yhteisen toimielimen kautta. Valmisteluryhmä esittelee väliraportissa esityksensä erityisvastuualueiden tehtävistä ja hallinnon järjestämisestä. Erityisvastuualuiden tehtäväksi esitetään yhdenvertaisuuden turvaamista erityisesti sote-alueiden yhteistyötä vaativissa palveluista, päällekkäisyyksien, kilpailuvarustelun ja palveluvajeiden välttämistä, voimavarojen tarkoituksen mukaista ohjausta sekä tutkimuksen, kehittämisen ja opetuksen alueellista koordinaatiota. (STM 2013b.)

### 3. SOSIAALIHUOLLON VALVONTA

#### 3.1. Valvonnan käsite

Tavallisimmin valvonta määritellään tarkoittavan jonkin asian tai toiminnan valvomista, tarkkailua, seurantaa tai kontrollia. Eräs valvonnan lähikäsite on tarkastus. Meklinin (2002) valvonta käsite voidaankin mieltää monella eri tavalla, mutta ensisijaisesti se on kohdeorganisaation ulkopuolelta tapahtuvaa toiminnan ja tulosten tarkkailua. (Meklin 2002, 148–150.) Valvontatoimintaa voidaan tarkastella valvottavan seikan, kuten laillisuuden tai tarkoituksenmukaisuuden, mukaan. Tarkoituksenmukaisuudessa voidaan sanoa olevan kysymys siitä mikä on mahdollisista ja laillisista menettely- tai ratkaisuvaihtoehdoista toiminnan tavoitteiden kannalta paras. Laillisuudesta taas on kysymys vain siitä onko tietty menettely ja ratkaisu lainmukainen. Huomioitavaa on, ettei tällöin oteta kantaa siihen onko menettely tai ratkaisu jollakin tavoin parempi tai huonompi kuin muut laillisuus vaihtoehdot. (Hiden & Saraviita 1994, 257–258; Meklin 2002, 149.)

Hiden ja Saraviita (1994) tarkastelevat valvontaa määritellen sen juridisesta merkityksestä. Heidän mukaansa valvontaan sisältyy kolme elementtiä:

1. ensimmäiseksi jonkin toiminnan seuraaminen eli havaintojen teko siitä mitä tosiasiallisesti tapahtuu tai todennäköisesti tulee tapahtumaan,
2. toiseksi tarkoitus varmistua siitä tai myötävaikuttaa siihen, että valvonnan kohteena oleva toiminta etenee tietyllä tavalla ja
3. kolmanneksi mahdollisuus joko omin toimenpitein tai muihin viranomaisiin suunnatuin vireillepanoin vaikuttaa tämän tarkoituksen toteutumiseen.

(Hiden & Saraviita 1994, 257–258.)

Tämän tutkielman keskiössä on sosiaalihuollon valvonta. Asetelmissamme on paljon samaa kuin Husson (2010, 4) pro gradu-tutkielmassa, jossa valvonnan määrittelyssä olennaista on valtionvalvonnan tarkastelu hallintovalvonnan merkityksessä. Tällä



tarkoitetaan keskus- ja aluehallintoviranomaisten kunnan itsehallinnolliseen toimintaan kohdistamaa valvontaa. Merikoski (1968) määrittelee valvonnan seuraavasti:

”Viranomaisen toimintaan kohdistuvan valvonnan ensisijaisena sisältönä on huolenpito siitä, että valvonnanalaiset täyttävät niille kuuluvat tehtävät eivätkä ylitä toimivaltansa rajoja” (Merikoski 1968, 216, Husson 2010, 4 mukaan). Emme kuitenkaan voi täysin rajata sosiaalihuollon valvonnan tarkastelua valtion ja kunnan suhteeseen tai valtion valvontaviranomaisten toimintoihin. Sosiaalihuollon valvonnan toimijoita on muitakin. Kunta itsekin on sosiaalihuollon valvonnan toimija. Myös yksityisten sosiaalipalveluiden toimijoilla on omavalvonta velvoite. Tutkimusasetelmamme aiheuttaa kuitenkin tietynlaisia painotuksia tarkastelumme. Koska tutkielmamme näkökulma on intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, emme voi välttyä valvontaa määritellesämme valtionvalvonnan ja kuntien itsehallinnon tuottaman aseman tarkasteluista.

Suomessa sosiaalihuollon valvonnan vallan oikeutus katsotaan pohjautuvan kuntien valtionvalvonnan perinteeseen, jonka tausta-ajatuksena on ylivallan valvontaoikeus – ajattelu eli *ius supreme inspectionis* - ajattelu. Valtionvalvonnan oikeutus on edelleen vahva, vaikka aika ja valtiojärjestys ovat oleellisesti muuttuneet *ius supreme inspectionis* – ajattelun alkuajoista 1800-luvulta. (Ryynänen 2004, 25.) Valtion valvonnan oikeudellinen perusta on perustuslain 22§:ssä. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuntien itsehallinnon lisääntyminen kuitenkin haastaa perinteistä valta-asetelmaa. Sekä valtio että kunta ovat Suomessa päätöksenteossaan itsenäisiä ja valtio voi puuttua kunnan toimintaan vain lain nojalla. Valtionvalvontaa tarkastellessa kuntalain (365/1995) 8§:n 2 momentti säätää, että sosiaalihuollon valvontaviranomainen voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassaolevien lakien mukaan. Säännös ei kuitenkaan anna valtionhallinnolle valtuutta kuntien toiminnan tarkoituksenmukaisuus-valvontaan. Valtiolla ei myöskään ole kuntalain (365/1995) säännöksen perusteella oma-aloitteista valvontaoikeutta laillisuuskysymyksissä. Mutta sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla toimintavaltuudet ovat laajemmat. Tämä antaa valtion valvontaviranomaisille myös oikeuden oma-aloitteisiin valvontatoimiin sosiaalihuollon toimialueella. (Räty 2010, 511.)

### 3.2. Sosiaalihuollon valvonnan kuvausta

Sosiaalihuollon valvontaa ohjaa tällä hetkellä sosiaalihuoltolaki (710/1982) siihen liittyvine erityislakeineen sekä osaltaan myös asiakaslaki eli laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Sosiaalihuollon valvonta on luonteeltaan ennen kaikkea laillisuusvalvontaa. Sosiaalihuollon valvonnan toimijat valvovat toimivatko julkinen ja yksityinen sektori voimassa olevien lakien mukaan. Laillisuusvalvonnan rinnalla valvotaan laatua ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkoituksenmukaisuuden valvontaa toteutetaan informaatio-ohjauksella, neuvottelumenettelyllä ja tarkastustoiminnan keinoilla. Vaikka laillisuusvalvonta on keskeisintä, niin sosiaalihuollon lainsäädännön puitelakimaisuuden takia Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomainen Valvira (myöh. Valvira) kirjaa valvontasuunnitelmassaan (2008), että ” Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laillisuusvalvontaa ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia ei käytännön toiminnassa säännösten yleisluontoisuuden vuoksi voi erottaa kategorisesti toisistaan (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus 2008, 6).”

Sosiaalihuollon hallinnon alan valvontaviranomaiset, Valvira ja aluehallintovirastot (AVI:t), määrittelevät, että sosiaalihuollon valvonnan ja ohjauksen perimmäisenä tarkoituksena on kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen asuinpaikasta riippumatta. Valvonnan yhdenmukaistamiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi Valvira ja AVI:t ovat laatineet yhdessä valvontaohjelmia ja laatusuosituksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valvontaohjelmat on tehty lainsäädännön tulkinnan tueksi. Alueellisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että sosiaalihuollon eri toimintoja on saatavilla koko maassa riittävästi ja riippumatta siitä kuka niitä järjestää ja missä. On tärkeää, että palvelujen piiriin pääsee säädetyssä tai muutoin kohtuullisessa ajassa silloin kun palvelua tarvitaan. Sosiaalihuollon valvonnassa on kysymys tarkoituksenmukaisen toiminnan toteuttamisen seuraamisesta ja sen tarkoituksena on ennaltaehkäistä epäasianmukaisia toiminta sekä puuttua lakien vastaiseen toimintaan. (Akaan-Penttilä 2012, 7, 14; Forssén 2014.)

Sosiaalihuollon lainsäädäntöön sisältyy sekä yksilön oikeuksia ja toimenpiteiden tarpeen harkintaa koskevia säännöksiä että palvelujen järjestämistä koskevia säännöksiä.

Sosiaalihuollon palvelujärjestelyjä koskeva lainsäädäntö on pitkälti puitelainsäädäntöä, joka jättää kunnille paljon harkinnanvaraa sosiaalipalveluja järjestäessään. Järjestämistä ohjaavat lisäksi jollakin sosiaalihuollon osa-alueilla annetut valtakunnalliset suositukset, joilla ei ole lainsäädännöntasoisista sitovuutta. Yksityiskohtaisia ohjeita ei laissa ole ja näin ollen ammatillisella arvioinnilla on tärkeä osuus. On kuitenkin mahdollista, että etuuden tai palvelun hakijan näkemykset poikkeavat ammattilaisen arvioinnista. Erityisesti toimeentulotuki, vammaispalvelut ja lastensuojelu ovat tehtäväalueita joilla esiintyy eriäviä mielipiteitä tai erilaisten intressien, etunäkökulmien ristiriitoja. Niinpä valituksia näissä asioissa esiintyy enemmän kuin muilla sosiaalihuollon tehtäväalueilla. Käytännössä koko sosiaalihuollon kentän toteuttamisessa ja valvonnassa syntyy jatkuvasti erilaisia lainsäädännöllisiä tulkintatilanteita. (Kananaja ym. 2011, 404.)

Sosiaalipalveluja toteutettaessa tehtäviin hallintopäätöksiin liittyvät muutoksenhakekeinot (mm. oikaisuvaatimus, hallinto- ja kunnallisvalitus) varmistavat osaltaan sosiaalipalveluja käyttävien asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen. Muutoksenhaku edellyttää kuitenkin sitä, että sosiaalipalvelusta on tehty hallintopäätös, ja asiakas laittaa muutoksenhaun vireille. Aina hallintopäätöstä ei kuitenkaan tehdä tai muutoksenhaku ei käynnisty. Metteri (2004) on esittänyt omassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kohtuuttomien tilanteita käsittelevässä tutkimuksessaan päätelmän, ettei muutoksenhaku toimi erityisen hyvin marginaaliin joutuneiden tilanteissa. Muutoksenhaun vähäisyyden taustalla on niin asiakkaiden uskonpuute omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa kuin heidän voimavarojensa puute. Heillä on usein omien asioidensa hoitamista heikentävä sairaus tai sosiaalisen ongelman tuottaman voimavarojen puute, eivätkä he saa tarpeeksi tukea sosiaaliseen asianajoon ja valitustensa oikeamuotoiseen laatimiseen. (Metteri 2004, 125.) Toinen muutoksenhaun käynnistämiseen liittyvä ongelma on, että sosiaalihuollossa esiintyy ongelmia päätösten tekemisessä, eli jos asiakas ei saa päätöstä, ei hän myöskään voi käyttää muutoksenhakekeinoja (STM 2012, 154). Huomioitavaa on, että sosiaalihuoltoon kuuluu myös toimintoja, joissa hallintopäätöstä ei tehdä. Sosiaalihuollon moninaiset palvelutehtävät kuuluvat usein niin sanotun tosiasiallisen hallintotoiminnan alaan. Tällöin niistä ei tehdä yksilöllisiä hallintopäätöksiä ja ne jäävät tästä syystä muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Muutoksenhakekeinot ovat tärkeitä, mutta niihin

liittyvien rajoitusten huomioon ottaminen johtaakin päätelmään, että asianmukaisten sosiaalipalvelujen ja asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen edellyttää muutoksenhaun ohella myös muun tyyppisiä puutumisen keinoja ja sellaisia valvonnanmuotoja, jotka eivät edellytä ulkopuolista aloitetta eivätkä rajoitu vain yksilöllisiin hallintopäätöksiin. (Narikka (toim.) 2006, 805; Tuori & Kotkas 2008, 627–628.) Sosiaalihuollon valvonnan keinoja on kuitenkin mahdollista käyttää, vaikka päätöstä ei olisikaan annettu. Sen toimintamuodoista esimerkiksi hallintokantelun erityispiirre on se, että vireillepanovalta on kantelun osalta kenellä tahansa, asianomaisen lisäksi myös asian ulkopuolisilla henkilöillä tai tahoilla. (Sillanpää 1999, 83–84.)

### **3.3. Sosiaalihuollon valvonnan toimintamuodot**

Valvonnan toimintamuodot jakautuvat etukäteis- ja jälkikäteisvalvontaan. Sosiaalihuollon valvonnassa puhutaan usein yhdistelmästä etukäteisohjaus- ja valvonta ja jälkikäteisohjaus ja -valvonta. Etukäteisohjaus ja -valvonta pitävät sisällään tiedottamista, resurssiohjausta, informaatio-ohjausta, ohjaus- ja valvontakäyntejä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköihin, valvontaohjelmien ja laatusuosituksen hyödyntämistä, luvan myöntämiseen liittyviä tarkastuksia, asiakirjojen perusteella tapahtuvaa arviointia, neuvontaa ja konsultaatiota sekä koulutusta ja kehittämishankkeisiin osallistumista. Toiminnan tueksi Valvira ja aluehallintovirastot ovat yhteistyönä laatineet valtakunnallisia valvontaohjelmia sosiaalihuollon eri osa-alueille. Jälkikäteisvalvonnalla ja – ohjauksella tarkoitetaan selvitettäviksi otettavia valvonta-asioita. Nämä perustuvat hallintokanteluihin, ilmoituksiin ja muihin yhteydenottoihin tai tilastoista, raporteista ja toimintakertomuksista saatuihin tietoihin. Jälkikäteisvalvonta perustuu pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan valvontaviranomaisille eli aluehallintovirastoille ja Valviralle, sekä ylimmille lainvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtyihin kanteluihin. Muuhun valvontaan osallistuvat myös kunnat ja yksityiset sosiaalipalveluiden tuottajat, jälkimmäiset vain velvoitettuna toteuttamaan omavalvontaa. (Kananoja ym. 2011, 403; Forssén 2014.)

Valvonnan ajanhenkeä kuvaa tuoreimman valtakunnallisen valvontaohjelman 2012 – 2014 yleisen osan esipuhe, jossa Marja-Liisa Partanen kirjoittaa, että tavoitteena on kehittää valvonnan menetelmiä ja vaikuttavuutta siirtämällä painopistettä aiempaa enemmän ennakoivaan valvonnan ja palveluntuottajien omavalvonnan suuntaan. (Akaan-Penttilä 2012, 6.) Omavalvontasuunnitelmat ovat tällä hetkellä pakollisia vain yksityisille sosiaalipalveluiden tuottajille. Vuonna 2013 voimaan astunut vanhuspalvelulaki eli laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvontuista (980/2012) tuo mukanaan muutoksia. Vuodesta 2005 alkaen vanhustenhuollon toimintayksikön johtajan on pitänyt huolehtia siitä, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta ja sitä varten laaditaan omavalvonta suunnitelma. Suunnitelma on pidettävä jokaisessa toimintayksikössä julkisesti nähtävänä. Suunnitelman toteutumista seurataan ja palveluja kehitetään säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Palautetta kerätään toimintayksikön palveluja saavilta henkilöiltä, heidän omaisilta ja läheisiltä sekä toimintayksikön henkilöstöltä. (Ahonen 2014; STM & Suomen Kuntaliitto 2013, 25.) Muutos vahvistaa julkisen ja yksityisen tasavertaista asemaa, molemmilta vaaditaan samaa. Kuntien palveluiden tarkempaa valvontaa on vaadittu, koska tällä hetkellä yksityiset ympärivuorokautiset palvelut ovat tiukemmassa valvonnassa kuin kuntien yksiköt. Kunta voi perustaa yksikön ilman, että AVI:n on myönnettävä toimilupa, toisin kuin yksityinen toimija. Lisäksi yksityisen palveluntuottajan on toimitettava AVI:lle vuosittain toimintakertomuksensa. (Saarinen. 2010, 9.)

### **3.4. Valvonnan toimijat**

#### **3.4.1. Sosiaalihuollon valvontaviranomaiset – Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot**

Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Tämä määrittellään sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan organisaatioina Valvira vastaa yhdessä aluehallintovirastojen kanssa sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta sekä yksityisten sosiaalipalveluntuottajien ilmoituksen- ja luvanvaraisesta toiminnan viranomaisosuudesta. Valviran ja

aluehallintovirastojen tehtävänä on edistää ohjauksen ja valvonnan keinojen avulla oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaalihuollossa. Valvira ohjaa ja valvoo sosiaalihuollon valtakunnallisena ohjaus- ja valvontaviranomaisena valtakunnallisesti sosiaalihuollon toimintaa ja vastaa aluehallintovirastojen ohjauksesta. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat omilla toimialueillaan. Suomi on jaettu kuuteen toimialueeseen. Valviran ja aluehallintovirastojen toiminta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa. (Räty 2010, 511; Akaan-Penttilä 2012, 8, 14.)

Vuoden 2010 alusta voimaan tullessa sosiaalihuoltolain (710/1982) 55–57§:ssä säädetään pitkälti toimenpiteet, joihin Valvira ja AVI:t voivat ryhtyä silloin, kun kunnissa havaitaan epäkohtia sosiaalihuollon järjestämisessä tai toteuttamisessa tai havaitaan asiakkaiden turvallisuutta vaarantavia puutteita tai muuten lain vastaista toimintaa.

Valvontaviranomaiset voivat tarkastaa ennalta ilmoittamatta kunnan toiminnan, toimintayksiköt tai toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai toiminnan epäkohtien poistamisesta. Tällöin määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka aikana tarvittavat toimenpiteet on tehtävä. Ääritilanteissa jos asiakasturvallisuus niin edellyttää, toiminta voidaan määrätä myös keskeytettäväksi välittömästi. Hallinnollisella määräyksellä asetetaan määräyksen kohteelle joko toimimisvelvoite tai kieltomääräys. Käytännössä sanktio on yleensä enimmillään huomautus. Valvira voi antaa hallinnollista ohjausta, mikä tarkoittaa huomautusta, käsityksen ilmaisua, huomion kiinnittämistä ja kirjallista varoitusta. Hallinnollinen ohjaus ei ole sidottu asian vireille tuloon vaan sekä hallintokantelu, epäkohtailmoitus että valvontaviranomaisen oma-aloitteinen valvontatoimenpide (esim. mediassa esille nousseeseen epäkohtaan reagoiminen) voi johtaa hallinnollisen ohjauksen antamiseen valvottavalle. Hallinnollisen ohjauksen keinoista huomautus on vakavinta hallinnollista arvostelua. Jos asia ei anna aiheutta huomautukseen, valvontaviranomaiset voivat ohjata valvottavaa kiinnittämään huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Oikeudellisessa mielessä näitä ei voida katsoa rangaistukseksi vaan ennen kaikkea valvontaviranomaisen esittämäksi arvosteluksi. Lievempiä hallinnollisen ohjauksen tilanteita ovat, kun valvontaviranomainen antaa suosituksen, ilmaisee käsityksensä valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta tai antaa kehotuksen ryhtyä

johonkin toimenpiteeseen tai toimintakäytäntöjen muuttamiseen. ( Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 417–418; Akaan-Penttilä 2012, 16–19.)

Hallintokantelulla on valvonnassa merkittävä asema. Hallintokantelulla tarkoitetaan valvontaviranomaisille tehtyä ilmoitusta siitä, että julkisessa hallintotoiminnassa esim. sosiaalihuollon toimialalla, on menetelty lainvastaisesti, virheellisesti tai muutoin epäasianmukaisesti. Aluehallintovirastoihin hallintokanteluja tehdään sosiaalihuollon palvelujen osalta muun muassa palvelujärjestelmän ja palveluyksiköiden toimivuudesta, riittämättömästä henkilökunnan määrästä, menettelytavoista palvelutoiminnassa ja työkäytännöissä, asiakkaan kohtelusta sekä hoidon ja palvelujen riittämättömyydestä. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino. Sen avulla voidaan puuttua viranomaisen sellaiseen toimintaan, jota vastaan voi olla vaikea saada oikeussuojaa hallintolainkäytön alaan luettavien oikeussuojakeinojen (mm. hallintovalitus tai kunnallisvalitus) avulla. Vapaamuotoisen hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa ja se voi koskea kaikkea hallintotoimintaa päätöksenteon valmistelusta tosiasialliseen hallintotoimintaan, jopa tilanteeseen jossa viranomainen laiminlyö velvollisuuttaan. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 317, Husson 2010, 95–96 mukaan; Kananoja ym. 2008, 417–418.)

### **3.4.2. Kunta valvoo**

Hallinnonalan valvontatoiminnan lisäksi kunnalla on merkittävä rooli sosiaalihuollon valvonnassa. Kunnalla on itsehallintonsa mukaisesti palvelujen vastuullisena järjestäjänä keskeinen rooli asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa myös valvonnan avulla. Kunnan on vastattava toimintansa lainmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta ja sen on puututtava viiveettä mahdollisiin epäkohtiin. Viranhaltijat valvovat oman lisäksi alueellaan sijaitsevaa ja muualta ostettua yksityistä sosiaalipalvelutuotantoa. Seuranta ja valvontaa kunta voi parhaiten toteuttaa tehokkaalla ja asianmukaisella omavalvonnalla. Kuntien hallinto-organisaatioissa noudatetaan sisäisiä hierarkkisia alaisuussuhteita, joissa ylemmällä elimellä on esimiesasemansa nojalla toimivalta valvoa alaisensa toimintaa. Lisäksi kuntaorganisaatioissa kunnanvaltuuston valitsema sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaava monijäseninen toimielin valvoo viranhaltioiden ja muun kunnallisen henkilöstön

toimintaa. Sosiaalihuollossa tehtyjä etuuspäätöksiä koskee oikaisuvaatimusmenettely. Sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella sosiaalihuollon yksilöllisiä etuuksia koskevaa päätöksentekoa on kunnissa delegoitu johtosäännöillä sosiaali- ja terveydenhuollon monijäsenisen toimielimen alaisille viranhaltijoille. Viranhaltijat tekevät ammatillisen lainmukaisen toiminnan ja ammatillisen arvioinnin kautta päätöksiä. Kunnan monijäsenistä toimielintä tarvitaan, jos asiakas päätyy hakemaan oikaisua päätökseen. Viranhaltijan päätöksistä ei voi joitakin lastensuojelun päätöksiä lukuun ottamatta valittaa, mutta oikaisua on mahdollista hakea. Muutoksenhakuun liittyvä kirjallinen oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Monijäsenisen toimielimen päätöksestä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen hallinto- tai kunnallisvalituksena. Hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä jakautuu Suomessa kahteen. Kunnan viranomaisen tekemiin päätöksiin haetaan muutosta juuri kuntalain (365/1995) säädösten mukaan, kun taas hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhaku toteutuu yleisissä hallintotuomistuimissa. Tätä menettelyä säätelee yleislakina hallintolainkäyttölaki (586/1996). (Husso 2010, 54–55 ; Forssén 2014; Tuori & Kotkas 2008, 263.)

Kunnissa toimivilla sosiaaliasiamiehillä on tärkeä asema tukea kuntalaisia oikeusturvaan ja valvontaan liittyvissä asioissa. Vuoden 2001 alussa säädetyssä Sosiaalihuollon asiakaslainsäädännössä (812/2000) velvollisuudeksi on asetettu nimetä omia tai useamman kunnan yhteisiä sosiaaliasiamiehiä. Heidän tehtävänä on neuvoa ja tiedottaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksia edistävästi. Valvonta rooli nousee esiin mm. vuosittain tehtävässä sosiaalimiehen selvityksessä. Sosiaaliasiamiehen yhtenä tehtävänä on, seurata miten sosiaalihuollon asiakkaiden oikeudet ja asema kehittyvät kunnassa ja raportoida sosiaalihuollon palvelujen tilanteesta vuosittain kunnanhallitukselle. Sosiaaliasiamies avustaa myös yksittäisiä asiakkaita asiakaslain (812/2000) mukaisessa muistutusmenettelyssä. Menettelyn avulla pyritään siihen, että asiakkaan sosiaalihuollossa kokemat epäkohdat saadaan toiminnasta vastaavan tahon tietoon ja pikaisesti korjatuksi. Huomioitavaa on, ettei muistutusmenettely estä henkilöä käyttämästä myös muita oikeusturvakeinoja, esimerkiksi kantelua tai muutoksenhakumenettelyä. Muistutusta pidetään kuitenkin ensisijaisena keinona selvittää ja ratkaista palveluissa ilmenevät epäkohdat ja puutteellisuudet. (Narikka toim. 2006, 817–818; Husso 2010, 54; Kananoja ym. 2008, 409–411.)



### 3.4.3. Yksityisen sosiaalihuollon valvonta

Kunnan valvontavastuu koskee kaikkea kunnan järjestämisvastuulla olevaa toimintaa ja alueensa yksityisen sosiaalihuollon palveluntuotantoa. Kunnalla on palvelujen sijaintikuntana velvollisuus valvoa myös kunnassa tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Kunnan hankkiessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sopimusteitse tai palvelusetelin avulla yksityiseltä palveluntuottajalta tai muilta tahoilta, kunnan on aina varmistettava, että sen hankimat palvelut vastaavat kunnalliselta toimijalta edellytettävää tasoa. Tähän valvontatehtävään kuuluu muun muassa valvoa, että asiakas saa hoito- ja palvelusuunnitelman ja tehtyjen palvelupäätösten mukaiset palvelut. (Kananoja ym. 2011, 407–408; Akaan-Penttilä 2012, 10–13, 24.)

Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen, toteuttamiseen ja valvontaan sovelletaan Lakia yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetusta yksityisistä sosiaalipalveluista (1053/2011). Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisessa on kysymys julkisoikeudellisesti ilmoituksen – tai luvanvaraisesta toiminnasta. Ilmoitus- ja lupamenettelyssä on kyse valvojan viranomaisen ennakkovalvonnasta ja sen suorittamasta laillisuusharkinnasta. Tuotettaessa palvelua useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella lupaviranomaisena toimii Valvira. Aluehallintovirasto valvoo alueellaan palvelujen asianmukaisuutta luvan myöntämisen jälkeen, riippumatta siitä ovatko he myöntäneet luvan vai Valvira. Aluehallintovirastolla on valtuus käyttää valvontaa suorittaessaan kaikkia muita lain antamia valtuuksia paitsi Valviran myöntämän luvan peruuttamista. Ensisijainen valvonta muoto yksityisillä palveluntuottajilla sama kuin kunnan toiminnassa eli omavalvonta. Palveluntuottajan on kuitenkin laadittava toimintansa asianmukaisuuden varmistamiseksi kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja palvelukokonaisuudet kattava omavalvontasuunnitelma. Kunnille omavalvontasuunnitelmien laatiminen on suositeltavaa. (Kananoja ym. 2011, 407–408; Akaan-Penttilä 2012, 10–13,24)

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) on säädetty yksityisten palvelunantajien rekisteristä, johon merkitään tiedot kyseenomaisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta. Rekisteriin merkitään myös tiedot valvontaviranomaisen suorittamista tarkistuksista, niiden tuloksista ja määrättyistä seuraamuksista. Lisäksi rekisteriin kirjataan muut valvonnassa tarvittavat tiedot. (Forssén 2014.)

#### **3.4.4. Ylimpien lainvalvojien suorittama laillisuusvalvonta**

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon oman valvonnan, kunnan omien valvontajärjestelmien ja yksityisen sosiaalihuollon valvonnan ohella myös yleisellä laillisuusvalvonnalla on merkittävä rooli sosiaalihuollon valvonnan käytännön toimintaan. Suomessa ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ennen kaikkea sosiaalihuollon käytäntöä ohjaava vaikutus. Molemmat toimijat valvovat, että viranomaiset, virkamiehet ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi he valvovat, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat Suomessa. Käytännössä laillisuusvalvonta toteutuu niin, että toimijat ratkaisevat heille tulleita kanteluita. Lisäksi toimijatahot saavat ratkaistaviksi valvonta kysymyksiä tekemiensä tarkastuksien kautta. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksistä merkittävimpiä ovat ne ratkaisut, jotka johtavat toimenpiteisiin. Ankarin niistä on virkasyyte. Muina toimenpiteinä heillä on huomautus, käsityksen lausuminen lainmukaisesta menettelystä, valvottavan huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimukseen ja esityksen antaminen tapahtuneen virheen oikaisemiksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Lisäksi heillä on mahdollisuus kiinnittää lain valmistelusta vastaavan elimen huomiota lainsäädännössä havaittuun puutteisiin. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentävät sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon ja kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. (Kananoja ym. 2011, 420–423.)

## 4. INTRESSIT TUTKIMUSKOHTENA

### 4.1. Intressin käsitteestä

Intressi on keskeinen käsite tutkielmassamme. Saari ja Kananen (2009, 13–14) sosiaalipolitiikkaa ja Tandberg (2009, 418) koulutuspolitiikkaa tarkastellessaan ovat sitä mieltä, että intressiryhmillä on keskeinen rooli poliittisessa päätöksenteossa. Saaren ja Kanasen (2009, 13–14) mukaan hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksen tarkastelussa intressit ovat rakenteiden ja instituutioiden sekä 2000-luvulta lähtien myös maailmankuvien ja niihin perustuvien ideoiden ohella muutokseen vaikuttavia tekijöitä. Tandberg (2009, 418) esittää, että tutkimuksien mukaan intressiryhmien vaikutus on näkyvää ja merkityksellistä erityisesti silloin, kun valtiossa priorisoidaan menoja tai tehdään poliittisia linjauksia, niin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta ja valvontaa uudistettaessa on tapahtumassa. Tarkastellessamme eri tahojen intressejä, tulee meidän ensin tarkastella intressin käsitettä.

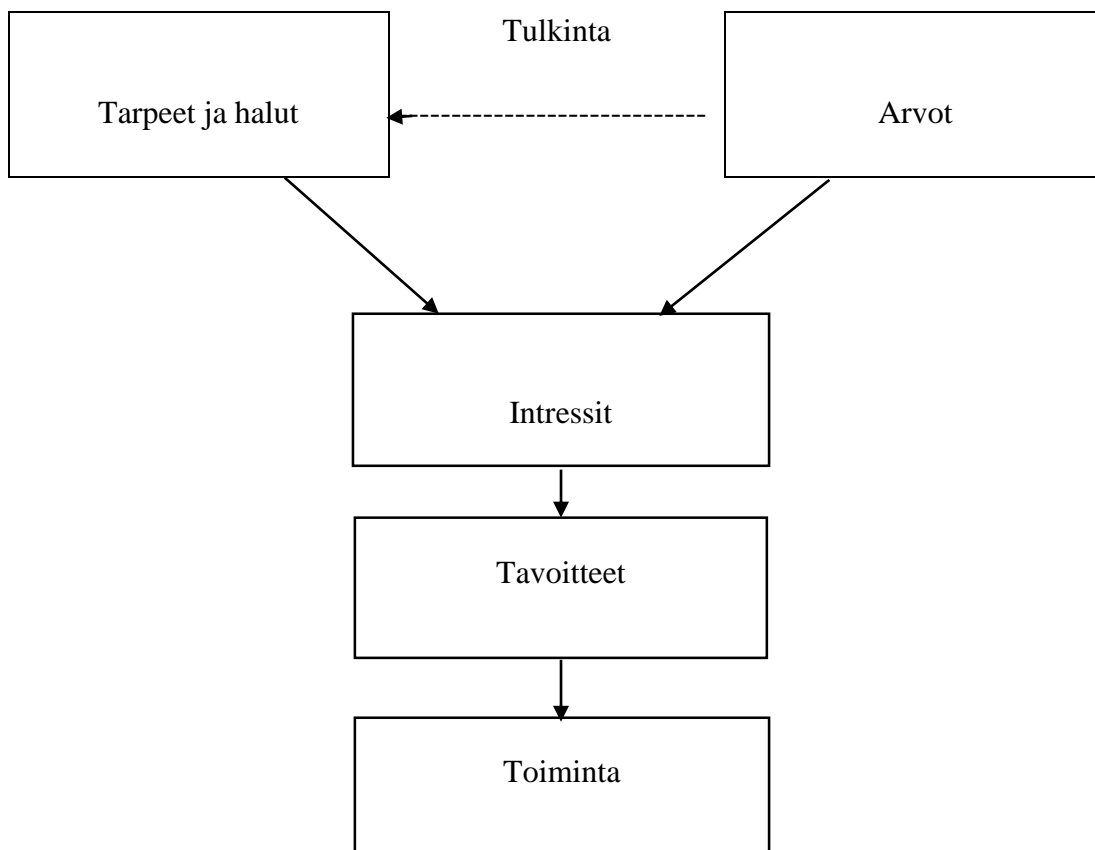
Intressin etymologia löytyy latinan sanasta *inter esse*, tarkoittaen 'olla välillä' (Oxford dictionaries 2013). Siisiäinen viittaa Neuendorf:iin (1973, 18) ja sanoo latinankielisen kantamuodon tarkoittavan 'välittää'. Intressin käsite sosiologiaan siirrettynä on olla toimijan ja tämän käytäntöjen välittävänä momenttina. Toisin sanoen intressi toimii subjektin ja tämän rakenteellisten edellytysten ja käytäntöjen välittäjänä ja ohjaa toiminnan suuntautuneisuutta (Siisiäinen 1986, 69). Nykysuomen sanakirja 1 määrittelee intressin eduksi, pyyteeksi (pyrkimys, halu, toive) ja tavoitteeksi, sekä kiinnostukseksi tai mielenkiinnoksi (Nykysuomen sanakirja 1 2002, 664). Nämä määritelmät liittävät käsitteen mielestämme siihen, että intressi lähtee liikkeelle toimijasta. Siisiäisen (1986, 74–75) mukaan intressin käsite on toimijaorientoitunut ja toimijan tasolla keskeisin lähikäsite intressille on tarpeen käsite. Tarpeet ja halut ovat intressin perusta, intressi kuitenkin eroaa niistä emotionaalisen sidonnaisuutensa ja tietoisuutensa perusteella. Tarpeita intressien aineellisena perustaman tarvitaan, koska ne ovat kehitykselle välttämätön ponnin. (Massing 1979, 76–87; Siisiäisen 1986, 75 mukaan.) Halu ja tarpeet eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan intresseissä on kysymys myös tarpeita toteuttavan

toiminnan suunnasta ja yhteiskunnallisesta sisällöstä, toiminnan tavoista ja preferenssivalinnoista. (Siisiäinen 1986, 75.)

#### 4.1.1. Tuorin teoreettinen malli intressistä

Tuori (1993, 14), määritellessään intressiä, on sitä mieltä, että intressit eivät ole yhtä kuin tarpeet ja halut. Intressit ovat Tuorin mukaan tarpeita tai haluja, jotka ovat käyneet tietyn tulkitsevan skeeman läpi. Tuori nimittää arvoiksi näitä tulkitsevia skeemoja, jotka muuntavat ”raa’at” tarpeet ja halut intresseiksi. Tältä pohjalta syntyy intressi, joka määritelmässä tarkoittaa erityistä suhdetta yksilöllisen tai kollektiivisen inhimillisen toimijan ja tietyn kohteen tai kohdealueen välillä. (Tuori 1993, 14.) Tulkitsemme Tuorin mallia niin, että tarpeiden ja halujen on käytävä arvomaailmaan pohjautuvan skeeman läpi, ennen kuin tarpeet ja halut voivat muuttua intresseiksi.

**Kuvio 1.** (Tuori 1993, 14)



Tuori selventää intressin määritelmässään myös tavoitteen suhdetta intressiin. Tavoitteen käsitteellä hän viittaa toiminnan tasoon. Tavoitteet ovat yksilöllisten tai kollektiivisten inhimillisten toimijoiden tietoisesti valitsemia toimintalinjoja. Ne määräytyvät paitsi intresseistä myös faktuaalisista uskomuksista, joita toimijalla on toimintansa ympäristöstä, edellytyksistä ja esteistä. (Tuori 1993, 14.)

Sekä Tuorin (1993) että Siisiäisen (1986) toimijaorientoitunut intressin käsite asettaa tarkastelun painopisteen toimijan ja toiminnan suuntautuneisuuden ja strategioiden väliin. Tämän ajattelun mukaan toiminnan alue ei sinänsä ole määrittelyn kriteerinä ratkaiseva. Intressi ei siksi liity esimerkiksi vain talouteen (taloudellinen intressi, kts. Tuori 1993, 14) vaan intressin ala ulottuu talouden alueelta kansalaisyhteiskunnan eri osa-alueille. (Siisiäinen 1986, 74.)

#### **4.1.2. Intressin muodostumisen tarkastelua**

Tuori (1994) tarkastelee intressin teoreettisessa mallissaan intressiä sen osa-alueiden kautta. Hän ei rajaa määrittelyä yhteen sanaa, vaan teoreettisessa mallissa hän esittää mistä hänen mukaansa intressi muodostuu. Samanlaista lähestymistapaa intresseihin löysimme johtamistieteiden tieteenalalta sidosryhmäteorioihin liittyen.

Johtamistieteiden tieteenalan väitöskirjassa Myllykangas (2009, 36–38) kuvaa kuinka sidosryhmien intressit liiketoiminnan organisaatioita kohtaan muodostuvat odotuksista, panostuksista ja arvoista. Myllykangas tutkii väitöskirjassaan sidosryhmäsuhteita liiketoiminnan arvon luomisessa. Myllykankaan mukaan sidosryhmän panoksen (pääoma ja/tai omistajuus, taloudellinen panos tai vaikutusvallan panostus) ymmärtäminen ja määrittäminen yrityksen toiminnassa ovat olennaista liiketoiminnan arvon luomisen yhteydessä. Sidoryhmän panos liittyy sidosryhmien intressien tarkasteluun. Panos on yksi intressin osa-alue yhdessä odotusten ja arvojen kanssa. Sidoryhmän intressiä tutkittaessa voi tarkastella seuraavia kysymyksiä: Minkälaisen panoksen sidoryhmä on valmis asettamaan yritykseen ja mitä siitä odotetaan vastineeksi? Mikä tuottaa sidoryhmälle

riittävästi arvoa? Kujala ja Kuvaja (2002, 160) väittävät, että sidosryhmillä on niin taloudellisia, ympäristöä koskevia, sosiaalisia, laillisia kuin eettisiä odotuksia liiketoiminnallisia organisaatioita kohtaan. Myllykangas (2009, 37) muistuttaa yrityksiä siitä, että esimerkiksi asiakkaat odottavat tiettyä etuja ostamiltaan tuotteilta ja ovat siksi valmiita panostamaan muun muassa tuotekehitykseen, jos saavutettu arvo lisääntyy.

Myllykangas (2009) tiivistää tutkimuksessaan, että jokainen sidosryhmä, joka on panostanut yritykseen, odottaa panoksensa tilalle palkkiota ja mikäli palkkion arvo on sidosryhmää tyydyttävä, se jatkaa yhteistyötään yrityksen kanssa. Sidoryhmän odottama palkkio voi olla rahallisen odotuksen lisäksi, esimerkiksi valta- tai yhteiskunnallisen aseman kohentumiseen liittyvää. (Rhenman & Stymne 1964, 23–24; mm. March & Simon 1958, Myllykankaan 2009, 37 mukaan.) Myllykangas tarkastelee sidoryhmän intressin arvo-osa-aluetta myös odotuksen ja arvon yhtälönä. Sidoryhmän intressiin vaikuttaa sidoryhmän erilaiset arvostukset. Rahallisen arvon lisäksi muun muassa erilaiset aineettomat arvot, kuten arvostus ja yhteistyö, ovat sidoryhmille arvokkaita asioita (Myllykangas 2009, 38.) Kujala ja Kuvaja (2002, 162–163) kirjoittavat, että sidoryhmät toimivat arvojensa sanelemana suhteessa yritykseen. Ne tekevät omat johtopäätöksensä siitä, miten hyvin yrityksen johto ja työntekijät toteuttavat sidoryhmälle tärkeitä arvoja. Näppilä (2010) on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut sidoryhmien yritykseen kohdistamien intressien muutoksia. Hän tarkastelee sidoryhmien arvoja myös irrallaan yritykseen kohdistuvista odotuksista. Hänen mukaansa arvot ohjaavat sidoryhmien arkisia valintoja ja arkinen toiminta konkretisoi tekijänsä arvomaailmaa. Näppilä väittää, että arvot ilmentävät täten vahvasti intressejä (Näppilä 2010, 31.)

Reynolds, Schultz ja Hekman (2006) ovat tutkineet sidoryhmäteorian ja johdon päätöksenteon suhteita sidoryhmien intresseihin. Tutkimuksen tuloksissa näyttäytyy sidoryhmien intressien huomioonottamisen ja tasapainottamisen tärkeys. Mielenkiintoista tutkielmamme kannalta on se, että heidän mukaansa sidoryhmien intressit ovat kontekstisidonnaisia muuttujia. (Reynolds, Schultz & Hekman 2006, 285–287). Tutkielmassamme lausunnonantajien intressejä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan tutkitaankin tapaustutkimuksena rajattuun hetkeen ja lausunntomenettelyyn liittyen. Näin ollen huomioimme intressien kontekstisidonnaisuuden. Yhdymmekin Näppilän (2010)

esittämään väittämään, että vaikka tietyn tahon intressin teoreettinen mallintaminen olisikin vaikeaa (Rowley 1997, Näppilän 2010, 30 mukaan), voimme esiin nostaa eri tahojen intressejä kuvaamalla sitä mistä sidosryhmän tai lausunnonantajan intressi tutkimusajankohtana muodostuu. Tämä onnistuu vain kontekstisidonnaisuus huomioonottamalla.

## 4.2. Kritiikki intressi-tutkimusta kohtaan

Björklund (2008) tarkastelee artikkelissaan poliittisia ideoita sosiaalieettisestä näkökulmasta. Björklundin mukaan ideoilla on intressien ja instituutioiden rinnalla aina vain enemmän merkitystä selitettäessä politiikan muuttumista. Hän esittää artikkelissaan näin ollen kritiikkiä intressikeskeistä ajattelutapaa kohtaan. Björklundin mukaan ideat auttavat hahmottamaan todellisuutta ja nostamaan esiin ratkaisuja, joiden uskotaan auttavan muutokseen sopeutumisessa tai suuntaamaan ajatuksia tulevaisuuteen. Björklundin mukaan ideat mahdollistavat sellaisten tulevaisuuden vaihtoehtojen käsitteellistämisen, joilla ohjataan kehitystä toivottuun suuntaan. (Björklund 2008, 4.) Björklund esittää, että ideateorioissa nousee intressiryhmien tahtojen yläpuolelle ja hän kuvaa ideoiden suhdetta intresseihin, uskomusten suhteena tahtoon (emt. 16).

