


# Hyvinvointipalvelujen muutos ja kansalaisten mielipiteet

Johanna Kallio, VTT  
Svenska social- och kommunalhögskolan,  
Helsingin yliopisto



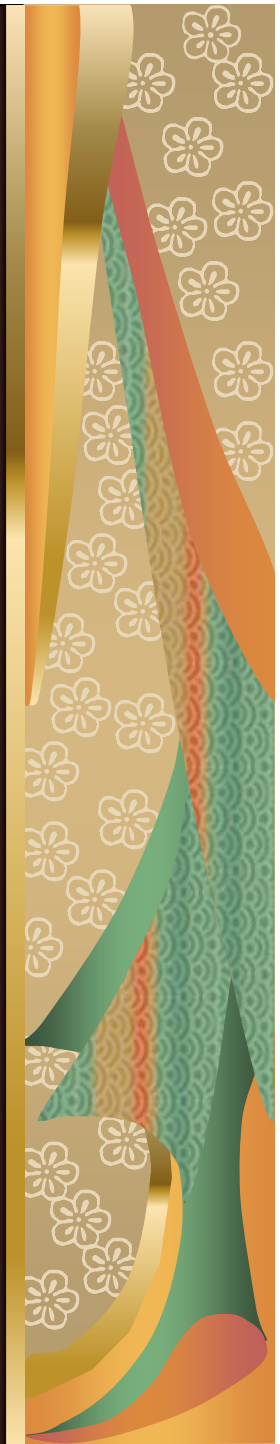
# Esitelmä pohjautuu väitöskirjaani:

 *Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996-2006.*

 Kelan Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108 / 2010.



# Hyvinvointivaltion ideologinen ja institutionaalinen muutos



# Hyvinvointivaltion uusi politiikka

## ■ Uutta politiikkaa tehdään pysyvän niukkuuden rajoissa

- Päätökset kansalaisten näkökulmasta katsottuna usein epäsuosittuja

## ■ Tavoitteet ovat muuttuneet:

- Nyt ei rakenneta uusia järjestelmiä, vaan tarkoituksena on muuttaa ja karsia vanhoja

## ■ Päätöksenteon konteksti on muuttunut

- Laaja hyvinvointivaltio itsessään

## ■ Erilaiset syyllisyyden piilottamisen taktiikat

- Suomessa erityisesti välttämättömyysretoriikka ja vastuullisuus



# Hyvinvointivaltion institutionaalisen muutoksen luonne

- Pitkälle institutionalisoidun sosiaalipolitiikan muuttaminen hankalaa
  - Järjestelmään liittyy laajojen kansanryhmien intressejä
    - vankka kannatuspohja tekee reformipolitiikasta epäsuosittua ja poliittisesti kallista
  - Instituutioiden vakaus, polkuriippuvuus ja perustamiskustannukset
  - Ideoiden polkuriippuvuus, mentaaliset mallit ja niiden pysyvyys



## ■ Muutoksen luonne vähittäinen, hiipivä ja kumuloituva

- Ei radikaaleja hyökkäyksiä vanhoja instituutioita vastaan
- Muutoksille ominaista tietynlainen ajautuminen

## ■ Uudelleenmuotoilu

## ■ Pierson (2001): hyvinvointivaltion reformiagenda

- Kustannusten laajenemisen ehkäiseminen
- Palkkatulojen korostaminen tulojen lähteenä
- Järjestelmän rationalisointi ja sopeuttaminen



# Kunnallisten hyvinvointipalvelujen markkinoistuminen Suomessa

- Kansainväliset tutkimukset viittaavat siihen, että muutoksia on tapahtunut enemmän palvelu- kuin tulonsiirtojärjestelmissä
  - Säästöt eivät näy niissä suoraan
  - Näkyvät epäsuorasti laadun ja saatavuuden heikkenemisenä
  - Ei poliittisesti niin kallista kuin rahallisiin etuuksiin tehdyt leikkaukset



■ Sosiaali- ja terveystalvelujen muutokset liittyvät yksityisen tuotannon ja rahoituksen lisäämiseen sekä julkisten palvelujen aikaisempaa tarkempaan kohdentamiseen