Björklund esittää, että tähän asti intressiperusteisten ja institutionaalisten teorioiden on katsottu riittävän politiikan muutoksen tutkimiseen, mutta 2000-luvun kehitys on asettanut uudet vaatimukset kyseiselle tutkimukselle. (emt. 4-7.) Poliitiikan perusluonteeseen on kuulunut kestävien linjauksien ja pysyviä järjestelyjen teko enemmistön intressien pohjalta (Immergut 1998; Pierson 2001, Björklund 2008, 5 mukaan). Björklundin näkemyksen mukaan pyrkimys tehdä intressipohjaisista linjauksista pysyviä, on kuitenkin johtanut siihen, ettei uuteen tietoon ja muuttuviin olosuhteisiin ole reagoitu niin nopeasti kuin ne olisivat edellyttäneet. Muutoksien esteenä ovat olleet liian monien ryhmien edut ja tottumukset. Poliitiikan toimijoilta odotetaan nykyisin entistä enemmän kykyä irrottautua perinteistä ja tehdä valintoja uuden tiedon varassa (Heiskala 2006; Saari 2006, Björklund 2008, 5 mukaan). Björklund esittelee artikkelissaan Peter Hallin (1993) teorian, jonka mukaan nykypäivänä tapahtuvien muutosten kausaalisessa selittämisessä ja eri toimijoiden

valintojen ymmärtämisessä ideoilla on intressejä merkittävämpi rooli. Hallin mukaan vaikeissa valintatilanteissa ideat tekevät näkyviksi vaihtoehtoja, jotka eivät ilmennä intressiryhmän pyrkimyksiä. (Hall 1993, Björklund 2008, 7 mukaan.)

Björklund pohtii artikkelissaan sitä onko politiikan toimintaympäristö muuttunut jopa niin perustavalla tavalla, ettei intresseihin perustuva selitysmalli enää toimi politiikan tutkimuksen viitekehyksenä (Björklund 2008, 6). Björklund kuitenkin päätyy artikkelin lopussa toteamaan, että ideoita koskevat teoriat täydentävät intressejä ja instituutioita selityksinä käytäviä teoreettisia malleja (emt. 16).

### **4.3. Intressit suomalaisten sosiaalipoliittisten ilmiöiden taustalla**

Tutkielmassamme tarkastelemme sosiaalipoliittikkaa sosiaalihuollon valvonnan näkökulmasta ja selvitämme eri toimijoiden intressejä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Vastaavanlaisia tutkimuksia intresseistä eri sosiaalipoliittikan ilmiöiden taustalla, ovat aiemmin tehneet muun muassa Pirkko-Liisa Rauhala (1996), Pekka Juntunen (2010), Suvi Haapakoski (2013) ja Arttu Saarinen (2013). Pirkko-Liisa Rauhala tutkii väitöskirjassaan kehitystä, jonka myötä sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaisen sosiaaliturvapolitiikan kokonaisuutta. Hänen (1996, 9-10) mukaansa kussakin yhteiskunnallisessa ja historiallisessa tilanteessa sosiaaliturva on paitsi funktionaalista myös poliittisten ja ideologisten intressikamppailujen kautta kehittyvää yhteiskuntapolitiikkaa. Rauhala (1996, 16) päätyy muun muassa Anne-Lise Seipin (1994) Norjan vuosien 1920–1975 sosiaaliturvajärjestelmää koskevien tutkimuksien myötä oletukseen, että koko väestön intressejä sovitteleva kompromissipoliittikka on ollut yksi edellytys sille, että Pohjoismaissa myös sosiaalipalvelut ovat voineet muodostua julkisen, valtiollisen sosiaaliturvan osaksi, toisin kuin Keski-Euroopassa. Siellä hyvinvointipoliitikassa painottuu työsuhteisiin sitoutunut sosiaalivakuutusperusteisuus, joka pohjaa palkkatyöläisten ja työnantajien intresseihin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehityksen taustalla on löydettävissä yhteinen intressi. Seip ajattelee, että hyvinvointivaltiolliset tavoitteet ovat tulleet yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyiksi ja kaikki poliittiset puolueet ovat ryhtyneet tukemaan niitä. Seip pitäääkin pohjoismaisen



hyvinvointivaltion yhtenä erityisominaisuutena sen epäpolitisoitumista. (Seip 1994, 16, Rauhalan 1996, 15 mukaan.) Rauhala tarkastelee intressejä historiallisessa kontekstissa ja avaa näin tutkimuksellemme sosiaalipolitiikan yhteiskunnallisia taustoja intressien näkökulmasta.

Arttu Saarisen (2013) tutkimuksessa tarkastellaan eri toimijoiden taustalla vaikuttavia intressejä ja kuinka ne näyttäytyvät Helsingin Sanomissa käydyissä keskusteluissa, kun keskusteluaiheena on ollut yksityinen terveydenhuolto. Tutkimusaineistona Saarinen on käyttänyt vuosien 2001–2011 Helsingin Sanomien julkaisuja. (Saarinen 2013, 207, 209.) Tutkielmamme kannalta mielenkiintoista on kuinka Saarinen jaottelee intressiryhmiä ja miten tutkimuksessa analysoidaan mitä intressejä eri toimijoiden kantojen taustalla on. Pekka Juntunen (2010) on omassa väitöskirjassaan: *Politikointia ja reviiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*; tutkinut 1990-luvun ja 2000-luvun alun aluehallintouudistuksia. Hän toteaa johtopäätöksissään, että aluehallinnon uudistusratkaisut ovat puolueille ja eri hallinnonaloille tärkeitä erityisesti silloin, kun kysymys on poliittisen tai hallinnollisen vallan ja resurssien jaosta. Hallintoideologiat näyttäytyvät väitöstutkimuksen tutkimusasetelmassa puolueiden välisenä politikointina, ja hallintoajattelu vastaavasti hallintosektoreiden reviiri-intesseinä. (Juntunen 2010, 3.)

Suvi Haapakoski (2013) on tutkinut gradu – tutkielmassaan vanhuspolitiikan taustalla käytyä intressikamppailua. Intressin käsiteellä hän viittaa etuun, hyötyyn tai tarpeeseen ja hänen mukaansa nämä kaikki ovat muutosta tai kehitystä liikkeellepanevia voimia. Vanhuspolitiikkaa Haapakoski tarkastelee ns. vanhuspalvelulain uudistamisen areenalla ja tutkimusaineistona hän käyttää vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen annettuja lausuntoja. Valitsemiensa toimijoiden lausunnoista hän poimii argumentaatioanalyysin keinoin pääväitteet perusteluineen ja tulkitsee tämän kautta toimijoiden ajamat intressit. Haapakosken mukaan mikään vanhuspolitiikan lainsäädäntö ei olisi ollut mahdollista ilman aktiivisia toimijoita, jotka ajoivat uudistuksia läpi kukin omista intresseistään käsin. (Haapakoski 2013.) Tutkimusasetelma tutkielmassamme on samankaltainen. Haapakosken ja meidän tutkielmissa yhtenevää on teoreettisen lähtökohdan perustuminen intressin

käsitteeseen ja kiinnostus intresseistä, jotka vaikuttavat kehittyvän lainsäädännöllisen ilmiön taustalla.

## **5. SOSIAALIHUOLLON VALVONNAN HISTORIAN TARKASTELUA INTRESSINÄKÖKULMASTA**

Seuraavaksi käsitellemme sosiaalihuollon valvonnan historiaa intressien näkökulmasta. Tarkastelu painottuu valtio-kunta-suhteeseen. Valtion ja kunnan rooli sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa ovat vaihdelleet vuosikymmenten aikana. Kananojan ym. (2011, 84) mukaan elämme parhaillaan aikaa, jolloin valtio-kunta-suhdetta jälleen määritellään. Tässä luvussa tarkastelemme sosiaalihuollon valtakunnallisen ohjauksen päälinjojen muutoksia aina 1800-luvulta tähän päivään, nostaten esiin sosiaalihuollon valvonnan ja intressien näkökulmia.

Valtio käyttää ohjauksessaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa kohtaan normi- eli säädösohjauksen, resurssiohjauksen, informaatio-ohjauksen (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 40) ja ohjelmajohtamisen (Kananoja ym. 2011, 93–95) keinoja. Normi- eli säädösohjaus tarkoittaa eduskunnan säätämistä laeissa sekä asetuksissa ja muissa alemman asteisissa säädöksissä tai määräyksissä säänneltyä ohjausta. Lainsäädäntö velvoittaa toiminnasta vastuussa olevaa toimijaa toimimaan tietyllä tavalla. Resurssiohjaus on valtion päätöksentekoa siitä, mihin sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja kentällä suunnataan. Eduskunta päättää vuosittain, paljonko käytettävissä olevia taloudellisia voimavaroja on ja mihin ne käytetään. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan muun muassa tiedon välittämistä, kouluttamista, projekteihin tai muuhun kehittämistoimintaan osallistumisen tukemista. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 40.) Ohjelmajohtamisessa ohjelma määritellään strategiseksi ohjauskeinoksi. Ohjelmajohtaminen toimii uudistamisen välineenä ja se on tapa koordinoita useiden eri toimijoiden visioita, tavoitteita, resursseja ja osaamista yhteiseksi toteutukseksi. Tämä toteutetaan yhteisesti valitulla aihealueella, tavoitteena uusien ratkaisujen ja mahdollisuuksien löytäminen. Tulokset ja niistä saatavat hyödyt syntyvät yhteistyön kautta. (Mikola toim. 2007, 9–10.)

## 5.1. Vaivashoidontarkastaja valvomaan kunnan vastuulla olevaa vaivaishoitoa (1800 -luvun puoliväli – 1900 -alkuvuosikymmenet)

Ajanjaksolla 1800-luvun puolivälistä 1900-luvun ensimmäiseen vuosikymmeneen, kuntiin muodostettiin kunnallinen paikallishallinto. Vuonna 1852 annettu asetus vaivashoidosta jätti kunnille kohtalaisen vapaat kädet toimittaa vaivaishoitoaan paikallisen tarpeensa mukaan ja näin ollen kunnallisen itsehallinnon periaate korostui. Asetus lisäsi paikallisen vaivashoidon säännösten ja valvonnan yhdenmukaisuutta, mutta se ei kuitenkaan merkinnyt paikallisten kirjaviiden käytäntöjen yhdenmukaistumista. Seurakuntahallinnon rinnalle luotiin kunnallinen itsehallintojärjestelmä ja aiemmin kirkon vastuulle kuulunut vaivaishoito siirrettiin kunnille. Vuonna 1865 tehtiin kunnallisasetus, joka velvoitti kaikkia maaseudun seurakuntia perustamaan kunnallishallinnon kolmen vuoden sisällä.

Kunnallisasetuksen mallina käytettiin seurakuntien hallintoa, mutta sen päämääränä oli luoda selvästi kirkosta erillään oleva julkinen paikallishallinto. Katastrofaaliset nälkävuodet 1867–1868 ylittivät kuitenkin kunnallishallinnon toimintakyvyn, kun avunhakijoiden määrä kasvoi huimasti, eikä kunnallinen vaivaishoito ei pystynyt vastaamaan kansallisen kriisitilanteen vaatimuksiin. Vuonna 1879 vaivaishoitoasetusta uudistettiin. Kunnan huoltovastuun sijasta uudistuksessa korostettiin yksilöiden ja perheiden velvollisuutta huolehtia omasta ja läheisten toimeentulosta. Uudistuksella tavoiteltiin avustettavien määrän ja kustannusten vähentämiseen. Useat kunnat kuitenkin kieltäytyivät rajaamasta avustettavien piiriä esitetyllä tavalla ja 1880-luvulla jouduttiin toteamaan, ettei uudistettu asetus tuottanut toivottua tulosta. Valtion ongelmana oli siis se, miten itsehallinnolliset kunnat saadaan hyväksymään ratkaisut vaivashoidon kysymyksiin. Vaivashoidontarkastajan viran perustaminen vuonna 1888 muutti valtio-kunta painotuksia ja vastasi aikaisempiin haasteisiin ja valtion intressi ohjata ja valvoa lisäänty. (Kröger 1997, 118–124.)

Monet tutkijat pitävät vaivashoidontarkastajan viran perustamista ratkaisevana tekijänä kunnallisen itsehallinnon autonomian vähentämisessä ja kunnallisten tehtävien valtiollistumisessa (esim. Jaakkola 1994, 115; Piirainen 1974, 11, 23; Pulma 1995; Satka 1995, 39, Kröger 1997, 122 mukaan). Vaivashoidontarkastaja ajoi kuntien vaivashoidon yhdenmukaistamista koko maassa. Tarkastaja pyrki saavuttamaan yhdenmukaistamisen tavoitteensa muun muassa määrittelemällä kunnallisen vaivashoidon ohjesäännöt. Kunnat

olivat uudenlaisen tilanteen edessä, koska niiden tuli muuttaa omia perinteisiä vaivashoidontapojaan tarkastajan tahdon mukaisiksi. (Kröger 1997, 118–124.) Vanhasen (2013) pro gradu -tutkielman tuloksista nousee esiin, kuinka kuntatasolla tarkastajan vallan hyväksyminen vei aikansa. Tarkastajan vastustaminen näkyi vaatimusten huomiotta jättämisenä sekä omien virallisten ja kirjattujen säännösten kanssa ristiriidassa olleessa käytännön toiminnassa. Nämä kertovat kunnan ja valtion välisestä valta-asema kamppailusta kunnallisen vaivashoidon järjestämisen alkuvuosikymmeninä. (Vanhanen 2013.) Vaivashoidontarkastajan toiminta loi valtiollisen valvonta- ja neuvontajärjestelmän, joka kohdistui kunnalliseen vaivaishoittoon. Uusi ajattelutapa poikkesi aiemmasta ajattelutavasta, jonka mukaan valtio antoi ohjeita vaivashoidon järjestämisestä, mutta käytännössä vaivaishoitotoiminta jätettiin kuntien järjestettäväksi niiden omien toiveiden mukaisesti. Valtio alkoi pikku hiljaa nähdä vaivashoidon omana tehtävänänsä, jonka käytännön toteuttaminen oli uskottu kunnille. Kunnallismiehet kuitenkin edelleen, hallintojärjestelmän merkittävistä muutoksista huolimatta, vastustivat voimakkaasti ulkopuolelta tulleita uusia ajatuksia ja näin ollen kunnan toiminnoissa ei tapahtunut suuria muutoksia. Vaivaishoito oli siis edelleen ensisijaisesti kunnan käsissä. Vuosisadan vaihteessa äänioikeudessa tapahtuneet muutokset muuttivat kuntien valtasuhteita, mutta kuntien toiminta käytännöissä ei edelleenkään tapahtunut vallankumousta. (Kröger 1997, 125–126.)

## **5.2. Paikallisen sosiaalihuollon kausi (1945–1970)**

Paikallisen sosiaalihuollon kauteen vaikuttaa merkittävästi edellisten vuosikymmenien tapahtumat. Vuosisadan vaihteessa vaivashoidosta alettiin käyttämään yleisesti nimitystä köyhäinhoito ja vuonna 1922 säädettiin köyhäinhoitolaki. Siinä kunnat määrättiin huolehtimaan köyhistään ja perustamaan köyhäinhoitolautakuntia. Kunnat velvoitettiin perustamaan joko itse tai yhdessä toisen kunnan kanssa kunnalliskoteja. (Kehitysvammahuollon tietopankki 2013.) Köyhäinhoito pohjautui pääosin 1800-luvun vaivashoidon perintöön, jossa kohderyhmiksi hyväksyttiin köyhät, vanhukset, vammaiset, irtolaiset, lapset ja päihdeongelmaiset. Eri ongelmaryhmille pyrittiin löytämään oma materiaallinen avustusmuotonsa ja luotiin ryhmäkohtainen lainsäädäntö. Huoltotoimenpiteitä toteutettiin porrasmallilla. Aluksi annettiin ohjausta ja neuvontaa,

jonka jälkeen seurasi valvontaan asettaminen. Jolleivat edellä mainitut keinot auttaneet, oli seurauksena laitoshoido. Tultaessa lähemmäksi 1940-lukua köyhäinhoitoon perustuvassa sosiaalityössä alettiin yhä enemmissä määrin antaa painoarvoa autettavien tukemiselle. (Toikko 2005, 151–155.)

Tultaessa 1900-luvun puoliväliin maaseutuvaltaisuuden väistyminen muutti perinteisiä sosiaalisia verkostoja, joiden varassa niin lapsiin kuin vanhuksiin kohdistuva huolenpito oli hoidettu ja tämän myötä naisten työssäkäynti yleistyi. Hoivan ja huolenpidon järjestäminen tuli näkyväksi sosiaaliseksi kysymykseksi. Kotiapulaisten aika oli ohi ja siirryttiin aikakauteen, jossa valtion ja kunnan rooli arkielämän sujumista helpottavana toimijana nähtiin luontevana vaihtoehtona. Muuttuneisiin tarpeisiin alettiin rakentaa yleistä universaalisuuden periaatteelle rakentuvaa sosiaalipalvelujärjestelmää, jossa kunnilla oli keskeinen rooli ja valtiolla ohjauksellinen asema. Palveluista huolehtiminen oli tuolloin pitkälti yksittäisten kuntien varassa. Resurssi- ja normiohjausta tarkastellessa voi sanoa, että valtion rahoitustuki oli vielä sattumanvaraista eikä sosiaalipalvelujen kehittämistä ohjaavaa lainsäädäntöä vielä juurikaan ollut. Erot sosiaalipalveluissa kuntien välillä olivat suuret. Valtion toimenpiteissä pääpaino oli 1950- ja 1960-luvulla etuusjärjestelmissä, kuten lapsiperheiden tukimuodoissa sekä eläke- ja työttömyysturvassa. (Rauhala 1996, 188–189, Kananoja ym. 2011, 86–88.)

Sosiaalihuollon kehittämiseen ja käytäntöihin vaikutti vielä vahvasti köyhäinhoitoajattelu eli auttaminen kohdistui kaikkein huono-osaisimpiin. Köyhäinhoitolaki korvattiin huoltoapulailta 1956, mutta varsinaisesti köyhäinhoitoajatteluttavasta päästiin eroon vasta 1960-luvun lopulla, jolloin sosiaalihuollon periaatekomitea linjasi sosiaalihuollolle uudet lähtökohdat. Sosiaalipalveluja alettiin järjestämään universalismin periaatteella kaikille tarpeessa oleville. (Kananoja ym. 2011, 86–88.)

### **5.3. Valtiollisesti johdetun hyvinvointipalvelujen rakentamisen ja vahvan valvonnan kausi (1970–1993)**

Paikallisen sosiaalihuollon malli joutui arvostelun kohteeksi 1970-luvulle tultaessa. Kuntien käytäntöjä pidettiin kontrolloivina ja vanhakantaisina, joten valtio halusi puuttua asiaan lisäämällä ohjausta ja valvontaa. (Rauhala, 1996, 192.) Vuonna 1968 perustettiin uudelleen (toimi ensimmäisen kerran jo vuosina 1917–1922) sosiaalihallitus. Sosiaalihallitus oli sosiaaliministeriön alainen Suomen valtion keskusvirasto. Keskushallinnon tehtäväksi tuli ohjata kunnallista sosiaalihuoltoa kohti valtakunnan tasolla yhdenvertaisesti toteutettavaa sosiaalipalvelujärjestelmää. Taustalla oli muun muassa julkinen keskustelu, joissa arvosteltiin kunnan palveluksessa työskentelevien sosiaalialan työntekijöiden vallankäyttöä. (Kehitysvammahuollon tietopankki 2013.)

Kananojan ym. (2011, 88–91) mukaan sosiaalihallitus on jäänyt mieleen parhaiten kuntiin suunnatuista yleiskirjeistä, joilla sosiaalihuollon käytännön toteutusta ohjattiin hyvinkin yksityiskohtaisesti. Tavoitteena oli luoda yhdenmukaisia käytäntöjä koko maahan. Yleiskirjeet olivat osaltaan erinomainen tuki kuntien sosiaalijohdolle ja käytännön työntekijöille hahmotettaessa valtakunnallisia linjauksia ja hyviä käytäntöjä. Sosiaalihallituksella oli keskusvirastona hallinto- ja ohjaustehtäviä, ja se toimi tiedottamisen saralla aktiivisesti.

Aluehallinnon tasolla valtiollisen ohjausjärjestelmän keskeisinä linkkeinä olivat lääninhallitukset. Koska pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehittämisessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut olivat huomionkohteena (kts. myös Rauhala 1996), perustettiin lääninhallitukseen erilliset sosiaali- ja terveysosastot. Resurssiohjaus oli keskeisin ohjausmuoto, ja sen lisäksi valtionvalvonta oli tiivistä. Kananojan ym. (2011) mukaan lääninhallituksilla oli tuolloin paljon vaikutusvaltaa. Elettiin suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmien rakentamisen aikaa, jossa valtion intressi oli yhdenmukaistaa koko maan palvelujärjestelmä. Lääninhallitukset toimeenpanivat valtion tahtoa omilla alueillaan vahvan resurssiohjauksen keinoin. Taloudellis-hallinnollisen ohjauksen tiukkuus näkyi muun muassa siinä, että lääninhallituksen hyväksyntä tarvittiin

jokaiselle uudelle kunnan viralle, jos se aiottiin saada valtionosuuden piiriin. Tehtävänä oli huolehtia siitä, että uudet resurssit jakautuivat tasapuolisesti kuntiin ja ettei palvelujärjestelmään jäänyt pahoja aukkoja. (Kananoja ym. 2011, 88–91.)

Valtion vahvan ohjauksellisen otteen taustalla on jo aiemmin mainitut sosiaalihuollon uudet periaatteelliset linjaukset, jotka luotiin 1960-luvun lopulla sosiaalihuollon periaatekomiteassa ja Suomessa vallinnut poliittinen konsensus sosiaalihuollon uudistamiseen liittyen. Rauhala (1996) korostaa omassa tutkimuksessaan, että periaatekomiteassa ja sen työskentelyn ympärillä käydyissä keskusteluissa tulee esiin vahva poliittinen yksimielisyys, jonka hallitsevin piirre on yleinen uudistushenkisyys. Tutkimuksensa tuloksena Rauhala esittää, että kaikilla poliittisilla puolueilla oli intressinään kehittää vanhakantaisia huoltoapukäytäntöjä nykyaikaisemmiksi. Yksilöllisiä oikeuksia rajoittavasta laitoshuoltoa korostavasta toiminnasta haluttiin pois. Tavoitteena olivat universaalit sosiaalipalvelut, joissa asiakkuus on vähemmän leimaavaa. Sosiaalihuollon periaatekomitean työstä käynnistyi myös pitkähkö sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisprosessi, joka johti sosiaalihuoltolain (710/82) säätämiseen vuonna 1982. Lailla purettiin aikaisempia sosiaalihuoltoon liittyneitä kontrolli- ja pakkotoimenpiteitä ja määriteltiin julkisten sosiaalipalveluiden ala (Rauhala 1996, 191) sekä sosiaalihuollon valvonnan tehtäviä.

Uuteen vahvaan valtiollisen ohjausotteeseen kuuluu oleellisesti vuoden 1984 alusta voimaan tullut suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän uudistus, jota kutsuttiin nimellä Valtava-uudistus. Uudistus sisälsi toimia, jolla yhdenmukaistettiin ja selkeytettiin kuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä, järjestämistavat ja rahoitus. Kaikki sosiaalihuollon osa-alueet ja asiakasryhmät tulivat samantasoisien valtiontuen piiriin. Näin ajateltiin kaikkien asiakasryhmien parhaiten saavan kunnassa mahdollisimman tasapuolista kohtelua, ja tämän voi sanoa myös toteutuneen. Suomeen syntyi maanlaajuinen kansainvälisenkin vertailun hyvin kestävä peruspalvelujärjestelmä. (Kananoja ym. 2011, 88–91.) Taustalla vaikutti valtion intressi turvata kansalaisten yhtenäiset perusoikeudet ja Rauhalan (1996) tutkimukseen viitaten, puolueiden yhteinen rintama sosiaalihuollon kehittämisessä kohti universalismin ideologiaan nojaavaa sosiaalipalvelujärjestelmää.



#### **5.4. Informaatio-ohjauksen ja sosiaalihuollon valvonnan ”lieventämisen” kausi (1993–2003)**

Vuoden 1993 valtiosuusuudistuksen jälkeen lääninhallituksen ja valtion ohjaus heikkenivät. Kun edellisessä ajanjaksossa valtioneuvosto ohjasi valtiosuuksien käyttöä valtakunnallisen suunnitelman (VALSU) avulla ja kunnat ja kuntainliitot alistivat valtioneuvoston VALSU-suunnitelmaan sopeutetut toteuttamissuunnitelmansa lääninhallituksen vahvistettavaksi (ja myös valvonnan alle), niin voidaan sanoa, että vuoden 1993 jälkeen valta ja vastuu siirtyivät kunnille. (Kananaja ym. 2011, 90; Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 44–45.) Resurssiohjaus menetti merkitystään, koska kunnat saivat uudistuksesta alkaen valtiosuutensa laskennallisesti väestömäärän ja muiden olosuhdetekijöiden perusteella. Resurssiohjauksen luonne muuttui, kun valtion ohjaus muuttui yleisen talouskehityksen muutoksia heijastavaksi ja toimintoja linjaavaksi kuntien talousvalintojen kohdentamista ohjaaviksi kehyspäätöksiksi. Muutos liittyi 1990-luvun alun taloustaantumaa ja muutokset vahvistivat siirtymistä sellaiseen valtion talousohjausjärjestelmään, joka mahdollisti helpommin julkisen sektorin rajoitus- ja supistamistoimet. Valtionavustusten vähentäminen oli toteutettavissa uudistuksen jälkeen talousarviopäätöksin ja niihin liittyvillä asetuksilla ja valtioneuvoston voimavarapäätöksillä. Vaikka lääninhallitus säilytti uudistuksessa valtionapuviranomaisen aseman, niin siirtyminen tehtäväkohtaisista valtiosuuksista yleisavustustyypiseen valtiosuustukseen kavensi aluehallinnon mahdollisuuksia ohjata ja valvoa kuntien toimintaa ja vuotuista rahankäyttöä sosiaali- ja terveyshuollossa. Kuntien omavastuu rahankäytön tarpeenmukaisesta kohdistamisesta kasvoi. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 44–45.) Stenvall ja Harisalo (2000) totesivat Aluehallinto 2000 – uudistuksen arviointi tutkimuksessaan, että aluehallinnon toiminnan osalta uudistuksessa ainut kriteeri mikä toteutui selkeästi hyvin oli, että uudistuksen tulee tukea kuntien itsehallintoa. Aluehallintouudistus tuki selkeästi paikallista itsehallintoa, kun kunnille annettiin yhä enemmän vapauksia. (Harisalo & Stenvall 2000, 293.)

On kuitenkin myös huomioitava, että suurläänejä edeltävään murrosvaiheeseen ajoittuu myös 1.7.1995 voimaan tullut uusi kuntalaki (356/1995). Laissa kuntien itsehallintoa korostettiin aiempaa enemmän. Etelä-Suomen ja aluehallinnon julkaisussa (2012) todetaan,

että kaikki sellaiset 1990-luvun uudistukset, jotka vahvistavat kunnallista itsehallintoa ja vähensivät tarvetta valtion sektorikohtaiselle ohjaukselle ja valvonnalle, loivat pohjaa vuoden 1997 suurläänien muodostamiselle. Kuntien itsehallinnollisen aseman lisääntymisen lisäksi tuolloin tapahtui myös muitakin muutoksia jotka vaikuttivat niin suurläänien syntyyn kuin sosiaalihuollon valvonnan uusiin painotuksiin. Muutokset resurssiohjauksesta kohti informaatio-ohjausta sisälsivät uutena painotuksena laadun, korostettiin laatusuosituksia ja laadunvalvontaa. Suurläänien synnyttyä valtakunnallisen suunnitelman (VALSU) sitovista määräyksistä ja ohjeista luovuttiin. Suunnitelma muutettiin vuoden 2000 alusta valtioneuvoston nelivuotiskaudeksi (2004–2007 ja 2008–2011) hyväksymäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaksi (TATO). Kuvaavaa on, että suunnitelma-asiakirjat eivät kuitenkaan enää sitoneet kuntien toimintaa siinä mielessä kuin ennen. Sosiaalihuollon valvonnan kannalta huomioitavaa oli, että merkittävimmäksi TATO:n mukaiseksi uudeksi ohjausvälineeksi muodostuivat laatusuositukset. Samalla kun normeja purettiin ja toimintojen sitovasta ohjauksesta luovuttiin, alettiin ohjaavassa ja valvovassa hengessä korostaa yhä enemmän asiakkaiden asemaa ja oikeuksia sekä palvelujen laadun varmistamista ja parantamista. TATO-ohjelmia laadittiin siis suurläänin aikana kaksi, ja tämän jälkeen siirryttiin kansalliseen kehittämisohjelmaa KASTE vuosille 2008–2011. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 44–45.)

Kokonaisuudessaan valtion kuntiin suuntautuva ohjaus keveni radikaalisti. Kananojan ym. (2011) mukaan voi jopa sanoa, että 1990-luvun alkupuoliskon voi nähdä ohjauksettomana kautena, koska välineitä informaatio-ohjaukselle ei heti ollut käytössä. Informaatio-ohjauksen välineet alkoivat muotoutua, kun Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) pääsi toiminnassaan käyntiin vuoden 1992 jälkeen. Olennainen osa informaatio-ohjaukseen siirtymistä, oli juuri keskusvirastojen (sosiaali- ja lääkintöhallitus) lakkauttaminen ja puhtaslinjaisen tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Stakesin perustaminen. Sosiaalihuollon hallinto- ja ohjaustehtävät (ei henkilöresurssit) siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta tosiasia oli, ettei ministeriö voinut käytettävissä olevallaan henkilöstöllään hoitaa ohjaus ja neuvonta tehtäviä entisellä tavalla. Ohjaus supistui siis Stakesin vastuulla olevaan informaatio-ohjaukseen, joka käytännössä tarkoitti tiedon tuottamista, suositusten tekemistä ja arviointia. (Kananoja ym. 2011, 80.)

Stakesin informaatio-ohjauksen lisäksi edellä mainittuja valtakunnallisilla suunnitelmilla (Valsu) nähtiin olevan pelkkä informaatio-ohjauksellinen asema vuoden 1993 muutosten jälkeen. Vaikka valtakunnallisella suunnitelmalla ja myöhemmin sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisilla suunnitelmilla ei enää ollut resurssiohjauksellista asemaa, niin Kananojan ym. mukaan niiden avulla valtio pystyi kuitenkin osoittamaan, että se on yhä kiinnostunut kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta. Käytännössä kunnat saivat hyvin vapaat kädet, mutta kääntöpuolena oli yksin jääminen laman tuomien haasteiden ja vastuiden keskelle. (Kananoja ym. 2011, 90–92.)

Rauhalan (1996) mukaan 1960-luvun lopulta aina 1990-luvun alkuun valtion ja poliittisen johdon tahto oli kehittää alueellisesti ja sosiaalisesti tasa-arvoista hyvinvointivaltiota ja sosiaalihuoltoa sekä sosiaalipalveluja sen osana. Tämän prosessin osana sosiaalihuollon valvonta korostui ja vahvistui. Valtiolla oli intressi valvoa tahtonsa toteutumista. 1990-luvun alussa alkanut lama suuntasi valtion huomion taloudellisiin asioihin. (Rauhala, 1996, 190–191.) Hallitusohjelmissa kiinnitettiin erityistä huomiota hallinnon uudistuksiin ja tämän myötä myös sosiaalihuollon valvonnan toiminnan puitteet muuttuivat niin kuin edellä kerroimme. Juntunen (2010) on omassa väitöskirjassaan: *Politikointia ja reviiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*; tutkinut 1990-luvun ja 2000-luvun alun aluehallintouudistuksia. Tutkimuksen ajanjakson lähtökohtana oli muun muassa Holkerin hallitus (1987–1991), joka käynnisti satsaukset hallinnon uudistamiseen. Hallitus halusi kiinnittää erityistä huomiota hallinnon tuottavuuteen, palvelukyvyyn kohottamiseen, hallinnon hajauttamiseen sekä eri hallinnontasojen tehtävän- ja vastuunjakojen selkeyttämiseen. Yksi keskeinen aluehallintouudistuksen ensimmäisen vaiheen (1992–1995) tulos oli juuri sosiaalihuollon valvonnan tulevaisuuteen vaikuttava lääninhallitusten toimintojen vähentäminen aluekehittämistehtävien poistuttua. Tällöin alkoi keskustelu niin poliittisilla kuin hallinnollisilla foorumeilla lääninhallitusten tulevaisuudesta, tarpeellisuudesta ja tarkoituksesta. Pääsääntöisesti lääneillä nähtiin kuitenkin olevan edelleen merkittävä rooli aluehallinnossa. (Juntunen 2010, 126–128, 131, 147.)

Aluehallintouudistuksen toinen vaihe (1995–1997) käynnistyi eduskuntavaalien jälkeen. Tällöin keskusta jäi oppositioon ja uuden hallitusrungon muodostivat päähallituspuolueena

SDP sekä toisena suurena puolueena Kokoomus. Muut hallituspuolueet olivat Vihreät, RKP ja Vasemmistoliitto. Aluehallinto 2000 – hanke asetettiin Lipposen hallituksessa syksyllä 1995 ja hanke vei läänejä kohti suurläänien aikaa. Toki suurlääniuudistuksen lähtökohdat olivat Juntusen tutkimuksen mukaan peräisin jo pidemmältä ajalta – toisaalta 1990-luvun maakuntahallintouudistuksessa vuonna 1994 siirrettiin aluekehitystehtäviä lääninhallituksilta maakunnan liitoille (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 13), sekä toisaalta jo tehdyissä läänin tehtäviä supistaneissa ratkaisuissa. Lääninhallitusten tehtävien vähentäminen ja muuttaminen toi julki valtion mielestä sen, että hallinto-, valvonta-, turvallisuus- ja johtotehtävät hoituvat kevyemmälläkin organisaatiolla ja pienemmillä resursseilla. Ja kun läänien ohjaus- ja valvontatehtävät suhteessa kuntiin olivat selkeästi vähentyneet, niin lääninhallituksista haluttiin enemmänkin keskushallintokeskeisiä. Lääninhallinnon uusi rooli oli siis toimia yhä selkeämmin valtion yleishallintoviranomaisena ja keskushallinnon edustajana alueellaan hoitaen muun muassa valvontaa johtotehtävien tasolla, entisen aktiivisen kuntavalvojan toiminnan ja suoran asiakaspalvelun sijaan. (emt. 147, 149–151.)

Tutkimuksensa perusteella Juntunen (emt. 162) toteaa, että vuosien 1995–1997 aluehallintouudistusta leimasi vähäinen puolueiden välinen ideologinen kamppailu. Juntusen mukaan tämä on ymmärrettävää, koska valtion aluehallintouudistukset eivät olleet juurikaan kytköksissä puoluepoliittisiin intresseihin, koska ne eivät koskettaneet esimerkiksi poliittisia valtasuhteita. Sitä vastoin Aluehallinto 2000 - hanke nostatti esiin monia hallinto- ja aluekohtaisia intressejä, kun eri alueet kamppailivat oman lääninsä puolesta ja hallinnonalat sektorikohtaisten uudistusten myllerryksessä. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisun (2012) suurläänin perustamisen kuvauksessa, ei intressikamppailuja nosteta esiin. Perusteluksi uudistukselle todetaan yksinkertaisesti, että kysymys oli oman välillisen hallinnon järjeistämisestä. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 13.)

## **5.5. Siirtyminen ohjelmajohtamiseen ja hallitusohjelmakeskeisyyteen sekä uusien sosiaalihuollon valvontaviranomaisorganisaatioiden synty (2004–)**

Siirtyminen informaatio-ohjauskaudesta ohjelmajohtamiseen ei ole Kananojan ym. mukaan yksiselitteisesti kuvattavissa, mutta rajapyykiksi voidaan katsoa sosiaalihuollon kansallisen kehittämishankkeen (2004–2007) toteuttaminen. Ohjelmajohtaminen vahvistui edelleen vuonna 2007 alkaneella hallituskaudella, jonka myötä vaikutuksesta käynnistyi ensimmäinen Kaste-ohjelma eli sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma vuosille 2008–2011. Ohjelmajohtamiseen siirryttiin Kananojan ym. mukaan alkuun niin sanotusti ”keittiön kautta” ilman, että sitä olisi pohjustettu järjestelmällisellä selvitystyöllä. Lainsäädäntöönkin ohjelmajohtaminen kirjattiin vasta vuonna 2007, kun sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (253/2007, HE 236/2006 vp) muutettiin siten, että valtioneuvoston nelivuotiskaudeksi hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma (TATO) korvattiin Kaste-ohjelmalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) toimii hallitusohjelman sosiaali- ja terveystoimintatavoitteiden täsmentäjänä ja toteuttajana. Uudistuksella vahvistettiin ohjelmajohtamista niin, että ohjelmassa painopiste on toimenpiteillä, eikä edellisen aikakauden lailla vain tavoitteissa. Lisäksi sosiaalihuollon kehittämistä tukevaa valtionavustusjärjestelmää uudistettiin vuonna 2008 niin, että kehittämiseen osoitetut määrärahat ovat entistä sidotumpia kansallisen kehittämisohjelman toteuttamiseen. (Kananoja ym. 2011, 93–94.)

Kaste-ohjelman myötä lääninhallitusten suorat ohjaus- ja vaikuttamismahdollisuudet vähenivät jälleen olennaisesti. Painopiste kehitystyössä siirtyi keskushallinnolle eli ministeriölle. Alueelliselta näkökannalta kehittämisen vastuuta siirtyi valtion aluehallinnolta alueellisille ja paikallisille kunta- ja järjestötoimijoille. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 62.) Vastuu valtionavustusten hakemisesta ja käyttämisestä annettiin sosiaali- ja terveysministeriön toimesta erikseen nimetyille alueellisille johtoryhmille. (Kananoja ym. 2011, 94.)

Kaste-ohjelma asettaa sosiaalihuollon valvonnalle erityisiä painopisteitä. Vuosina 2008–2011 Kaste-ohjelman mukaisesti lääninhallitusten valvontaa kohdistettiin: uusien palvelurakenteiden selkeyteen, eheisiin palvelukokonaisuuksiin, selkeisiin vastuusuhteisiin ja hoitotakuun toteutumiseen sekä ympärivuorokautiseen hoivaan. Valvonnan lähtökohtana oli muun muassa asukkaiden ja potilaiden perusoikeuksien tasa-arvoinen toteutuminen. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 63–64.) Tällä hetkellä voimassa oleva Kaste-ohjelma on tehty vuosille 2012–2015. Kyseenomaisina vuosina valvonnan erityisiä painopisteitä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden kehittymisen valvonta sekä peruspalveluiden saatavuuden ja (edelleen) ympärivuorokautisen hoidon, hoivan ja asumispalveluiden valvonta. (STM 2012.)

Merkittävä parannus sosiaalihuollon valvontajärjestelmälle tapahtui vuonna 2009, kun Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) yhdistyivät uudeksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan keskusvirastoksi, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi eli Valviraksi. Sosiaalihuollosta oli puuttunut keskusvirastotason valtakunnallinen valvonta ja ohjaus vuodesta 1992 lähtien. Tällöin lakkautettiin sosiaali- ja terveyshallitus. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2012, 64.) Muutokset jatkuivat vuonna 2010, kun lääninhallitukset jäivät historiaan 375 toimintavuoden jälkeen. Lääninhallituksen sosiaalihuollon tehtävät siirtyivät uusien aluehallintovirastojen, AVI:en hoitoon. Tällöin Sosiaalitieto (8/2010) lehdessä julkaistiin teemanumero: Sosiaalihuollon uudistunut valvonta; jossa muun muassa kuvattiin Valviran ja AVI:en yhteisen taipaleen alkua. Valvira sai tehtäväkseen kehittää sosiaalihuoltoon kattavaa ja suunnitelmallista valvontaa, tilanteessa jossa henkilöstöresurssit pienenevät lääninhallitusten ajoilta. Resurssien väheneminen johtui 2010-luvulla toteutetuista valtion tuottavuusohjelmista. Lisäksi tuottavuusohjelmassa yhdeksi tavoitteeksi asetettiin AVI:en valvonnan systematisointi ja yhdenmukaistaminen. (Saarinen 2010, 9.) Yhteistyönä aloitettiin valtakunnallisia valvontaohjelmien tekeminen. Niiden avulla on tarkoitus yhdenmukaistaa lupa-, valvonta- ja ohjauskäytännöt koko maassa. Sosiaalihuollon valvontaa hoitavat useat eri viranomaiset ja valvontaohjelmien katsotaan olevan työkalu, jonka avulla toteutetaan yhtenäiset valvonta- ja ratkaisukäytännöt. Tavoitteena on, että ohjelmat parantavat valvonnan ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä, kun kansalaiset ja sosiaalipalveluja käyttävät asiakkaat voivat nähdä millaisiin palveluihin heillä on oikeus. (Valvira 2012.)

### 5.5.1. Matkalla kohti omavalvonnan korostamista (2004–)

Valvontaohjelmat toimivat myös omavalvonnan tukena. Valvira ja AVI:t ovat ohjeistaneet sosiaalipalveluiden tuottajia (sekä yksityisiä että kuntia) käyttämään valvontaohjelmia apuna, kun he laativat omavalvontaohjelmia. (Valvira 2012.) Sosiaalihuollon ohjausta ja valvontaa Valvirassa koordinoiva kehittämisspäällikkö (nykyään sosiaalineuvos) Hanna Ahonen kertoi Sosiaalitieto (8/2010) lehden haastattelussa, kuinka omavalvonta on noussut keskeiseksi kehittämiskohteeksi sosiaalihuollon valvonnan toiminnassa. Hän vertaa Suomen tilannetta Britanniaan, jossa sosiaalihuollon valvontaresurssit ovat suurilukuisia. Verrattuna Suomeen valvontaviranomaisten määrä Britanniassa on monikertainen. Esimerkiksi Skotlannissa viiden miljoonan asukkaan sosiaalipalveluita valvotaan 750 hengen voimin, kun taas Suomessa Valviran ja aluehallintovirastojen yhteenlaskettu työntekijämäärä jää alle 100 henkilöön. Suomen resursseilla on panostettava omavalvontaa heti alkumetreiltä, toisin kuin Britanniassa, jossa ensin varmistetaan tehovalvonnalla, että kaikki yksikössä toimii ja vasta sen jälkeen yksikkö jätetään omavalvonnan varaan. Ahonen sanookin valvontaviranomaisten puolesta, että: ”Meidän on löydettävä oikotie omavalvonnan kehittämiseen. Valvontaohjelmat ovat yksi keino. Meidän pitää myös pystyä hyödyntämään AVI:en kokemusta ja kuntakäyntien tietoja sekä THL:n (Terveys- ja hyvinvoinnin laitos) tuottamaa arviointi- ja vertailutietoa”. Lisäksi artikkelissa nostettiin esille se, että valvonnan kehittämiseksi Suomeen tarvitaan kattavampi ja monipuolisemmin ajantasaista tietoa tarjoava valtakunnallinen rekisteri- ja tietojärjestelmä. (Saarinen. 2010, 9-10.) Myös apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kertoi Talentia lehdessä (2/2013, 8.), että sosiaalihuollon lainsäädännössä asetettujen määräaikojen (muun muassa toimeentulotuki ja lastensuojelu) toteutumisen tehokas valvonta edellyttää, että määräaikojen toteutumisesta on käytettävissä luotettavaa, kattavaa ja valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa. Työ valtakunnallisen seurantajärjestelmän luomiseksi on aloitettu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. (Määräajoille uusi järjestelmä 2013, 8.) Sosiaalineuvos Ahonen kannattaa valvonnassa avointa tiedottamista ja läpinäkyvyyttä Britannian ja muiden Pohjoismaiden mukaisesti. Sitä voi hänen mukaansa toteuttaa muun muassa osana omavalvonnan toimintaa. Omavalvontasuunnitelmien tulee olla yksiköissä kaikkien nähtävillä, mutta Ahosen mukaan myös valvontaraporttien tulisi olla tulevaisuudessa julkisia. (Saarinen 2010, 10.) Toiveen valvontatietojen julkisuudesta sosiaalineuvos Hanna Ahonen toisti vanhuspalvelulain toimeenpanon aluekierroksen seminaarissa 25.11.2013

Jyväskylässä, pitäessään puheenvuoroa: Miten varmistetaan palvelujen hyvä laatu ja lainmukainen toiminta? Omavalvonta – palvelujen yhteinen kehittäväväline, viranomaisvalvonnan painopisteet ja toteuttamistavat. Hänen mukaansa kuntalaisilla ja sosiaalipalveluiden asiakkailta tulisi olla mahdollisuus itse tarkistaa kunnan ja yksityisen palveluntuottajan tiedot. (Ahonen 2013.)

Omavalvonnan tavoitteita ovat laadukkaat ja asiakasturvalliset palvelut, avoin toimintakulttuuri, asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien tukeminen tietoa tarjoamalla sekä asiakkaiden ja henkilöstön osallisuuden parantaminen palveluiden laatuun ja kehittämiseen vaikuttaminen mahdollistamalla. Omavalvonnan uskotaan yhtenäistävän palveluprosesseja ja nostavan muutostarpeet esiin, niin että tarvittavat ”korjausliikkeet” saadaan aikaan nopeasti. Valvonnan painopisteen toivotaan siirtyvän ennakkolliseen valvontaan. (Ahonen 2013.) Esimerkiksi muistutusmenettelyn toivotaan lisääntyvän, niin että toiminnan ongelmakohtiin puututaan jo heti toimintayksiköissä. Kanteluiden määrän jatkuva kasvu halutaan saada katkeamaan. (Saarinen. 2010, 9.) Omavalvonnan tavoitteissa on nähtävissä pyrkimys asiakkaiden aseman parantamiseen, mutta tulkitsemme, että intressi omavalvonnan kehittämiseen nousee ennen kaikkea valvontaviranomaisten ja –järjestelmän tarpeista. Valtion intressi on valvoa kansalaisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista, mutta resurssien puutteessa se ei pysty toteuttamaan valvontatehtävää tarpeeksi kattavasti. Ratkaisuna tähän tilanteeseen normiohjauksella valvontavastuuta siirretään kunnille ja yksityisille palveluntuottajille.

Toomas Kotkas on Lakimies (4/2013, 720–733) lehden artikkelissa kritisoinut omavalvonnan lisäämistä sosiaalihuollon valvontatoiminnassa. Hän myös tarkastelee intressiä suuntauksen taustalla. Lähtökohdaksi omavalvonnan lisääntymiselle hän näkee yksityisten sosiaalipalveluiden osuuden jatkuvan kasvun. Vuonna 2013 jo 30 prosenttia kaikista sosiaalipalveluista oli yksityisten palveluntuottajien tuottamia (Kekkonen 2009, Kotkaksen 2013, 721 mukaan). Yksityistäminen on asettanut valvontaviranomaiset uuden haasteen eteen: kuinka valvoa tehokkaasti yhä lisääntyvien yksityisten palveluntuottajien määrää samalla, kun viranomaisten resursseja on leikattu muun muassa valtiohallinnon yleisen tuottavuusohjelman puitteissa? Hallituksen esityksessä (HE: 302/2010, Kotkaksen 2013, 724 mukaan) päädyttiin siihen, ettei Suomessa voida lisätä valvontaan käytettäviä



voimavaroja, vaan käytössä olevat voimavarat tulee kohdentaa niin, että sosiaalipalveluiden laatu voidaan turvata mahdollisimman hyvin. Voimavarojen kohdentamisella tarkoitetaan käytännössä viranomaisvalvonnan suuntaamista kohti ennakkollista valvontaa ja yksityisten palveluntuottajien (vuonna 2013 on nähtävissä vaatimuksia myös julkisten palveluntuottajien) omavalvonnan lisäämistä. (Kotkas 2013, 721, 724.)

Kotkas (2013) pohtii artikkelissaan, mistä idea omavalvonnan käyttöönotosta alun perin syntyi. Hallituksen esityksessä viitataan kyllä yksityisten terveyspalveluiden valvonnasta annettuun lakiin vuonna 2009 tehtyyn muutokseen, jolla kyseiseen lakiin lisättiin säännös omavalvonnasta. Mutta myöskään tätä lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä ei käy ilmi, mistä idea on alun perin saatu. Kotkaksen päätelmänä on, että todennäköisesti yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden omavalvontasuunnitelmien esikuvana on toiminut elintarvikehygieniää koskeva lainsäädäntö, joka sai säädökset omavalvontasuunnitelmista eurooppalaisen lainsäädännön vaikutuksista Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995. Sosiaalihuollossa omavalvontaa perustellaan sillä, että se tarjoaa palveluntuottajalle ”laadun hallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline[en]” (HE: 302/2010 vp 19, Kotkaksen 2013, 274 mukaan). Lainsäätäjät velvoittaa yksityisiä palveluntuottajia valvomaan omaa toimintaansa, mutta myös asiakkaiden ja heidän omaisten odotetaan osallistuvan valvontaan. Viranomaisilla (kunnat sekä valtion valvontaviranomaiset Valvira ja AVI:t) on edelleen viime kädessä valvontavastuu, mutta omavalvonnan ja laatusuosituksen myötä palveluntuottajien ja kuluttajien edellytetään osallistuvan aktiivisesti valvontaan. Palvelujen laadunhallintaprosessit ja asiakkaiden kuluttajakäyttäytyminen sulautuvat näin osaksi valvontaa. Tausta-ajatukseksi Kotkas päättelee, että asiakkaat voivat aina halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa, jos he eivät ole tyytyväisiä palvelunlaatuun. Intressi omavalvonnan korostamiseen ei kuitenkaan ole pelkästään palveluiden laadun parantaminen ja asiakaslähtöisyys, vaan Kotkasen mukaan kehityksessä on nähtävissä, että lainsäätäjät tavallaan oikeuttaa viranomaisvalvonnan resurssien vähentämisen omavalvonnan ja asiakkaiden toimesta tapahtuvan valvonnan vahvistamisella. Hän kysyykin, onko omavalvonnan korostamisessa vaarana julkisen vallan järjestämis- ja valvontavastuun hämärtyminen? Kotkas esittää, että jos painotetaan liiaksi palveluntuottajien omavalvontaa ja asiakkaiden vastuuta, vaarana on, että viranomaisella saattaa yrittää väistää oman vastuunsa vetoamalla omavalvonnan

pettämiseen. Viranomainen voi sanoa, että palvelun epäkohdat eivät johdu niinkään viranomaisvalvonnan pettämisestä, vaan enemmänkin omavalvonnan epäonnistumisesta. (Kotkas 2013, 725, 729–730.)

Vaikka valvontaviranomainen ei yrittäisi edellä kuvatun lailla vierittää valvontavastuuta tulevaisuudessa yhä enemmissä määrin palveluntuottajien ja asiakkaiden harteille, on omavalvonnan lisäämisen trendissä muitakin Kotkasta huolestuttavia tekijöitä erityisesti ns. ”epäaitojen” palveluiden osalta. Kotkas jakaa yksityiset sosiaalipalvelut ”aitoihin” ja ”epäaitoihin” palveluihin. Omavalvonta sopii silloin kun on kyse ”aidoista” palveluista, joissa yksityinen henkilö hankkii itsenäisesti palvelun lukuisten yksityisten palveluntuottajien muodostamilta markkinoilta. Mikäli kuluttaja ei ole tyytyväinen hankkimaansa palveluun tai se ei vastaa sovittua, hän voi joko ”äänestää jaloillaan” tai turvautua kuluttajasuojalain mukaisiin oikeusturvakeinoihin. Lisäksi kuluttajalla on mahdollisuus kannella palveluntuottajan toiminnasta aluehallintoviranomaiselle tai Valviralle. Kantelun seurauksena voi viime kädessä olla sosiaalipalveluiden tuottamiseen myönnetyn luvan peruminen. ”Jos yksityisten sosiaalipalveluiden palveluntuottajan toiminta ei vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia, palveluntuottaja menettää ennen pitkään asiakkaansa ja/tai toimilupansa”, kirjoittaa Kotkas. (emt. 729.)

”Epäaidoissa” palveluissa omavalvonnan rooli on ongelmallisempi. Kotkas (emt. 730) kutsuu ”epäaidoiksi” yksityisiksi sosiaalipalveluiksi palveluita, jotka perustuvat kunnan palveluntuottajan kanssa tekemään ostopalvelusopimukseen tai palvelusetelin käyttöön. Näissä tilanteissa syntyy tilanne, joissa valvontavastuussa ei ole kysymys pelkästään palvelujen laadun valvonnasta vaan myös sen valvonnasta, toteutuuko yksilöiden perustuslaillinen oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin. Kotkas kirjoittaa ”epäaidoista” sosiaalipalveluista seuraavasti: ”Kyse on sosiaalipalveluista, joihin viranomainen on todennut yksilöillä olevan oikeus ja joiden järjestämisvastuu kuuluu julkiselle vallalle eli kunnille. Tällöin kysymys ei ole enää elinkeinonharjoittajan vastuuta kuluttajaa nähden vaan julkisen vallan vastuuta yksilöä kohtaan. Perustuslain (731/1999) 19.3§:ssä säädetään, että ”[j]ulkisen vallan on turvattava [...] jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”. Perustuslain säännöksessä ei ole kyse pelkästään sosiaalipalveluiden saatavuudesta, vaan

palveluiden riittävyyden arvioinnissa keskeistä on myös palveluiden taso. (HE 309/1993 vp 71, Kotkasen emt. 730 mukaan.)

Kotkaksen artikkelin pohjalta herääkin kysymys onko Suomessa sosiaalihuollon valvontaa kehitettäessä pohdittu omavalvonnan lisäämisen haasteita. Kotkas muistuttaa, että markkinalogiikan (omavalvonta nitoutuu osaksi palveluntuottajan laadunhallintaprosessia ja kuluttaja ”äänestää loppupelissä jaloillaan” eli huonot palveluntuottajat tippuvat pois markkinoilta) ulottaminen yksityisten sosiaalipalveluiden valvontaan ei ole ongelmaton niin kuin edellä käy ilmi. Toisaalta täytyy myös muistaa sosiaalipalveluiden asiakaskunnan edellytykset epäaitojen yksityisten sosiaalipalveluiden palveluntuottajien toiminnan valvomiseen. ”Monet asiakkaista kuuluvat väestöryhmiin (vammaiset, vanhuksat ja lapset), jotka saavat palveluja juuri siitä syystä, että heidän toimintakykynsä on syystä tai toisesta heikentynyt. Onko tällöin kohtuullista odottaa, että he myös aktiivisesti valvoisivat palveluntuottajan toimintaa?” kysyy Kotkas (emt. 732). Ainakin Anna Metteri (2004) on omassa tutkimuksessaan päätenyt tulokseen, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaskunnalla on usein vähäisesti voimavaroja ajaa omia etujaan. Muutoksenhaun vähäisyyden taustalla on niin asiakkaiden uskonpuute omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa kuin heidän voimavarojensa puute. (Metteri 2004, 125.)

## 6. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 6.1. Tutkimustehtävä

Tutkimustehtävänä on selvittää sisällönanalyysin keinoin millaisia intressejä eri tahoilla on sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Vastausta tutkimuskysymykseen etsitään sote-järjestämislain väliraporttiin (STM 2013b) annetuista lausunnoista, joita on pyydetty lausuntopyynnöllä (liite 1). Väliraportti koskee valmisteilla olevaa lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta.

Sidosryhmien kuuleminen on Suomessa tärkeä osa säädösvalmistelua. Kuulemisen avulla on mahdollista selvittää valmistelevaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kirjalliset lausunnot ovat yksi yleisesti käytetty kuulemisen toteuttamisen menetelmä (OM 2010, 13.) Tutkielmassamme olemme kiinnostuneita eri tahojen intresseistä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, kun sosiaalihuollon valvontaan liittyvää uutta lainsäädäntöä säädetään. Lausunnot tutkimusaineistona rajaavat tutkimusasetelmaa. Eri sidosryhmiltä saadut lausunnot takaavat rikkaan ja moniäänisen aineiston, mutta samalla rajaavat tutkimusta. Tutkimusaineistoa olisi voinut rikastuttaa haastatteluaineistolla, mutta halusimme rajata tutkimusasetelman lainvalmistelun prosessin kuulemiskäytäntöihin. Lisäksi tutkielmamme teon ajoittumisen vuoksi lausunnonantajien haastattelujen järjestäminen olisi ollut haastavaa. Haastattelut olisi pitänyt järjestää ajanjaksona, jolloin lausunnonantaja tahot valmistelivat lausuntojaan.

Tutkimustehtävään liittyy olennaisesti ilmiön kuvaaminen tapahtumaympäristössä. Tutkimustehtävämme tarkastelun rakennamme lähtöoletukseen, että lakeja uudistetaan vallitsevassa ajassa. Oikeudelliset ilmiöt heijastavat aina aikakautensa todellisuutta ja näin ollen eri aikakausien oikeudelliset ilmiöt ovat suhteessa yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen kontekstiinsa (Kekkonen 2013). Tästä johtopäätöksenä ajattelemme, että voidaksemme tulkita sosiaalihuollon valvontaan kohdistuvia intressejä, tulee ymmärtää sosiaalihuollon valvonnan ajankuvaa tutkimuksen aikaan. Ajankuva paikantuu syksyyn 2013 ja

tutkimusaineistona olevan väliraportin kuvauksiin sote-mallista. Tutkielmassa on vahvana näkemys siitä, että ilmiön (intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaa) merkitykset ovat välittömimmillään siinä ympäristössä, jossa ilmiö tapahtuu eli tutkielmassamme lainsäädännön kuulemiskäytäntöihin liittyvässä prosessissa. (Koppa Jyväskylän yliopisto 2014.)

Tutkielmamme teko käynnistyi kesällä 2013. Tuolloin sosiaalihuollon valvontaa käsittelevän sote-järjestämislain valmistuminen oli asetettu talveksi 2014. Väliraportin, Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:15, oli määrä olla viimeinen väliraportti ennen lopullista loppuraporttia ja lakiehdotusta. Kuulemiskäytäntöihin liittyen lausuntopyyntö ennen loppuraporttia ja lakiehdotusta on hetki, jolloin lausunnonantajilla on antoisin mahdollisuus vaikuttaa tulevaan lakiehdotukseen. Tutkimuksemme käynnistyi silloisen tiedon mukaan otollisella hetkellä. Valitsimmekin kyseenomaisen lainvalmistelun vaiheen ja väliraportin tutkimusajankohdaksemme ja tutkimusaineistoksi, koska oletimme viimeiseen väliraporttiin annettavien lausuntojen olevan merkityksellisiä ja käsittelevän tulevan sote-järjestämislain kaikkia kohtia, eli myös sosiaalihuollon valvontaan liittyviä asioita.

## **6.2. Tutkimusmenetelmän valinta**

Pohdimme tutkimuksen toteutuksen menetelmää tutkimustehtävän valinnan jälkeen. Tutkielmamme on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus. Päädyimme toteuttamaan tutkielman laadullisesti, koska pyrimme kuvaamaan ja ymmärtämään eri toimijoiden intressejä. Valintaamme vaikutti tutkielman viitekehyksen ja aineiston ominaisuuksien lisäksi meidän molempien kiinnostus laadullista tutkimusta kohtaan.

Laadulliselle tutkimusmenetelmälle on ominaista mahdollisimman kokonaisvaltainen ymmärrys ja perehtyminen tarkasteltavana olevaan ilmiöön. Kokonaisvaltainen lähestymistapa sopii tutkielmaamme, koska vastausta etsitään laajaan ”millaisia intressejä” kysymykseen. Tyypillinen piirre laadulliselle tutkimukselle on käsitellä todellisen elämän tapauksia ainutlaatuisina ja tulkita aineistoa sen mukaisesti tavoitellen syvempää

ymmärrystä ilmiöstä. Tapaustutkimukseksi tutkielmamme määrittyy, koska tutkielman tarkoituksena on tutkia vain yhtä rajattua tapausta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 122–123, 127–128, 155.)

Kävimme yhdessä keskusteluja ajatuksistamme tiedon ja ymmärryksen muodostamisesta. Yhteisten keskustelujen pohjalta ajattelemme, että yleisessä ajattelussamme ajattelun ja tulkintojen tekemisen taustalla vaikuttaa muun muassa aiemmin opittu, ymmärretty, koettu ja aistittu. Tieteellistä tutkimusta tehdessämme tiedon tulkinta ja tuottaminen tulee olla jäsenneiltyä. Tulkinnan taustalla vaikuttaa kuitenkin ennakkokäsityksemme ja teoreettisen viitekehyksen tuomat käsitykset ilmiöön ja siihen liittyviin asioihin liittyen. Tieteellisen tutkimusta on kuvattu arkihavaintojen ja päättelyn jatkeeksi, joka pyrkii vähentämään tai ratkaisemaan niiden mahdollisia virheitä (Uusitalo 1991, 13).

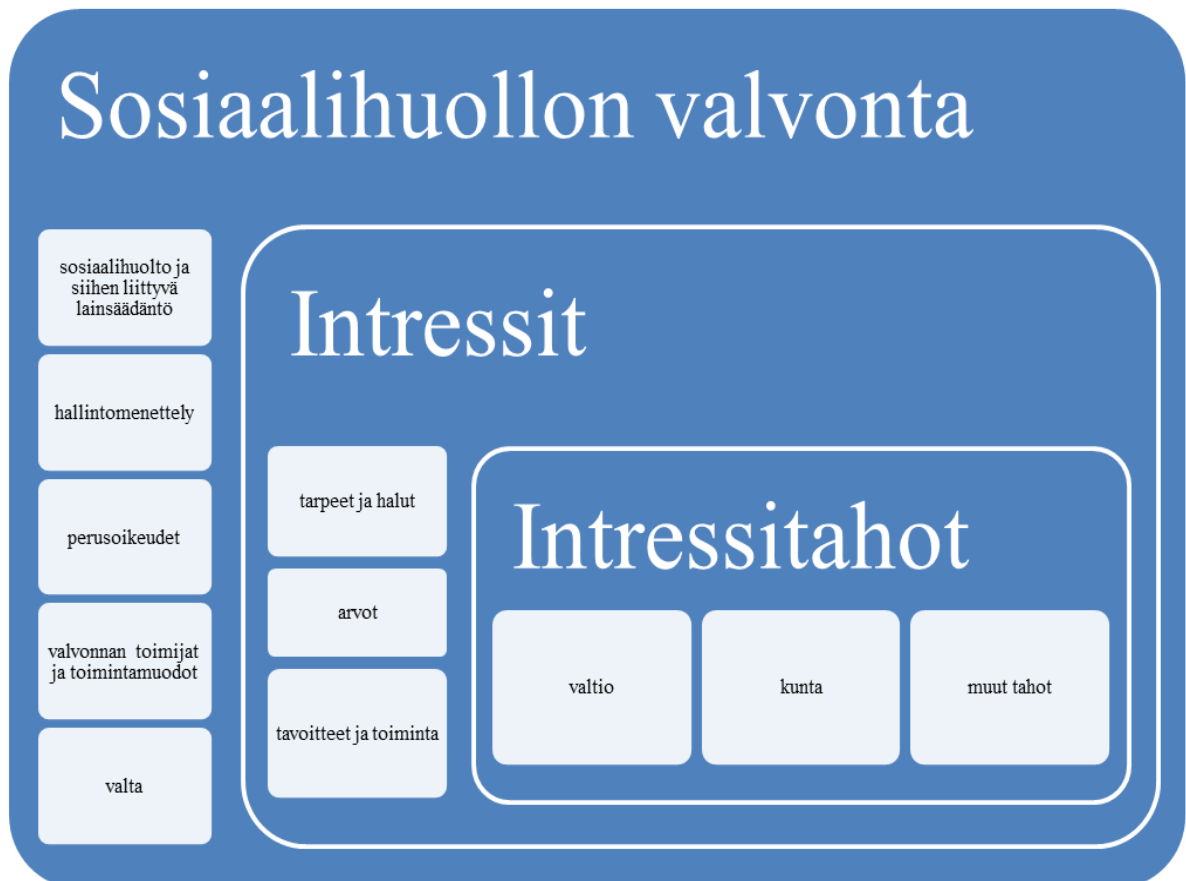
Seuraavassa esitetty kuvio kuvaa ennakkokäsityksiemme ja teoreettisen viitekehyksen ohjaamaa tiedonmuodostumisen prosessia.

**Kuvio 2.** Tutkielman tiedonmuodostumisen prosessia kuvaava kuvio



Ennakkokäsityksenämme on, että sosiaalihuollon valvontaa kohtaa on olemassa intressejä. Emme kyseenalaista tätä asetelmaa. Emme kumpikaan työskentele tai ole työskennelleet sosiaalihuollon valvontaviranomaisen tehtävissä tai kunnassa erillisessä nimetyssä kunnan valvontavastuuta hoitavassa yksikössä taikka vastuullisessa asemassa olevana johtavana viranomaisena. Kuntatyöntekijöinä työskennellessä meillä on ollut valvontavastuu valvoa ja seurata palveluntuotantoa. Käsitteemme sosiaalihuollon valvonnasta ja sitä kohtaan osoitetuista intresseistä ovat kuitenkin muodostuneet ennen kaikkea tämän tutkielman tutkimusprosessin aikana.

**Kuvio 3.** Ennakkokäsityksemme sosiaalihuollon valvonnan ja siihen kohdistuvien intressien taustatekijöistä



Sosiaalihuollon valvonnan taustatekijöitä ovat sosiaalihuolto rakenteineen ja sisältöineen sekä sosiaalihuoltoon kytkeytyvä lainsäädäntö. Lisäksi taustalla vaikuttavat perusoikeudellisiin ja valta-asetelmiin kytkeytyvät tekijät. Valvonnan käytännön toimijuuden kannalta oleellisia tekijöitä ovat valvonnan toimijat ja valvonnan toiminnanmuodot, unohtamatta hallintomenettelyn täsmällisyyden korostamista. Sosiaalihuollon valvontaa kohdistuvia intressejä tarkastelemme Tuorin (1993) teoreettisen mallin mukaisesti, jolloin intressin osatekijöitä ovat toimijan tarpeet ja halut, arvot sekä tavoitteet ja toiminta. Intressitahoja ovat valtio- ja kuntataustaiset toimijat sekä muut tahot esim. järjestöt.

### **6.3. Tutkimusaineisto**

Tutkimusaineistona on Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän väliraportin (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:15) lausunnot. Valmisteluryhmä pyysi kesällä 2013 kunnilta ja muilta jakelussa (liite 1) mainituilta tahoilta lausunnot väliraportista. Lausuntopyyntöön oli mahdollista vastata joko Webropol-kyselynä (liite 2) tai kirjallisena lausuntona.

Sote-järjestämislakia valmisteleva työryhmä sai lausuntopyyntöön vastauksia yhteensä noin 431 lausuntoa, joista 201 on vastauksia ministeriön sähköiseen kyselyyn (webropol-kysely) ja noin 230 on kirjallisia lausuntoja. Osa Webropol vastaajista täydensi vastaustaan kirjallisella lausunnolla ja muutama taho oli lähettänyt vastauksensa kahdesti. Yhteensä lausunnonantajissa oli eri tahoja 383 kappaletta (liite 3). Kuntia vastanneista oli 286 kappaletta, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä tai muita kuntien yhteistoiminta-alueita oli 32 (esim. sairaanhoitopiirit) ja muita tahoja 65 (esim. järjestöt, maakuntaliitot, Valvira ja AVI:t). Vastanneista kunnista kolme ei ottanut kantaa väliraporttiin, minkä vuoksi tutkimusaineistossa kunnan vastauksista huomioitiin yhteensä 283 kappaletta. Lausunnot ovat saatavilla Internet-osoitteesta:

[http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\\_iID=19330&tVNo=4&sTyp=Selaus](http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=19330&tVNo=4&sTyp=Selaus)



(STM 2013c.) Olemme tulostaneet lausunnot marraskuussa 2013. Lausuntojen sivumäärät vaihtelevat 1-37 sivujen välillä.

Lausuntopyyntöissä vastaajia pyydettiin arvioimaan kaavailtujen sote-alueen ja perustason alueiden kriteereitä, erva-alueen toimintaa, vastuukuntamallia, järjestämisvastuun jakautumista, rahoitukseen liittyviä asioita sekä uudistuksen toimeenpanoa ja sen aikataulua. Väliraporttiin annetut lausunnot ovat vapaasti luettavissa valtioneuvoston hankerekisteristä ja lausunnoista koottu yhteenveto löytyy sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön nettisivulta. (Valtioneuvosto 2013.)

Koko aineiston (yhteensä 431 lausuntoa) luettuamme rajasimme tutkielman aineistona käytettäväksi materiaaliksi väliraporttiin annetut kirjalliset lausunnot, eli karsimme pois Webropol-vastaukset. Teimme tämän rajauksen osaksi aineiston runsauden vuoksi, mutta myös sen vuoksi, että Webropol-vastauksissa oli vastattu valmiisiin kysymyksiin, joissa ei käsitelty valvontaa. Tässä vaiheessa aineiston käsittelyä numeroimme kaikki kirjalliset lausunnot. Tämän jälkeen kumpikin tutkielman tekijä luki kaikki kirjalliset lausunnot (yhteensä 230 lausuntoa) kertaalleen läpi samalla merkatun lausuntoihin kohdat, joissa mainittiin valvontaa tai sivuttiin valvontaan liittyviä osatekijöitä. Luettuamme kaikki lausunnot, jaoimme ne kyllä ja ei -pinoihin sen mukaan oliko tekstissä esiintynyt valvontaan liittyviä asioita. Päätös tehtiin huomioiden kummankin tutkielman tekijän havainnot lausunnoista.

Lausunnonantajista seuraavat tahot käsitelivät lausunnoissaan valvontaa: Virrat, Hattula, Lapinlahti, Ruovesi, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus (myöh. Eksote), Rovaniemi, Pornainen, Mäntsälä, Turku, Sipoo, Muurame, Kauhava, Oulu, Pori, Kuuma-seutu (Hyvinkää, Sipoo, Pornainen, Nurmijärvi, Tuusula, Vihti, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Kirkkonummi), Kuopio, Suomen Kuntaliitto ry (myöh. Kuntaliitto), Huoltajasäätiö, Soste – Suomen sosiaali- ja terveystieteiden keskus (myöh. Kehitysvammaliitto), Kehitysvammaisten palvelusäätiö, Diabetesliitto, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö ry Akava (myöh. Akava), SPR - Suomen punainen risti, Vammaisfoorumi ry (myöh. Vammaisfoorumi), EK – Elinkeinoelämän

keskusliitto ry (myöh. EK), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (myöh. Valvira), Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Lapin aluehallintovirasto. Kyllä -pino sisälsi yhteensä 28 lausuntoa.

Tutkimusaineistoiksi valikoitui 15 lausunnonantajan kirjallinen lausunto. Analysoitaviksi tahoiksi määrittyivät valtion valvontaviranomaiset (Valvira, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto), kunnalliset toimijat (Kuntaliitto, Virrat, Rovaniemi ja Eksote), Sosiaali- ja terveysalan järjestöt (Vammaisfoorumi ja Kehitysvammaliitto), työntekijäjärjestöt (Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry (myöh. STTK) ja Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry (myöh. SAK)) ja työnantajajärjestöt (EK ja Sosiaalialan Työnantajat järjestöt).

Kuntatoimijoita edustavia tahoja oli lausuntojen kyllä – pinossa eniten. Yksi lausunnonantajista on Suomen Kuntaliitto ry, joka on merkittävä toimija kuntataholla, joten näimme perustelluksi valita tahon lausunto mukaan tutkimusaineistoon. Kuntaliitto muodostuu nimensä mukaisesti maamme kunnista ja kaupungeista, ja sen tehtäviä ovat kuntien näkemyksen tuominen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja keskusteluun. (Kuntaliitto 2011). Lausunnonantajakuntien välillä on suuria eroavaisuuksia muun muassa väestörakenteissa, asukastiheyksissä, maatieteellisissä rakenteissa ja taloudellisissa resursseissa. Valitsimme tutkimusaineistoksi yhden pienen kunnan, Virrat, ja yhden sijaintinsa puolesta keskeisen ja ison kunnan, Rovaniemi. Lisäksi kuntatoimijoita edustavien lausuntojen kyllä – pinossa oli yksi kuntayhtymän, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiri Eksote, lausunto. Lausunnon valitseminen osaksi tutkimusaineistoa oli mielestämme perusteltua, koska se tarjosi mahdollisuuden tarkastella kuntayhtymän edustajan intressiä.

Voidaksemme tutkia valtion valvontaviranomaisten intressejä, valitsimme tutkimusaineistoksi kaikki kyllä-pinossa olleet neljä lausuntoa. Koska sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alan organisaationa sosiaali - ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira vastaa, yhdessä aluehallintovirastojen kanssa, sosiaalihuollon

ohjauksesta ja valvonnasta (Valvira 2014), oli luontevaa valita tutkimusaineistoksi sekä Valviran että valvontaa käsitelleiden kolmen aluehallintoviraston lausunnot. Kolme aluehallintovirastoa ovat Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Lapin aluehallintovirasto.

Työntekijäkeskus- ja työnantajakeskusjärjestöjen lausuntojen valitsemista tutkimusaineistoon pidimme tärkeänä, koska ensimmäinen niistä edustaa työntekijöiden ääntä ammattiliittojen keskusjärjestönä ja jälkimmäinen on työnantajien yhteenliittymien eli työnantajajärjestöjen äänen yhteen kokoaja. Työntekijöiden eli palkansaajakeskusjärjestöjä on Suomessa kolme Korkeakoulutettujen työmarkkinajärjestö Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry. Nämä kaikki kolme toimijaa, olivat vastanneet väliraportin lausuntopyyntöön, mutta vain Akava käsitteli lausunnossaan valvontaan liittyviä asioita. Päädyimme kuitenkin ottamaan myös SAK:n ja STTK:n lausunnot analysoitavaksi tutkimusaineistoiksi, koska mielestämme työntekijäjärjestöjen tarkastelu olisi ollut yhden lausunnonpohjalta liian kapea-alaista. Myös työnantajajärjestön aineisto olisi jäänyt hyvin kapeaksi, jollemme olisi valinneet tutkimusaineistoon mukaan ei-pinosta Sosiaalialan työnantajat ry:n lausuntoa. Työnantajajärjestöistä valvontaa lausunnossaan oli käsitellyt vain EK – Elinkeinoelämän keskusliitto ry. EK on yksi Suomen neljästä työnantajakeskusjärjestöistä. Muut kolme ovat Kunnallinen työmarkkinalaitos KT ry, Valtion työmarkkinalaitos VTML ja Kirkon työmarkkinalaitos KiT. EK oli ainoa työnantajakeskusjärjestö, joka oli jättänyt lausunnon väliraportin lausuntopyynnön johdosta. Koska työnantajakeskusjärjestöjen lausuntoja ei ollut käytettävissä, rikastutimme tutkimusaineistoa Sosiaalialan Työnantajat ry:n lausunnolla.

Emme halunneet valita tutkimusaineistoon järjestökenttää edustavista tahoista vain työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajia. Muita järjestöjä oli yhteensä seitsemän. Päädyimme valitsemaan kaksi vammaisjärjestöä, koska ne etujärjestöroolissaan toimivat sosiaalihuollon asiakaskunnan asialla. Järjestöjen edustamat vammaiset henkilöt ja heidän perheensä ovat sosiaalihuollon asiakaskuntaan, mutta toisaalta vammaisjärjestöillä on myös sosiaalihuoltoon asiantuntija tehtäviä. Vammaisjärjestöjen toimintaa voi liittyä tänä päivänä myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajan tehtäviä. Edellä mainituin

perusteluin sosiaali- ja terveystieteiden järjestötahoja edustaviksi lausunnoiksi päädyimme valitsemaan Vammaisfoorumin ja Kehitysvammaliiton lausunnot.

Tutkielmassa käytettävän tutkimusaineiston sivumäärä on 62 sivua. Aineiston sivumäärä jakautui lausunnonantajien kesken seuraavasti: Valvira 4s., Etelä-Suomen Aluehallintovirasto 10s., Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto 3s, Lapin Aluehallintovirasto 2s., Kuntaliitto 3s., Eksote 5s., Virrat 3s., Rovaniemi 6s., Vammaisfoorumi 8s., Kehitysvammaliitto 4s., Akava 3s., STTK 2s., SAK 3s., EK 2s. ja Sosiaalialan Työnantajat ry 4s.

Tutkielmassamme lausunnot edustavat primaariaineistoa, eli tutkijoiden kokoamaa empiiristä aineistoa, joka sisältää informaatiota tutkittavasta ilmiöstä (Hirsjärvi ym. 2009, 186). Tutkielmassamme käytämme sekundaarisina lähteinä lausunnonantajien internetsivustoja ja asiakirjoja. Hirsjärven ym. (2009) mukaan sekundaarisia lähteitä ovat muun muassa tietokannat, tilastot, aiemmat tutkimukset ja muu dokumenttiaineisto kuten tiedotukset ja artikkelit. Heidän mukaansa sekundaarista aineistoa käytetään erilaisiin tarkoituksiin. (emt.186–190.) Tutkielmassamme käytämme sekundaarista aineistoa lausunnonantajien esittelyyn ja taustoitukseen.

#### **6.4. Sisällönanalyysi**

Tutkimuksen aineiston analyysin avulla on tarkoitus luoda aineistoon selkeyttä ja tuottaa uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Kuvatusta ilmiöstä pyritään saamaan kuvaus yleisessä ja tiivistetyssä muodossa kadottamatta kuitenkaan tutkittavien dokumenttien sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analysoinnin tavoitteena on informaatioarvon lisääminen (Eskola & Suoranta 1998, 137.) Aineiston analyysimenetelmän valintaa ohjasi vahvasti tutkielmassa käytettävän aineiston luonne. Valitsimme analysointimenetelmäksi sisällönanalyysin, koska se on analyysimenettelmä, jolla voidaan analysoida dokumentteja kuten kirjoja, artikkeleita sekä raportteja systemaattisesti ja objektiivisesti.

Sisällönanalyysin avulla hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja

yhtenäistä informaatiota (Hämäläinen 1987, Tuomi & Sarajärvi 2002, 110 mukaan; Eskola & Suoranta 1998, 138.) Aineiston analysoinnissa hyödynsimme yhdessä kirjoittamista. Analysoinnin vaiheet on toteutettu yhdessä ja tulokset ja johtopäätökset olemme kirjoittaneet rinnakkain.

Sisällönanalyysin tekemisiin vaikuttavat aineistoon ja teoreettiseen viitekehykseen sekä päättelyn logiikkaan kuuluvat tekijät. Tuomen ja Sarajärven (2002) mukaan sisällönanalyysi voidaan tehdä joko aineistolähtöisesti, teoriasidonnaisesti tai teorialähtöisesti. Vertailtaessa teoriasidonnaista aineistolähtöiseen analyysiin, jossa teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta, niin teoriasidonnaisessa analyysissä käsitteet tuodaan esiin valmiina, ilmiöstä ”jo tiedettynä”. Näin ollen teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissä teoriaa hyödynnetään aineiston analyysissä, mutta analyysi ei kuitenkaan suoraan pohjautu teoriaan niin kuin teorialähtöisessä sisällönanalyysissä.

Teoriasidonnaisessa analyysissä on tunnistettava aiemman tiedon vaikutus, mutta sen merkitys ei ole teoriaa testaava vaan uusia ajatusuria avaava. Teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissä aineiston analysointi etenee aineiston ehdoilla. Se eroaa kuitenkin aineistolähtöisestä analyysistä siinä miten käsitteellistämässä empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Aineistolähtöisessä analyysissä teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta niin kuin analyysin nimestä voi päätellä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98–99, 100–102, 116.) Päädyimme tukeutumaan tutkielmamme aineiston analyysissä aineistolähtöisen ja teoriasidonnaisen sisällönanalyysin vaiheisiin, koska pyrimme tutkielmassa kuvaamaan aineistoa jo olemassa olevien käsitteiden pohjalta, mutta annamme kuitenkin tilaa myös aineistosta nouseville asioille ja käsitteille.

Aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä olemme hakeneet vastausta tutkimuskysymykseemme - Millaisia intressejä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan eri tahojen lausunnoista löytyy? Olemme keränneet aineistosta alkuperäisiä ilmauksia, joista on löydettävissä sisältöä tutkimuskysymyksen vastaukseen. Aineistolähtöisen tulkinnan lisäksi olemme hyödyntäneet intressien esiin nostamisessa teoriasidonnaista sisällönanalyysiä. Olemme käyttäneet Tuorin (1993) teoreettista mallia intresseistä, jonka mukaan intressien tulkinnassa arvojen, halujen ja tarpeiden sekä tavoitteiden ja toiminnan tarkastelu on olennainen osa. Olemme lukeneet lausunnot läpi hyödyntäen tekemäämme

käsitekarttaa (Liite 4), joka sisältää edellä mainitun teoreettisen mallin osatekijät (arvot, tarpeet/halut, tavoite, toiminta). Olemme keränneet käsitekarttaan primaariaineiston lausunnoista alkuperäisilmauksia, joissa oli sosiaalihuollon valvontaan liittyvien intressien osatekijöitä. Tutkielmassa lausunnonantajien asiakirjoja ja internetsivustojen tietoja on käytetty tausta-aineistona lausunnonantajatahoon ja sen arvomaailmaan, toimintaan ja tavoitteisiin perehtymisessä. Sekundaarista aineistoa olemme hyödyntäneet, koska aineistonanalyysi vaiheessa oli tarve saada lisää tietoa ja ymmärrystä lausunnonantajatahojen intressien muodostumiseen vaikuttavista osatekijöistä. Olemme analysoineet ilmauksia ja tehneet tulkintoja lausunnonantajien intresseistä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan.

Esittelemme seuraavaksi aineiston analysoinnista esimerkki kuvauksen: Internetsivujensa mukaan Vammaisfoorumin arvoista yksi keskeisin on osallisuus. Järjestön tavoite on edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksia. Järjestön arvomaailma ja tavoite käy ilmi Vammaisfoorumin lausunnossa sivulla 1(8) seuraavasti:

*Vammaisfoorumi katsoo, että Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) järjestämisen uudistuksella tulee vähentää terveyden eriarvoisuutta kansalaisten välillä ja luoda osaltaan edellytyksiä myös kansalaisten tss-oikeuksien toteutumiselle... Sote-palveluiden tavoitteena on yhdenvertaistaa vammaisten ihmisten asemaa koko väestön kanssa, mutta myös eri sairausryhmät eivät saa olla keskenään liian eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä asuvat. Kansalaisten yhdenvertaisuus edellyttää tasa-arvoa myös vammaispalveluiden asiakkaiden kesken. Uudistuksessa tulee ottaa huomioon YK:n vammaisten oikeuksien ratifioiva sopimus, jonka 4 artiklaan sisältyy velvollisuus osallistaa vammaiset ihmiset kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon... Oikein kohdennetuilla sosiaali- ja kuntoutuspalveluilla on välitön vaikutus vammaisten ihmisten osallisuuden lisäämisessä ja syrjäytymisen ehkäisyssä.*

Lausunnosta on analysoitavissa ajatusketju, jossa Vammaisfoorumi näkee sote-uudistuksessa ja valvonnassa mahdollisuuden tavoitteensa toteutumiselle. Vammaisfoorumi jatkaa lausunnossaan liittämällä yhdenvertaisuuden turvaamisen sote-uudistuksen ja valvontaviranomaisten toimijoiden valtaa toimia ja valvoa.