■ Kunnallisten palvelujen markkinoistuminen

- Näennäismarkkinat
- Ulkoistaminen ja ostotoiminta
- Julkisten hankintojen kilpailuttaminen
- Kilpailuun perustuva toimintatapa ja yksityisten liikelaitosten tapa hallita asioita osaksi kuntien toimintaa
- Uudet julkisjohtamisen periaatteet (New Public Management)



■ Selkeä muutos myös se, että hoivavastuuta on siirtynyt julkiselta sektorilta perheille ja muille epävirallisille toimijoille

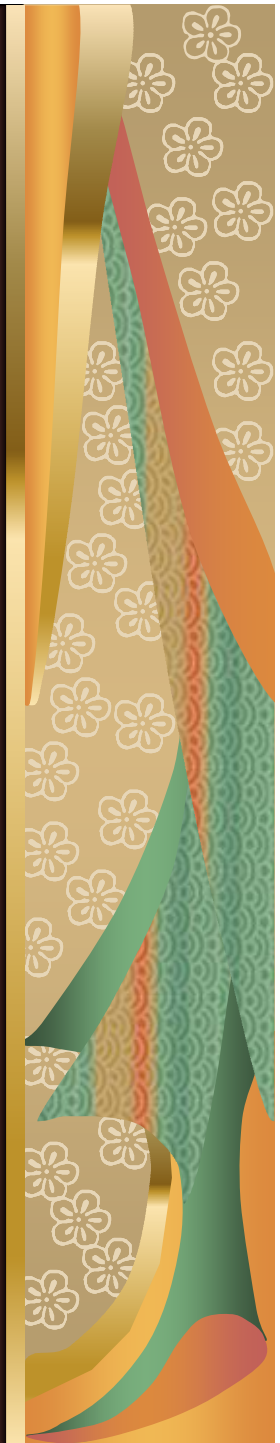
■ Osa sosiaalipalveluista entistä selektiivisempiä

- Ikääntyneiden palvelut
- Lapsiperheiden kotipalvelu

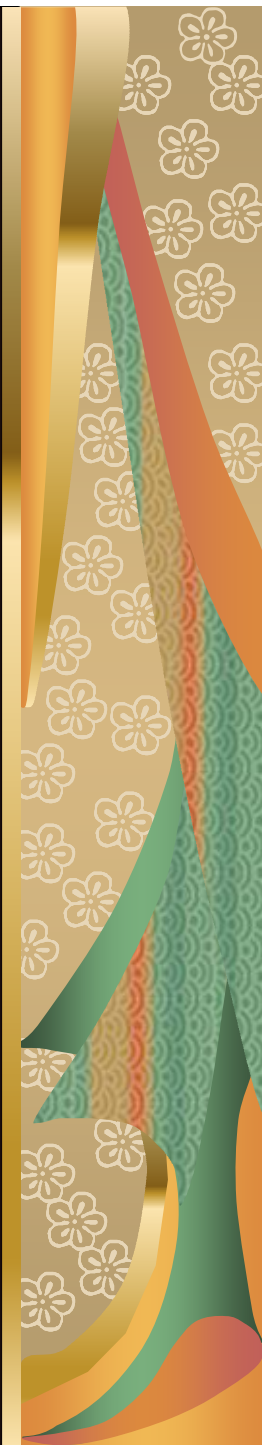
■ Koti- ja omaishoidon määrä kasvanut

■ Kehitys ei kuitenkaan näin selkeä

- Alle kouluikäisten subjektiivinen oikeus päivähoitoon 1996
- Maksuton esiopetus 2000-luvulla
- Terveystakuun hoitotakuu 2005
  - HYVINVOINTIVALTION NORMATIIVINEN JA KÄYTÄNNÖN MUUTOS SAATTAVAT POIKETA TOISISTAAN



# Kansalaisten mielipiteitä koskeva aikaisempi tutkimus



# Mielipiteiden taustatekijät kansallisella, paikallisella ja yksilötasolla

## ■ Kansallinen taso:

- instituutiot, poliittinen ja ideologinen ilmasto, julkinen keskustelu, erilaiset sosiaaliset ja taloudelliset riskit sekä näiden muutokset

## ■ Paikallinen taso:

- kunnan institutionaalinen, poliittinen ja sosiaalinen konteksti

## ■ Yksilötaso:

- intressit, ideologia ja riskit



# Kunta institutionaalisisena, poliittisena ja sosiaalisena kontekstina

## ■ Instituutiot

- Hyvinvointipalvelujärjestelmä
  - Tuotokset, edut, normit
- Kunnan taloudellinen tilanne