*On hyvä, että palveluiden järjestämisvastuussa olevan tahon velvollisuuksissa mainitaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus ja saaavutettavuus. Hyvä, että sote-ervalle suunnitellaan puuttumisoikeutta kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Tämä tulee myös lainsäädännöllä vahvistaa... Vammaisfoorumi kannattaa, että perustetaan Sote-ervoja, joille annetaan tehtäviä ja valtaa toteuttaa tehtäviä. Myös palvelujen toteutuksen lainmukainen valvonta tulee jättää edelleen aluehallintoviranomaisen tehtäväksi. Kuntalaisten oikeuksien toteutuminen ei voi olla vain alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisujen varassa. (2-3(8).)*

Tulkitsemme, että Vammaisfoorumi näkee sosiaalihuollon valvonnan apuna oman tavoitteensa toteutumisessa. Järjestöllä on intressi esittää sosiaalihuollon valvonnan hyvää toimivuutta vaativia kannanottoja, koska hyvin toimiva valvonta edistäisi vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksia.

Käytännössä sisällönanalyysillä aineistosta nostettiin esiin tutkimustehtävämme näkökulmasta olennainen ja pyrittiin saamaan esiin merkitysten muodostamia kokonaisuuksia. Samanlaiset merkitykset muodostavat oman kokonaisuutensa, ja siitä eroavat merkitykset jäsentyvät taas muihin kokonaisuuksiin erityislaatuisuutensa mukaisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 91–93.) Aineiston analysoinnin avulla alkoi monisivuisesta aineistosta muodostua lähtötilannetta selkeämpää ja yhtenäisempää informaatiota. Huomioimme kuitenkin, että analyysin kautta järjestetty ja tiivistetty aineisto ei ole vielä tutkielman tulos, vaan tutkielman tekijöinä meidän tulee kyetä tekemään tutkielmasta mielekkäitä johtopäätöksiä (Grönfors 1982, 161, Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002, 105 mukaan). Hyödyntämällä taustatietoja lausunnonantajista sekä teoriasidonnaista ja aineistolähtöistä sisällönanalyysia, analysointimme johti tulkittuihin tuloksiin sekä johtopäätöksiin. Johtopäätöksissä kävimme vuoropuhelua niin tuloksien kuin aiempien tutkimusten kesken.

## **6.6. Tutkimuksen eettiset kysymykset**

Eskola ja Suoranta (1998) esittelevät tutkimusaineiston keruuseen ja käyttöön liittyviä eettisiä ongelmakohtia. Ongelmakohtia voi liittyä muun muassa tutkimuslupiin ja

yksityisyyden suojaan. Lisäksi ongelmia voi olla tutkijan osallisuuden vaikutuksesta tutkimuksen tuloksiin. (Eskola & Suoranta 1998, 52.) Tutkimusaineistona käyttämämme materiaali on julkista, kaikkien saatavilla olevaa. Emme ole havainneet tutkielmamme kohdalla aineiston keruuseen tai käyttöön liittyviä eettisiä ongelmia. Valitsimme käytettävän aineiston ennen tutkimuksen tekemisen aloittamista, eikä meillä ei ole ollut vaikutusta aineiston laatimiseen tai sen sisältöihin. Tutkimus aineistona käyttämämme julkiset lausunnot edustavat eri tahojen näkemyksiä sote-järjestämislain valmisteluun liittyen, eivätkä ne se sisällä arkaluontoisia asioita. Käyttämämme tutkimusaineisto ei sisällä yksityishenkilöiden antamia lausuntoja, emmekä näin ollen puutu kenenkään yksityisyyteen. Vaikka lausunnon antaja tahoille ei ilmoitettu tutkimuksestamme, emme ajattelen sen olevan eettinen ongelma, koska julkinen aineisto on kaikkien käytettävissä ja lausunnonantajat ovat siitä tietoisia.

Ajattelemme, että tutkielmamme eettisyyden kannalta oleellisinta ovat tutkielman aikana tekemämme eettiset valinnat ja oman etiikkamme vaikutus tutkielmaamme. Tuomi ja Sarajärvi (2009) kirjoittavat, että kaikki tutkimuksessa tehdyt valinnat ovat moraalisia valintoja. Tämä koskee tutkimuksen taustalla olevan tiedekäsityksen ja tutkimusten metodisten valintojen arvosidonnaisuuden eettistä pohdintaa eli sitä mitä pidetään tärkeänä ja miten tutkimusaiheet valitaan. Tuomi ja Sarajärvi (2009) nostavat esiin, että tutkijan eettinen vastuu alkaa jo tutkimus aihetta harkittaessa. Eettiset kannanotot tulevat esille esimerkiksi tutkielman tarkoituksen ja tutkimustehtävän kautta. Tutkimuskohteen määrittelyyn liittyy myös tieteenalaan liittyvä kysymys, koska jokaisella tieteenalalla on omintakeinen toiminnan tavoite, arvolahtokohta ja ihmiskäsitys. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 129–130.) Tutkielmassamme oman tieteenalamme toiminnan tavoite näyttäytyy esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen tärkeyden korostumisessa. Ajattelemme perusoikeuksien toteutumisen olevan tärkeä osa sosiaalityön arvopohjaa. Tunnistammekin, että esimerkiksi siksi valvonta perusoikeuksien turvaajan tehtävässään, on mielenkiintoista tutkimuksen kannalta. Yksi tutkimuksemme eettinen kysymys liittyy käyttämäämme Tuorin teoreettiseen malliin ja kuinka olemme toteuttaneet intresseihin liittyvien arvojen tarkastelemisen. Eri lausunnonantajien arvoihin olemme tutustuneet kyseenomaisten tahojen internet-sivujen ja sähköisten asiakirjojen kautta. Tutkielmassamme tehtyjä eettisiä valintoja voidaan tarkastella esimerkiksi sen kautta miten olemme valinneet eri tahojen arvot käytettäväksi aineiston analyysissä. Valintamme arvojen hyödyntämisestä voidaan



kyseenalaistaa ja voidaan pohtia olisiko meidän pitänyt syventää tutkimusotettamme, kun tarkastelimme eri tahojen arvosisältöjä ja -taustoja?

## **7. ERI TAHOJEN INTRESSIT SOSIAALIHUOLLON VALVONTAA KOHTAAN**

### **7.1. Valtion valvontaviranomaisten intressit**

Sosiaalihuollon hallinnon alan valvontaviranomaisia ovat Valvira ja aluehallintovirastot. Valtion valvontaviranomaiset määrittelevät, että sosiaalihuollon valvonnan ja ohjauksen perimmäisenä tarkoituksena on kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen asuinpaikasta riippumatta. (Akaan-Penttilä 2012, 7, 14.) Analysoimme valvontaviranomaisten intressejä Valviran, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Lapin aluehallintoviraston ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausuntojen kautta.

#### **7.1.1. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta virasto Valvira**

##### *Taustaa*

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva virasto. Se on keskeinen toimija hallinnonalan laajalla valvonnan toimikentällä. Valviran tehtävänä on valvoa, että sosiaali- ja terveydenhuollossa, alkoholihallinnossa ja ympäristöterveydenhuollossa toimitaan lakien, asetusten, ohjeiden ja suositusten mukaisesti. Valvonnan lisäksi Valvira ohjaa toimijoita, kuntia ja aluehallintovirastoja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä tehtävissä. Tehtävään kuuluu myös toimialan lupahallinnon asiat. Tavoitteena on, että lupahallinto, ohjaus ja valvonta olisivat mahdollisimman yhdenmukaista koko maassa. Valvira varmistaa toiminnallaan kansalaisten oikeuden hyvinvointia tukevaan elinympäristöön. Valviran työ perustuu seuraaville arvoille: oikeudenmukaisuus, luotettavuus, yhdenvertaisuus, rohkeus, arvostaminen, myönteinen suhtautuminen, asiantuntijuus, ammatillisuus ja jatkuva kehittyminen. Valviran työn tavoitteena on erityisesti, että edellä mainittu kansallinen yhdenmukaisuus toteutuisi aukottomasti. (Valvira 2014.)

### *Lausunnosta*

Valviran lausunnossa lähtökohta on sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ja ohjauksen nykytilan tarkastelu. Valvira nostaa esiin huomion, että lausuntokierroksella olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain väliraportissa (2013b) ei käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- ja ohjauskysymyksiä. Koska valvonta liittyy olennaisesti tulevaan sote-järjestämislakiin, he haluavat lausunnossa tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja ohjausta nykytilan ja kehittämistarpeiden valossa. Tarkastelunsa Valvira perustaa aiemman sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön peruslinjauksia valmistelleen työryhmän loppuraporttiin (STM 2011). Lausunnossa he viittaavat loppuraporttiin seuraavasti:

*Loppuraportissa on todettu ensinnäkin nykytilanteen ongelmana muun ohella, että toiminnanharjoittajien omavalvonta ei ole järjestelmällistä eikä ulkopuolinen viranomaisvalvonta ole riittävän suunnitelmallista ja systemaattista. Valvontatyössä ei ole huomioitu riittävästi riskinarviointinäkökulmia. Valvonta kohdistuu osin liikaa yksityiskohtiin ja toimintatapoihin, liian vanhojen asioiden käsittelyyn ja sellaisiin kysymyksiin, jotka voitaisiin parhaiten ratkaista toimintayksiköissä. Loppuraportissa todetaan, että valvontajärjestelmä tulee mukauttaa tulevaan palvelujärjestelmään. Valvontaviranomaisten toimivallan ja työnjaon tulee olla laissa selkeä, ja valvonnan tulee olla suunnitelmallista ja systemaattista. Valvonta tulee kohdentaa nykyistä ennakoivampaan suuntaan kattavien riskinarviointiin perustuvien valvontaohjelmien ja omavalvonnan kautta, vaikka myös jälkikäteistä laillisuusvalvontaa tarvitaan edelleen yksilöiden oikeusturvan varmistamiseksi. Suunnitelmallinen valvonta edellyttää ajan tasalla olevien tilannetietojen saamista Terveys- ja hyvinvoinnin laitokselta. (Valviran lausunto (1(4).)*

Valviran yhtyy loppuraportin edellä esitettyihin näkemyksiin. Myös Valviran mielestä painopisteen siirtäminen enemmän ennaltaehkäisevään, suunnitelmalliseen ja systemaattiseen ohjaukseen ja valvontaan on tärkeää. Jotta tässä onnistutaan, edellyttää se Valviran mukaan tehokkaita toimenpiteitä, jotta kantelu- ja muiden valvonta-asioiden määrä saadaan vähenemään Valvirassa ja aluehallintovirastossa ja valvontatyötä voidaan uudistaa. Tarvitaan myös säännöksiä valvonta-asioiden vanhentumisesta ja niiden käsittelyyn liittyvästä valvontaviranomaisten harkintavallasta. Lisäksi kannanotossa

korostetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatoimivaltaa omaavien viranomaisten, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen, Valviran ja aluehallintovirastojen keskinäistä työn- ja toimivallanjakoa tulisi selkeyttää nykyisestään.

Valviralla on selkeä intressi, että sosiaalihuollon valvonnan tulisi olla selkeää, suunnitelmallista ja systemaattista. Intressin taustalla on nähtävissä Valviran arvot oikeudenmukaisuus, luotettavuus ja yhdenvertaisuus. Sosiaalihuollon valvonnan tulisi kokonaisuutena olla sellaista, että Valvira ja koko valvontajärjestelmä pystyisi yhdenvertaisesti koko maassa turvaamaan kaikkien kansalaisten oikeuden hyvinvointia ja terveyttä tukevaan elinympäristöön. Lisäksi niiden tulee turvata kaikille oikeus riittäviin ja turvallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tulkitsemme, että Valvira haluaa lausunnollaan vaikuttaa sote-järjestämislain valmisteluun ja sosiaalihuollon valvonnan kehittämiseen, koska se haluaa toteuttaa hyvin valvonnan ja ohjauksen perimmäistä tarkoitusta, joka on kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen. Oikeudenmukaisuus arvon taustalla on tulkittavissa valtion halu ja velvollisuus turvata kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen.

Valvira ottaa kantaa sote-uudistuksen palvelujärjestelmän selkeyteen seuraavasti: *Valvira pitää kyseessä olevassa uudistuksessa kaiken kaikkiaan tärkeänä, että nykyistä palvelujärjestelmää selkeytetään ja palveluiden järjestämistä vastuuta keskitetään.* (Valviran lausunto (3(4).) Palvelujärjestelmä on valvonnan kohde ja tulkitsemme, että siksi sen monimuotoisuus on ongelmallista valvonnan näkökulmasta. Lausunnossaan Valvira nostaa esiin myös riskejä, jotka estävät tehokkaasti valvonnan tai ovat haasteita sosiaalihuollon valvonnan tehtävälle huolehtia ihmisten oikeuksien toteutumisesta ja sosiaali- ja terveysalan valvonnan ja ohjauksen yhdenmukaistamiselle koko maan mittakaavassa.

*Valvira toteaa valvontakokemustensa perusteella, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ulkoistamiseen on liittynyt melko usein muun muassa palveluiden laatuun, julkisen vallan käyttöön ja ostettavien palveluiden valvontaan liittyviä ongelmia. Erityisen paljon näitä on todettu niin kutsuttujen kokonaisulkoistuksien yhteydessä.* (Valviran lausunto (3 (4).)

Tältä pohjalta voi ymmärtää, että Valvira puoltaa sote-järjestämislaissa esitettyä linjausta, jossa tavoitteena on, että kunnat ja sote-alueet pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Toisaalta koska Valviralla on tehtävä valvoa, että kansalaisille on riittävät palvelut saatavilla, on ymmärrettävää, että he kirjoittavat lausunnossaan: *Valvira korostaa palveluiden lainmukaisen saatavuuden turvaamista todeten, että tarvittaessa palveluja tulee hankkia muilta palvelujen antajilta.* (3(4).)

Valvira nostaa moninaisuuden esiin myös vastuukysymyksissä. Se kritisoi väliraportin tapaa käyttää vaihtelevia ilmauksia siitä, mikä taho olisi tulevaisuudessa vastuussa sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä.

*Esimerkiksi sote-alueen osalta todetaan useita kertoja, että sote-alue on järjestämisvastuussa. Toisissa kohdin taas todetaan, että järjestämisvastuussa on sote-alueen vastuukunta. Vastaavalla tavalla perustason alueen osalta todetaan yhtäältä, että järjestämisvastuu on perustason alueen vastuukunnalla... Koska sote-alue ja perustason alue eivät ole luonteeltaan oikeushenkilöitä lukuun ottamatta kuntayhtymämuotoisia sote-alueita, niihin ei Valviran käsityksen mukaan voida mainittua poikkeusta lukuun ottamatta myöskään kohdistaa esimerkiksi valvonnallisia velvoitteita. Juridisesti järjestämisvastuussa on näin ollen Valviran käsityksen mukaan kuntayhtymämuotoisia sote-alueita lukuun ottamatta sote-alueen tai perustason alueen vastuukunta. Järjestämisvastuusta käytettäviä ilmauksia olisi sen vuoksi syytä jatkotyössä selkeyttää.* (Valviran lausunto (2(4).)

Lausunnosta on tulkittavissa, että vaikka Valvira peräänkuuluttaa työn- ja toimivallanjaon selkeyttämistä, se ei kyseenalaista asemaansa viranomaisvalvojana. Valviralla on halu säilyttää asemansa ja sen intressi sosiaalihuollon valvonnan selkeyttä, suunnitelmallisuutta ja systemaattisuutta kohtaan ei pelkästään rakennu sen arvopohjaan kansalaisten oikeuksien turvaajana, vaan myös Valviran asiantuntijuutta painottavaan arvoon. Se korostaa niin sote-järjestämislain toimijoiden (sote-ervat, kuntayhtymämuotiset sote-alueet ja vastuukunnat) kuin sosiaali- ja terveystalveluiden toimintayksiköiden omavalvonnallista asemaa ja tehtävää. Erityisvastuualueen rooliin ja tehtäviin kiinnitetään lausunnossa

laajasti huomiota ja ervan valvonnallinen rooli määritellään omavalvonnalliseksi suhteessaan sote-alueisiin ja perustason alueisiin.

*Uudet erityisvastuualueet olisivat kuntayhtymämuotoisia oikeushenkilöitä, joilla olisi sitovaa päätösvaltaa sote-alueisiin nähden. Sote-ervan perustehtävinä olisivat yhdenvertaisuuden turvaaminen erityisesti sote-alueiden yhteistyötä vaativissa keskitetyissä palveluissa, päällekkäisyyksien ja kilpavarustelun välttäminen sekä palvelukatveiden tunnistaminen, voimavarojen tarkoituksenmukainen ohjaus, tutkimuksen, kehittämisen ja opetuksen alueellinen koordinaatio sekä eräät erikseen määritellyt viranomaistehtävät... Valvira pitää hyvänä sitä, että sote-ervalla olisi sote-alueisiin nähden myös sitovaa päätösvaltaa, samoin kuin sitä, että sillä olisi terveydenhuollon ohella sosiaalihuollon tehtäviä. Valvira katsoo, että sote-ervalla tulisi olla myös omavalvonnallista roolia, eli että sen tehtäväksi tulisi säätää sote-alueiden ja perustason alueiden omavalvonnan toteutumisen valvonta. (Valviran lausunto (4(4).)*

Valvira painottaa, että sote-järjestämislakiin tulee kirjata toimintayksiköiden omavalvontaan velvoittavat säädökset.

### **7.1.2. Aluehallintovirastot**

#### *Taustaa*

Aluehallintovirastoja (AVI) on Suomessa yhteensä kuusi sekä niiden lisäksi aluehallintovirastojen tehtäviä hoitaa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan valtionvirasto. Aluehallintovirastoille keskeinen asiakirja on strategia-asiakirja, joka laaditaan hallituskaudeksi ja se sisältää hallitusohjelmasta ja toimintaympäristön muutostekijöistä johdetut aluehallintovirastojen strategiset tavoitteet. Nykyinen strategia-asiakirja on vuosille 2012–2015, mutta sen sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain. Strategia-asiakirjan on valmistellut aluehallintovirastojen tulosohjaustyöryhmä, jossa ovat edustettuina aluehallintovirastoja ohjaavat ministeriöt (valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö) ja keskushallinnon virastot, maakunnan liitot sekä henkilöstöjärjestöt. (VM 2011.)

Strategia-asiakirjan (2011) mukaan aluehallintovirastojen toiminta-ajatus on toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Toiminta-ajatus pohjaa aluehallintovirastojen arvoihin: asiakaslähtöisyys, oikeudenmukaisuus, vastuullisuus ja yhteistyöhakuisuus. Strategia-asiakirjassa on kuvattu, miten arvojen tulisi toteutua aluehallintovirastojen arjessa. Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan, että aluehallintovirastoissa asiakkaita palvellaan asiantuntevasti ja ystävällisesti. Virastoissa asioinnissa on tärkeää, että se on tehty asiakkaalle helpoksi ja yksinkertaiseksi. Aluehallintovirasto kohtelee asiakkaitaan, henkilöstöään ja sidosryhmiään oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti, ja menettelytapa näkyy kaikessa työssä. Viraston ratkaisut ja päätökset ovat objektiivisesti ja asiallisesti perusteltuja sekä perustuvat tosiasioihin. Tosiasiat arvioidaan puolueettomasti. Aluehallintovirastojen oikeudenmukaisuus arvo tulee esiin myös siinä, että toiminta on avointa ja hyvän hallinnon periaatteita noudattavaa. Vastuullisuus arvo näkyy käytännössä toiminnassa vastuukantamisessa. Aluehallintovirastot toimivat ennakoitavasti, luotettavasti, vastuuntuntoisesti ja kestävä kehityksen periaatteita noudattaen. Virastot kantavat vastuuta niin henkilöstään ja sen hyvinvoinnista, kuin toiminnastaan suhteessa asiakkaisiin ja muihin sidosryhmiin. Yhteistyö korostuu aluehallintovirastojen toiminnassa. Ne hakeutuvat aktiivisesti yhteistyöhön hallinnon ja yhteiskunnan eri tasoja sekä sektoreita edustavien toimijoiden kanssa aina kulloisenkin tehtävän ja asian vaatimassa laajuudessa. (VM 2011, 13–14.)

Aluehallintovirastojen toimintaan liittyvät yhteiskunnalliset vaikuttamistavoitteet ovat seuraavat: perusoikeudet ja oikeusturva toteutuvat; peruspalveluiden saatavuus turvataan ja alueiden asukkaiden hyvinvointi lisääntyy ja asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus paranee. Yhteiskunnalliset vaikuttamistavoitteet kytkeytyvät kolmeen ydinprosessiin, joita ovat hyvinvointi-, oikeusturva- ja turvallisuusprosessit. Strategia-asiakirjan (2011) mukaan aluehallintovirastot seuraavat, valvovat ja arvioivat peruspalvelujen saatavuuden alueellista ja yhdenvertaista toteutumista. Peruspalvelujen saatavuuden ja laadun turvaamisessa kiinnitetään huomiota yhtenä tärkeänä osatekijänä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyuden ja osaamisen kehittymiseen sekä toimintatapojen ja johtamiskäytäntöjen uudistamiseen alan henkilöstön työhyvinvoinnin

lisäämiseksi. Väestön perusoikeuksien sekä potilas- ja asiakasturvallisuuden toteutuminen on osa hyvinvoivaa yhteiskuntaa ja se tarvitsee toteutuakseen palvelurakenteen toimivuutta. Aluehallintovirastot valvovatkin palvelurakenteen toimivuutta.

Tutkielmamme osalta huomio kiinnittyy aluehallintovirastojen strategia-asiakirjan tavoitteen asetteluun rakennemuutosten aikana - *Tavoitteena on, että palvelujärjestelmän toiminnalliset valmiudet taataan ja vastuut ovat selkeitä rakennemuutosten yhteydessä.*

(VM 2011, 25–28.)

Strategia-asiakirjassa (2011) korostetaan valvonnan painopisteen siirtymistä ennaltaehkäisyyn. Tavoitteena on, että valvonnassa kiinnitetään lisääntymissä määrin erityistä huomiota ennaltaehkäisevään toimintaan ja palveluiden saatavuuteen. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, miten ennaltaehkäisevästä toiminnasta ja palveluiden saatavuudesta tiedotetaan väestölle. Valvonnan painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisevään suuntaan tarkoittaa myös sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan harjoittajien omavalvontaosaamista vahvistetaan. Omavalvontaan liittyvien asiakirjojen odotetaan myös olevan väestön nähtävissä. (VM 2011, 28.)

Tasa-arvoiseen yhteiskuntaan liittyy kansalaisten oikeusturvan toteutuminen.

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa (2011) mainitaan, että aluehallintovirasto edistää oikeusturvan toteutumista myös muutoksenhaku-, oikaisu- ja laillisuusviranomaisena. Kanteluiden jatkuva kasvu halutaan hillitä ja strategiseksi tavoitteeksi on asetettu muun muassa kanteluiden käsittelyiden tehostaminen ja nopeuttaminen. Strategia-asiakirjan mukaan tavoite saavutetaan lisäämällä yksittäistapauksellista harkintavaltaa, asettamalla asian vireille tuloa koskeva vanhentumisaika ja yksinkertaistamalla kanteluasian selvitysmenettelyä. Tasa-arvon toteutumisen kannalta aluehallintovirastojen tekemien päätösten ja päätöksenteossa noudatettavien menettelytapojen yhtenäisyyden varmistaminen on tärkeää. Lisäsi ratkaisujen vaikuttavuutta parannetaan luomalla aluehallintovirastojen päätöksenteolle yhtenäisiä perusteita ja seurantaan uusia menettelytapoja. (VM 2011, 28.)



### *Lausunnoista*

Aluehallintovirastojen (myöh. AVI) lausunnoille oli yhteistä kritiikki väliraportissa esitettyjen asioiden, sote-mallin ja toimintatekijöiden sekavuutta tai tarkkojen kuvauksien puutteita kohtaan. Lausunnoissa esitettiin aiheeseen liittyen erinäisiä kannanottoja.

*Väliraportin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa olisi perustason hallintoa, sote-alueen hallintoa ja sote-ervan – alueen hallintoa. Vaarana on syntyä sekava, sosiaali- ja terveydenhuollon vastuu- ja toimivaltakysymyksiä hämärtävä rakenne. (Pohjois-Suomen AVI:n lausunto (2(3).)*

*Järjestämiskentän toimivuus edellyttää, että lainsäädännössä määritellään tarkasti, mitä tarkoitetaan sote-alueella järjestettävillä laajoilla perustason palveluilla ja mitä ovat perustason alueen järjestämät perustason sote-palvelut. (Pohjois-Suomen AVI:n lausunto (2(3).)*

*Jako perustason alueisiin, sote-alueisiin ja erva-alueisiin on valvonnan kannalta raportissa vielä epämääräinen, eikä niiden sisältöä ole vielä riittävästi määritelty... Valtakunnallisesti yhtenäinen [palveluiden] määrittely on välttämätöntä aluehallintoviraston näkemyksen mukaan. Alueille pitäisi lisäksi määritellä ehdottomat kriteerit ja päätöksenteko- sekä rahoitusmallit. (Etelä-Suomen AVI:n lausunto (2(10).)*

### *Lapin aluehallintoviraston lausunnosta*

Lapin AVI, tarkastellessaan väliraporttia oman toimialueensa näkökulmasta, piti osaa väliraporttiin sisältyvistä järjestämistä koskevista linjauksista vaikeaselkoisina. Se kiinnitti huomioita kuntien järjestämisoikeuksiin, sote-alueen yhteisen toimielimen ja mahdollisen perusalueen toimielimen toimivaltasuhteisiin ja perustason palvelut omalle väestölleen järjestävän kunnan suhdetta sote-alueen toimielimeen. Lapin AVI katsoi, että väliraportissa esitetty sosiaali- ja terveystalouden järjestämismalli ei sellaisenaan sovellu Lappiin. Analysoimme, että lausunnollaan Lapin aluehallintovirasto huomioi strategisen tavoitteensa valvoa alueellista hyvinvointia, peruspalveluiden alueellista saatavuutta ja yhdenvertaista toteutumista. Se esittääkin alueensa erityisolosuhteita ja – tarpeita puolustavan kantansa seuraavasti:

*Väliraporttiin sisältyvät ehdotukset tarkoittavat tämänhetkisellä kuntarakenteella Lapissa käytännössä sitä, että Lappiin tulisi vain yksi sote-alue, jonka vastuukunta olisi Rovaniemen kaupunki. ...Mikäli Lappiin tulisi vain yksi sote-alue, jonka vastuukunnan väestömäärä olisi lähes kolmannes koko sote-alueen väestöstä, maakunnan muiden kuntien (tällä hetkellä yhteensä 20) vaikutusmahdollisuudet yhteisen vastuukunnan toimielimen päätöksiin tulisivat olemaan kovin rajalliset. (Lapin AVI:n lausunto (1-2(2.))*

Välttämättömien lähipalvelujen turvaaminen koko maakunnan alueella on Lapin AVI:n tärkeää. Väliraportin mukaan tämä tapahtuisi perustason alueiden ja sote-alueiden laatimien suunnitelmien avulla. Lapin AVI ei pidä tätä riittävänä, vaan katsoo, että tulevaan lakiin tulisi sisällyttää lähipalvelujen järjestämistä turvaavat säännökset. Lisäksi saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen ja saatavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Lapin AVI vaatii lausunnossaan, että *Lappiin tulee olla mahdollista muodostaa useampia sote- ja perustason alueita kuin mitä väliraportissa esitetyt asukasmääräkriteerit sallivat (1-2(2)).*

Lapin AVI:n lausunnosta tulkitsemme viraston intressiksi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan sen, että sote-järjestämlain tulee mahdollistaa sosiaalihuollon valvontaviranomaisten alueellisen tehtävän toteuttaminen. Lapin AVI:lla tulee säilyttää mahdollisuus toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa. On tulkittavissa, että aluehallintovirasto pohjaa intressinsä asiakaslähtöisyyden arvoon sekä haluunsa ja tehtäväänsä vaikuttaa alueellisten palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Lapin AVI:n lausunnossa näkyy alueen eristyispiirteiden korostaminen.

#### *Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunnosta*

Pohjois-Suomen AVI:n lausunnossa alueellisiin seikkoihin otetaan myös kantaa: *Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan väliraportissa kuvattu sote-malli ei huomioi tai erittele tarpeeksi kuntien erilaista fyysistä kokoa ja rakennetta, esim. laaja harvaan asuttuja kuntia, niiden pitkiä etäisyyksiä ja erilaisten kuntien asukkaiden tarpeiden erilaisuutta. (1(3.))*

Vaikka Pohjois-Suomen AVI nosti Lapin AVI:n lailla esiin toiminta-alueiden erityispiirteiden huomioimisen tärkeyden, niin Pohjois-Suomen AVI:n intressi näyttäytyi kuitenkin toisin. Tulkitsemme lausunnon tekstien perusteella, että Pohjois-Suomen AVI:n intressi on oman nykyisen keskeisen aseman säilyttäminen valvonnan toimijoiden kentässä.

Lausunnossa intressi nousee esiin kahden tarkastelun kautta. Ensimmäkin Pohjois-Suomen AVI tarkastelee kriittisesti sote-eralle suunniteltuja tehtäviä.

*Raportin linjausten mukaan jatkoselvittelyssä määriteltäisiin sote-ervojen oikeus pyytää selvityksiä alueilta. Raportissa kuvataan myös sote-ervan puuttumisoikeutta sote-alueiden toimintaan. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kuntien yhteistoimintaelimelle saattaisi raportin perusteella tulla sellaisia viranomaistehtäviä, joilla voi olla oikeudellisia vaikutuksia eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuteen palvelujen saatavuudessa. Ratkaisulla valtio osoittaisi kunnalliselle organisaatiolle tehtäviä, jotka ovat luonteeltaan valtiolle kuuluvia viranomaistehtäviä sisältäen ohjaus- ja valvontatehtäviä. Näin voi syntyä päällekkäisyyttä Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävien kanssa. (Pohjois-Suomen AVI:n lausunto (2(3).)*

Aluehallintoviraston kannanotto sote-ervan tehtävistä onkin, että jatkovalmistelussa tulee selvittää, voidaanko sote-eralle suunnitellut tehtävät hoitaa sote-alueiden ja valtion aluehallinnon yhteistyöllä huomioiden valtion keskushallinnon ohjaustarpeet.

Kannanotossa kysytään; Missä määrin on tarkoituksenmukaista osoittaa kunnalliselle toimijalle julkisen vallan viranomaistehtävää? Kysymyksestä päättelemme, että Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ei pidä sote-eralle suunniteltuja tehtäviä ja valta-asemaa hyvänä asiana, vaan julkinen valta tulisi pysyä valtionviranomaisella eli valtion aluehallinnolla.

Intressi oman aseman säilymisestä vahvana, on tulkittavissa myös Pohjois-Suomen AVI:n lausunnossaan esittämistä Kaste-ohjelmaan liittyvistä mielipiteistä. Pohjois-Suomen AVI väittää, että Kaste-ohjelman alueellinen koordinaatio- ja toimeenpanotehtävä sopisi hyvin aluehallinnolle, koska taho hoitaa muutoinkin lainsäädännön toimeenpanotehtäviä.

Tehtävää ei pidä Pohjois-Suomen AVI:n mielestä osoittaa sote-eralle, vaan kuntien

näkemyksiä Kaste-ohjelman alueelliseen toimeenpanoon voitaisiin koota sote-alueiden yhteisissä neuvottelukunnissa. Menettely olisi verrattavissa nykyiseen Kaste-aluejohtoryhmä toimintaan.

*Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnosta*

Etelä-Suomen AVI:n intressi on, että sosiaalihuollon valvonnassa tulee olla selkeät osatekijät, jotta kuntalaisten oikeusturva toteutuu. Lisäksi sote-uudistuksia tehtäessä on huomioitava, että aluehallintovirastojen asemaa ei tule heikentää.

Etelä-Suomen AVI:n intressi saada Suomeen selkeät valvonnan osatekijät, jotta kuntalaisten oikeusturva toteutuu, on linjassa Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa (2011, 25–28) esitettyihin tavoitteisiin. Tasa-arvoinen yhteiskunta tavoite korostaa juuri pyrkimyksiä parantaa kansalaisten oikeusturvaa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto korostaakin lausunnossaan, että järjestämislain valmistelussa olisi tärkeää ottaa huomioon oikeusturvanäkökohdat, asiakas- ja potilasturvallisuus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä sekä asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien toteutuminen. Strategia-asiakirjassa (2011, 25–28) esitetään huomiota siitä, että väestön perusoikeuksien sekä potilas- ja asiakasturvallisuuden toteutuminen on tasa-arvoisen yhteiskunnan lisäksi myös hyvinvoivan yhteiskunnan osatekijöitä. Näiden asioiden toteutumista auttaa hyvinvointivaltion hyvin toimiva palvelurakenne. Etelä-Suomen AVI:n lausunnossa onkin useita kannanottoja väliraportissa esitettyyn palvelurakenteeseen liittyen. Virasto muun muassa pohtii lausunnossaan, pystytäänkö lakiehdotukseen määrittelemään valtakunnallisesti yhtenäisesti, mitä ovat perustason sote-palvelut, mitä ovat laajan perustason sote-palvelut ja mitä ovat erikoistason sote-palvelut. Valtakunnallisesti yhtenäinen määrittely on kuitenkin välttämätöntä aluehallintoviraston näkemyksen mukaan. Haasteensa jaotteluun tuo heidän mukaan se, että sote-palveluita saavat tarvitsevat useimmiten myös peruspalveluita. Virasto kehottaakin tarkasti miettimään, mitä palveluita eri tasoilla järjestetään ja onko yleensä perusteita hajottaa palvelujen järjestämistä eri tasoille. Aluehallintoviraston lausunnon mukaan väliraportissa ehdotettu malli vaikuttaa moniportaiselta ja sirpaleiselta, eikä se välttämättä korjaa nykyisen rakenteen ongelmia, kuten esimerkiksi perusterveydenhuollon ja erikoisairaanhoidon rajapintaa. Lausunnossa

Etelä-Suomen AVI toisaalta esittää, että Sote-uudistuksessa tulisi antaa mahdollisimman selkeät määritelmät ja mahdollisimman vähän poikkeusmahdollisuuksia. Toisaalta he mukailevat Lapin aluehallintoviraston kantaa sanoen: *”Toisaalta muodostuville sote-alueille tulisi antaa jossain määrin väljyyttä ja ottaa huomioon alueiden erityispiirteet* (Etelä-Suomen AVI:n lausunto (10(10)). Etelä-Suomen AVI:n lausunnon mukaan rakenteiden lisäksi tulee muistaa kehittää myös palveluiden sisältöä ja vahvistaa palvelujen laatua. Lausunnossa muistetaan, että yksi tekijä toimivassa palvelurakenteessa on palveluiden saatavuus. *Palveluiden alueellista saatavuutta ja lähipalveluiden järjestämistä koskevat kriteerit tulee määritellä riittävän tarkasti, jotta yhdenvertaisuus toteutuu,* kehottaa Etelä-Suomen AVI:n lausunnossaan (9(10)). Lisäksi virasto muistuttaa, että kansalaisten oikeusturvaa on myös se, että palveluiden käyttäjillä on mahdollisuus vaikuttaa niiden järjestämiseen.

Etelä-Suomen AVI:n intressissä valvonnan osatekijöiden selkeyden korostaminen on Valviran lailla tärkeää, mutta näiden kahden intresseissä on myös eroja. Valviran intressin taustalta on tulkittavissa viraston asiantuntijuuden korostaminen ja halu tehdä sille asetetut työtehtävät hyvin, eli intressi rakentuu Valviran asemasta käsin. Etelä-Suomen aluehallintoviraston intressin taustalla on löydettävissä sekä kansalaisten aseman että aluehallinnon oman aseman huomioiminen. Vaatimus selkeydestä ei siis pelkästään tarkoita sitä, että se on edellytys aluehallinnon hyvälle valvontatyölle, vaan selkeyttä tarvitaan kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen ja valvontatoimijoiden työnjakoon sekä asemaan. Väiliraporttia tarkastellaan Etelä-Suomen AVI:n lausunnossa vahvasti sosiaalihuollon valvonnan ja kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta. Lausunnosta kritisoidaan väiliraportissa esitetyn sote-mallin epäselvyyksiä. *Hajanaista ja erilaisia poikkeuksia sallivaa mallia ei voida pitää selkeänä ja toimivana kuntalaisten oikeusturvan eikä myöskään valvonnan näkökulmasta,* väittää Etelä-Suomen aluehallintovirasto lausunnossaan (3(10)).

Toinen Etelä-Suomen aluehallintoviraston intressi on halu säilyttää ja korostaa aluehallinnon asemaa. Lausunnossa suhtaudutaan kriittisesti sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueisiin eli erva-toimijoihin. Etelä-Suomen AVI vastaa lausuntopyyntöön kysymykseen 16: Pitäisikö ervalla olla sote-alueita ja perustason alueita sitovaa päätösvaltaa palvelujen järjestämisestä? seuraavasti:

*Sosiaalihuollon palvelut ja päätöksenteko on perinteisesti tapahtunut lähellä käyttäjää ja näin tulisi tapahtua myös jatkossa. Pohdittavaksi tulee myös, että jos ervalla ei ole järjestämisvastuuta, voiko sillä olla sitovaa päätösvaltaa palveluiden järjestämisestä? Ervan rooli kuvataan sote-alueiden toiminnan koordinaationa ja ohjauksena sekä näihin liittyvänä tukitoimina. Tehtäviensä toteuttamiseksi sote-ervalla mainitaan itsenäinen, lakiin perustuva päätösvalta, mutta ervan rooli jää kuitenkin vielä raportissa selkiyttämättä. Raportissa päätösvalta mainitaan vain järjestyssovimuksen kohdalla. Lisäksi mainitaan puuttumisoikeus ja valvonta, joka ei kuitenkaan ole viranomaisvalvontaa. Kuitenkin järjestämisvastuun ja päätösvallan tulisi kulkea käsi kädessä. (Etelä-Suomen AVI:n lausunto (6(10).) Kritiikki erva-suunnitelmia kohtaan näkyy useassa kohtaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuntoa. Etelä-Suomen AVI:n lausunnossa jatketaan aiheen käsittelyä vastaamalla kysymykseen 17: Jos ervalla pitäisi olla sitovaa päätösvaltaa, niin mitä päätösvallan tulisi koskea? seuraavasti:*

*Aluehallintoviraston käsityksen mukaan eri tahojen vastuuta ei tule sekoittaa eikä päällekkäisiä hallintoja tule rakentaa. Toimivalta kieltää sote-alueita tuottamasta tiettyjä palveluita vaikuttaa enemminkin viranomaisvalvonnalta. Kysymyksissä mainituista asioista ja kriteereistä [a) sotealue voitaisiin velvoittaa järjestämään palveluita myös er vaan kuuluvien muiden sote-alueiden asukkaille; b) Sote aluetta voitaisiin kieltää tuottamasta palveluja, jotka ovat potilasturvallisuuden, henkilöstön saatavuuden tai muun keskittämistä edellyttävän objektiivisen kriteerin perusteella tärkeitä keskittää vain jollekin/joillekin sote-alueille.] tulisi säätää valtakunnallisella tasolla, jos se potilas- ja asiakasturvallisuuden tai muun painavan syyn vuoksi katsotaan tarpeelliseksi. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että ilman päätöksenteko-oikeutta hallinto on toivomusluonteista. (Etelä-Suomen AVI:n lausunto (6(10).)*

Lausunnon lopussa Etelä-Suomen aluehallintovirasto kyseenalaistaa tarvitaanko erva-tasoa lainkaan, vaan voisiko sille suunnitellut tehtävät jakaa muille tahoille, kuten aluehallintovirastolle. Alla oleva kommentti ervan asemasta onkin mielestämme tulkittavissa Etelä-Suomen aluehallintoviraston haluksi korostaa aluehallintovirastojen asemaa. Etelä-Suomen AVI:lla on halu säilyttää asemansa ja tarve korostaa omaa asemaansa sekä asiantuntijuuttaan.

*”Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan erityisesti erva-roolia, toimivaltaa, vastuita, organisaatiota ja rahoitusta tulisi kuvata selkeämmin. Ervalle on määritelty viranomaistehtäviä, mutta ei järjestämisvastuuta. Ervoille on suunniteltu myös joitakin keskitettyjä tehtäviä, joista valtio maksaisi suoraan korvauksen. Aluehallintovirasto kantaa huolta siitä, miten nämä tehtävät organisoidaan. Raportissa ei ole myöskään määritelty erva-toimivaltaa ja sitä, mitä sosiaalihuollon tehtäviä erva-alue hoitaisi. Aluehallintovirasto pohtii, voisiko ervojen tehtävät jakaa muille tahoille, jolloin tätä porrasta ei tarvittaisi lainkaan. Esityksessä kuvatut tehtävät vaikuttavat olevan osin päällekkäisiä muiden tahojen, kuten aluehallintoviraston tehtävien kanssa. (s. 8-9(10))”*

Etelä-Suomen AVI muistuttaa lausuntonsa seuraavassa kappaleessa, että ehdotetut muutokset [sote-malli kokonaisuudessa] eivät selkeytä tilannetta asiakkaan eikä valvojan näkökulmasta katsottuna (s.9(10)). Kritiikki uudistuksia kohtaan ja oman asiantuntijuuden korostaminen esiinnostavat osatekijöitä, joiden pohjalta muodostuu Etelä-Suomen AVI:n intressi aluehallintovirastojen aseman säilyttämiseen.

Lausunnossaan Etelä-Suomen AVI esittää saman huomion kuin Valvira. Etelä-Suomen AVI muistuttaa, että alkujaan oli tarkoituksena kehittää rintarinnan kaikkia tulevan järjestämislain osa-alueita eli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoittamista, valvontaa ja kehittämistä. Virasto korostaakin tämän kokonaisuuden ja erityisesti valvonnan asioiden huomioimisen tärkeyttä.

*Lain valmistelussa tulee ottaa huomioon myös valvonnan näkökulma, jotta valvovat viranomaiset pystyvät uuden lain puitteissa hoitamaan hyvin valvontatehtävänsä. Tämä edellyttää selkeää lainsäädäntöä, jossa palvelurakenteet ja tehtävät on määritelty täsmällisesti. (Etelä-Suomen AVI:n lausunto (10(10).) Valvonnan merkityksellistä asemaa ei tule huomioida pelkästään sote-järjestämislain valmistelun kokonaisuudessa, vaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto muistuttaa, että meneillään on myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon lakiuudistuksia, muun muassa sosiaalihuoltolaki (710/1982), ja myös näiden lakien valmistelussa on muistettava valvonnan tematiikka. Kaiken kaikkiaan muiden lakien valmistelu on sovitettava yhteen sote-järjestämislain valmistelun kanssa sekä sisällöllisesti että aikataulullisesti, kommentoi Etelä-Suomen aluehallintovirasto lausunnossaan.*

## 7.2. Kuntatahon intressit

Suomessa sosiaalihuollon toteuttaminen on kuntien vastuulla. Kunnat tuottavat suurimman osan sosiaalipalveluista. Kunnilla on velvollisuus vastata yleisten sosiaalipalveluiden järjestämisestä ja huolehtia sosiaalihoitolaissa (710/1982) mainituista sosiaalipalveluista. Kuntien on järjestettävä asukkailleen palveluita heidän tarpeiden mukaisesti ja toteuttaa lain puitteissa heille säädetyt oikeudet parhaaksi harkitsemallaan tavalla. Kunnilla on suuri harkintavalta palveluiden järjestämisessä, koska lainsäädäntö ei säätele yksityiskohtaisesti kuntien tuottamien palveluiden laajuutta, sisältöä tai järjestämistapaa. (Kananoja ym. 2011, 437–438, 440).

Kuntien määrä Suomessa on vähentynyt nopeasti kuntaliitoksien myötä ja tämä on vaikuttanut sosiaalihuollon palveluihin. Suuremmat kunnat voivat tarjota aiempaa parempaa sosiaalihuollon erityisosaamista vaativia palveluita, mutta suuren kuntien vaarana on palveluiden siirtyminen kauemmaksi asukkaista kun palvelut keskittyvät kuntakeskuksiin. (em. 437.)

Valitsimme kaikista lausunnoista analysoitavaksi Suomen Kuntaliitto ry:n, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden Eksote lausunnon sekä kahden kunnan (Virrat ja Rovaniemi) lausunnot, joiden kautta tarkastelemme kuntien intressejä.



## 7.2.1. Suomen Kuntaliitto ry

### *Taustaa*

Suomen Kuntaliitto ry (myöh. Kuntaliitto) on Suomen kuntien ja kaupunkien muodostama yhdistys, jonka toiminnassa on mukana sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit, maakuntien liitot sekä eri alojen kuntataustaisia organisaatiota. Kuntaliitto tuo kuntien ja koko kuntakentän näkemyksen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja sen tavoitteena on kestävä tulevaisuuden luominen kuntalaisille. Kuntaliiton tehtäviin kuuluu muun muassa kehittämistyö, palvelutoiminta, kuntien tasa-arvotyön tukeminen sekä kuntien edunvalvonta Suomessa, Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Kuntaliiton strategiset valinnat vuosille 2013–2014 ovat: elinvoimaiset paikalliset ja alueelliset yhteisöt ja hyvinvoivat kuntalaiset, toimintakykyiset kuntakonsernit ja verkostoituva Kuntaliitto. (Kuntaliitto 2011.)

### *Lausunnosta*

Kuntaliiton lausunto on kolme sivua pitkä. Kuntaliiton lausunnosta on tulkittavissa vahva intressi vaikuttaa sote-järjestämislakiin kuntien aseman säilyttämisen puolesta. Kuntaliitto lähtee lausunnossa liikkeelle toteamalla, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu tulee kuulua kunnille ja kuntalaisten palveluja on tarkasteltava kokonaisuutena. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtana on oltava vahvat peruskunnat. Kuntaliiton näkemyksen mukaan peruskunnilla on parhaat edellytykset edistää hyvinvointia ja terveyttä laaja-alaisesti sekä osallistaa kuntalaisia palvelujen ja kunnassa toimivien yhteisöjen avulla. Kuntaliitto painottaa myös palveluiden saatavuuden ja yhdenvertaisuuden tärkeyttä.

*Nykyisiin yhteistoiminta-alueisiin verrattuna uudistuksen tavoitteena tulee olla yhtenäisten, luontaisiin työssäkäynti- ja asumisalueisiin pohjautuvien sote-alueiden ja perustason alueiden muodostaminen. Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että perustason alueet pidetään kokonaisuuksina ja huolehditaan palvelujen saatavuudesta. Erityisesti perustasolla yhteistyön on oltava niin tiivistä, että kaikki samat perustason yhteistoiminta-alueen kuntien asukkaat saavat samat palvelut. (Kuntaliiton lausunto (1(3).)*

Lausunnossa Kuntaliitto tuo esiin, että järjestämislaissa tulisi huomioida erityisolosuhteet ja mallin soveltaminen tulisi sallia joidenkin kuntien osalta. Kuntaliitto kirjoitti lausunnossa aiheesta seuraavaa:

*Kuntaliitto on edellyttänyt, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta pitää voida tarkastella myös muista kuin tiukoista väestömäärään perustuvista lähtökohdista. Harvaan asutuilla ja pitkien etäisyyksien aluilla tai kielellisin perustein tehtävät poikkeukset väestöpohjakriteereistä voivat olla perusteltuja. (2(3).)*

Kuntaliitto esittää lausunnossaan uhkakuvan uudistuksen vaikutuksesta palveluiden hajaantumiseen ja sitä kautta mahdollisesti aiheutuvasta kustannusten kasvusta ja palveluiden laadun heikkenemisestä.

*Kuntaliitto kantaa erityistä huolta siitä, että uudistuksen toimeenpano saattaa johtaa erityistason palvelujen nykyistä suurempaan hajaantumiseen ja seurauksena on kustannusten nousu ja palvelujen laadun heikkeneminen. Ratkaisujen tulee lisätä palvelujen laatua, tuottavuutta ja tuloksellisuutta. (2(3).)*

Kuntaliiton lausunnossa painottuu vahvasti Kuntaliiton näkemys palvelukokonaisuuksien eheyden tärkeydestä. Käytännön tasolla ehyt palvelukokonaisuus edellyttää myös asiakas- ja potilas toimintaan liittyvän tietohallinnon ja yhteistyön sujuvuutta.

*Kuntaliiton näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen läpiviennin välttämätön edellytys on, että asiakastietojärjestelmät ja tiedonkulku saadaan tukemaan integroituvaa palvelujärjestelmää (3(3)).*

Kuntaliiton lausunnosta tärkeiksi teemoiksi nousee palveluiden saatavuuden, yhdenvertaisuuden ja palvelukokonaisuuksien eheyden säilyttämisen tärkeys. Lisäksi lausunnossa korostuu pyrkimys toimintojen ja käytäntöjen tehokuuden kehittämiseen. Kuntaliiton ollessa Suomen kuntien etua valvova liitto, voidaan arvojen ajatella pohjautuvan kuntien arvoihin ja heijastavan niitä. Kuntaliiton lausunnon ja sen toiminnan tavoitteiden pohjalta tarkasteltaessa Kuntaliiton arvoina näyttäytyy muun muassa

vuorovaikutteisuus, oikeudenmukaisuus, vaikuttaminen ja tehokkuus. Tuorin intressien tarkasteluun luodun mallin teoreettisen mallin valossa, voi Kuntaliiton intressiksi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan kiteyttää seuraavasti- Sosiaalihuollon valvonnalla tulee turvata kuntalaisten hyvinvointi ja yhdenvertaiset palvelut.

Kuntaliitto tuo lausunnossaan kattavasti esiin erilaisten kuntien tarpeita ja toiveita uudistusta ajatellen, näkemyksiään uudistuksen epäkohdista ja esittää parannusedotuksia. Näkemyksemme mukaan Kuntaliitolla on vahva intressi vaikuttaa sote-järjestämislakiin ja tuoda erilaisten kuntien näkemyksiä päätöksen tekoon. Lisäksi ajattelemmekin, että se pyrkii lainvalmisteluun vaikuttamalla, toteuttamaan ensisijaista tehtäväänsä eli valvomaan kuntien edun toteutumista.

## **7.2.2. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoiminta Eksote**

### *Taustaa*

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoiminta Eksote (myöh. Eksote) on kuntayhtymä, johon kuuluu yhdeksän Etelä-Karjalan alueella sijaitsevaa kuntaa. Eksote kuvaa verkkosivuillaan tehtäväkseen ”tuottaa terveyttä, hyvinvointia ja toimintakykyä edistäviä terveys-, perhe- ja sosiaali- sekä vanhustenpalveluja”. (Eksote 2013.) Eksote nimeää arvoikseen asiakaslähtöisyyden, vastuullisuuden, oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja tuloksellisuuden (Eksote 2014).

### *Lausunnosta*

Eksoten lausunto on viiden sivun pituinen. Eksoten näkemyksen mukaan väliraportissa esitetyt toimenpiteet ovat nykyiseen kuntatalouden tilanteeseen ja hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden kannalta riittämättömiä.

*...palvelujärjestelmä uudistamistyö aloitettiin kuntatalouden kannalta huomattavasti parempien tulevaisuuden näkymien aikana. Kuntien taloudellinen tilanne on nopeasti huonontunut ja nyt esitetyt pienet muutokset eivät tule riittämään hallituksen*

*rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä nyt ollaan luomassa välivaihetta seuraavien muutosten toteuttamiselle. (Eksoten lausunto (5(5)).*

Eksote esittelee lausunnossaan kaavion (Eksoten lausunto Lausuntopyyntöön STM022:00/2013 (2(5)), jossa kuvataan sote-alueiden ja perustason alueiden monimutkaisuutta. Kaavion avulla Eksote pyrkii kuvaamaan sitä, että Suomeen on syntymässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä, jonka muodostumisen kriteerit ovat epäselvät. Eksote esittää lausunnossaan, että kriteereiden tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys tulevat väistämättä johtamaan lainsäädäntökierteeseen, jossa tulkinnanvaraisuutta joudutaan paikkaamaan lainsäädännön avulla. Eksote suhtautuu kielteisesti lainsäädännön lisäämiseen ja esittää sen mahdollisia seurauksia.

*... raportissa pyritään lainsäädäntöä lisäämällä ratkaisemaan palvelujärjestelmän rakenteessa olevia viranomaisten yhteistyöongelmia ja asiakkaiden ja potilaiden kannalta palvelujen sisältöön liittyviä ongelmia. Tosiasiassa nämä lainsäädännölliset toimenpiteet supistavat ja rajoittavat merkittävästi mahdollisuuksia kehittää uusia palveluja ja palvelujärjestelmän tuottavuutta ja kustannustehokkuutta (Eksoten lausunto (1(5)).*

Väliraportissa on esitelty 17 kohtaa sote-ervasta, joista raportissa todetaan, että ne tarvitsevat vielä jatkovalmisteluja. Eksote toteaa lausunnossaan, että avoimena olevat asiat kuvaavat järjestämislain keskeneräisyyttä. Eksote avaa lausunnossaan heidän näkemyksen mukaan järjestämislain kannalta oleellisia, mutta vielä avoimena olevia asioita.

Seuraavassa yksi Eksoten mukaan tärkeä asia, jota ei avata väliraportissa: *...tarvitaan säännös siitä, kenellä on viime kädessä päätösvalta, jos yksimielisyyttä kansallisesta työnjaosta ei esimerkiksi valtion ja sote-ervojen välisen neuvottelumekanismin avulla synny (Eksoten lausunnosta (4(5)).*

Eksote esittää lausunnossaan, että se on ollut tähän asti tyytyväinen järjestämissopimukseen perustuvaan yhteistyöhön erva-alueilla. Eksote esittää lausunnossaan kehitysehdotuksen.

*Mikäli sitä (yhteistyötä erva-alueilla) edelleen halutaan kehittää ja tehostaa tulee asia ratkaista järjestämissopimusten laadinnan ja valvonnan osalta yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintoviranomaisten kanssa sekä kehittämisen, tutkimuksen ja koulutuksen osalta yhdessä THL:n, Kelan ja yliopistojen kanssa (Eksoten lausunnosta (4(5))).*

Intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan voidaan etsiä Eksoten esittämien huolenaiheiden kautta – esitetty malli ei sellaisenaan sovi tämän hetkiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, eikä se tulisi palvelemaan toivotulla tavalla sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajia tai käyttäjiä. Eksoten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän tulee olla hyvin suunniteltu ja selkeä. Järjestelmän selkeyden voidaan ajatella helpottavan myös valvontaa. Eksoten intressinä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan näyttäytyy mahdollisuus valvoa asiakkaiden ja potilaiden edun toteutumista sekä oman aseman turvaamisen intressi. Intresseissä näyttäytyy Eksoten asiakaslähtöisyyttä, vastuullisuutta, oikeudenmukaisuutta, avoimuutta ja tuloksellisuutta korostavaan arvopohja.

### **7.2.3. Virrat**

#### *Taustaa*

Virrat on hieman yli 7000 asukkaan kunta Pohjois-Pirkanmaalla (Virrat 2014). Virtain kaupungin kaupunginjohtaja Vesa Haapamäki esittää kirjoittamassaan artikkelissa, että Virtain kaupungille on tärkeää huolehtia kuntalaisten ja henkilöstön hyvinvoinnista. Haapamäki esittää, että Virtain kaupunginvaltuusto pitää tärkeänä, että peruspalveluiden kattava saanti lähipalveluina voidaan varmistaa myös tulevaisuudessa. (Haapamäki 2013.)

#### *Lausunnosta*

Virtain kaupungin lausunto on kolme sivua pitkä ja se on jaettu kuuteen kappaleeseen, jotka ovat: taustatiedot, sote- ja perustason alueiden muodostumisen kriteerit, sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueiden asema ja toimivalta, palveluiden rahoitus ja kuntien välinen kustannusten jako, uudistuksen aikataulu ja muut kommentit. Virtain

kaupunki aloittaa lausuntonsa ottamalla kantaa väliraportissa esitettyyn asukasluhuihin pohjautuvaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen.

*Vaatimus, jonka mukaan alle 20.000 asukkaan kunta ei voisi järjestää sote-palveluita itse, vaan sen tulisi kuulua perustason- tai sote-alueeseen palveluiden saamiseksi, on liian ehdoton. Virtain kaupunki pitää asukaslukurajoja sen näkökulmasta teennäisinä, sillä asukasluku ei pysty varmistamaan toimivia ja kustannustehokkaita lähipalveluja (Virtojen lausunto (1(3))).*

Virrat kertoo toimivansa tällä hetkellä yhteistoiminta-alueessa, jonka asukaspoija on noin 12.300. Virtojen mukaan yhteistoiminta on toiminut niin talouden kuin palveluidenkin näkökulmasta hyvin. Virrat on huolissaan siitä mitä yhteistoiminta-alueen teennäisestä kasvattamisesta seuraisi.

*Monet sosiaali- ja terveystaloudet ovat luonteeltaan hyvin paikallisia... Toiminta-alueen kasvattaminen voimakkaasti maantieteellisesti merkitsisi käytännössä selkeää keskittämistarvetta useiden palveluiden suhteen ja siten lähipalveluista luopumista... Kokoamalla suuria toiminta-alueita ei saa häivyttää tai hämärtää sitä, että kunnalla tulee olla selkeästi hahmotettava intressi toimia mm. kunta- ja terveydenhuoltolakien mukaisesti väestönsä terveyttä edistävasti. Muodostamalla tarpeettoman suuria alueita on tämä periaate vaarassa hämärtyä. (Virtojen lausunto (2(3))).*

Sote-järjestämislain tavoitteena on varmistaa muun muassa laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Virrat korostaa lausunnoissaan alueellisten erityisolosuhteiden huomioimista ja alueellisen yhdenvertaisuuden tärkeyttä palveluiden saatavuuden sekä saavutettavuuden suhteen.

*Suunnittelun lähtökohtana tulisi olla nykyistä enemmän käyttäjä-, kuin organisaatiolähtöisyys. Vain tällä tavoin pystytään huomioimaan riittävästi myös alueelliset erityispiirteet. Kuten esimerkiksi harva asutus ja pitkät etäisyydet, jotka vaikuttavat oleellisesti palvelujen käytännön järjestämiseen. (Virtojen lausunto (3(3))).*

Virtain kaupungin mukaan uudistuksia tehtäessä peruspalveluiden kattava ja tasapuolinen saanti lähipalveluina tulee varmistaa. Virrat tuo lausunnossaan esiin, että

*Virrat on vesistöjen halkoma kunta, jossa väestön ikärakenne ja sairastavuus aiheuttavat alueella huomattavasti korkeampaa palvelutarvetta kuin Suomessa keskimäärin. Myös tästä syystä yksiselitteiset väestöpohjavaatimukset ovat ongelmallisia. (Virtojen lausunto (2(3)).*

Virtain kaupungin mukaan uudistuksessa keskitytään liikaa hallinnon- ja sitä palvelevien rakenteiden luomiseen asiakasnäkökulman sijaan. Virrat esittää, että suunnittelun lähtökohtana tulisi olla enemmän käyttäjä- kuin organisaatiolähtöisyys. Virrat kritisoi tapaa miten uudistuksella pyritään palveluiden yhdenvertaistamiseen.

*Tavoite turvata yhdenvertaiset palvelut koko maassa on sinänsä kannatettava, mutta kysyä sopii, kuinka monella erilaisella lainsäädännöllä tuohon tavoitteeseen tulee pyrkiä. Eikö jo useat nykylaitkin ole takaamassa tuon tavoitteen toteutumista? Ongelmana näyttää pikemminkin olevan se, että nykyinenkin palvelutaso ja valikoima ylittävät yhteiskunnan taloudellisen kantokyvyn. (Virtojen lausunto 3(3)).*

Virtain lausunnossa suoranaisesti valvontaan liittyviä näkökulmia esiintyy sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuu alueiden asemaa ja toimivaltaa käsiteltäessä. Virrat toteaa, että väliraportin kuvauksen perustella erityisvastuualueiden rooli olisi muuttumassa merkittävästi nykyisestä ja esittää uhkakuvansa tulevasta:

*Kuvauksen perusteella erityisvastuualueista näyttää muodostuvan yksi uusi hallinnollinen taso mittavine valvonta ja koordinoituvastuineen. Pahimmillaan erilaisten valvontaa suorittavien tasojen määrä lisääntyy nykyisestä, joka kasvattaa riskiä byrokratian kasvuun. (Virtojen lausunto (2(3)).*

Lausunnossa ei oteta kantaa valvonnan toimijoihin eikä esitetä parannusehdotuksia valvonnan toteuttamiselle.

Virtain kaupungin intressinä näyttäytyy pienen kunnan itsehallinnon säilymisen intressi. Tulkitsemme lausunnosta, että Virtain kaupungin huoli olemassa olevia rakenteiden ja palveluiden heikkenemisestä ja loittonemisesta, sisältää myös ajatuksen valvonnan haasteiden lisääntymisestä. Virtojen kaupungin intressinä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan näyttäytyy pyrkimys säilyttää olemassa olevia rakenteita ja oma asema

palveluiden järjestäjänä. Intressin taustalla näyttäytyy vahvasti Virtain kaupungin itselleen määrittelemät tarpeet ja halut; halu huolehtia kuntalaisten ja henkilöstön hyvinvoinnista sekä lähipalveluiden kattavuudesta sekä tasapuolisesta saatavuudesta.(Virrat 2014).

#### **7.2.4. Rovaniemi**

##### *Taustaa*

Rovaniemi on noin 60.000 asukkaan kaupunki Pohjois-Suomessa. Rovaniemen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa asemaansa työpaikkojen, asumisen ja palveluiden alueena. Rovaniemessä on hyvän syntyvyysaste ja koulutustaso. Tällä hetkellä Rovaniemen kaupungille asettaa haasteita muun muassa eläkeläisten määrän lisääntyminen väestöstä ja huono työllisyystilanne. (Rovaniemi).

##### *Lausunnosta*

Rovaniemen lausunto on kuusi sivua pitkä. Rovaniemi esittää lausuntonsa alussa näkemyksensä palvelurakennemuutoksen lähtökohdista ja tavoitteista.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tavoitteena on väestön terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen turvaamalla yhdenvertaiset palvelut koko maassa. Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa peruspalveluja ja toteuttaa mahdollisimman laaja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuden integraatio. Em. rakennemuutoksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat oikeita ja perusteltuja ja uudistus on välttämätön palvelujen turvaamiseksi pitkälle tulevaisuuteen sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä pohjalla. (Rovaniemen lausunto (2(6).)*

Rovaniemen näkemyksen mukaan järjestämisvastuun eriyttäminen varsinaisesta palvelujen tuottamisesta, on hyvä asia erityisesti monituottajuuden kehittymisen ja asiakkaisten valinnanmahdollisuuksien kannalta.



*Valmistelun kohteena on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, jossa palvelujen järjestämisvastuu eriytetään varsinaisesta palvelujen tuottamisesta. Tämä menettely on oikea ja periaatteessa erittäin merkittävä ratkaisu ottaen huomioon sote-palvelujen monituottajuuden kehittyminen ja asiakkaiden omien valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen. (Rovaniemen lausunto (3(6).)*

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu hajautuu tällä hetkellä kuntien, yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kesken. Rovaniemeni suhtautuu positiivisesti järjestämisvastuuseen esitettyyn muutokseen.

*Valmisteluryhmän esittämä järjestämisvastuun kokoaminen kattavasti sosiaali- ja terveysalueille selkeyttää tätä vastuuta huomattavasti ja vähentää merkittävästi järjestämisvastuutahojen määrää sekä mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon välttämättömän integraation. (Rovaniemen lausunto (3(6).)*

Rovaniemen mukaan esitetty malli ei ota tarpeeksi huomioon harvasta asutuksesta ja etäisyyksistä johtuvia alueellisia erityisolosuhteita. Rovaniemen näkemyksen mukaan alueiden erilaiset olosuhteet kuntarakenteiden ja sote-rakenne uudistamistarpeiden eivät tule huomioiduksi Lapin maakunnan osalta.

Valmisteluryhmän esityksen mukaan sote-erityisvastuu alueiden tehtävänä on sote-alueiden toiminnan koordinointi ja ohjaus sekä niihin liittyvät tukitoiminnot lakiin sisältyvään toimivaltaan perustuen. Rovaniemen kaupunki ottaa lausunnossaan kantaa sote-ervan tehtäviin ja esittää ehdotuksen valvonnan toteuttamiselle.

*”Esitetty kunnallinen organisaatio, sote-erva, ohjaus- ja koordinointi tehtävineen on perusteltu, mutta sen tulisi olla hallintomalliltaan ja organisaatioltaan kevyt ja tehokas. Valmistelutyöryhmän esittämät tehtävät ml.järjestämissopimuksen hyväksyminen ovat olennaisia samoin kuin se, että sote-ervan toiminta kattaa myös määriteltävät sosiaalihuollon erityistehtävät. Edelleen tulisi selvittää mahdollisuus siirtää viranomais- ja valvontatehtävien osalta tehtäviä valtion viranomaisilta sote-ervalle (Rovaniemen lausunto (4(6)).*

Rovaniemi esittää lausunnossaan valvontaan liittyvän näkökulman edellä mainitussa lainauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueiden tehtävää käsitellessään. Lausunnossa ei esitetä muita kannanottoja valvonnan toteuttamisesta.

Rovaniemen kaupungin intressejä voidaan tarkastella sen esittämien sote-uudistuksen luomien mahdollisuuksien kautta. Rovaniemi esittää, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistaminen esitetyllä tavalla selkeyttäisi vastuuta ja vähentäisi merkittävästi järjestämisvastuutahojen määrää. Lisäksi palvelut yhdenvertaistuisivat ja se palvelisi myös kaupunkilaisten edun toteutumista. Tulkitsemme, että Rovaniemen kaupungin intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, voidaan tarkastella heidän toiveensa, valvontatehtävien siirtäminen valtion viranomaisilta sote-ervalle, kautta. Samalla kun Rovaniemellä on intressi selkeään palvelurakenteeseen ja vastuun jakoon, heillä on intressi pyrkiä vaikuttamaan asioihin niin, että kuntatoimijoiden valvontavastuu lisääntyisi.

### **7.3. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen intressit**

Suomessa toimii tällä hetkellä noin 2000 Sosiaali- ja terveysjärjestöä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen pyrkimyksenä on edistää kansalaisten terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia vastaamalla muun muassa ihmisten erilaisiin avuntarpeisiin ja pitämällä heikompiensa puolta. (Sosiaali- ja terveysjärjestöt 2014).

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintakenttä voidaan jakaa neljään sektoriin:

1. Taloudellisella sektori: järjestöt toimivat palvelujen ja tavaroiden tuottajina.
2. Poliittisella sektori: järjestöt osallistuvat päätöksentekoon esim. kunnassa eri toimielimissä.
3. Sosiaalisella sektori: järjestöt ovat perheiden ja muiden ihmissuhdeverkostojen rinnalla sosiaalisia yhteisöjä, joissa ihmiset auttavat toisiaan vapaaehtoisesti ja/tai saavat vertaistukea toisiltaan.

4. Kulttuurisella sektori: järjestöt luovat omaa erityiskulttuuriaan ja pyrkivät muuttamaan yhteiskuntaa erilaisuutta hyväksyvämmäksi. (Sosiaali- ja terveysjärjestöt 2014).

Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat kunnan toiminnassa usein asiantuntijaroolissa. Tämän lisäksi osalla sosiaali- ja terveysjärjestöillä on Suomen kunnissa merkittävä asema palvelutuottajina. Palvelutuotannon monipuolistumisen ja kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä sosiaali- ja terveysjärjestöjen ovat täydentäneet tuottamallaan palveluilla julkista palvelutuotantoa ja näin ollen niiden asema kunnissa on noussut yhä tärkeämmäksi. (Sosiaali- ja terveysjärjestöt 2014). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen intressejä analysoimme Vammaisfoorumi ry:n ja Kehitysvammaliitto ry:n lausunnoista.

### **7.3.1. Vammaisfoorumi ry**

#### *Taustaa*

Vammaisfoorumi ry (myöh. Vammaisfoorumi) on vuonna 1999 perustettu 30 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö. Sen tavoite on edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa vammaisjärjestöjen yhteistyön sekä kansallisen ja kansainvälisen vaikuttamistyön avulla. Vammaisfoorumi pyrkii vaikutaamaan toiminnallaan vammaisten yhdenvertaisen osallistumisen ja osallisuuden turvaamiseen. Toiminnan arvoissa korostuukin juuri osallisuus. Vammaisfoorumin keskeisin periaate on: "vammasiin vaikuttavia asioita ei pidä tehdä ilman vammaisia". Järjestössä ovat päätöksentekijöinä vammaiset henkilöt ja niiden vammaisten vanhemmat, jotka eivät itse kykene edustamaan itseään. Muita toiminnan arvoja ovat muun muassa riippumattomuus, näkyvyys, solidaarisuus ja kumppanuus. (Vammaisfoorumi 2014.)

#### *Lausunnosta*

Vammaisfoorumin lausunnon ensimmäinen luku pohjaa vahvasti järjestön tavoitteeseen ja keskeiseen osallisuuden arvoon.

*Vammaisfoorumi katsoo, että Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) järjestämisen uudistuksella tulee vähentää terveyden eriarvoisuutta kansalaisten välillä ja luoda osaltaan edellytyksiä myös kansalaisten tss-oikeuksien toteutumiselle... Sote-palveluiden tavoitteena on yhdenvertaista vammaisten ihmisten asemaa koko väestön kanssa, mutta myös eri sairausryhmät eivät saa olla keskenään liian eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä asuvat. Kansalaisten yhdenvertaisuus edellyttää tasa-arvoa myös vammaispalveluiden asiakkaiden kesken. Uudistuksessa tulee ottaa huomioon YK:n vammaisten oikeuksien ratifioiva sopimus, jonka 4 artiklaan sisältyy velvollisuus osallistaa vammaiset ihmiset kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon... Oikein kohdennetuilla sosiaali- ja kuntoutuspalveluilla on välitön vaikutus vammaisten ihmisten osallisuuden lisäämisessä ja syrjäytymisen ehkäisyssä. (Vammaisfoorumin lausunto (1(8).)*

Vammaisfoorumi esittää lausunnossaan huomion, että on hyvä, että väliraportissa sote-järjestämislakiin suunnitellaan sote-ervalle puuttumisoikeutta kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseen. Järjestö kannattaa, että sote-ervoilla on valtaa toteuttaa sille asetettuja tehtäviä, mutta edelleen on tärkeää, että palvelujen toteutuksen lainmukainen valvonta on aluehallintovirastojen tehtävä. Järjestö on sitä mieltä lausunnossaan, että *kuntalaisten oikeuksien toteutuminen ei voi olla vain alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisujen varassa* (3 (8)). Vammaisfoorumin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen ovat asioita, joita ei voi yli korostaa. Siksi valvonnalla on tärkeä tehtävä ja valvontajärjestelmällä merkittävä asema yhteiskunnassamme. Tulkitsemme, että valvonnan asemaa korostavilla kannanotoilla, Vammaisfoorumi ajaa oman tehtävänsä edesauttamista. Hyvä valvonta *edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa* (Vammaisfoorumi 2014).

Vammaisfoorumi lausunnossa muistutetaan, että yhdenvertaisuus ei saa tarkoittaa, että yksi tietty tarjolla oleva palvelu sopisi kaikille.

*Eri tavoin vammaisten ja toimintarajoitteisten ihmisten erilaiset tarpeet edellyttävät myös erilaisilla tavoilla järjestettyjä palveluja. Vain yksi tietty tarjolla oleva palvelu ei sovi kaikille. Vammaispalveluiden tarpeen arvioinnin lähtökohta on aina yksilölliset olosuhteet*

*ja muu vammaisen henkilön yksilöllisen tilanteen ja elinympäristön arviointi. Arviointi ei tapahdu ainoastaan diagnoosin perusteella vaan tarvitaan tietoa toimintakyvyn suhteesta muuttuviin ympäristöihin. (Vammaisfoorumin lausunto (5(8).)*

Lausunnossa kritisoidaan että nykyiset arviointimekanismit kohdistuvat liiaksi erityyppisiin terveydentilaa ja sairastavuutta arvioiviin tekijöihin. Näin toimittaessa, ei arvioinnissa kyetä laisinkaan arvioimaan vammaisten ihmisten palveluiden yksilöllistä tarvetta, väittää Vammaisfoorumi lausunnossaan.

*Väliraportissa mainitut kuntalaisten palvelutarpeita arvioivat ”avainkoordinaatit” ovat liian karkeita mittareita tuomaan esiin vammaisten kuntalaisten yksilölliset palvelun tarpeet. Palvelutarpeiden arviointiin tarvitaan nimenomaisesti vammaisten ihmisten osallisuutta tukevien palveluiden tarpeen arviointiin kohdistuneita instrumentteja. (Vammaisfoorumin lausunto (2 (8).)*

Palvelutarpeenarvioinnin mittareiden kehittämisen lisäksi Vammaisfoorumi näkee kehittämistä asiakasosallisuudessa, yhteistyössä ja vammaispalveluista vastaavien ammattilaisten osaamisessa. Järjestön mukaan yhteistyön tarve korostuu vammaispalvelussa. Lausunnossa vaaditaan, että

*Vammaispalvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa tulee tehdä yhteistyötä palvelun järjestäjän, palveluntuottajien ja palvelunkäyttäjien, heidän läheistensä sekä kolmannen sektorin edustajien kanssa palvelujen suunnittelussa, palvelutarpeen arvioinnissa, palvelutuotannossa ja palvelun valvonnassa (6(8)).*

Kaiken pohjalla järjestön mukaan tulee olla asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden osallisuus –

*Vammaisten ihmisten tarvitsemien sosiaali- ja terveysten palvelujen järjestämisen työkuultuuriin tarvitaan lisää asiakaslähtöisyyttä ja mahdollisuuksia asiakasvalintaan sekä todellista asiakasosallisuutta palvelujen järjestämistavan valintaan sekä palvelujen hankintaan, toteuttamiseen ja valvontaan palveluprosessin eri vaiheissa (Vammaisfoorumin lausunto (6(8)).*

Vammaisfoorumi on etujärjestö ja se ajaakin jäsenistönsä etua vaatiessaan vammaispalvelun työntekijöiltä hyvää ammattitaitoa. Erityisesti vammaispalveluihin lisääntymässä määrin liittyvä tilaaja-tuottajatoiminta ja sopimusohjausmenettely vaativat ammattitaitoa. Lausunnossa asiasta sanotaan seuraavasti:

*Sopimusohjaus vaatii vammaispalveluja järjestämisestä vastaavilta ja hankkivilta ammattilaisilta paljon nykyistä enemmän osaamista palvelujen aineellisen lainsäädännön toteuttamisesta hankinnoissa sekä sopimusjuridiikasta, palvelukohtaista laatumäärittelyistä, yksityiskohtaisista palvelukuvauksista, tarkoituksenmukaisista sopimusehdoista sekä palvelun sopimuksenmukaisen toteutumisen seurannasta ja valvonnasta. (5-6 (8).)*

Sopimusohjausjärjestelmä on eräänlainen tilaaja-tuottajamallin laajennettu versio; kun tilaaja-tuottajamallissa ostetaan palveluja, korostuvat sopimusohjausmallissa sanaan sisältyvät termit sopiminen ja ohjaaminen. Maarit Sihvonen (2006) määrittelee sopimusohjauksen väitöskirjassaan *menettelyksi, jonka kautta tilaaja voi ohjata tuottajaa, tehdä tämän kanssa yhteistyötä palvelujen järjestämiseksi solmimalla sopimuksen seuraavan vuoden palveluista ja työnjaosta* (Rovaniemi 2014).

Edellä esitetyt tekijät linkittyvät Vammaisfoorumin lausunnossa aina valvontaan. Vammaisfoorumi näyttää pitävän valvontaa hyvin tärkeänä asiana. Valvontaa kohtaan asetetaan odotuksia hyvin monen järjestön näkökulmasta tärkeän näkökulman suunnasta. Valvonta nousee esiin niin puhuttaessa yhdenvertaisuudesta, osallisuudesta, palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä niiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Selkeän haasteen valvonnalle asettaa Vammaisfoorumin kanta asiakaslähtöisyyteen. Järjestön mukaan tulisi Suomeen luoda asiakasvalintajärjestelmä, jossa mahdollistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille valita eri palveluja, palveluntuottajia ja eri järjestämistapoja. Asiakaslähtöisyys korostaa yksilöllisyyttä. Palveluiden ja palveluntuottajien moninaisuus katsotaan tarpeelliseksi, eikä sosiaali- ja terveystalouden uusi järjestelmä saa tuhota järjestöjen mahdollisuutta tuottaa palveluja, sanoo Vammaisfoorumi. Sen mukaan

*Sote-alueilla ja ervoilla on mahdollisuus huolehtia nykyistä kuntatasoa paremmin asiakkaan mielipiteen huomioon ottamisesta palveluita järjestettäessä. On huolehdittava, että tätä mahdollisuutta ei heikennetä esimerkiksi kilpailuttamisella. Palveluiden järjestämiselle tulee olla muitakin vaihtoehtoja kuin kilpailuttaminen. Sote/erva-alueen mittakaavaetu ei saa tarkoittaa isoja vammaispalveluiden hankintoja. Massapalveluihin tarkoitettu hankintamenettely ei sovellu vammaispalvelujen hankintaan.*

(Vammaisfoorumin lausunto (5(8).)

Vaikka valvontaa selkeästi pidetään tärkeänä asiana, ei valvonnan toimijoita tai toimintamuotoja esim. ennaltaehkäisevä valvonta, omavalvonta, lausunnossa laajemmin tarkastella. Aluehallintovirastojen roolia valvonnantoimijana pidetään tärkeänä, mutta muiden toimijoiden rooliin ja tehtäviin ei esitetä kannanottoja.

Vammaisfoorumilla on kaksi tärkeää teemaa: yhdenvertaisuus ja yksilöllisyys. Analysointi vaiheessa on huomioitava miten nämä kaksi järjestön ajamaa tavoitetta asettuvat intressi tarkasteluun. Intressin muodostumisessa molemmat arvot ja järjestön ajamat tavoitteet on huomioitava. Tulkintamme mukaan Vammaisfoorumin intressi valvontaa kohtaa sote-järjestämislain valmistelutyössä on seuraavanlainen – Lainsäädännöllä tulee säätää valvonnalle toimivaltaa. Valvonnalla tulee turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuus ja saavutettavuus kansalaisille sekä kansalaisten osallisuuden toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista päätettäessä.

Vammaisfoorumi ilmoittaa internet-sivuillaan ([www.vammaisfoorumi.fi](http://www.vammaisfoorumi.fi)), että järjestö keskittyy lähivuosien vaikuttamistyössään muun muassa lainvalmistelutyön toimintakenttään. Erityisen tärkeää Vammaisfoorumin mukaan on vammaisia koskevien lakien muutosten toteutumisen seuranta ja niihin vaikuttaminen. He ovat huomioineet, että valmisteltavana on laajoja, koko sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita ja palveluja muuttavia uudistuskokonaisuuksia, ja he haluavat olla aktiivisesti vaikuttamassa lainvalmisteluun omista lähtökohdistaan käsin. Vammaisfoorumilla on siis vahva intressi vaikuttaa sote-järjestämislakiin kaikkien osa-alueiden osalta eli sekä järjestämiseen, tuottamiseen, kehittämiseen että valvontaan. Tulkitsemme, että valvonnalle

vammaisfoorumi asettaa viimesijaisen vastuun turvata järjestölle tärkeiden teemojen toteuttamisen. Tämä näkyy, kun esittäessään lausunnossaan järjestölle tärkeitä näkökulmia, liittyy Vammaisfoorumi valvonnan tematiikan hyvin usein tarkasteluun mukaan.

### **7.3.2. Kehitysvammaliitto ry**

#### *Taustaa*

Kehitysvammaliitto ry (myöh. Kehitysvammaliitto) pyrkii edistämään kehitysvammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien ihmisten tasa-arvoista kohtelua ja osallistumista yhteiskunnassa. Kehitysvammaliitto on yhteiskunnallinen vaikuttaja, tieto-taitokeskus ja yhteistyöfoorumi, joka kehittää palveluja sekä edistää alan tutkimusta. Kehitysvammaliitto toimii yhteistyössä vammaisten henkilöiden, heidän läheistensä ja heidän kanssa toimivien tahojen kanssa. Kehitysvammaliiton varsinaisina jäseninä on muun muassa kuntia, seurakuntia, yhdistyksiä ja rekisteröityjä yhdistyksiä. (Kehitysvammaliitto 2014). Kehitysvammaliitto on vuoden 2012 toimintakertomuksessaan nimennyt arvoikseen ihmisarvon kunnioituksen, yhdenvertaisuuden, voimavara- ja lähtöisyyden, luotettavuuden ja uudistumisen (Kehitysvammaliitto 2012).

#### *Lausunnosta*

Kehitysvammaliiton lausunto on neljän sivun pituinen. Kehitysvammaliiton lausunnosta tärkeiksi teemoiksi nousee palveluiden yhdenvertaisuus asuinpaikasta riippumatta, eri asiakasryhmien eri tarpeisiin räätälöityjen palveluiden turvaaminen sekä asiakkaiden kuulemisen, osallistamisen ja oikeusturvan toteutumisen tärkeys. Sosiaalihuollon asiakaslain 8§:n 2 momentin mukaan ”asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu”. Kehitysvammaliiton näkemyksen mukaan asiakaslaki ei ole tähän mennessä toteutunut kaikkialla, koska palveluiden järjestämisessä on ollut suurta alueellista eriarvoisuutta. Kehitysvammaliitto pitää tärkeänä, että laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertaista saatavuutta parannetaan riippumatta asuinpaikasta. Kehitysvammaliitto kirjoittaa lausunnossaan, että *tasapuolisuus eri sote-alueiden välillä edellyttää myös uudenlaisia indikaattoreita*



*kuvaamaan todellista palveluiden tarvetta (4(4)). Kehitysvammaliitto tuo lausunnossaan esiin, että yhdenvertaisen saatavuuden lisäksi tarvitaan räätälöityjä palveluita.*

Kehitysvammaliitto esittää, että palvelujen suunnittelun ja totuttamisen lähtökohtana tulisi olla vammaisen ihmisen tarpeet diagnoosista riippumatta sekä henkilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja niiden myötä henkilön oikeus itse määrittellä mitä apua tai tukea ja mihin toimintoihin henkilö niitä tarvitsee. Kehitysvammaliiton näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää löytää oikeanlaisia tapoja arvioida yksilöllisiä tarpeita kokonaisvaltaisesti ja huomioida, että arviointiin tarvitaan vammaisille henkilöille soveltuvia ja suunniteltuja, heitä osallistavia toimintamalleja ja välineitä. Kehitysvammaliitto tuo lausunnossaan esiin, että myös kansainväliset sopimukset sekä myös laajempi eurooppalainen kehitys velvoittaa osallistamaan vammaiset ihmiset heitä koskevaan päätöksentekoon. Kehitysvammaliitto kirjoittaa lausunnossaan, että koko väestölle tarkoitetut yleispalvelut eivät ole riittävän kehittyneitä tarpeisiin nähden. Kehitysvammaliiton mukaan:

*Vammaisten henkilöiden tarpeisiin vastaaminen edellyttää alueellisten ja valtakunnallisten toimintamallien kehittämistä, joilla turvataan alan osaamisen kehittyminen ja vaativaa hoitoa ja apua tarvitsevien henkilöiden palvelujen saatavuus lähi-ihmisten ohjaus ja alan asiantuntijoiden osaamisen kehittyminen (Kehitysvammaliiton lausunto (2(4)).*

Kehitysvammaliiton yhtenä arvona on uudistaminen. Uudistamisen arvon voidaan katsoa näyttäytyvän muun muassa Kehitysvammaliiton myönteisessä suhtautumisessa sote-järjestämislain uudistamiseen ja sen luomiin mahdollisuuksiin. *Sote- alueiden laajentuminen mahdollistaa nykyistä monipuolisemmat vammaispalvelujen tuotantotavat (Kehitysvammaliiton lausunto (3(4)).* Sosiaalihuollon valvontaa ajatellen monipuolisemmat tuotantotavat asettavat omat haasteensa valvonnalle.