## ■ Poliittinen konteksti

- Paikallishallinnon poliittiset voimasuhteet
- Mieli pide vaikuttajat
- Poliittinen puhe

## ■ Sosiaalinen konteksti

- Toisen käden tieto palveluista
- Erilaisten sosiaalisten riskien yleisyys
- Kunnissa voi vallita eräänlainen yhteinen paikallinen intressi



■ Eri kunnissa asuvien mielipiteitä erottavat toisistaan erilainen väestörakenne, talous, paikallishallinnon poliittinen kokoonpano ja institutionaalisesti katsottuna palvelujen tuottamistavat ja niiden saatavuus

■ Yhdistää kansalliset instituutiot, kuten lainsäädäntö, erilaiset suositukset sekä ohjeistukset



# Tutkimuksen toteutus ja keskeisimmät tulokset



# Tutkimuksen pääkysymykset

- **Miten kansalaiset asennoituvat hyvinvointipalveluihin vuosina 1996-2006?**
- **Onko hyvinvointivaltion ja sen palvelujärjestelmän institutionaalisia ja ideologisia muutoksia seurannut kansalaismielipiteen muutos?**
- Keskityn erityisesti kansalaisten asennoitumiseen yksityisen ja julkisen sektorin väliseen työnjakoon.
- Erityinen kiinnostus, miten paikallisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä tapahtuneet muutokset 1990-luvun laman jälkeisinä vuosina näkyvät kansalaisten mielipiteissä.
- Erityinen kiinnostus, miten kunta poliittisena, sosiaalisena ja institutionaalisenä kontekstina kytkeytyy kuntalaisten mielipiteisiin.



## Kansalaisten asennoituminen kunnallisten palvelujen markkinoistumiseen vuosina 1996-2004?

- Palvelujärjestelmän institutionaalinen kehitys ja kansalaismielipide kulkivat tarkasteltuna ajanjaksona eri suuntiin.
- Suhtautuminen kunnallisten palvelujen markkinoistumiseen muuttui kielteisemmäksi samanaikaisesti muiden kuin julkisten toimijoiden merkityksen kasvaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa.
- Kansalaismielipiteen muutos vuodesta 1996-2000 oli jyrkkä ja jatkui vuosituhaten vaihteen jälkeen samansuuntaisena mutta loivempänä.



## Kansalaisten asennoituminen kunnallisten palvelujen markkinoitumiseen vuosina 1996-2004?

- Mielenkiintoista erottelivat sekä yksilölliset että asuinkuntaa kuvaavat tekijät
  - Etenkin vastaajan puoluekanta ja asuinkunnan poliittiset voimasuhteet
  - Mielenkiintoista oli, että koko aineiston tasolla asenteet yksityisiä tuottajia kohtaan muuttuivat kielteisimmiksi sitä mukaan kun niiden käyttö kuntapalvelujen tuotannossa yleistyi. Toisaalta kuntatasolla suhde markkinoitumiseen oli myönteisempi siellä, missä sosiaali- ja terveyspalveluja ostetaan ulkopuolisilta toimijoilta enemmän.



# Kansalaisten asennoituminen hyvinvointivaltion uudelleenmuotoiluun

- Kansalaiset ovat valmiimpia muutoksiin julkisissa palveluissa kuin tulonsiirroissa.
  - Palvelujen yksityiseen tuotantoon suhtauduttiin selvästi myönteisemmin kuin yksityisten eläkkeiden lisäämiseen tai työttömyysturvan keston lyhentämiseen
  - Eniten mielipiteitä yksityisestä palvelutuotannosta ja eläkejärjestelmästä sekä työmarkkinaosallistumisen edistämisestä erotteli vastaajan puoluekanta. Sosiaaliturvan eri kuluttajaryhmiin profiloituvien välillä ei ollut merkittäviä eroja.