Kehitysvammaliitto korostaa lausunnossaan asiantuntijuuden turvaamista ja hyödyntämistä, joka ilmentää liiton voimavaralähtöisyys arvoa. Suomalaiset sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat olleet vuosikymmeniä palvelujen tuottajia sekä niiden kehittäjiä. Kehitysvammaliiton mukaan pienten vammairyhmien kohdalla sosiaali- ja

terveysjärjestöjen rooli on ollut hyvinkin merkittävä. Kehitysvammaliitto esittää lausunnossaan seuraavaa:

*Menossa olevan uudistuksen tulee myös turvattava tämä lähellä asiakasta tapahtuva kehittäminen. Järjestöt kouluttavat, tutkivat, koordinoivat ja kehittävät toimintaa sekä kokoavat ruohonjuuritason tietoa hyvinvoinnin tukemiseksi. Sosiaali- ja terveysjärjestöt tuntevat toimintakenttensä ja tuovat erityisasiantuntemuksellaan näkemystä ja tietämystä palveluiden järjestämiseen, tutkimukseen ja kehittämiseen. (3(4).)*

Lisäksi Kehitysvammaliitto nostaa esiin erityisosaamisen ja yhteistyön tärkeyden. *Keskittetty alueellinen ja valtakunnallinen osaaminen edellyttää eri ammattialojen erikoisosaamista ja sosiaalisen, psykologisen ja lääketieteellisen näkökulman yhdistämistä (Kehitysvammaliiton lausunto (2(4))).*

Kehitysvammaliiton lausunnossa ei tarkastella suoranaisesti valvontaa, eikä esitetä kannanottoja valvontaviranomaisten rooliin tai tehtäviin. Ajattelemme kuitenkin, että Kehitysvammaliiton tavoitteiden toteutumista ajatellen sosiaalihuollon valvonnalla merkittävä rooli. Kehitysvammaliiton intressin taustalla on nähtävissä liiton arvot; ihmisarvon kunnioitus, yhdenvertaisuus, uudistaminen, luotettavuus ja voimavaralähtöisyys. Lisäksi katsomme, että intressin taustalla näyttäytyy Kehitysvammaliiton tarpeet ja halut; kehitysvammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien ihmisten tasa-arvon ja osallistumisen edistäminen. Tuorin (1993) intressien tarkasteluun luotua teoreettista mallia hyödyntäen voi lausunnon pohjalta Kehitysvammaliiton intressiksi valvontaa kohtaan määritellä seuraavasti – Sosiaalihuollon valvonnalla tulee turvata asiakkaiden itsemäärääminen ja osallisuus sekä asiantuntijuus ja palveluiden yhdenvertaisuus.

#### **7.4. Työntekijäjärjestöjen intressit**

Työntekijäjärjestöjen intressejä analysoimme kolmen palkansaajakeskusjärjestön, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö ry Akava, Suomen Ammattiliittojen

Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, lausunnoista. Yhteistä kaikille kolmelle on, että palkansaajakeskusjärjestönä ne toimivat jäsenkuntansa edunvalvojana ja yhteiskunnallisena puolestapuhujana. Näin ollen niiden tehtävänä on ajaa jäsenistönsä intressejä. Miten tämä näkyy lausunnoissa? Mitkä ovat työntekijäjärjestöjen intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, kun sote-järjestämislakia uudistetaan?

#### **7.4.1. Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö ry Akava**

##### *Taustaa*

Akava on korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö (myöh. Akava), johon kuuluu 35 liittoa. Jäseniä onkin hyvin runsaasti, yli puoli miljoonaa. Akavan liittojen jäsenenä on niin palkansaajia, ammatinharjoittajia, yrittäjiä kuin opiskelijoitakin. Akavan jäsenet toimivat kuntien, valtion, kirkon ja yksityisen sektorin palveluksessa. Akava toimii jäsentensä edunvalvojana ja puolestapuhujana. Edunvalvonta ei ole sitä, että puolustetaan voimassa olevia rakenteita, vaan ollaan kehityksessä mukana jäsenistön etu huomioiden. Akava onkin mukana uudistamassa järjestelmiä, jotka muuttuvat ympäröivän yhteiskunnan tarpeiden mukaan. Akava puolustaa hyvinvointia ja sitä, että Suomessa on oltava hyvä elintaso, menestyvä elinkeinoelämä ja tehokas ja tarkoituksenmukainen julkinen sektori. Järjestö ajaa työn edistämistä ja yrittämistä suosivaa politiikkaa. Akavan nimeää tavoitteikseen: korkean työllisyysasteen, pitkät työurat, talouskasvun ja valtiontalouden tasapainottamisen. Järjestö tuottaa aktiivisesti tietoa muun muassa työelämän ja talouden asioista ja pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Akava vaikuttaa alueellisella, valtakunnallisella ja kansainvälisellä tasolla sekä suoraan järjestönä että jäsenliittojensa kautta. Tiivistäen voi sanoa, että Akava, sen jäsenliitot ja neuvottelujärjestöt tekevät yhdessä työtä sen hyväksi, että akavalaiset menestyvät ja voivat hyvin työurallaan. (Akava.)

##### *Lausunnosta*

Akavan lausunto on kolmen sivun pituinen. Akava on ainoa palkansaajakeskusjärjestö, joka mainitsee lausunnossaan valvonnan. Sen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon

järjestämismallin tulee tulevaisuudessa olla sellainen, että järjestämisvastuun kantavalla taholla on riittävä kantokyky ja osaaminen sekä laaja väestöpohja. Nykyinen kuntiin pohjautuva malli ei ole toimiva. Akavan mukaan Suomessa ei kyetä tarjoamaan tasa-arvoisia sosiaali- ja terveystalvveluita koko maassa, koska kaikkien kuntien osalta sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole kestäväällä pohjalla niin toiminnallisten ja taloudellisten riskien kantokyvyn puutteiden vuoksi, kuin kunnan osaamisresurssien puolesta. Tutkielmamme kannalta mielenkiintoinen on Akavan kuntien osaamisresurssien kannanoton huoli valvonnan puutteista. Järjestön mukaan kaikilla kunnilla ei ole riittävää osaamista, jotta ne pystyisivät riittävässä määrin vastaamaan nykyaikaisten sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämisestä, esimerkiksi vastaamaan palvelutuotannon laadusta, seurannasta ja valvonnasta. Akava vaatiikin, että tulevaisuudessa palvelujen järjestäjän tulee ohjata ja valvoa palveluntuottajia ja varmistaa, että valtakunnalliset määritellyt hoidon [ja palvelun] saatavuutta ja laatua koskevat kriteerit täyttyvät. Hoidon [ja palvelun] saatavuuden ja laadun kriteerien tulee olla valtakunnallisesti määriteltäjä.

Valvontaa Akavan lausunnon kirjoittajat tarkastelevat kahdesta näkökulmasta, ensinnäkin valvonnan toimijoiden kannalta. Järjestö esittää huolen siitä, että kunnilla on puutteita valvonnan tehtävästä suoriutumisessaan. Järjestön mukaan tulevaisuudessa sote-palveluiden järjestämisvastuussa olevalla taholla tulee olla paremmat valmiudet ja resurssit ohjauksen ja valvonnan hoitamiseen. Toisaalta lausunnosta on tulkittavissa valvonnan kohteen tarkastelua. Akava peräänkuuluttaa, että valtakunnallisia hoidon [ja palvelun] saatavuuden ja laadun kriteerejä, jotta niiden toteutumista voidaan palvelun järjestäjän toimesta seurata ja valvoa. Molemmat näkökulmat liittyvät lausunnossa Akavan keskeisimpään kannanottoon – sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus tulee siirtää taloudeltaan ja väestöpohjaltaan riittävän laajalle vastuutaholle. Tulkintamme mukaan Akava käyttää sosiaalihuollon valvontaa yhtenä kannanottonsa perusteluna. Intressi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan on näin ollen välineellinen, valvonnan tärkeyden korostaminen antaa Akavalle lisäpontta vaatimukselle sote-palveluiden järjestämisen tulevaisuudesta.

Akavan intressi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan on, että sosiaalihuollon valvonnan toteuttaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevalta taholta

riittävän hyvää toimintakykyä. Toisin sanoen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus tulee siirtää taloudeltaan ja väestöpohjaltaan riittävän laajalle vastuutaholle, jotta se kykenee huolehtimaan muun muassa valvontavastuuksistaan.

Lausunnossa Akava kertoo, että

*on systemaattisesti vaatinut kuntakoon kasvattamista ja rakenteellisia uudistuksia kuntakentässä laadukkaiden sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamiseksi. Akavan tavoitteena ovat olleet vahvat peruskunnat ja niihin pohjautuva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalli. Nyt kuitenkin on tehtävä uusi tilannearvio, koska kuntien määrä ei laske puoleen aiemmista, kuten Akavan aiempi tavoite on ollut. Kuntakoon kasvu on liian hidasta, eikä se silti tule johtamaan kaikkialla Suomessa riittävän suuriin kuntiin sosiaali- ja järjestämisvastuuta ajatellen. ... Terveystalveluotpalvelujen järjestämisvelvollisuus pitää siirtää taloudeltaan ja väestöpohjaltaan riittävän laajalle vastuutaholle, koska nykyinen kuntiin pohjautuva malli ei ole kestävä. (1(3).)*

Akavan mielestä järjestämislakia valmisteltaessa on muistettava pitää erillään toisistaan järjestämisvastuu, palveluiden tuotanto ja rahoitus. Sen mukaan *palvelujen järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen tulee erottaa toisistaan ja julkinen rahoitus tulee suunnata järjestämisvastuussa olevalle taholle (Akavan lausunto (2(3))).* Sote-palveluiden järjestäminen on selkeästi keskeisin asia mihin Akava haluaa lausunnossaan esittää kannanottoja. Järjestö jatkaa asian tarkastelua muun muassa seuraavasti:

*Lisäpainetta uuteen järjestämismalliin tuo perusterveydenhuollon kriisi. Terveystalveluollon ammattilaisten näkökulmasta tarkasteltuna perusterveydenhuollon järjestämisvastuu tulee saattaa yhtä vahvoille organisaatioille kuin erikoissairaanhoido. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hallinnollinen jako tulee poistaa. (Akavan lausunto (2(3))).*

Järjestö esittää mielipiteensä sote-uudistukseen moninaisesti sisällyttäen kannanottoihinsa jäsenistönsä edun ajamisen. Se ottaa esiin sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden tarpeet muun muassa työterveyshuollon ja täydennyskoulutuksen tärkeyttä korostaen.

*Terveystalveluollon tehokkuutta ja tuottavuutta tulee parantaa: joustavaa ja tarkoituksenmukaista terveydenhuollon työvoiman käyttöä on kehitettävä ja on*

*varmistettava henkilöstön oikeus ammatillista osaamista ja kehittämistä ylläpitävään ja edistävään täydennyskoulutukseen, joka perustuu tutkimukseen* (Akavan lausunto (3(3)), muistuttaa palkansaajakeskusjärjestö Akava.

Palkansaajien edustajana Akava ei pelkästään ole työntekijöiden edunajaja, vaan järjestön jäsenistö on myös sosiaali- ja terveystalveluiden käyttäjiä. Akava ottaakin lausunnossaan kantaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaskeskeisyyteen ja sen puutteisiin. Sen mukaan [sosiaali- ja] terveydenhuollon järjestämiskeskeisyydestä pitää siirtyä asiakaskeskeiseen toimintatapaan, jossa sekä yksilön valinnanvapautta että vastuuta omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan on enemmän. Rahoituksen tulee seurata potilasta [ja asiakasta] esimerkiksi palvelusetelienä tai laskutuksena. Lopuksi Akava kritisoi, että kokonaisuudessaan rahoitus on jäänyt väliraportissa liian vähälle huomiolle, niin kuin myös sosiaalihuolto. Nämä tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon ennen palvelurakennetta koskevien ratkaisujen tekemistä, kehottaa Akava.

#### **7.4.2. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry**

##### *Taustaa*

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry (myöh. STTK) on Suomen suurin toimihenkilöiden ammatillinen keskusjärjestö. Se koostuu 17 ammattiliitosta ja niiden reilusta puolesta miljoonasta jäsenestä. Järjestö vakuuttaa toimivansa kaikessa työssään jäsenistön tahdon mukaisesti, sen etuja valvoen. STTK:n arvot ovat avoimuus, tasa-arvo, ennakkoluulottomuus ja välittäminen. Arvojen mukaan halutaan toimia järjestön sisällä ja järjestö haluaa edistää niiden toteutumista myös yhteiskunnassa. Edunajajana järjestö haluaa olla ammattiyhdistysliike, joka on vaikutusvaltainen toimija niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. STTK:n tehtävinä on vaikuttaa kaikkialla siellä, missä sen jäsenistön hyvinvoinnista päätetään. Järjestö tekee aktiivista yhteistyötä eri yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa ja se pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja lainsäädännön kehittämiseen. Järjestö muistuttaa internet-sivuillaan ([www.sttk.fi](http://www.sttk.fi)), että Suomi on sopimusyhteiskunta, jossa monien yhteiskunnan kehittämisen kannalta

keskeisten asioiden päättämiseen haetaan mahdollisimman suuren joukon sitoumus. Suomen kansalaisia koskevia päätöksiä tehdään yhä useammin maan rajojen ulkopuolella. STTK huomioi työssään yhteiskuntatamme kansainvälisyyden ja se tekee kansainvälistä yhteistyötä erityisesti eurooppalaiseen ja lähialueiden edunvalvontaan painottuen. Järjestö uskoo, että yhteistyöllä varmistetaan keskeisille tavoitteille suurempi vaikuttavuus. Strateginen tavoite toimikaudelle 2014–2017 on se, että toimihenkilöillä on työtä ja he menestyvät ja voivat hyvin muuttuvassa maailmassa ja työympäristössä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää seuraavia asioita: Jäsenten taloudellinen hyvinvointi on taattu kaikissa järjestelmällisesti; Työ mahdollistaa hyvinvoinnin yksityiselämässä. (STTK 2013.)

### *Lausunnosta*

STTK:n lausunnon pituus on kaksi sivua. Lausunnossa ei ole suoraa kannanottoa sosiaalihuollon valvontaan. Valvonta sanaa ei mainita kertaakaan. Silti lausunnosta on tulkittavissa välillisiä kannanottoja sosiaalihuollon valvontaan liittyen. Ensinnäkin STTK kertoo kantavansa huolta sote-järjestämislain valmisteluryhmän väliraportissa esitetyn ns. vastuukuntamallin toimivuudesta käytännössä.

*Vastuukuntamalli sisältää suuren riskin erikoissairaanhoidon pirstoutumisesta ja sen toimivuuden heikkenemisestä ilman, että perusterveydenhuollon palvelut paranisivat. Palvelujen hajanaisuus saattaisi jopa lisääntyä nykyisestä. Liian monilukuiset toimijatahot tulisivat mm. synnyttämään kilpailua työvoimasta, joka osaltaan johtaisi kustannustason nousuun palvelujen parantumatta. Myös mm. tietojärjestelmien integraatio ei tällä mallilla saattaisi uusia, tehokkuutta lisääviä ja kustannuksia säästäviä toimintaedellytyksiä.* (STTK:n lausunto (1(2).)

Vaikka lausunnossa ei puhuta sosiaalihuollosta, huolen palvelujen pirstoutumisesta voi tulkita koskevan myös sosiaalihuoltoa. Avauskappaleessaan STTK sanoo kannattavansa sote-järjestämislailla asetettuja yleisiä tavoitteita, joita on muun muassa sote-integraatio. Palveluiden hajanaisuus ja liian monilukuiset toimijatahot lisäävät valvottavaa.

STTK suosittelee hyödyntämään sote-kehittämistyössä muun muassa niin sanottua THL-mallia tai sen osia. Järjestö esittää kuitenkin kritiikkiä potilaan valinnanvapauden lisäämistä kohtaan.

*Epäselväksi [THL-mallissa] myös jää, onko nimenomaan potilaan valinnanvapauden korostaminen tasa-arvoisin ja kustannustehokkain tapa parantaa palveluja, varsinkin niillä moniongelmaisilla asiakkailta, joilla mahdollisesti palvelutarve on suurin ja tietopohja valinnan tukemiseksi eri syistä johtuen niukka. Mahdollisuus valinnanvapauden käyttämiseen saattaisi myös jäädä varsin teoreettiseksi suurimpien kaupungin ulkopuolella. (STTK:n lausunto (1(2).)*

Järjestö muistuttaa, että sote-uudistuksen tulee olla sellainen, että se parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuutta.

Valvonnan toimijoihin lausunto ei ota kantaa. STTK pohtii erva-alueiden roolia ja toimintamahdollisuuksia. Erva-alueiden vahva koordinaatio- ja ohjausrooli on järjestön mielestä kannatettavaa, mutta STTK on huolissaan onko ervalla tarpeeksi työkaluja, joita asetetun tehtävän menestyksellinen hoitaminen vaatii. Lausunnossa ei mainita ervan valvonnallista roolia. Ervan valvonnalliset tehtävät (palvelukokonaisuuksien eheyden ja laadun arviointi sekä organisaatioiden omavalvonnan ja laadun kehittämistoimien tukeminen) mainitaan kuitenkin väliraportissa. Tulkitsemme lausunnosta, että STTK:n huoli sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja järjestelmän monimutkaisuudesta sekä erva-alueiden työkalujen riittämättömyydestä, sisältävät myös ajatuksen valvonnan haasteista. Intressi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan on tulkittavissa ensisijaisten huolten taustalta – sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän tulee olla hyvä ja toimiva, niin valvontaa on helpompi toteuttaa. Intressi pohjautuu STTK:n tasa-arvoa ja välittämistä korostavaan arvopohjaan, joka esiintyi lausunnon kannanotoissa sote-järjestelmän tarkasteluiden potilas- ja asiakas -näkökulmasta. Sote-järjestelmän tulee olla tasa-arvoa toteuttava ja laadukasta toimintaan varmistetaan valvonnalla.

Lausunnon viimeinen kappale edustaa vahvasti STTK:n tehtävää jäsenistönsä edunvalvojana. Kappaleessa STTK toteaa, että työurien pidentämisessä ja kestävyysvajeen hallintaan saattamisessa tarvitaan työkyvyn tukitoimia ja työterveyshuollon



moniammatillisia palveluja työntekijöille. Tulkitsemme, että kannanotolla STTK haluaa vaikuttaa sote-järjestämislainvalmistelussa asioihin, joilla on merkitystä jäsenistön hyvinvointiin ja elämänlaatuun.

### **7.4.3. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry**

#### *Taustaa*

Suomen vanhin ja suurin etujärjestö Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry (myöh. SAK) on yli miljoonan suomalaisen ja 21 ammattiliiton keskusjärjestö. SAK:n jäseniä ovat 21 teollisuuden, julkisen sektorin, kuljetusalojen ja yksityisten palvelualojen ammattiliittoa, joten jäsenistö on hyvin heterogeeninen. Se on valvonut suomalaisten palkansaajien etuja jo sadan vuoden ajan, vuodesta 1907. SAK pyrkii aktiivisesti edistämään jäsenistönsä henkistä ja aineellista hyvinvointia. Etujärjestönä SAK on itsenäinen suhteessa julkiseen valtaan, mutta se haluaa olla hyvin aloitteellinen lainsäädännön uudistamiseksi. SAK vaikuttaa niin, että julkinen valta tekee päätöksiä ja käyttää varoja palkansaajien etujen mukaisesti. Se haluaakin olla sekä aloitteellinen uudistaja että vahva vaikuttaja. Vaikuttamistyössä tärkeässä roolissa on kolmikantaneuvottelut. SAK neuvottelee työelämän kehittämisestä sekä kaksikantaisesti, jolloin mukana ovat palkansaajien ja työnantajien keskusjärjestöt, että kolmikantaisesti, jolloin mukana on myös Suomen hallitus. Neuvottelut käsittelevät jokaista palkansaajaa koskevia asioita kuten työehtoja, työelämän lainsäädäntöä, eläkejärjestelmää ja työurien pidentämistä. Järjestön intressi on ajaa jäsenistönsä etuja.

SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen jäsenet edustavat erilaisia poliittisia ja yhteiskunnallisia mielipiteitä, mutta SAK on riippumaton poliittisista puolueista. Kotimaan lisäksi SAK toimii aktiivisesti kansainvälisesti Kansainvälisissä järjestöissä ja yhteyksissä SAK ajaa aloitteellisesti eri maiden palkansaajien yhteisiä etuja ja kohentaa ammattijärjestöjen yhteistyötä. (SAK.)

SAK:n arvopohja jakautuu periaateohjelmassa vuonna 1991 määriteltyihin arvoihin: vapaus, solidaarisuus, tasa-arvo, demokratia ja rauha, sekä tulevaisuushankkeen keskusteluiden myötä syntyneisiin uusiin, ajanmukaistettuihin arvoihin. Seuraavassa kuvaus SAK:N arvoista ja niiden sisällöistä:

*Ihmisarvo työssä. SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen on toimittava niin, että inhimillisuus työelämässä kohenee. Se tarkoittaa turvallisuutta – erityisesti jatkuvissa muutoksissa – kunnollisia töitä ja työsuhteita, riittävää ja oikeudenmukaista toimeentuloa sekä työn mielekkyyden ja työhyvinvoinnin paranemista. Yhdenvertaisuus. Työntekijöiden ja kansalaisten on oltava yhdenvertaisia ja tasa-arvoisia ihmisten erilaisuudesta huolimatta. Yhdenvertaisuutta pitää edistää niin työelämässä, yhteiskunnassa kuin ammattiyhdistysliikkeen omassakin toiminnassa. Heikomman puolella. SAK:lainen ammattiyhdistysliike on erityisesti niiden puolella, jotka ovat vaikeimmassa asemassa erityisesti työelämässä. SAK:lainen ammattiyhdistysliike toimii yhdessä heikomman puolesta. Heikomman puolella korostaa syrjimättömyyttä ja osallisuutta niin työelämässä, yhteiskunnassa kuin ammattiyhdistysliikkeen omassakin toiminnassa. SAK:laisella ammattiyhdistysliikkeellä on kykyä, halua ja voimaa puuttua työn tekijöiden kokemuksiin epäkohtiin. (SAK.)*

#### *Lausunnosta*

SAK:n lausunto on kolme sivua pitkä ja siinä keskiössä ovat sote-järjestelmään ja taloudellisiin kysymyksiin liittyvät osa-alueet. Ensinnäkin SAK on samaa mieltä STTK ry:n kanssa siitä, että raportissa esitetty sote-malli voi synnyttää uusia ja vaikeasti hahmotettavia hallintomalleja ja palveluiden sujuvuudessa, erityisesti rajapinnoilla, saattaa olla ongelmia. SAK:n näkemyksen mukaan sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon on kuuluttava samaan organisaatioon alueellaan. Raportissa esitetty malli ei tätä toteuta eikä poista organisaatioiden välisiä rajapintoja (1(3).), toteaa SAK lausunnossaan SAK pitää sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamista välttämättömänä. Rakenteiden uudistamisen lisäksi tarvitaan muutoksia organisaatioiden sisällä. Järjestö haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota raportissa esitettyyn toteamukseen, ettei sosiaali- ja terveydenhuoltoon ole uudistuksen myötä tulossa lisää julkista rahaa. SAK muistuttaa että ei voi olettaa, että pelkillä organisaatio muutoksella pystyttäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon haasteet ratkaisemaan.

Sote-järjestämismallin keskiössä tulisi SAK:n mukaan olla sote-alueet. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa tulisi rakentaa Suomessa 15–20 sote-alueen pohjalta. Sote-alueella tulisi olla järjestämisvastuu niin sosiaalihuollosta, perusterveydenhuollosta kuin erikoissairaanhoidostakin ja palvelujen tuottamista varten alueilla voisi olla erilaisia tuotantoalueita lähipalveluita varten. Lähipalveluissa tulee huomioida paikalliset olosuhteet ja tarpeet. Järjestämisvastuun keskittäminen ei saisi johtaa tarpeettomaan palvelujen keskittämiseen ja ihmisille tärkeiden palveluiden katoamiseen, muistuttaa SAK. Järjestön mielestä sote-alueen olisi järkevää merkittävältä osin olla myös palvelujen tuottaja ja ostopalveluita tulisi käyttää palveluntuotannossa vain rajoitetussa määrin.

SAK:n lausunnossa ei mainita valvontaa. Lausunnossa käsitellään paljon sote-mallia, kuten edellä on kuvattu. Valvonnan voi ajatella nousevan esiin lausunnon erva-alueisiin liittyvässä kommentissa. SAK viittaa väliraportissa esitettyihin erva-alueiden tehtäviin ja toteaa niiden sekä erva-alueiden muuttumisen oikeushenkilöksi olevan perusteltu. Väliraportissa erva-alueiden valvonnallisesta roolista kirjoitetaan, että ervan osalta valvonta ei ole niin sanottua viranomaisvalvontaa, vaan palvelukokonaisuuksien eheyden ja laadun arviointi sekä organisaatioiden omavalvonnan ja laadun kehittämistoimien tukeminen. Väliraportin mukaan viranomaisvalvonta on jatkossakin valtion tehtävä, eli Valviran ja aluehallintoviraston sosiaalihuollon valvonnan osalta. Pohdimme voiko SAK:n hyväksyvästä kannanotosta erva-alueiden tehtävien soveltuvuudesta, tehdä johtopäätöksiä SAK:n intressistä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan? Mielestämme se on hyvin vaikeaa. Ehkä kommentteista voisi päätellä, ettei SAK:lla ole esittää kehittämistoiveita valvonnan toimijajärjestelmälle ja järjestö pitää hyvänä ervalle suunniteltua valvonnallista toimijuutta.

Toinen keskeinen teema SAK:n lausunnossa oli talousasioiden korostaminen. Järjestö ottaa kantaa niin sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluiden kustannusten jakoon kuin mahdollisten sote-alueiden syntymiseen liittyviin mittaviin omaisuusjärjestelyihin. Tärkeäksi asiaksi se nostaa, etujärjestötehtävänsä mukaisesti, työntekijöiden huomioimisen. SAK muistuttaa, että julkinen terveydenhuolto vaikuttaa ratkaisevasti myös työurien pituuteen, siksi se on saatava toimimaan tehokkaasti. Järjestö muistuttaa kuitenkin

lausunnossaan myös työterveyshuollon merkityksestä ja sanoo, että uudistuksen yhteydessä myös työterveyshuolto ja sen rahoitus on turvattava. Etujärjestönä SAK huomauttaa lausunnossaan työntekijöiden asemasta ja kehottaa seuraavaa:

*Raportissa ei oteta kantaa henkilöstön asemaan toteutuviissa organisaatiomuutoksissa. SAK haluaa nostaa esille, että mahdollisissa organisaatiomuutoksissa, työpisteiden ja toimintojen uudelleenjärjestelyissä on huolehdittava henkilöstön työsuhteiden ja työn tekemisen ehtojen turvaamisesta. SAK edellyttää, että viiden vuoden työsuhteturvasta pidetään kiinni mahdollisissa työnantajamuutoksissa sote-järjestelyjen yhteydessä.*

(s.3(3).)

Sosiaalihuollon valvonnalla ei tämän asian kanssa ole yhteyksiä.

## **7.5. Työnantajajärjestöjen intressit**

Työnantajakeskusjärjestöjä ovat Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK, Kunnallinen työmarkkinalaitos KT, Valtion työmarkkinalaitos VTML ja Kirkon työmarkkinajärjestö KiT. Näistä Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK toimi lausunnonantajana. Saadaksemme lisää järjestöpohjaista työnantaja näkökulmaa tutkimusaineistoomme, valitsimme analysoitavaksi lisäksi myös Sosiaalialan Työnantajat ry:n lausunnon.

### **7.5.1. Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK**

#### *Taustaa*

Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK (myöh. EK) on työnantajakeskusjärjestö, johon kuuluu 27 yksityisen sektorin toimialaliittoa. Näissä jäsenliitoissa on jäsenenä yhteensä 16 000 yritystä, joissa on yhteensä noin 980 000 työntekijää. EK edustaakin suurta jäsenjoukkoa elinkeino- ja työmarkkinapoliittisissa asioissa sekä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. EK:ssä uskotaan, että Suomen hyvinvoinni perustana on elinvoimaiset yritykset. Jäsenyrityksistä 96 % on pk-yrityksiä. Järjestön tavoitteena onkin rakentaa innostavaa ja vetovoimaista Suomea, jossa ihmisillä on töitä ja yrityksillä on mahdollisuus onnistua,

investoida ja kasvaa. Yrityksillä tulee olla mahdollisuus menestyä niin kotimaassa kuin kansainvälisillä markkinoilla, tämän kautta koko Suomi ja myös sen kansalaiset menestyvät. EK:n tehtävänä on olla kokoava ääni, joka kiteyttää ja kommunikoi elinkeinoelämän yhteiset kannat. Järjestö haluaa vaikuttaa lainsäädäntöhankkeisiin muun muassa juuri antamalla lausuntoja. Se haluaa viedä viestiä päättävälle tahoille siitä, miten lainsäädäntö ja yhteiskuntaa sekä yrityksiä koskevat päätökset vaikuttavat yritysten pärjäämiseen ja Suomen hyvinvointiin.

Vaikuttaminen on EK:n tärkeä tehtävä. Tämä näkyy myös järjestön arvoissa: luotettavuus, edelläkävijyys ja avoimuus. EK:n mukaan vaikuttamisen elinehto on luotettavuus. Järjestö vakuuttaa, että sen toiminta perustuu maan parhaaseen asiantuntemukseen ja tutkittuun tietoon. Se haluaa olla edelläkävijä – uudistava ja tulevaisuutta rakentava voima yhteiskunnassa. Avoimuuden EK kuvaa järjestön haasteena. Avoimuus edellyttää EK:ssa entistä läpinäkyvämpää, nykyaikaisempaa ja keskustelelevampaa toimintatapaa, väitetään järjestön internet-sivustolla ([www.ek.fi](http://www.ek.fi)). (EK.)

#### *Lausunnosta*

EK:n lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän väliraportista on kaksi sivua pitkä. EK tiivistää johdantokappaleessaan, että väliraportti keskittyy sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä vastaavien uudelleen organisointiin ja tähän tarvittaviin rakenteellisiin ja hallinnollisiin muutoksiin. Vaikka tavoitteena on ollut uudistaa sote-järjestelmä paremmin ja tehokkaammin toimivaksi ja samalla integroida terveydenhuolto (perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido) ja sosiaalihuolto, ei tässä ole onnistuttu EK:n mukaan. EK väittää, että *väliraportissa kuvailtu hallintorakenne on raskas ja monimutkainen ja siksi ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa* (EK:n lausunto (1(2))). Järjestö esittää asiantuntija kokemukseensa vedoten lausunnon loppukappaleessa seuraavasti:

*Sosiaali- ja terveystalouden horisontaalisen ja vertikaalisen integraation tavoitetta ajatellen on myös syytä huomioida, että kertyneen kokemuksen perusteella suurten organisaatioiden integrointi ylätasolla ei juuri koskaan ole johtanut integraatioon toiminnan tasolla ilman integraation ulottamista kaikkiin tarvittaviin toimintaprosesseihin*

*ja ennen kaikkea henkilöstön toimintamalleihin ja – tapoihin. Organisaatiotason integraatio muodostaa pohjan myöhemmälle integraatiolle toiminnan tasolla. (2(2).)*

Lausunnossaan EK esittää sote-mallin kehittämiseksi esimerkkejä, joita se pitää esitettyä sote-mallia parempina ja yksinkertaisimpina. Järjestö esittää painavan kannanoton sote-mallin järjestämisen, tuotannon ja rahoituksen osatekijöihin.

*Jotta Suomeen saataisiin syntymään tavoitellun mukaiset tehokkaasti toimivat, kustannuksiltaan kohtuulliset sekä laadultaan ja saatavuudeltaan hyvät sote-palvelut, on palveluiden rahoitus ja järjestämisvastuu aidosti eriytettävä palveluiden tuotannosta (EK:n lausunto 2(2)).*

Sote-mallin osatekijöitä tarkastellessaan, nostaa EK esiin myös palveluiden laadun seurannan eli valvonnan esiin. EK liittää laadun valvonnan järjestämisvastuussa olevan tahon tehtäväksi, samoin kun monia muitakin tehtäviä. Se kuitenkin myös peräänkuuluttaa sote-järjestämislain jatko työstämistä niin, että järjestäjän ja tuottajan suhdetta sekä rahoitusmallia mietitään tarkasti. EK esittää lausunnossaan:

*Järjestäjä toimii ensisijaisesti palveluiden tilaajana, kanavoi rahoituksen ja seuraa palveluiden toteutumista, samoin kuin niiden laatua. Joihinkin sote-palveluihin liittyvän julkisen vallan käytön ja toisaalta alueellisten haasteiden vuoksi on tähän yleisääntöön kuitenkin hyväksyttävä perusteltuja poikkeuksia. Väliraportissa tähän kysymykseen ei oteta kantaa, mutta jatkotyöskentelyn yhteydessä järjestäjän ja tuottajan suhde on syytä käsitellä. Samalla on syytä käsitellä myös palveluiden tuotannon monipuolistamista sekä asiakkaan oikeutta valita sote-palveluidensa tuottajat mahdollisimman vapaasti kaikista tarjolla olevista järjestäjän asettamat kriteerit täyttävistä palveluntuottajista, olivat nämä sitten julkisen, yksityisten tai kolmannen sektorin omistamia. (2(2).)*

Valvonnan kannalta tarkasteluna EK ei kuitenkaan aseta laadunvalvontaa pelkästään järjestämisvastuussa olevan tahon tehtäväksi. EK päätyy esittämään lausunnossaan, että sote-palveluiden rahoitusmalli on muokattava yhdessä järjestämisvastuumallin kanssa sellaiseksi, että se aidosti kannustaa palveluntuottajia tuottamaan palvelut tehokkaasti,

laadukkaasti ja siten, että niiden saatavuus on nykyistä merkittävästi parempi.

Kyseenomaisesta kannanotosta tulkitsemme, että EK:n mielestä laadun valvonnan tehtävä on sekä sote-palveluiden järjestämistahon että palveluiden tuottajien tehtävä.

EK ei esitä kannanottoa yleisesti sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, mutta se nostaa laadun valvonnan tärkeään asemaan. Tulkitsemme, että EK:llä on intressi sosiaalihuollon laadun valvontaa kohtaan, koska laatu on tärkeä tekijä yrittäjyyteen pohjautuvassa ajattelutavassa. Kun EK korostaa laadunvalvonnan tärkeyttä osana palveluntuottajien tehtäviä, se liittää laadun tehokkuuteen ja palveluiden saatavuuden parantumiseen. EK:ssa uskotaan, että Suomen hyvinvointi perustuu elinvoimaisiin yrityksiin. Se ajaakin lausunnossaan yrittäjien toimintaedellytyksiä muun muassa asiakkaan valinnanoikeutta korostamalla, mutta myös asettamalla palveluntuottajien toteuttaman sosiaalihuollon laadunvalvonnan yhdeksi sote-palveluja parantavaksi tekijäksi. Tulkintamme mukaan EK:llä on intressi ajaa laadunvalvontaa palveluntuottajien tehtäväksi, koska tällöin palveluntuottajien merkityksellisyys lisääntyy. Intressin taustalla on tulkittavissa EK:n perustehtävä edesauttaa yritystoiminnan kasvuedellytyksiä. Myös edelläkävijä -arvo, joka tarkoittaa järjestölle uudistuksien eteenpäin viemistä, on nähtävissä sekä EK:n kehotuksissa huomioida palveluiden tuotannon monipuolistaminen ja asiakkaan valinnanvapaus, että näin ollen myös intressin taustatekijänä. EK ei kuitenkaan vaadi laadunvalvonnan tehtävän poistamista järjestämisvastuussa olevalta taholta, vaan pitää molempien tahojen valvonta roolia tärkeänä.

### **7.5.2. Sosiaalialan Työnantajat ry**

#### *Taustaa*

Sosiaalialan Työnantajat ry (myöh. Sosiaalialan Työnantajat) on sosiaalialan työnantajien edunvalvontajärjestö. Se on yllämainitun Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n jäsenliitto. Sosiaalialan Työnantajat edustaa yli 1200 jäsenyritystä ja -järjestöä, joiden palveluksessa on yli 40000 työntekijää. Liiton jäsenenä olevat yritykset ja järjestöt tuottavat muun muassa erilaisia vanhuspalveluita, vammaispalveluita, päivähoidtoa, lasten- ja nuortenpalveluita sekä päihdepalveluita. (Sosiaaliala 2014.)

### *Lausunnosta*

Sosiaalialan Työnantajat ry:n lausunto on neljä sivua pitkä ja siinä otetaan ensisijaisesti kantaa sote-järjestämislain valmisteluun metropolialueen näkökulmasta. Tutkielmamme kannalta järjestö on kuitenkin mielenkiintoinen lausunnonantajataho työnantajajärjestö asemansa takia. Analysoimme lausuntoa sosiaalihuollon valvontaa kohtaa esitettyjen intressien kannalta, ei metropolialue keskiössä.

Järjestö ei ota kantaa sosiaalihuollon valvontaan, mutta se kirjoittaa EK:n lausunnon lailla laadusta, ei kuitenkaan laadunvalvontaa korostaen. Se liittyy laadun kehittymisen markkinatalouteen, jossa laadulla on tärkeä asema asiakkaista kilpailtaessa. Sosiaalihuollon laatu on yksi peruste muiden joukossa, jolla Sosiaalialan Työnantajat perustelee yksityisen palveluntuotannon tärkeyttä. Tähän johtopäätökseen päädyimme seuraavien lausunto-otteiden pohjalta:

*Alueella on toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat, joiden potentiaalia tulee hyödyntää siten, että asiakkaille taataan valinnan mahdollisuus julkisen ja yksityisen palvelujärjestelmän kesken. Näin muodostuisi rakentava kilpailuasetelma hoidon ja hoivan laadun kehittämisen näkökulmasta ja käyttöön saataisiin paras saavutettavissa oleva infra.* (Sosiaalialan työnantajat ry:n lausunto (1(4).)

*Metropolialueella on käytettävissä laaja yksityinen palvelutarjonta sekä sosiaali- että terveystalouden osalta. Alueella on lyhyet välimatkat ja toimivat liikenneolosuhteet, jotka mahdollistavat asiakkaan hakeutumisen haluamansa palveluntuottajan asiakkaaksi mikäli käyttöön otetaan periaate, että raha seuraa asiakasta. Asia voidaan toteuttaa alkuvaiheessa esimerkiksi palvelusetelijärjestelmää voimakkaasti kehittämällä.* (Sosiaalialan työnantajat ry:n lausunto 2(4).)

ja

*Palveluiden järjestäminen, palveluiden tuotanto ja niihin liittyvä hallinto sekä palveluiden tuotantotilat ovat eri asioita. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantotiloihin sitoutuu rakentamisessa, korjaamisessa ja ylläpidossa huomattavat kustannukset, jotka joudutaan tulevaisuudessa rahoittamaan eri rahoituslähteitä yhdistämällä. Osa investoinneista on toteutettavissa yksityisesti tai yksityinen/julkinen yhteistyönä ja osa on luonteeltaan sen*



*laatuisia, että niiden aikaansaaminen on yhteiskunnan vastuu (esimerkiksi lääketieteellinen tutkimus ja vaativan erikoissairaanhoidon valtakunnalliset yksiköt).*  
(Sosiaalialan työnantajat ry:n lausunto (3(4).)

Järjestö kehottaa kuitenkin valtakunnan tasolla hyödyntämään myös yksityisen sektorin erityisosaamista vaativaan toimintaan, esimerkiksi erikoissairaanhoidon, liittyen.

Lausunnosta ei ole tulkittavissa intressiä sosiaalihuollon valvontaan kohtaan. Ei edes laadun valvonnan näkökulmasta. Lausunto toimii Sosiaalialan Työnantajat ry:n edunvalvonnan äänitorvena. Tämän mukaisesti Sosiaalialan Työnantajat ry:n lausunnon loppulause väittää, että *hyvin toimivat ja parhaat julkiset ja yksityiset toimintayksiköt muodostavat uuden toimintamallin peruspilarit (4(4)).*

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmamme tutkimustehtävänä oli selvittää millaisia intressejä eri tahoilla on sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Vastausta tutkimuskysymykseen etsittiin sote-järjestämislain väliraporttiin annetuista lausunnoista. Tutkielmamme tutkimusaineistoksi valitsimme 15 lausuntoa annetuista lausunnoista. Tutkimusaineistomme koostui eri toimijoiden- valtion, kuntien, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen, työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen lausunnoista. Eri toimijat tarkastelevat lausunnoissa sote-järjestämislain väliraporttia omista lähtökohdista käsin ja pyrkivät vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin omia intressejään ajaen. Tutkielmamme kuvaa ilmiötä rajatussa tapahtumaympäristössä, jossa sosiaalihuoltoa tarkastellaan väliraportin esityksen mukaisena. Tuloksissa esittelimme muun muassa Valviran ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston huomion siitä, että sote-järjestämislain väliraportissa ei kirjoitettu valvonnasta. Tämä on yksi keskeinen tulos tutkielmamme kannalta. Valmisteilla on laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Väliraportissa keskitytään kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviin osatekijöihin ja muiden osa-alueiden valmistelu tapahtui toisaalla. Tutkimustuloksissa väliraportin painotus on läsnä. Lausuntojen lukeminen nostatti mieleemme seuraavanlaisia kysymyksiä – Millaisia ajatuksia lausunnonantajalle ehdotus sote-järjestelmästä herättää valvonnan kannalta? Miten eri tahot pyrkivät kannanotoillaan sosiaalihuollon valvontaan vaikuttamaan? Intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaa voisivat näyttäytyä erilailta, jos väliraportti olisi suoraan käsitelty myös valvonnan osa-alueita. Lausunnoissa valvonta näyttäytyy välillisesti ja näin ollen intresseissä on nähtävissä sote-järjestelmän ja valvonnan tiivis yhteys tai muu asetelma, missä valvonta huomioidaan osana isompaa kokemusta.