# Kansalaisten ja kuntajohtajien asennoituminen laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen

- Kuntalaiset kannattavat enemmän laajaa kunnallista palveluvastuuta kuin kuntajohtajat. Toisaalta johtajat arvioivat palvelujen laadun paremmaksi kuin vastaavasti kuntalaiset.
- Kuntajohtajien mielipide oli hyvin yhtenäinen, kun taas kuntalaiset erosivat toisistaan esim. puoluekannan ja koetun palvelutason mukaan
- Kuntatason tekijät erottelivat molempien ryhmien mielipiteitä:
  - Ostettujen asiakaspalvelujen lisääntyessä tuki laajalle kunnalliselle palveluvastuulle pienenee
  - Veroprosentin yhteys oli erisuuntainen näiden ryhmien välillä
    - Kuntalaiset: veroprosentin noustessa kasvaa tuki
    - Kuntajohtajat veroprosentin noustessa tuki heikkenee



## Kansalaisten mielipiteet kunnallisten vanhustalvelujen riittävyydestä vuosina 2000-2006

- Tyytymättömyys vanhustalvelujen riittävyyteen yleisty i hieman ajanjaksolla 2000-2006
- Mielipide-erot osoittautuivat pieniksi ja erot eivät kasvaneet tarkasteltuna ajanjaksona
  - Yksilötaso
    - Sukupuoli, ikä, työmarkkina-asema, puoluekanta
  - Kuntataso
    - Poliittiset voimasuhteet, asukasluu, 75 vuotta täyttäneiden määrä



# Johtopäätökset

- Kansalaiset kannattavat edelleen laajaa hyvinvointivaltiota julkisesti tuotettuine palveluineen. Tämä näkyy
  - kriittisenä suhtautumisena kunnallisten palvelujen markkinoistumiseen,
  - myönteisenä asennoitumisena laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen sekä
  - huolena kunnallisten vanhuspalvelujen riittävydestä.
  - Lisäksi kansalaiset kannattavat uudelleenmuotoilun keinoista eniten sellaisia vaihtoehtoja, jotka eivät merkittävästi muuttaisi nykyistä järjestelmää.
- Väestöryhmien väliset jakolinjat ovat pienet ja perinteiset. Uusi politiikka ei ole merkinnyt erojen kasvua tai uusia jakolinjoja.
- Harjoitettu politiikka ja kansalaisten mielipiteet kulkivat eri suuntiin tarkasteltuna ajanjaksona.



- Mitä tulokset kertovat demokratian toimivuudesta Suomessa, jos harjoitettu politiikka eroaa kansalaisten mielipiteistä?
- Suomessa päättäjät ovat korostaneet vastuullisuutta, välttämättömyyttä sekä pyrkimystä säilyttää hyvinvointivaltio



■ Miksi kansalaiset pitävät kiinni pohjoismaisesta laajasta palvelumallista ideologisesta ja institutionaalisesta muutoksesta huolimatta?

- Mielenpitoet polkuriippuvaisia
- "päälle jäänyt ideologia"
- Suomalaiseen ajatusmaailmaan kuuluu laajan julkisen palvelujärjestelmän kannatus
- Konteksti luonut tietyn tavan ajatella
- Huomaavatko kansalaiset hiipiviä muutoksia?
  - Asiakkuus usein lyhytaikaista
  - Onko karsinnan politiikkaa ja markkinoistumista tapahtunut vielä niin vähän aikaa, ettei se ole merkittävästi ehtinyt vaikuttaa mielipiteisiin?



# Mielipiteitä selittävät tekijät

- Kunnan sosiaalinen, institutionaalinen ja poliittinen konteksti kytkeytyy kansalaisten mielipiteisiin (etenkin poliittiset voimasuhteet)
- Yksilön ideologia määrittää selkeimmin mielipiteitä julkisesta palvelujärjestelmästä
- Mielenkiintoisen tuloksesta tekee se, että poliittiset puolueet ovat viimevuosina kansallisella tasolla alkaneet muistuttaa ideologisesti toisiaan
  - Kaikki tuntuvat olevan pohjoismaisen hyvinvointipalveluvaltion kannalla
  - Myös paikallisella tasolla puolueiden erot voineet pienetä, koska paikallista politiikkaa leimaa tällä hetkellä eräänlainen pragmaattisuus



# Miten jatkossa?

- Järjestelmän muutospaineiden alla on mahdollista, että yksilöt pyrkivät pitämään kiinni vain omista eduistaan.
- Niukkuuden jatkuminen voi johtaa kilpailuasetelmaan ja priorisointiin eri hyvinvointipalvelujen kuluttajien välillä.
- Miten yksityisten palvelujen käytön ja yksityisen turvan hankkimisen lisääntyminen tulee näkymään julkisen järjestelmän rahoitushalukkuudessa?