Tutkimusaineistona olevat lausunnot eivät ole syntyneet vapaasti, vaan vastauksena lausuntopyyntöön. Ne toimivat osana lainsäädännön valmistelun kuulemisprosessia. Lausunnot ovat ensisijaisesti osoitettu sote-järjestämislain valmistelusta vastaavalle taholle eli sosiaali- ja terveysministeriölle. Onkin merkittävää tutkimuksen kannalta huomioida, että sote-järjestämislain väliraportin lausunnot on kirjoitettu palvelemaan lainsäätäjän tarpeita. Lausunnoilla on ollut näin ollen tietty yleisö (kts. Perelman 1996). Toisaalta

Haapakoski (2013) toteaa pro gradu -tutkielmassaan, että monilla lausunnonantajatahoista on lisäksi omat erityisyleisönsä, joita lausunnonantajat ovat yhtä lailla pitäneet tärkeänä yleisönä (Haapakoski 2013, 52–53). Tutkielmamme tutkimusaineistossa oli löydettävissä samankaltainen erityisyleisö esimerkiksi Akavan lausunnosta. Järjestö esittää lausunnossaan mielipiteensä sote-uudistukseen moninaisesti sisällyttäen kannanottoihinsa jäsenistönsä edunajamisen. Se ottaa esiin sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden tarpeet muun muassa työterveyshuollon ja täydennyskoulutuksen tärkeyttä korostaen. Lausunnossa Akava kirjoitti yleisölleen, että tulevaisuudessa on varmistettava henkilöstön oikeus ammatillista osaamista ja kehittämistä ylläpitävään ja edistävään täydennyskoulutukseen, joka perustuu tutkimukseen. (Akavan lausunto (3(3).)

Sote-järjestämislain väliraporttiin annetuista lausunnoista valtion alaisia lausunnon antajia oli vähän. Valitsimme kaikista näistä lausunnoista analysoitavaksi Valviran ja neljän AVI:n lausunnot, joiden kautta tarkastelimme valtion intressejä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Tulkitsimme Valviran lausunnosta, että se haluaa vaikuttaa sote-järjestämislain valmisteluun ja sosiaalihuollon valvonnan kehittämiseen, koska se haluaa toteuttaa hyvin valvonta- ja ohjauksen perimmäistä tarkoitusta, joka on kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen. Valviralla oli selkeä intressi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan – Sosiaalihuollon valvonnan tulee olla selkeää, suunnitelmallista ja systemaattista. Valviran näkemyksen mukaan sosiaalihuollon valvonnan tulisi kokonaisuutena olla sellaista, että valvontajärjestelmä pystyisi turvaamaan koko Suomessa kaikkien kansalaisten oikeuden terveyttä ja hyvinvointia tukevaan elinympäristöön sekä riittäviin ja turvallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisesti.

Aluehallintovirastojen lausunnoille oli yhteistä kritiikki sote-järjestämislain väliraportin esittämien asioiden, mallin ja toimintatekijöiden ja tarkkojen kuvauksien puutteita kohtaan. Lapin aluehallintoviraston lausunnosta tulkitsimme heidän intressiksi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan sen, että sote-järjestämislain tulee mahdollistaa sosiaalihuollon valvontaviranomaisten alueellisen tehtävän toteuttaminen eli mahdollisuus toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Määrittelimme Pohjois-Suomen AVI:n intressiksi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan lausunnon perusteella seuraavasti: AVI:en asema

valvontaviranomaisina tulee säilyttää vahvana. Etelä-Suomen aluehallintoviraston intressi rakentui Pohjois-Suomen lailla oman aseman säilymisen tekijöihin, mutta virasto korosti myös asiakaskeskeistä näkökulmaa. Etelä-Suomen AVI:n intressin sosiaalihuollon valvontaa kohtaan määrittelimme seuraavasti: Sosiaalihuollon valvonnassa tulee olla selkeät osatekijät, jotta kuntalaisten oikeusturva toteutuu. Lisäksi Etelä-Suomen AVI painotti, että uudistuksia tehtäessä on huomioitava, että aluehallintovirastojen asemaa ei tule heikentää.

Etelä-Suomen AVI:n intressissä valvontaan liittyvien osatekijöiden selkeyden korostaminen on Valviran lailla heille tärkeää, mutta näiden kahden intresseissä on myös eroja. Valviran intressin taustalta on tulkittavissa viraston asiantuntijuuden korostaminen ja halu tehdä sille asetetut työtehtävät hyvin, eli intressi rakentuu Valviran asemasta käsin. Etelä-Suomen aluehallintoviraston intressin taustalta on löydettävissä sekä kansalaisten aseman että aluehallinnon oman aseman huomioiminen.

Tuloksissa on löydettävissä yhtäläisyyksiä Pekka Juntusen (2010) väitöstutkimuksen tuloksiin. Juntunen tutki 1990–2000 luvun aluehallintouudistusta puolueiden hallintoideologian ja virkamiesten hallintoajattelun näkökulmasta. Juntunen toteaa johtopäätöksissään, että aluehallinnon uudistusratkaisut ovat puolueille ja eri hallinnonaloille tärkeitä erityisesti silloin, kun on kysymys vallan ja resurssien jaosta. Tuloksina hän esittää, että hallintouudistuksissa tapahtuu usein puolueiden välistä poliittiseen valtaan liittyvää politikointia ja hallintosektoreiden reviiri-intresseistä nousevia kamppailuja. (Juntunen 2010, 3.)

Reviiri-intressit on löydettävissä myös meidän tutkielmassamme. Valviran lausunnosta on tulkittavissa, että vaikka Valvira peräänkuuluttaa työn- ja toimivallanjaon selkeyttämistä sosiaalihuollon valvonnassa, se ei kyseenalaista omaa asemaansa viranomaisvalvojana. Valvira korosti omaa asemaansa kirjaamalla lausunnossaan niin sote-järjestämislain alaisille toimijoille (sote-ervat, kuntayhtymämuotiset sote-alueet ja vastuukunnat) kuin sosiaali- ja terveystalveluiden toimintayksiköille omavalvonnallisen aseman ja omavalvontaa liittyviä tehtäviä. Se ei millään muotoa kyseenalaista omaa asemaansa, vaan

lausunnosta voi tulkita valta-asetelman, jossa sosiaalihuollon ylempi valvontavastuu säilyy Valviralla. Aluehallintovirastojen lausunnoissa huoli oman aseman heikkenemisestä oli löydettävissä, kun aluehallintovirastot kritisoivat sote-ervoille suunniteltuja tehtäviä, erityisesti ohjaus- ja valvontatehtäviä. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kysyikin: Missä määrin on tarkoituksenmukaista osoittaa kunnalliselle toimijalle julkisen vallan viranomaistehtäviä? Kysymyksestä päätelemme, että Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ei pidä sote-ervalle suunniteltuja tehtäviä ja valta-asemaa hyvänä asiana, vaan julkinen valta tulisi pysyä valtionviranomaisella eli valtion aluehallinnolla. Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa reviiri-intressi käy hyvin ilmi seuraavasta otteesta:

*Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan erityisesti ervan roolia, toimivaltaa, vastuita, organisaatiota ja rahoitusta tulisi kuvata selkeämmin. Ervalle on määritelty viranomaistehtäviä, mutta ei järjestämisvastuuta. Ervoille on suunniteltu myös joitakin keskitettyjä tehtäviä, joista valtio maksaisi suoraan korvauksen. Aluehallintovirasto kantaa huolta siitä, miten nämä tehtävät organisoidaan. Raportissa ei ole myöskään määritelty ervan toimivaltaa ja sitä, mitä sosiaalihuollon tehtäviä erva-alue hoitaisi.*

*Aluehallintovirasto pohtii, voisiko ervojen tehtävät jakaa muille tahoille, jolloin tätä porrasta ei tarvittaisi lainkaan. Esityksessä kuvatut tehtävät vaikuttavat olevan osin päällekkäisiä muiden tahojen, kuten aluehallintoviraston tehtävien kanssa. (Valviran lausunto (8-9(10).)*

Etelä-Suomen AVI esittää kritiikkiä väliraportin ehdotuksia kohtaan, koska ne eivät viraston mielestä selkeytä sosiaali- ja terveydenhuollon tilannetta asiakkaan, eikä valvojan näkökulmasta katsottuna (Etelä-Suomen AVIN:n lausunto (9(10)).

Valtion intressi on valvoa kansalaisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista, mutta resurssien puutteessa se ei itse pysty toteuttamaan valvontatehtävää kattavasti, joten normiohjauksen kautta valvontavastuuta siirrettään kunnille ja yksityisille palveluntuottajille. Kuten jo aikaisemmin olemme esittäneet, valvonnan painopistettä ollaan kokoajan siirtämässä ennaltaehkäisevän valvonnan suuntaan muun muassa oma valvonnan lisäämisen avulla. Omavalvonnan avulla pyritään tehostamaan laadun valvontaa. Lisäksi omavalvonnan ajatellaan yhtenäistävän palveluprosesseja ja nostavan entistä nopeammin muutostarpeet esiin. (Ahonen 2013.) Analysoimissamme lausunnoissa esitettiin omavalvontaan ja laadun valvontaan liittyviä kannanottoja: AVI:t sivusivat

ennaltaehkäisevän valvonnan lisäämisen teemoja, kunnat eivät esittäneet kannanottoja ennaltaehkäisevään valvontaan, mutta osassa kuntien lausunnoista esitettiin laadun valvontaan liittyviä näkemyksiä, työnantajajärjestöistä EK otti lausunnossaan vahvasti kantaa laadun valvontaan ja Valvira esitti lausunnossaan, että painopisteen siirtäminen enemmän ennaltaehkäisevään, suunnitelmalliseen ja systemaattiseen ohjaukseen ja valvontaan on tärkeää. Mikään taho ei kyseenalaistanut omavalvonnan lisäämistä. Kotkas kyseenalaistaa artikkelissaan omavalvonnan lisäämisen ajatuksen ja tuo esiin omavalvonnan lisäämisen riskejä ja haasteita. Kotkas toteaa, että markkinalogiikan ulottaminen sosiaalipalveluiden valvontaan ei ole ongelmatonta. Kotkas kysyy onko omavalvonnan korostamisessa vaarana julkisen vallan järjestämis- ja valvontavastuun hämärtyminen? Hän toteaa, että jos asiakkaiden vastuuta ja palveluntuottajien omavalvontaa painotetaan liikaa, vaarana on, että viranomaisvalvonnan pettäessä, viranomaislainen voi yrittää väistää oman vastuunsa vetoamalla omavalvonnan pettämiseen. Lisäksi Kotkas nostaa esiin sosiaalipalveluiden asiakaskunnan edellytykset sosiaalipalveluiden palveluntuottajien toiminnan valvomiseen. Kotkas esittää kysymyksen: Onko kohtuullista, että esim. vammaisilta, vanhuksilta ja lapsilta odotetaan, että he myös aktiivisesti valvoisivat palveluntuottajan toimintaa? (Kotkas 2013, 730, 732.) Omavalvonnan tavoitteissa on nähtävissä pyrkimys asiakkaiden aseman parantamiseen, mutta tulkitsemme teoria osuudessa käsitellyn omavalvonnan historiallisen katsauksen ja lausuntojen analysoinnin kautta, että intressi omavalvonnan kehittämiseen nousee ennen kaikkea valvontaviranomaisten ja -järjestelmän tarpeista.

Kuntasektorilta valitsimme kaikista lausunnoista analysoitavaksi Kuntaliiton, Eksote kuntayhtymän sekä kahden kunnan lausunnot, joiden kautta tarkastelimme kuntien intressejä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Kuntaliitto toi lausunnossaan kattavasti esiin erilaisten kuntien tarpeita ja toiveita uudistusta ajatellen, näkemyksiään uudistuksen epäkohdista ja esittää parannusedotuksia. Kuntaliiton lausunnosta tärkeiksi teemoiksi nousi palveluiden saatavuuden, yhdenvertaisuuden ja palvelukokonaisuuksien eheyden säilyttämisen tärkeys. Kuntaliiton intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan määrittelimme seuraavasti – Sosiaalihuollon valvonnalla tulee turvata kuntalaisten hyvinvointi ja yhdenvertaiset palvelut. Eksoten intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan tarkastelimme sen esittämien huolenaiheiden kautta – Esitetty malli ei sellaisenaan sovi tämän hetkiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen, eikä se tulisi palvelemaan toivotulla

tavalla sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajia tai käyttäjiä. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän tulee olla hyvin suunniteltu ja selkeä, jonka myötä myös valvontaa olisi helpompi toteuttaa. Eksoten intressinä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan näyttäytyi mahdollisuus valvoa asiakkaiden ja potilaiden edun toteutumista sekä oman aseman turvaamisen intressi. Virtain kaupungin intressinä näyttäytyi vahvasti pienen kunnan itsehallinnon säilyminen. Virtojen kaupungin intressinä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan näyttäytyi pyrkimys säilyttää olemassa olevia rakenteita ja oma asema palveluiden järjestäjänä. Rovaniemen kaupungin intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan tarkastelimme lausunnosta sen esittämien sote-uudistuksen luomien mahdollisuuksien kautta. Rovaniemen intressinä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan näyttäytyi pyrkimys vaikuttaa asioihin niin, että kuntatoimijoiden valvontavastuu lisääntyisi.

Vastaajakunnista valittujen lausuntojen intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaan poikkesivat jonkin verran toisistaan, mutta jokaisen tahon intressi liittyi jollain lailla palveluiden toteuttamiseen asiakkaiden ja kuntalaisten näkökulmista. Vastaajakuntien intresseissä näyttäytyi vahvasti kuntien ensisijainen tehtävä, valvoa kuntalaisten edun toteutumista. Intressien taustalla oli havaittavissa myös pyrkimys säilyttää olemassa olevia rakenteita ja oma asema palveluiden järjestäjänä. Vastaajakuntien välillä oli suuria eroavaisuuksia muun muassa väestörakenteissa, asukastiheyksissä, maatieteellisissä rakenteissa ja taloudellisissa resursseissa. Vastaajakuntien eroavaisuudet näyttäytyivät lausunnoissa ja ne vaikuttivat selkeästi intressien taustalla. Huoli palveluiden järjestämisestä jatkossa oli huomattavasti suurempi pienemmillä kunnilla suurempiin kuntiin nähden.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen intressejä analysoimme Vammaisfoorumin ja Kehitysvammaliiton lausunnoista. Molemmat järjestöt ajavat vammaisten etuja ja toimivat heidän yhteiskunnallisena puolestapuhujana. Lausunnoissa esitetyillä kannanotoilla etujärjestöt ajoivat selkeästi ja vahvasti vammaisten etua sekä oman tehtävänsä edesauttamista. Vammaisfoorumi ja Kehitysvammaliitto painottivat lausunnoissaan, ettei vammaispalveluiden tarpeen arviointi tapahdu ainoastaan diagnoosien perusteella vaan siinä on kunnioitettava yksilön itsemääräämisoikeutta ja huomioitava sitä kautta yksilön tarpeet, toiveet ja toimintakyvyn rajoitteet. Vammaisfoorumi esitti lausunnossaan, että

sote-alueiden tulee mahdollistaa vammaispalveluiden toteutuksessa useat eri järjestämisen tavat. Vammaisfoorumi kirjoitti lausunnossaan, että sote-alueilla ja ervoilla tulee olla mahdollisuus ottaa nykyistä kuntatasoa paremmin asiakkaan mielipide huomioon palveluita järjestettäessä; ja on huolehdittava, ettei tätä heikennetä esimerkiksi kilpailuttamisella tai massapalveluihin tarkoitettulla hankintamenettelyllä. Ja mikäli palvelut järjestetään sote-alueilla, tulisi myös samalle palvelurakenteen tasolle perustaa vammaisneuvostot asiakkaiden näkemysten välittämiseksi palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Vammaisfoorumi painotti, että sopimusohjaus vaatii vammaispalveluiden järjestämisestä vastaavilta ammattilaisilta nykyistä enemmän osaamista muun muassa palvelujen aineellisen lainsäädännön toteuttamisesta hankinnoissa ja sopimusjuridiikassa, palvelukohtaisista laatumäärittelyistä, tarkoituksen mukaisista sopimusehdoista ja sopimusten toteutumisen seurannasta ja valvonnasta. Valvonnan näkökulmasta Vammaisfoorumin ja Kehitysvammaliiton esittämät kannanotot ovat myös merkittäviä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluiden tarvitsijoiden voi olla itse hyvin vaikea määrittellä palvelun tarvetta. Asiakkaan tilanne saattaa olla niin vaikea, ettei hänen voimavaransa edistä tai riitä palvelun hankkimiseen, sen laadun ja tarkoituksenmukaisuuden valvomiseen ja mahdollisista epäkohdista valittamiseen. (Kalliomaa-Puha, 2007, Van Aerschotin 2012 mukaan.) Valvonnan järjestämisen uudistamista suunniteltaessa onkin erityisen tärkeää huomioida myös miten palvelun käyttäjien yksilölliset tarpeet tulee varmasti huomioiduksi ja valvotuksi.

Vammaisfoorumin ja kehitysvammaliiton lausunnoissa korostui asiantuntijuuden ja asiakkaiden osallisuuden tärkeys sekä palveluiden yhdenvertaisuuden tavoitteet. Vammaisfoorumin intressiksi sosiaalihuollon valvontaa kohtaan määrittelimme kahdella tavalla: Sosiaalihuollon valvonnalla tulee turvata kansalaisten yhdenvertaisuus, ja valvonnan toimivuus tulee turvata lainsäädännöllä sekä valvonnalla tulee turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuus ja saavutettavuus kansalaisille sekä kansalaisten osallisuuden toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista päätettäessä. Kehitysvammaliiton lausunnossa ei käsitelty suoranaisesti valvontaa. Kehitysvammaliiton intressiksi valvontaa kohtaan määrittelimme seuraavasti – Sosiaalihuollon valvonnalla tulee turvata asiakkaiden itsemäärääminen ja osallisuus sekä asiantuntijuus ja palveluiden yhdenvertaisuus.



Työntekijäjärjestöjen intressejä analysoimme kolmen palkansaajakeskusjärjestön, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö ry Akava, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, lausunnoista. Yhteistä kaikille kolmelle on, että palkansaajakeskusjärjestönä ne toimivat jäsenkuntansa edunvalvojana ja yhteiskunnallisena puolestapuhujana. Palkansaajakeskusjärjestöillä on siis yhteinen tehtävä, mutta onko intresseissä eroja?

Ensinnäkin lausunnoista oli tulkittavissa, että yhteistä lausunnoissa on ainakin se, että kaikki kolme palkansaajakeskusjärjestöä otti lausunnossaan kantaa samalla lailla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen väestöpohjaan. Yhteinen mielipide oli, että tulevaisuudessa sote-palvelut tulisi järjestää alueilla, joiden väestöpohja on vähintään n. 200000 asukasta. Esimerkiksi Akava lausui, että palvelujen järjestämisvelvollisuus pitää siirtää taloudeltaan ja väestöpohjaltaan riittävän laajalle vastuutaholle, koska nykyinen kuntiin pohjautuva malli ei ole kestävä.

Akava oli ainoa palkansaajakeskusjärjestö, joka mainitsi lausunnossaan valvonnan. Akavan intressin sosiaalihuollon valvonta kohtaan määrittelimme seuraavasti - Sosiaalihuollon valvonnan toteuttaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevalta taholta riittävän hyvää toimintakykyä. Toisin sanoen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus tulee siirtää taloudeltaan ja väestöpohjaltaan riittävän laajalle vastuutaholle, jotta se kykenee huolehtimaan muun muassa valvontavastuuksistaan. STTK:n lausunnossa ei ollut suoraa kannanottoa sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Tulkitsimme STTK:n intressiä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan sen esittämien huolenaiheiden taustalta – Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän tulee olla hyvä ja toimiva, niin valvontaa on helpompi toteuttaa. Sote-järjestelmän tulee olla tasa-arvoa toteuttava ja laadukasta toimintaan varmistetaan valvonnalla. STTK:n lausunnossa näyttäytyi tahto vaikuttaa sote-järjestämislainvalmistelussa asioihin, joilla on merkitystä jäsenistön hyvinvointiin ja elämänlaatuun. SAK nosti lausunnossaan tärkeiksi asioiksi etujärjestötehtävänsä mukaisesti, työntekijöiden huomioimisen, mutta ei maininnut valvontaa. Pohdimme voiko SAK:n hyväksyvistä kannanotosta erva-alueiden tehtävien

soveltuvuudesta, tehdä johtopäätöksiä SAK:n intressistä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan? Kommenteista voi päätellä, ettei SAK:lla ole esittää kehittämistoiveita valvonnan toimijajärjestelmälle ja järjestö pitää hyvänä ervalta suunniteltua valvonnallista toimijuutta. Päädyimme siihen, että emme tehneet lausunnon pohjalta tulkintaa SAK:n intresseistä sosiaalihuollon valvontaa kohtaan. Työntekijäjärjestöjen lausunnoissa näyttäytyi järjestöjen tehtävä ajaa jäsenistönsä etuja ja intressejä, mutta meitä ihmetyttää, että lausunnoissa ei käsitelty esimerkiksi sitä miten työntekijöiden edun toteutumista valvotaan. Työntekijäjärjestöjen lausunnoille yhtenäistä sosiaalihuollon valvontaa ajatellen oli painotus sote-järjestelmän tehokkuudesta jatkossa.

Työnantajakeskusjärjestöistä ainoastaan Elinkeinoelämän keskusliitto ry EK toimi lausunnonantajana. Valitsimme EK:n lausunnon analysoitavaksi. Saadaksemme lisää järjestöpohjaista työnantaja näkökulmaa tutkimusaineistoomme, valitsimme analysoitavaksi myös Sosiaalialan Työnantajat Ry:n lausunnon. Kun työntekijä- ja työnantajaetujärjestöjen lausuntoja vertaa keskenään, niin molemmilla tahoilla valvonta (EK:llä laadunvalvonta) liitetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuussa olevan tahon tehtäväksi. Mutta EK ei aseta laadunvalvontaa pelkästään järjestämistä vastuussa olevan tahon vastuulle, vaan myös sote-palveluiden tuottajien tehtäväksi. Huomioitavaa on, että EK ei lausunnossaan esittänyt kannanottoa yleisesti sosiaalihuollon valvontaa kohtaan, mutta se nosti laadun valvonnan tärkeään asemaan. Tulkitsimme, että EK:lla on intressi sosiaalihuollon laadun valvontaa kohtaan, koska laatu on tärkeä tekijä yrittäjyyteen pohjautuvassa ajattelutavassa. Kun EK korostaa laadunvalvonnan tärkeyttä osana palveluntuottajien tehtäviä, se liittyy laadun tehokkuuteen ja palveluiden saatavuuden parantumiseen. Tulkintamme mukaan EK:llä on intressi ajaa laadunvalvontaa palveluntuottajien tehtäväksi, koska tällöin palveluntuottajien merkityksellisen asema lisääntyy. Intressin taustalla näyttäytyy EK:n perustehtävä edesauttaa yritystoiminnan kasvuedellytyksiä. Sosiaalialan Työnantajat ry:n lausunto toimii sosiaalialan työnantajien edunvalvonnan äänitorvena. Lausunnossa ei kuitenkaan oteta kantaa sosiaalihuollon valvontaan, he kirjoittavat EK:n lausunnon lailla laadusta, mutta lausunnossa ei kuitenkaan korosteta laadunvalvontaa. Lausunnosta ei ole tulkittavissa Sosiaalialan Työnantajat ry:n intressiä sosiaalihuollon valvontaan kohtaan, ei edes laadun valvonnan näkökulmasta.

## 9. POHDINTA

Tutkielmamme on tapaustutkimus sosiaalihuollon valvontaa kohtaan kohdistuvista intresseistä ajanjaksolta, jolloin Suomen sote-uudistusta on valmisteltu yli kolme vuotta ja työ on edelleen kesken. Tutkielmamme tekoprosessin aikana ja sen jälkeen sote-uudistuksessa on ollut monia vaihteita. Uudistuksen etenemistä ovat hidastaneet esimerkiksi kuntien itsehallintoon liittyneet valtakamppailut sekä erilaiset talouteen ja toimintaan liittyneet reunaehtojen huomioimiset. Valmisteleva parlamentaarinen ohjausryhmä pääsi kuitenkin kesällä 2014 yksimielisyyteen sote-mallista ja näillä näkymin sote-järjestämislakia koskeva hallituksen esitys viedään eduskuntaan syksyn aikana ja sote-järjestämislain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alusta.

Sote-uudistuksen valmistelussa on nyt ylitetty Arttu Saarisen tutkimuksessa (2013) esitetty uudistuksen este. Saarisen mukaan poliitikkojen linjattomuuden vuoksi suomalaista terveydenhuoltoa ja sen rakenteita eikä rahoitusta ei ole aikaisemmin pystytty uudistamaan vaikka uudistusta on vaadittu niin virkamiehien, asiantuntijoiden kuin kansalaistenkin tahoilta. (Saarinen 2013, 215.) Tilanne on nyt muuttunut Saarisen tutkimuksen ajankohdasta, vuosista 2001–2011.

Tämän hetkisen sote-malli ehdotuksen mukaan kokonaisvastuu sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä tulee jatkossa olemaan viidellä sosiaali- ja terveystaloudella (sote-alueella). Uudessa mallissa palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen on erotettu toisistaan. Sote-alueen kuntayhtymä vastaa siitä, että sote-alueen asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Mallin hyödyksi on nähty esimerkiksi se, että perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon raja madaltuu, koska molemmista vastaa sama järjestäjä. Mutta erityisen tärkeää on sote-integraatio, joka yhteensovittaa palvelut terveydenhuollon palveluiden lisäksi myös sosiaalipalveluiden osalta.

Lainsäädäntö yksinkertaistuu, kun järjestämisvastuussa olevia toimijoita on viisi ja ne vastaavat kaikki hyvin laajasti ja hyvin saman sisältöisesti kokonaisuudesta, sanoo STM:n kansliapäällikkö Päivi Sillanaukea STM:n Yläkulma-kirjoitussarjan haastattelussa.

Palveluiden tuottamisvastuu on kunnilla ja kuntayhtymillä sen mukaan, mitä sote-alueen kerran neljässä vuodessa tehtävässä järjestämispäätöksessä on päätetty. (Larjomaa 2014.)

Sosiaalihuollon valvonnan kannalta sote-uudistus herättää erinäisiä ajatuksia. Suomen jakautuminen viiteen sote-alueeseen mahdollistaa entistä tasavertaisemmat sosiaali- ja terveyspalvelut, kun kaikki järjestämistä vastaavat sote-alueet noudattavat samoja toimintamalleja. Uskomme, että tämä sote-malli luo Valviralle ja aluehallintovirastoille mahdollisuuden valvoa entistä tehokkaammin kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Lexia asianajotoimisto esittää tiedotteessaan internetsivuillaan (<http://lexia.fi/fi/yritys/>) mielenkiintoisia näkemyksiä sote-uudistusta ja valvonnan käytäntöjä kohtaan. Uudistukset muodostavat haasteita yksityisille palveluntuottajille, kun sote-mallin myötä syntyy uusi hallintoporras, joka muuttaa aiempia käytäntöjä. Yksityisille sosiaali- ja terveysalan toimijoille palveluita tarjoavan Lexian osakas, asianajaja ja varatuomari Olli Kiuru kirjoittaa, että:

*Uutta ohjausryhmän ratkaisussa on erityisesti päätös uudesta tuottamisvastuun käsitteestä. Tulevaisuus näyttää käytännössä, miten sote-alueet hyväksyvät yrityksiä tuottamaan palveluita kuntalaisille. Sote uudistuksessa yrittäjille jää kuitenkin edelleen ainakin mahdollisuus osallistua palvelutuotantoon joko palvelusetelin tai ostopalvelun kautta.*  
(emt.)

Uusi hallintoporras ei huoleta pelkästään toimeksiantajien näkökulmasta vaan ennen kaikkea lupa- ja valvontakäytäntöjen puolesta. Kiuru viittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) julkaisemaan selvitykseen, jossa todetaan, että vallalla olevat epäyhtenäiset lupa- ja valvontakäytännöt sosiaali- ja terveyspalvelun saralla vääristävät kilpailuolosuhteita ja heikentävät yritysten mahdollisuuksia alentaa kustannuksia käyttämällä samaa liiketoimintamallia maan eri osissa. Merkittävin syy epäyhtenäiseen käytäntöön on KKV:n selvityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelualan sääntelyn hajanaisuus ja puitelakimaisuus. Yksityiskohtaisemmat linjaukset kuten toiminnan vähimmäisedellytykset, on saatavissa Valviran laatimista toimialakohtaisista valvontaohjelmista. Kiurun huomion mukaan, vaikka valvontaohjelmat eivät ole oikeudellisesti sitovia, käytännössä aluehallintovirastot noudattavat niitä valvontatehtävänsä lähes poikkeuksetta. Lisäksi hän kritisoi ohjeistuksen jatkuvia nopeita muutoksia, jotka yhdessä edellä mainittujen haasteiden kanssa vaikeuttavat

erityisesti pieniä toimijoita. Kiuru toteaaakin, että: Markkinoilla näyttää menestyvän parhaiten yritykset, joilla on parhaat edellytykset hallita säännösten vaihteleva tulkinta ja yhteistyö viranomaisten kanssa. (Lexia.)

Väitämme, että yksityisten sosiaali- ja terveystalveluiden toimijoiden ja valtion valvontaviraston intressit valvonnan selkeydestä tulevaisuudessa kohtaavat, koska niin kuin tutkielmassamme todetaan Valviralla ja aluehallintovirastoilla on intressi valvonnan selkeyttämiseen ja muuttamiseen yhä systemaattisemmin toimivaksi. Yksityisten sosiaalipalveluiden tulee kuitenkin muistaa sosiaalialan lainsäädännön ja sosiaalioikeuksien asema toimialallaan. Sosiaalipalveluiden toimintaan ja valvontaa tulee aina vaikuttamaan se, että sosiaalihuollon järjestäminen ja toimeenpano perustuu tapauskohtaiseen ja yksilölliseen tarvearviointiin, jonka pohjalla on kansalaisten perusoikeudet. Van Aerschot (2003, 619) muistuttaa, että sosiaalihuollon asiakkaisiin sovellettavaa lainsäädäntöä tarkasteltaessa on oikeuksien toteutumista arvioitaessa otetta huomioon myös perusoikeuksiin ja hallintomenettelyyn liittyvät säännökset.

Mielestämme valvonta on erittäin tärkeä osa sosiaalihuoltoa ja sote-uudistuksen merkittävä osa. Onkin hämmästyttävää miksi kuulemismenettelyä ei ole toteutettu valvonnan kohdalla? Niin kuin tutkielmamme osoittaa, sidosryhmillä on intressejä valvontaa kohtaan ja useat lausunnonantajat esittävät kannanottonsa valvonnasta, vaikka lausuntopyyntöön kohteena olevassa sote-uudistuksen väliraportissa ei valvontaan mainittukaan. Sosiaalihuollon valvonta ei ole näin ollen pelkästään meistä kiinnostava osa sosiaali- ja terveyshuoltoa. On myös toki huomioitava, että koska lausuntopyyntö asetelma jätti sosiaalihuollon valvonnan sivurooliin niin sidosryhmien lausunnoissa valvonta näyttäytyi usein miten välillisenä, eikä keskeisenä taikka erityisenä seikkana.

Koska sote-järjestämlain väliraportin (Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:15) jälkeiset vaiheet ovat jääneet tämän tutkielman ulkopuolelle, jatkotutkimuksena voisikin toteuttaa vastaavanlaisen tutkimuksen lainvalmistelun myöhemmistä vaiheista. Olemme samaa mieltä Kekkosen (2013) kanssa siitä, että aikakauden oikeudelliset ilmiöt ovat suhteessa yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen

kontekstiinsa. Intressit sosiaalihuollon valvontaa kohtaan ovat siis yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon malliin ja siihen liittyviin osatekijöihin. Näin ollen jatkotutkimus, jossa tutkimusaineistona olisi kesän 2014 lakiesitys ja siihen annetut lausunnot, tuottaisi suurella todennäköisyydellä uusia intressejä sosiaalihuollon valvontaan kohtaan tai ainakin muutoksia intressien yksityiskohtiin. Lainvalmisteluprosessin edetessä myös tutkielmaamme valittujen toimijoiden intressit ovat voineet muuttua.

Saarinen (2013) on analysoinut Helsingin Sanomissa käytyä keskustelua yksityiseen terveydenhuoltoon liittyen. Tutkimuksen tärkein tulos oli, että eri toimijoista yksityisen sektorin intressiryhmät ovat aktiivisin yksityisen sektorin asioiden esille nostaja. Julkisen sektorin palveluksessa olevat työntekijät sekä jotkut virkamiehet suhtautuivat pääosin kriittisemmin yksityisen sektorin lisäämiseen. Poliitikot eivät näkyneet Helsingin Sanomissa kirjoittajina. Heidän poissaolostaan Saarinen teki johtopäätöksen, että se mahdollisesti muiden intressiryhmien näkyvämmän toiminnan. (Saarinen 2013, 207–215.) Tutkielmamme aineisto valittiin yhdeltä lausuntopyyntökierrokselta ja siksi me emme voi ottaa kantaa eri intressiryhmien aktiivisuuteen sosiaalihuollon valvonnan teemojen käsittelyssä. Mielestämme mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi tutkia kuinka aktiivisesti eri tahot ajavat omia intressejään tai kuinka voimakkaasti he tuovat intressejään esiin.

Tutkielmassa käyttämämme sisällönanalyysi tutkimusmetodi osoittautui mielestämme toimivaksi valinnaksi. Kun hyödynsimme sekä aineistolähtöistä että teoriasidonnaista sisällönanalyysi menetelmää, pystyimme etsimään perusteita tulkinnallemme monipuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Tutkimusasetelmaamme ei olisi sopinut esimerkiksi argumentaatioanalyysi, koska pääväitteiden ja niiden perustelujen tarkastelu olisi keskittynyt siihen mitä lausunnonantaja olisi pitänyt tärkeimpänä asiana väliraportissa esitetyistä asioista. Argumentaatioanalyysi olisi nostanut lausunnonantajan keskeisimmän väittämän tai mielipiteen, joten se soveltuu menetelmäksi, kun tehdään intressianalyysia lausunnonantajien ensisijaisesta intressistä koko lausunnonsisällössä.

Tutkielmaa tehdessä koimme oivaltamisen ja oppimisen tuottamaa iloa. Törmäsimme myös haasteisiin, kun ylitettävänä olivat omat osaamattomuuden ja tietämättömyyden rajat. Tutkielman tekeminen parityönä on ollut antoisaa. Parityö mahdollisti kehittävien keskustelujen käymisen tutkielmamme eri osa-alueista. Pääsääntönä tutkielmamme teossa parityönä on ollut se, että molemmat ovat perehtyneet aiheeseen, josta toinen kirjoittaa. Keskustelimme aina ennen kirjoittamisen aloittamista teemoista, joista tuotimme tekstiä ja luimme toisen tuotokset ja jatkoimme keskustelua toisen kirjoittaman pohjalta. Pyrimme hyödyntämään kahden ihmisen oivalluksia tekstien rikastuttamisessa. Työstimme tutkielmaa omilla tahoillamme, mutta aineiston analysoinnissa hyödynsimme yhdessä kirjoittamista. Analysoinnin vaiheet on toteutettu yhdessä ja tulokset ja johtopäätökset olemme kirjoittaneet rinnakkain. Läpi tutkielmanteko prosessin tapasimme toisiamme säännöllisesti ja vietimme myös viikon yhdessä tutkimusasemalla tutkielmaa tehden. Teimme mind mappeja, hyödynsimme liitutaalua ja internetin reaaliaikaista kirjoituspalvelua.

Tulevina sosiaalityöntekijöinä tutkielman teko oli tärkeä osa ammatillista kasvuamme. Tutkimusaihe laittoi meidät tarkastelemaan sosiaalihuoltoa, ei sosiaalityön käytännön teemoista, vaan ulkoapäin valvonnan näkökulmasta sekä vieläkin kauempaa eli valvonnan taustalla vaikuttavat intressit huomioiden. Mielestämme tutkimusaihe on tärkeä. Sosiaalihuollon valvonta on kuitenkin sosiaalityöhön olennaisesti kuuluva asia ja sen perinpohjainen tarkastelu, ja tutkiminen on merkityksellistä sosiaalityön saralla. Tuntui hyvältä, kun löysimme uusia näkökulmia sosiaalihuollon valvontaan. Se ja sen taustalla vaikuttavat asiat näyttäytyvät meille nyt paljon moniulotteisempina. Sosiaalityöntekijöiden on hyvä ymmärtää, että sosiaalipoliittisen toiminnan ja sosiaalihuollon valvonnan taustalla vaikuttaa erilaisia intressejä.

## LÄHTEET

Akaan-Penttilä Elina (2012): Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Yleinen osa. Helsinki, Valvira. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Helsinki. Saatavilla

<[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf)>, luettu 28.12.2013

Akava: Saatavilla <<http://www.akava.fi/akava>>, luettu 1.7.2014.

Björklund, Liisa (2008): Ideat politiikan muutoksessa. Instituutioista ja intresseistä ideoihin. Janus 16 (1), 4–18. Saatavilla

<[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110333/URN\\_ISBN\\_978-952-245-909-1.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110333/URN_ISBN_978-952-245-909-1.pdf?sequence=1)>, luettu 12.9.2014

EK: Mikä on EK? Saatavilla <<http://ek.fi/ek-ja-jasenliitot/>>, luettu 27.6.2014

Eksote (2013): Terveyttä ja hyvinvointia yhdessä! Saatavilla

<<http://www.eksote.fi/Fi/Eksote/Sivut/default.aspx>>, luettu 30.5.2014.

Eksote (2014): Eksote medialle. Saatavilla

<<http://www.eksote.fi/fi/eksote/medialle/sivut/default.aspx>>, luettu 30.5.2014.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino

Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja (2012): Etelä- Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston toimintaa ja taustaa suurläänin aikana 1997–2009. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 22/2012. Hämeenlinna.

Forssén, Tuulikki (2014): Sosiaalihuollon palvelujen valvonta.

<<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/hallintopolitiikka/valvonta/>>, luettu 6.2.2013 ja 28.7.2014

Haapakoski, Suvi (2013): Vanhuspolitiikka intressikamppailujen areenana.

Argumentaatioanalyysi kuntien, työntekijäjärjestöjen ja vanhusjärjestöjen intresseistä vanhuspalvelulain taustalla., Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Sosiaalityö



Haapamäki, Vesa. (2013). Virtain kaupunki: Kuntalaisten palvelut ja henkilöstö tärkeitä. Saatavilla <<http://www.alueperiskooppi.fi/uutiset/1674-virtain-kaupunki-kuntalaisten-palvelut-ja-henkilosto-tarkeitä>>, luettu 11.5.2014.

Harisalo, Risto & Stenvall, Jari (2007): Luottamus ministeriöihin 2000. FSD2297, versio 1.0 (2007-12-13). Helsinki: Valtiovarainministeriö. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009): Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi

Hiden, Mikael & Saraviita, Ilkka (1994): Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet., Lakimiesliiton kustannus

Husso, Riitta (2010): Asiakkaan asema, oikeudet ja hallinnon valvonta julkisessa sosiaalihuollossa. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta.

Juntunen, Pekka (2010): Politikointia ja reviiiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa; tutkinut 1990-luvun ja 2000-luvun alun aluehallintouudistuksia, Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Akateeminen väitöskirja. Tampere: Juventus print

Kananoja, Aulikki; Marjamäki, Pirjo; Lähteinen, Martti (2011): Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma

Kananoja, Aulikki; Niiranen Vuokko; Jokiranta, Harri (2008): Kunnallinen sosiaalipolitiikka, osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Juva: WS Bookwell oy

Kehitysvammahuollon tietopankki (2013): Sosiaalityön historia. Saatavilla <<http://www.kvhtietopankki.fi/kirjat/sostyohistoria/>>, luettu 2.11.2013.

Kehitysvammaliitto (2014): Tietoa liitosta. Saatavilla <<http://www.kehitysvammaliitto.fi/suomeksi/tietoa-liitosta/>>, luettu 30.5.2014

Kehitysvammaliitto (2012): Kehitysvammaliiton vuosikertomus 2012. Saatavilla <[http://www.kehitysvammaliitto.fi/wp-content/uploads/kvl\\_vuosikertomus\\_2012\\_verkko.pdf](http://www.kehitysvammaliitto.fi/wp-content/uploads/kvl_vuosikertomus_2012_verkko.pdf)>, luettu 30.5.2014

Kekkonen, Jukka (2013): Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Kempainen, Erkki (2001): Huollettavasta asiakkaaksi: sosiaalihuollon oikeudet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto

Koppa Jyväskylän yliopisto (2014): Ilmiön kuvaaminen ympäristössään. Saatavilla <<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/ongelmanasettelu/ilmiön-kuvaaminen-ympäristossään>>, luettu 25.1.2014.

Kotkas, Toomas (2013): Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. Julkaisussa: Lakimies, 4/2013, (720–733)

Kröger, Teppo (1997): Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Tampere: Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos, Akateeminen väitöskirja

Kujala, Johanna & Kuvaja, Sari (2002): Välittävä johtaminen: sidosryhmät eettisen liiketoiminnan kirittäjinä. Helsinki: Talentum

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntaliitto (2011): Tietoa Kuntaliitosta. Kuntaliiton organisaatio. Saatavilla <<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/tietoa/Sivut/default.aspx>>, luettu 2.7.2014.

Kuntaliitto (2011): Tietoa Kuntaliitosta. <<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/tietoa/Sivut/default.aspx>>, luettu 7.9.2014

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista 28.12.2012/980

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/519, 75§

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 2.3.2007/253, HE 236/2006 vp

Larjomaa Eeva (2014): Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on historiallinen. STM yläkulma 24.3.2014. Saatavilla <<http://www.stm.fi/ylakulma/artikkeli/-/view/1878483>>, luettu 24.7.2014.

Lexia. Saatavilla <<http://lexia.fi/fi/yritys/>>, luettu 22.7.2014

Meklin, Pentti (2002): Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita

Metteri, Anna (2004): Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita

Mikola, Sinikka (toim.) (2007): Kuntien ohjelmajohtaminen. Näkemyksiä ja arvioita. Kuntaliitto

Myllykangas, Päivi (2009): Sidosryhmäsuhteet liiketoiminnan arvon luomisessa. Palveluyksiköstä liiketoiminnaksi, episodi yrityksen elämää. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos, akateeminen väitöskirja

Määräajoille uusi järjestelmä (2013): Julkaisussa: Talentia 2/2013

Narikka, Jouko (2006): (toim.); Heiliö, Pia-Liisa.; Kattelus, Mervi.; Kaukonen, Olavi.; Kumpula, Anne.; Narikka, Jouko.; Sintonen, Harri.; Ylipartanen, Arto. Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma

Nykysuomen sanakirja 1. (2002): Osa A-I. Porvoo: WSOY

Nyyssölä, Hannu (1981): Intressiryhmien vaikutusmahdollisuudet kunnallisessa päätöksen teossa. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteen aineryhmä. Raporttisarja 7/1981

Näppilä, Heta (2010): Sidosryhmien intressien muutos –kasvusta taantumaan. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos, pro gradu -tutkielma

OM 2010: Kuuleminen säädösvalmistelussa. Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Ohjeet.

Oxford dictionaries (2013): Interest. Saatavilla

<<http://oxforddictionaries.com/definition/english/interest?q=interest>>, luettu 3.10.2013.

Pajukoski, Marja (2010): Heikko laintuntemus tuottaa turhia oikeusriitoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Päätösten tueksi / Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL): 2/2010 1799–3938. Helsinki. Saatavilla

<<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/d0fd3f41-10ca-4714-b304-45a1d221d3b5>>, luettu 3.11.2013.

Perelman, Chaim (1996): Retoriikan valtakunta. Jyväskylä: Vastapaino

Pietilä, Veikko (1976): Sisällön erittely. Helsinki: Gaudeamus

Rauhala, Pirkko-Liisa (1996): Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa? Tampere: Acta Universitatis Tamperensis, Ser A vol. 477

Renolds, Scott J., Schultz, Frank C. & Hekman, David R. (2006): Stakeholder Theory and Managerial Decision-Making: Constrains and Implications of Balancing Stakeholder Interests. *Journal of Business Ethics*, 64 (3), 285–301

Rovaniemi. Rovaniemen kaupunki laaja hyvinvointi kertomus 2013–2016. Saatavilla <<http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=d6a0ee46-b1f9-4996-ab4c-ccd7bc565f74>>, luettu 18.5.2014.

Rovaniemi (2014): Sopimusohjaus. Saatavilla <<http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kulttuuripalvelut/Vapaa-ajanlautakunta---Kulttuuri/Sopimusohjaus>>, luettu 1.6.2014

Ryynänen, Aimo (2004): Kunnat valtion valvonnassa. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS

Räty, Tapio (2010): Lastensuojelulaki: käytäntö ja soveltaminen., Helsinki: Edita

Saari, Juho & Kananen, Johannes (2009): Sosiaalipolitiikan ideat. Teoksessa: Saari, Juho & Kananen, Johannes (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki, Jyväskylä: Minerva SoPhi 113, 13–30

Saarinen, Arttu (2013): Intressit ratkaisevat. Yksityisestä terveydenhuollosta käyty keskustelu Helsingin Sanomissa vuosina 2001–2011. Julkaisussa: *Yhteiskuntapolitiikka* 78, 2013:2, (207–216)

Saarinen, Erja (2010): Uusi valvoja, uudet menetelmät. Julkaisussa: *Sosiaalitieto*, 8/2010, (9-10)

SAK: SAK:n toiminta-ajatus. Saatavilla <<http://www.sak.fi/tama-on-sak/perustietoa/toiminta-ajatus>>, luettu 2.7.2014.

Siisiäinen, Martti (1986): Intressit, yhdistyslaitos ja poliittisen järjestelmän vakaisuus. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 57. Väitöskirja

Sillanpää, Katri (1999): Kunnan sosiaali- ja terveystoimeen kohdistuva valtion ohjaus ja valvonta. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos, julkisoikeus. Pro gradu -tutkielma. Tampere

Sosiaaliala (2014): Sosiaalialan työnantajat. Saatavilla <<http://www.sosiaaliala.fi/>>, luettu 10.9.2014

Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus. Vanhusten ympärivuorokautinen hoiva ja palvelut (2008). Etelä-Suomen-, Itä-Suomen-, Lapin-, Länsi-Suomen- ja Oulun lääninhallitus. Saatavilla <<https://www.sochv.jakobstad.fi/download/15244/A%20href=>>>, luettu 9.9.2014

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

Sosiaali- ja terveysjärjestöt (2014). Saatavilla <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/osallistuminen/vallakas/jarjestotoiminta/sosiaali-ja-terveysjarjestot/Sivut/default.aspx>>, luettu 29.7.2014

STM (2006): Sosiaalihuolto Suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2010): Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen: sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2011): Sosiaali- ja terveydenhuollon raportteja ja muistioita 2011:7. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmisteleavan työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2012): Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KATSE 2012–2015., Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2013a): Sosiaali- ja terveydenhuollon raportteja ja muistioita 2013:45. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2013b): Sosiaali- ja terveydenhuollon raportteja ja muistioita 2013:15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän väliraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2013c): Yhteenveto Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia valmistelevan työryhmän väliraporttia koskevista lausunnoista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

STM (2014a): Aiempi valmistelu, Sote-järjestämislain valmistelu 23.3.2014 asti. Saatavilla <[http://www.stm.fi/sote-uudistus/aiempi\\_valmistelu](http://www.stm.fi/sote-uudistus/aiempi_valmistelu)>, luettu 30.7.2014

STM (2014b): Sote-uudistuksen parlamentaarisen ohjausryhmän työ käynnistyi. <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1880162#fi>>, luettu 2.8.2014

STM (2014c): Sote-uudistus. Saatavilla <[http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakenneuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus)> luettu 30.7.2014

STM (2014d): Usein kysyttyä sote-uudistuksesta. Saatavilla <[http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakenneuudistus/usein\\_kysyttya](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus/usein_kysyttya)>, luettu 9.11.2013 ja 30.7.2014

STM & Suomen Kuntaliitto (2013): ”Vanhuspalvelulaki” Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Muistio lain toimeenpanon ja tulkinnan tueksi. Saatavilla <[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=7724561&name=DLFE-26865.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=7724561&name=DLFE-26865.pdf)>

STTK (2013): Mikä STTK? Saatavilla <<http://www.sttk.fi/mika-sttk/>>, luettu 1.7.2014.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Tandberg, David. A. (2009): Politics, Interest Groups and State Funding of Public Higher Education. *Research in Higher Education* 51 (5), 416–450

Toikko, Timo (2005): Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino

Tuomi, Jouni & Sarajarvi Anneli (2002): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi

- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Vantaa: Tammi
- Tuori, Kaarlo (1993): Intressit ja oikeuden legitiimisyys. Teoksessa Melin, Harri & Nikula, Jouko. Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet. Raimo Blomin 50-vuotisjuhlakirja. Tampere: Tampereen yliopisto. 4-28
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2008): Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYPro
- Uusitalo, Hannu (1991): Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva: WSOP
- Valtioneuvosto (2013): Kunnat ottivat kantaa sote-uudistuksen linjauksiin. Saatavilla <<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=399206>>, luettu 13.11.2013.
- Valvira (2012): Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmat. Saatavilla <<http://www.valvira.fi/files/tiedostot/v/a/VALO%20sote%20JOHDANTO.pdf>> viitattu 28.12.2013
- Valvira (2014): Valviran tehtävät. Saatavilla <<http://www.valvira.fi/valvira>>, luettu 2.7.2014
- Vammaisfoorumi (2014): Saatavilla <<http://www.vammaisfoorumi.fi/index.php>>, luettu 17.5.2014
- Van Aerschot, Lina (2012): Onko yhdentekevää kuka sosiaali- ja terveystalvolumme tuottaa. Alusta! Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden verkkolehti. Saatavilla <<http://alusta.uta.fi/artikkelit/2012/12/13/onko-yhdentekevaa-kuka-sosiaali--ja-terveystalvolumme-tuottaa.html>>, luettu 20.7.2014
- Van Aerschot, Paul (2003): Oikeusturva sosiaalihuollossa. Julkaisussa: Lakimies N:ro 4/2003, (617–637)
- Vanhanen, Marjo (2013): Valtakamppailuja ja kompromisseja. Valtion ohjauksen vaikutus vaivaihoidon järjestämiseen Keuruun kunnassa 1880-luvulta 1910-luvulle. Tampereen yliopisto, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Historian laitos. Pro gradu -tutkielma

Virrat (2014): Kaupunki-info – Virrat. Saatavilla

<<http://www.virrat.fi/kaupunkipalvelut/kaupunki-info/>>, luettu 11.5.2014

VM (2011): Aluehallintovirastojen strategia asiakirja 2012–2015. Valtiovarain ministeriön julkaisuja 33a/2011. Tampereen yliopistopaino oy. Saatavilla <

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20110920Alueha/AVIen\\_strategia.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20110920Alueha/AVIen_strategia.pdf)>, luettu 2.7.2014

Väärälä, Reijo (2010): Sosiaalihuolto murroksessa. Yhteiskuntapolitiikka-YP 75 (2010): 5, 554–561

**Julkaisematon lähde:**

Ahonen, Hanna (2013): Seminaari-materiaali: Vanhuspalvelulain toimeenpanon aluekierroksen seminaarissa 25.11.2013. Jyväskylä.



15.08.2013

LIITE 1

Jakelussa mainitut

**LAUSUNTOPYYNTÖ SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAIN  
VALMISTELURYHMÄ VÄLIRAPORTISTA**

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmä on laatinut väliraportin, jossa on todettu uudistuksen pääperiaatteet (Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:15). Nämä periaatteet perustuvat pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan ja hallituksen tekemiin tarkentaviin linjauksiin. Muistio on julkaistu ministeriön internet-sivuilla:  
<http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1859627>

Valmisteluryhmä jatkaa työtään kesän jälkeen ja laatii toimeksiantonsa mukaisesti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsäädännön. Ehdotus sisältää kuntauudistuksen edellyttämät välttämättömät säännökset sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja rahoittamisesta.

Jatkotyönsä tueksi valmisteluryhmä pyytää kunnilta ja muilta jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot väliraportista. Lausuntopyyntöön voi vastata webropol-kyselyllä, jossa on kohdennettuja kysymyksiä väliraportin mukaisista periaatteista sekä eräistä muista järjestämislain valmistelun kannalta keskeisistä seikoista sekä mahdollisuus vapaaseen kommentointiin. Webropol-kyselyyn vastaamisen sijasta lausunnon voi antaa myös kirjallisesti. Jos lausunto annetaan kirjallisesti, siinä pyydetään esittämään näkemykset webropol-kyselyssä oleviin kysymyksiin, erityisesti sote-alueen ja perustason alueen muodostamisen kriteereistä, erityisvastuun alueen asemasta ja toimivallasta, rahoituksesta ja kuntien välisestä kustannusten jaosta sekä aikataulusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö tulee erikseen pyytämään alkuvuodesta 2014 lausunnot valmisteluryhmän loppuraportista, johon sisältyy ehdotus eduskunnalle annettavaksi hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsäädännön ja siihen liittyviksi muiksi laeiksi. Lakiesitys annetaan eduskunnalle keväätistuntokaudella ja sen tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta lukien. Lisäksi kuntia tullaan kuulemaan lain vahvistamisen jälkeen sosiaali- ja terveysalueiden ja perustason alueiden sekä erityisvastuun alueiden muodostamisesta.

Lausunnot pyydetään antamaan 11.10.2013 mennessä sähköpostissa olevan vastauslinkin kautta tai erikseen kirjallisesti. Kirjallisen lausunnon postitusosoite on Sosiaali- ja terveysministeriö, PL 33, 00023 Valtioneuvosto.

Lausuntopyyntöön voi vastata suomeksi tai ruotsiksi. Annetut vastaukset ovat julkisia.



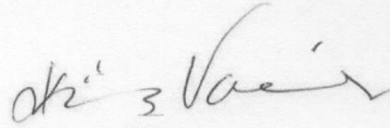
Lisätietoja kyselystä antavat:

Valmisteluryhmän puheenjohtaja,  
osastopäällikkö Kirsi Varhila, p. 02951 63338, [etunimi.sukunimi@stm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@stm.fi)  
Valmisteluryhmän sihteeri,  
hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, [etunimi.sukunimi@stm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@stm.fi)

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteeri Jaana Aho, p. 02951 63395, [etunimi.sukunimi@stm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@stm.fi)  
Osastosihteeri Pirjo Suuronen, p. 02951 63361, [etunimi.sukunimi@stm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@stm.fi)  
Osastosihteeri Hang Pham, p. 0295163369, [etunimi.sukunimi@stm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@stm.fi)

Valmisteluryhmän puheenjohtaja,  
osastopäällikkö

  
Kirsi Varhila

Valmisteluryhmän sihteeri,  
hallitusneuvos

  
Pekka Järvinen



LIITTEET	<p>Valmisteluryhmä väliraportti suomeksi  <a href="http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1859627">http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1859627</a></p> <p>Näköisversio kyselystä</p>
JAKELU	<p>Kunnat          Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät          oikeusministeriö          valtiovarainministeriö          Kansaneläkelaitos          Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto          Terveyden ja hyvinvoinnin laitos          Aluehallintovirastot          Suomen kuntaliitto          Maakuntien liitot          Sosiaalialan osaamiskeskukset          Akava          SAK          STTK          Hammaslääkäriliitto          Julkisoalojen koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO          Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL          Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty          Lääkäriliitto          Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Super          Talentia          Tehy          Kunnallinen työmarkkinalaitos          Elinkeinoelämän keskusliitto          Sosiaalialan työnantajat          Terveyspalvelualan liitto          Soste          Lääkäripalveluyritykset LPY</p>
TIEDOKSI	<p>Peruspalveluministeri Susanna Huovinen          Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko          Valtiosihteeri Ulla-Maija Rajakangas          Valtiosihteeri Pia Pohja          Erityisavustaja Laura Lindeberg          Erityisavustaja Juuso Rönnholm          Kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee          Valmisteluryhmän jäsenet ja asiantuntijat          STM          – HSO          – HTO          – TSO          – VAO          – VIE          – Kirjaamo          – Hare</p>



## Lausuntopyyntö STM

**Lausuntopyyntö järjestämisalakia valmistelevan työryhmän väliraportista**

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen valmistusryhmä on laatinut väliraportin, jossa on todettu uudistuksen pääperiaatteet (Sosiaali- ja terveysministeriön valmistusryhmän väliraportti, 2013). Raportissa esitetään perusteet päätöksenteon valmistelun ja hallituksen tekemien tarkentavien yhteenvedon ehdotuksista on väliraportin sivuilla 9-12.

Valmistusryhmän jatkotyön tueksi valmistusryhmä pyytää kunnilta ja muilta jakeilussa mainituilta taholta lausunnot järjestämislain ratkovan osan valmistelun edistämiseksi. Lausunnot otetaan huomioon valmistusryhmän ja jatkotyössä valmisteltaessa ryhmän loppuraporttiin tuotava ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia vastustajien kautta. Lausuntopyyntöön pyydetään antamaan 11.10.2013 mennessä sähköpostissa olevan vastauslinkin kautta.

Kysymysten merkitys vastaajille vaihtelee, esimerkiksi osa kysymyksistä koskee käytännössä vain kuntaa tai vain osaa keskeisiä kysymyksiä. Väliraportti ja nämä tehtävät ehdotukset kokonaisuutena pyydetään kommentit lomakkeen lopussa olevassa vastauslistassa.

Vastausen valmisteluun, vastauksen sähköpostin liittäminen myös tämän kyselyn PDF -versio. Sähköiseen kyselylomakkeeseen pääsee alla olevasta linkistä.

**Linkki:** <http://www.wabopolourveys.com/S01BDCFE19A190A.D02>

Sähköisissä kyselylomakkeissa voi liittää edustajien sähköpostin, Edellinen tai Suoraava -painikkeita ja muuttaa vastauksia ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Osaan kysymyksistä voi myös lisätä kommentteja ja kommentit (C) ja vastausnäkymä näytetään.

Kyselylomakkeeseen voi vastata vain kerran. Kun kyselylomakkeen lopussa olevaa Lähes päätettyä painiketta on painettu, kyselylomakkeeseen ei pääse enää tuolloin täydentämään tai tekemään muutoksia. Kyselylomakkeen vastausaika kuluu noin 30 minuuttia.

**Lisätietoja kyselystä antavat:**

Valmistusryhmän puolesta  
Osastopäällikkö Kirsi Vauhila, p. 02951 63338, etunimi.sukunimi@stm.fi

Valmistusryhmän sihteeri  
Hallintonsuunnittelija Pekka Järvinen, p. 02951 63367, etunimi.sukunimi@stm.fi

Kyselyn tekemiseen toteutukseen liittyvät kysymykset:  
Osastosihteeri Janna Ahonen, p. 02951 63359, etunimi.sukunimi@stm.fi

Osastosihteeri Pirjo Suuronen, p. 02951 63361, etunimi.sukunimi@stm.fi

**TAUSTATIEDOT**

1. Vastauksen antajan virallinen nimi

Nimi 

2. Vastaja on \*

C Kunta

Valkitse kuntanumero 

C Järjestö

C Muu yhteisö

3. Jos vastaaja on kunta, toimialman käsittelypöytäkirja

ppikkvvvv 

4. Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Nimi Asema organisaatiossa Matkapuhelin Sähköposti Koskevyä **KYSYMYKSET****Sosiaali- ja terveydenhuoltoalueet (sote-alue)**

Väliraportin perusteella kunnan tulee kuulua sote-alueeseen. Koko kirjasto sille sosiaali- ja terveyspalvelut. Sote-alue muodostuu maakuntien keskuskaupunkien veraan. Lisäksi vähintään noin 50 000 asukkaan kunnan keskuskaupunki, voi toimia sote-alueen vastuukuntana. Jos se on työssäkäyntialueen jakea ei ole sote-alueen muodostamisen tärkeimmät kriteerit on todettu väliraportin luvussa 4.1.2. (sivut 18 - 19).

5. a) Sote-alueiden muodostumisen kriteerit ovat riittävän selkeät?

C Kyllä

C Ei

C Ei osaa sanoa

5. b) Jos sosiaali- ja terveydenhuoltoalueen muodostumisen kriteerit eivät ole riittävän selkeät niin miten niitä tulisi selkeyttää?

LIITE 2

6. Mitkä ovat kunnallenne kriteerien mukaiset mahdollisuudet ja vaihtoehdot sote-alueeksi?

7. Onko kunnallenne riittävät mahdollisuudet harkita sitä, mihin sote-alueeseen sen tulisi kuulua?

- Kyllä  
 Ei

Jos ei, niin miksi?

8. Onko kunnassamme virkeitä suunnitelmien, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi mainituista kriteereistä poikkeavien kuntien kanssa tai onko sellaisia jo toteutettu? Jos on, niin millaisia suunnitelmia?

Keskitytä

#### Perustason alueet

Väitraportin perusteella vähintään noin 20 000 – 50 000 asukkaan kunta tai sen ympärille muodostuva perustason alue todettu väitraportin luvussa 4.1. (sivut 16 – 27).

9. a) Perustason alueiden muodostumisen kriteerit ovat riittävän selkeät?

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

9. b) Jos perustason alueen muodostumisen kriteerit eivät ole riittävän selkeitä niin miten niitä tulisi selkeyttää?

Jos kuntarakennelmin 4 §:n (ks. luki 478/2013) mukaisen selvitysalueen ulkopuolella oleva vähintään noin 20 000 -

50 000 asukkaan kunta päättää järjestää itse perustason sosiaali- ja terveyspalvelut, sillä on samalla velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut tai toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluville alle 20 000 asukkaan kunnille perustason sote-palvelut.

10. a) Pitäisikö edellä kuvatussa tilanteessa alle 20 000 asukkaan kunnalla kuitenkin olla mahdollisuus kuulua perustason alueen sijasta suoraan sote-alueeseen, johon se olisi myös perustason palvelut sote-alueelta?

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

10. b) Jos kunnan asukasluku on alle 20 000 (31.12.2012), niin mitkä ovat kunnallenne kriteerien mukaiset vaihtoehdot perustason alueeksi, johon sen tulee kuulua?

10. c) Onko kunnassamme virkeitä suunnitelmia perustason sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi mainituista kriteereistä poikkeavien kuntien kanssa? Jos on, niin millaisia suunnitelmia?

Keskitytä

Kuntarakennelmin 4 §:n mukaisella selvitysalueella olevalla vähintään 20 000 asukkaan kunnalla on oikeus järjestää perustason palvelut. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta voi ottaa vastuun kuntajakokieltyksen perusteella alueelle syntyvä kokonaisratkaisu, jonka mukaan seillä on vähintään 20 000 asukkaan kunnan alueella. Jos kunnan alueella on vähintään 20 000 asukkaan kunnan tulee sopia sote-alueen vastuukunnan kanssa menettelyistä, joilla varmistetaan palvelujen riittävä tason ja vertikaalinen integraatio sote-alueella.

11. a) Millaisilla hallinnollisilla keinoilla sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio voitaisiin varmistaa sote-alueen vastuukunnan ja vähintään 20 000 asukkaan kunnan välillä?

11. b) Miten pitäisi ratkaista tilanne, jos sote-alueen vastuukunnalla ja vähintään 20 000 asukkaan kunnalla on erilainen näkemys siitä, miten palvelujen integraatio voidaan varmistaa?

**Palvelujen järjestämisvastuun jakautuminen soite-alueen ja perustason alueen välillä**  
Perustason palveluja kuuluvat kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut lukuun ottamatta erikoissairaanhoitoa sekä sairaanhoidon ja sosiaalihuollon erityis- ja erikoissairaanhoitoa. Perustason palveluiden sisältöä on tarkennettu voimassa olevissa päätöksissä ja perustason alueeseen kuuluville kunnille. Ks. väliraportti jaksot 4.1.3, sivu 20.

**12. a) Pitäisikö soite-alueen järjestämisvastuulle kuuluvat terveyden- ja sairaanhoidon palvelut määrittellä tarkemmin?**

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

**12. b) Onko muita kuin edellä mainittuja sosiaalihuollon palveluja, jotka tulisi määrittellä perustason sijasta soite-alueen järjestämisvastuuseen kuuluviksi?**

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

**12. c) Jos vastaus kohtaan 12 a) ja /tai 12 b) on kyllä, mitkä palvelut tulisi määrittellä perustason sijasta soite-alueen järjestämisvastuuseen kuuluviksi?**

Keskityä

Perusteella voidaan järjestää myös niin sanottuja peruserikoissairaanhoitoon palveluja, jos perustason alueen kunta tai kuntayhtymä on vastuussa tällaisista erikoissairaanhoitoon palveluista. Lisäksi edellytetään, että palvelut tukevat olemassa olevaa integraatiota tukien palvelukenttiä. Ks. väliraportti jaksot 4.1.3, sivu 20.

**13. a) Pitäisikö laissa säätää tarkemmin perusteet sille, mitkä ovat integraatiota tukevia palvelurakenteita?**

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

**13. b) Jos vastaus on kyllä, mitkä voisivat olla tällaisia palvelurakenteita?**

**13. c) Mitkä kunnassamme olevat palvelurakenteet ovat sellaisia, jotka näkemyksemme mukaan mahdollistavat peruserikoissairaanhoitoon järjestämisen perustasolla?**

Perustason alueen kunnat valitsevat yhteisen edustajan/edustajat vastuukunnan yhteiseen toimielimeen (lautakuntaan), joka päättää soite-palvelujen järjestämiseen liittyvistä asioista.

**14. Pitäisikö jokaiselle perustason alueeseen kuuluvalla kunnalla olla edellä todetusta linjauksesta poiketen edustus myös soite-alueen yhteisessä toimielimessä.**

- Kyllä, perustelut:
- Ei, perustelut:
- Ei osaa sanoa

Väliraportissa todetaan, että kunnan asukasluvun pitää olla "vähintään noin" 20 000 – 50 000 (perustason palvelujen järjestämisessä) tai 30 000 – 50 000 (erikoissairaanhoitoon vastuuksimaksijoiden perus- ja erikoistason palvelujen järjestämiseksi). Ks. väliraportti jaksot 4.1.2, sivut 18 – 19.

**15. Miten paljon asukasluokriterioiden olisi näkemyksemme mukaan enimmäislää pölkettä?**

- 5 %  
 8 %  
 10 %  
 Ei osaa sanoa

**15. Miten paljon asukasluokriterioiden olisi näkemyksemme mukaan enimmäislää pölkettä?**

**b) soite-alueen muodostumisessa**

- 5 %  
 8 %  
 10 %  
 Ei osaa sanoa

Keskityä

**Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastualueet**

Erityisvastuun alueen (erva) tehtävänä on mm. asukkaiden yhdenvertaisuuden turvaaminen sekä soite-alueiden järjestämisen yhteydessä erikoissairaanhoitoon ja palveluketjujen välttämisen ja voimavarojen tarkoituksenmukainen ohjaus. Erityisvastuun alueen tehtävänä on lisäksi tarkemmin väliraportin liivissä 4.2.

**16. Pitäisikö erivalla olla soite-alueita ja perustason alueita sitovan päätösvaltaa palvelujen järjestämisestä?**

- Kyllä

- E  
 Ei osaa sanoa

**17. Jos pitäisi olla atovasa päätösvaltaa, niin mitä päätöksävallan tulisi koskea?**

- Sote-alue voitaisiin velvoittaa järjestämään jotakin palveluja myös erään kuuluvien muiden sote-alueiden asukkaalle  
 Sote-alueita voitaisiin kieltää tuottamasta palveluja, jotka on perusturvallisuuden, henkilöstön saatavuuden tai muun keskeittämistä edellyttävän objektiivisen kriittisen perusteella tärkeitä keskeistä vanhojen / jollakin sote-alueilla.  
 Jotain muita asioita, mitkä? \_\_\_\_\_

**Vastuukuntamalli**

Väliraportin mukaan sote-alueet ja perustason alueet toteutettaisiin vastuukuntamallilla eräitä rajoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Vastuukuntamalli tarkoittaa yksien toimien, joihin sisältyy yhteinen toimielin, jossa osiivat edustettuina alueen muut kunnat. Jos sote-alueita on käsitelty väliraportin luvussa 4.3. (sivut 35 – 37). Tähän liittyy todetaan, Vastuukunnan hallintasuhteita on vahvistettu ja otettu otto-alueita yhteisen toimielimen päätöksiin ja, että kunnan läsnäoloa yhteisessä edustajien läsnäollessa päätöksenteossa. Vastuukuntamallin mukaan läsnäollessa voidaan rajoittaa kunnan yksinkertaisia enemmistöä. Sote-alueita tai perustason alueita muodostettaessa kunnat voivat kriteeritönä päättää toisin esimerkiksi otto-alueiden rajoittamisesta tai läsnäollessa kunnat voivat kriteeritönä päättää Väliraportti ehdottaa, että kunnilla olisi oikeus sopia vastuukunnan hallinnon ja päätöksenteosta toisin kuin laissa on säädetty.

**18. Onko otto-alueiden kieläminen hyväksyttävää?**

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

**19. Onko kuntien läänimäärän alittominen asukasluvun ilman läänileikkuria hyväksyttävää?**

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

Keskityä

**20. Onko polkkaamisvahdellisuus tarpeen salla?**

- Kyllä  
 Ei  
 Ei osaa sanoa

**21. Miten päätös polkkaamisesta tulisi tehdä?**

- Kuntien yksimielisellä päätöksellä

- Kuntien määränemmistöllä

**22. Jos sovellettaisiin enemmistö- tai määränemmistö päätöstä, pitäisikö asia ratkaista**

- Kuntien lukumäärän perusteella  
 Kuntien asukasluvun perusteella  
 Jollakin muulla tavalla.  
 miten? \_\_\_\_\_  
 Ei osaa sanoa

**Rahoitus**

Ehdotuksen mukaan sote-alueeseen ja perustason alueeseen kuuluvat kunnat voisivat esoa palvelujen rahoituksesta (kuntien välisestä kustannusten jaosta), jos ne eivät kykene sopimaan mallista, olisi laissa ns. peräluottamalli, jonka mukaan kunnan asukasluvun perusteella alueen sote-palvelujen rahoitukseen kapaatiomallin mukaisesti. Tällöin otettaisiin ne rahoittavat sote-alueita hankittavat palvelut suoritteperusteisesti. Ks. väliraportin jaksot 4.4, sivut 37-46.

**23. Miten päätös alueen rahoituksesta tulisi tehdä?**

- Kuntien yksimielisellä päätöksellä  
 Kuntien määränemmistöllä

**24. Jos sovellettaisiin enemmistö- tai määränemmistö päätöstä, pitäisikö asia ratkaista**

- Kuntien lukumäärän perusteella  
 Kuntien asukasluvun perusteella  
 Jollakin muulla tavalla.  
 miten? \_\_\_\_\_  
 Ei osaa sanoa / Ei kanta

Keskityä

**Uudistuksen toimeenpano**

Uudistus etenee siten, että valmisteluryhmä laatii ehdotuksen laiksi sosiaali- ja terveysneuvoston lähtökäsitteiksi ja siihen liittyviksi laeiksi vuoden 2013 loppuun mennessä. Ehdotus lähetetään lausuntoille heti sen valmistuttua ja valmisteluryhmä laatii ehdotuksen jälkeen hallituksen esitys viimeistään ja annetaan eduskunnalle keuhkokuukaudella 2014. Hallitus esittää laeiksi ja päätöksiksi kesällä 2014 ja lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Lakien vahvistamisen jälkeen kunnat voivat tehdä kunnallisen päätöksen ottaa aluetta ja erityisvastuualueita. Alueet ja niihin kuuluvat kunnat vahvistetaan loppuvuodesta 2014. Alueiden tulee aloittaa toimintansa viimeistään 1.1.2017.

**25. Onko uudistuksen ja sen toimeenpanon aikataulu kannaltanne sopiva?**

- Kyllä  
 Ei  
 Jos ei, niin  
 mitkä? \_\_\_\_\_

26. Mistä toimeenpanoon liittyvistä asioista tulisi esittää erikseen uudistuksen sujuvan etenemisen varmistamiseksi?

--	--

**Väliraportti ja siinä tehdyt ehdotukset**

27. Muut kommentit väliraportista ja siinä tehdyistä ehdotuksista?

--	--



11.9.2014

www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\_id=19330&amp;tVNo=4&amp;sTyp=Selaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmä (päättynyt)

Perustiedot Taustatiedot Tilanne Asiakirjat Julkaisut Henkilöt Liittyvät hankkeet

Hankkeiden haku:  
- perushaku  
- tarkennettu haku  
- haetut hankkeet  
Raportit  
Ohjeet  
Palautte  
Etusivu  
Lopetus

Asia:	Asiakirjan päiväys:	Laatija:
Asettamis päätös	11.4.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Metropolitalueen erityiskysymyksiä selvittävä jaosto	19.6.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Vastaus: Lausunto	13.9.2011	Espoon kaupunki
Vastaus: Lausunto	6.9.2013	Tuusulan kunta
Vastaus: Lausunto	10.9.2013	Sipoon kunta
Vastaus: Lausunto	13.9.2013	Heisingin kaupunki
Vastaus: Lausunto	16.9.2013	Suiston kunta
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Vihdin kunta
Vastaus: Lausunto	24.9.2013	Kirkkonummen kunta
Vastaus: Lausunto	25.9.2013	Keravan kaupunki
Vastaus: Lausunto	25.9.2013	Raaseporin kaupunki
Vastaus: Lausunto	2.10.2013	Diakonia-ammattikorkeakoulu
Vastaus: Lausunto	3.10.2013	HTU-Logistiikka
Vastaus: Lausunto	10.10.2013	Lastensuojelun keskusliitto
Vastaus: Lausunto	11.10.2013	Työ- ja elinkeinoministeriö
Asettamis päätös/Hankintoja, kilpailutusta ja valitontukia selvittävä jaosto	14.8.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Asettamis päätös/Perustuslaillisia erityiskysymyksiä selvittävä jaosto	14.8.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Asettamis päätös/Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueiden asemaa ja tehtäviä selvittävä jaosto	14.8.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Vastaus: Lausunto	26.9.2013	Tampereen kaupunki
Vastaus: Lausunto	2.10.2013	Hämeenlinnan kaupunki
Vastaus: Lausunto	4.10.2013	Oulun yliopisto
Lausuntopyyntö järjestämislain valmisteluryhmän väliraportista (Pekka Järvinen STO/AHE)	15.8.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Vastaus: Lausunto		Staden Kristinestad
Vastaus: Lausunto	4.9.2013	Sosiaalialan Työnantajat ry
Vastaus: Lausunto	9.9.2013	Paltamon kunta
Vastaus: Lausunto	9.9.2013	Hollolan kunta
Vastaus: Lausunto	10.9.2013	Hyvinkään kaupunki
Vastaus: Lausunto	10.9.2013	Sodankylän kunta
Vastaus: Lausunto	12.9.2013	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Vastaus: Lausunto	13.9.2013	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Vastaus: Lausunto	16.9.2013	Karvian kunta
Vastaus: Lausunto	16.9.2013	Tammelan kunta
Vastaus: Lausunto	18.9.2013	Asikkalan kunta
Vastaus: Lausunto	18.9.2013	Rannikko-Pohjanmaan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
Vastaus: Lausunto	18.9.2013	Virtain kaupunki
Vastaus: Lausunto	19.9.2013	Mikkelin kaupunki (Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystalokunta)
Vastaus: Lausunto	20.9.2013	Huittisten kaupunki
Vastaus: Lausunto (su, ru)	23.9.2013	Pohjanmaan liitto
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Pohjois-Savon liitto
Vastaus: Lausunto (täydennys)	23.9.2013	Enontekiön kunta
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Kemijärven kaupunki
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Kannuksen kaupunki
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Etelä-Pohjanmaan liitto
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Hattulan kunta
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Pomarkun kunta
Vastaus: Lausunto	23.9.2013	Nousiainen kunta
Vastaus: Lausunto	24.9.2013	Kirkkonummen kunta
Vastaus: Lausunto	24.9.2013	SoTe kuntayhtymä
Vastaus: Lausunto	24.9.2013	Sämsöster ry
Vastaus: Lausunto	25.9.2013	Kolarin kunta
Vastaus: Lausunto	25.9.2013	Päikään kunta
Vastaus: Lausunto	25.9.2013	Raaheen seudun hyvinvointikuntayhtymä
Vastaus: Lausunto	25.9.2013	Lapin sairaanhoitopiiri
Vastaus: Lausunto	26.9.2013	Etelä-Savon sairaanhoitopiiri
Vastaus: Lausunto	26.9.2013	Kärkölä samkommun
Vastaus: Lausunto	27.9.2013	Ristijärven kunta
Vastaus: Lausunto	27.9.2013	Lapin liitto
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Keski-Suomen liitto
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Lapinlahden kunta
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Seinäjoen kaupunki
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Heinäveden kunta
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Kokemäen kaupunki
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Ylivieskan kaupunki
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Ruoveden kunta
Vastaus: Lausunto	30.9.2013	Padasjoen kunta

LIITE 3

11.9.2014

www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\_id=19330&amp;IVNo=4&amp;sTyp=Selaus

Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Kärkkilän kaupunki
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Polvijärven kunta
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Hartolan kunta
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Maalahden kunta
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Espoon kaupunki
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Kärkölan kunta
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	30.9.2013	Etelä-Savon maakuntaliitto
Vastaus:Lausunto	1.10.2013	Miehikkälän kunta
Vastaus:Lausunto	1.10.2013	Statens ämbetsverk på Åland
Vastaus:Lausunto	1.10.2013	Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus KOSKE
Vastaus:Lausunto	1.10.2013	Utajärven kunta
Vastaus:Lausunto	1.10.2013	Utsjoen kunta
Vastaus:Lausunto	1.10.2013	Sievin kunta
Vastaus:Lausunto	2.10.2013	Kuhmon kaupunki
Vastaus:Lausunto	2.10.2013	Vaalijalan kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	2.10.2013	Suomen Lääkäriliitto
Vastaus:Lausunto	2.10.2013	Eteva kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	2.10.2013	Taivalkosken kunta
Vastaus:Lausunto	3.10.2013	Kaskisten kaupunki
Vastaus:Lausunto	3.10.2013	Karstulan kunta
Vastaus:Lausunto	3.10.2013	Ylä-Savon SOTE kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	4.10.2013	Valtakunnallinen vammaisneuvosto
Vastaus:Lausunto	4.10.2013	Kauniaisten kaupunki
Vastaus:Lausunto	6.10.2013	Saari Asko
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Halsuan kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kihniön kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Pukkilan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Valkeakosken kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Porin kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Orimattilan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Pyhtään kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kankaanpään kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Outokummun kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kyyjärven kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Keuruun kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Porvoon kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Köyliön kunta
Vastaus:Lausunto (ru)	7.10.2013	Korsnäs kommun
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Sillälän kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Joroisten kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Suonenjoen kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kiuruveden kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Joensuu kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kannonkosken kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Jyväskylän kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kajaanin kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Lavian kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Muonion kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Pihlajputaan kunta, Kinnulan kunta ja Viitasaaren kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Rautavaaran kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kokkolan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Iisalmien kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Rovaniemen kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Siuntion kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Lopen kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Uperin kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Haminan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Ruokolahden kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Pertunmaan kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Keva
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Pornaisten kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Rauman kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Jämijärven kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Kivijärven kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Raahen kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Sallan kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Uudenkaupungin kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Mäntsälän kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Mäntyharjun kunta

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\_id=19330&amp;IVNo=4&amp;sTyp=Selaus

11.9.2014

www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\_iID=19330&amp;tVNo=4&amp;sTyp=Selaus

Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Nurmijärven kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Lahden kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Hallintoylihoitajat ry
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Oulun kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Savonlinnan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Punkalaitumen kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Vaasan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Lumijoen kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Posion kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Hailuodon kunta
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Mänttä-Vilppulan kaupunki
Vastaus:Lausunto	7.10.2013	Lohjan kaupunki
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Ranuan kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Myrskylän kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Sulkevan kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Juvan kunta
Vastaus:Lausunto (ru)	8.10.2013	Vöyrin kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Kaustisen kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Itä-Savon sairaanhoitopiiri
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Rantasalmen kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Vanhustyön keskusliitto
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Sotkamon kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Kangasniemen kaupunki
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Turun kaupunki
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Forsan seudun terveydenhuollon kuntayhtymä (ypäjän kunta)
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Merijärven kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Hausjärven kunta
Vastaus:Lausunto	8.10.2013	Pyhäjärven kaupunki
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Huoltaja-säätiö
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Isojoen kunta
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Nurmeksien kaupunki
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Svenska pensionärsförbundet rf SPF
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Viltsaaren kaupunki, Kinnulan kunta ja Pihlputaan kunta
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	HUS-Lohjan sairaanhoitoalue
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Sipoon kunta
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Muuramen kunta
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Kauhavan kaupunki
Vastaus:Lausunto (ru)	9.10.2013	Svenska pensionärsförbundet rf SPF
Vastaus:Lausunto	9.10.2013	Etelä-Karjalan liitto
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Pohjois-Pohjanmaan liitto
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Rinneköti-säätiö
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Säkylän kunta
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Hämeenlinnan kaupunki
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Lääkäripalveluyritykset ry LPY
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Kehitysvammaliitto ry:n ja Kehitysvammaisten Palvelusäätiön Tiedän mitä tahdon-projekti
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Pyhäjoen kunta
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	STTK
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Karjjoen kunta
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Vantaan kaupunki
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Keläjoen kaupunki
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Kärsmäen kunta
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Suomalainen Lääkäriseura Duodecim
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Suomen Vanhempainliitto
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Sosiaal- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Pelkosenniemen kunta
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Hyrynsalmen kunta
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Suomen Hammaslääkäriliitto
Vastaus:Lausunto	10.10.2013	Kimitoön kommun
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	SAMS Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	KT Kuntatyöntekijät
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Suomen Kuntaliitto
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Lapin aluehallintovirasto
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Valtakunnallinen sosiaalityön ylläpitöverkosto Sosnet
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	SAK
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Kainuun liitto
		Sosiaalialan osaamiskeskusten

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\_iID=19330&amp;tVNo=4&amp;sTyp=Selaus

3/4

11.9.2014

www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h\_iid=19330&amp;tVNo=4&amp;sTyp=Selaus

Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Johtajat
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Kehitysvammaisten Palvelusäätiön ja KVPS Tukena Oy
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Kehitysvammaliitto
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Diabetesliitto
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Iik- peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Akava ry
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	JHL Julkisten ja hyvinvointialojen liitto
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Erityishuollon johtajat
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Svenska Finlands folkting
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Terveystieteiden Liitto tpi
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Vammalsfoorum ry
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Kristinestad
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto PSAVI
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Mustasaaren kunta
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Helsingin kaupunki
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Suomen Punainen Risti SPR
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
Vastaus:Lausunto	11.10.2013	STM/HTO
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Puumalan kunta
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Kuopion kaupunki
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Varkauden kaupunki
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Valtiovarainministeriö
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	EK
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Hämeen liitto
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Kymenlaakson liitto
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Vieremän kunta
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Kittilän kunta
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Mikkelin kaupunki (Kaupunginhallitus)
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Jokioisten kunta
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Sikaajoen kunta
Vastaus:Lausunto	14.10.2013	Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Vastaus:Lausunto	15.10.2013	Kainuun liitto
Vastaus:Lausunto	15.10.2013	Inkoon kunta
Vastaus:Lausunto	15.10.2013	H&M Henricson
Vastaus:18.10. klo 12 lausuntoesityslyhyt vastanneiden vastaukset	18.10.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Vastaus:Lausunto	31.10.2013	Paraisten kaupunki
Vastaus:Lausunto	1.11.2013	Saamelaiskäräjät
Vastaus:Lausunto	1.11.2013	Saamelaiskulttuurikeskus Sajos
Vastaus:Lausunto (ru)	4.11.2013	Staden Jakobstad
Kannanotto / Esitys	4.11.2013	Kemi-Tornion alueen Kehittämiskeskus
Lausuntoyhteenveto väliraportista	8.11.2013	Sosiaali- ja terveysministeriö
Kannanotto	22.11.2013	Rauman kaupunki
Kannanotto	29.11.2013	ISO - Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus
Kannanotto	5.12.2013	ISO Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

**AINEISTOLÄHTÖINEN JA TEORIASIDONNAINEN  
SISÄLLÖNANALYYSI**

TUORIN TEOREETTINEN MALLI INTRESSISTÄ:

Arvot

Tarpeet/halut

Tavoite

Toiminta

MUUT AINEISTOSTA ESILLE NOUSEVAT SISÄLLÖT ILMIÖÖN LIITTYEN: