

Huoltaja-säätiön II Bruno Sarlin -seminaari

Oikeudet ja osallisuus kunnallisen sosiaalipolitiikan suuntaajana

Sosiaaliturva-lehden edeltäjän Köyhäinhoitolehden perustaja ja ensimmäinen päätoimittaja, valtion vai-shoidonneuvoja **Bruno Sarlin** taisteli jo yli 90 vuotta sitten köyhyyttä ja yhteiskunnallista syrjäytymistä vastaan. Sarlin korosti yhteiskunnan moraalista vastuuta kaikista jäsenistään, kärsivän ihmisen kanssaihmisyyttä sekä toisaalta ihmisten vastuuta omasta elämästään ja velvollisuuksia yhteiskunnassa.

Sarlinin ajatukset ovat yhä ajankohtaisia. Tämän osoitti Sosiaaliturva-lehden julkaisijan Huoltaja-säätiön 6. lokakuuta järjestämä II Bruno Salin -seminaari, jonka teemana olivat oikeudet ja osallisuus kunnallisen sosiaalipolitiikan suuntaajana.

Kunta on yhteisvastuun organisaatio ja kuntalaki velvoittaa kunnat edistämään kuntalaisten osallisuutta. Lainsäädäntö ja kunnallinen demokratia linjaavat kunnallisen sosiaalipolitiikan toteuttamismahdollisuuksia. Mutta rajoittavatko yksilöiden sosiaaliset oikeudet kunnallista itsehallintoa? Vai rajoittaako kunnallinen itsehallinto sosiaalisten oikeuksien toteutumista?

Kunnallisen demokratian ja kuntalaisten sosiaalisten oikeuksien vastakkainasettelussa on pohjimmitaan kysymys länsimaisen poliittisen filosofian ydinkysymyksestä: yhteisön ja yksilön suhteesta.

Vuonna 2005 pidetyn I Bruno Sarlin -seminaarin teemana oli köyhyys. *Kunnallinen kunnallinen köyhyyspolitiikka* -seminaarin liite julkaistiin Sosiaaliturvassa 16/2005. Liite löytyy verkosta: www.huoltaja-saatio.fi > Seminaarit



Niilo Jääskinen on hallintoneuvos korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kunnallisen demokratian ja toisaalta yksilöille turvattujen sosiaalisten oikeuksien välillä on vääjäämättä erilaisia jännitteitä ja ristiriitoja, vaikka molemmat ovat keskeinen osa sosiaalisen oikeusvaltion arvopohjaa.

Yhteisön ja yksilön suhde on länsimaisen poliittisen filosofian ydinkysymys. Eri asiayhteyksissä ja eri aikoina ovat painottuneet eri näkökulmat, kuten yhteisen hyvän suhde ryhmien tai yksilöiden etuoikeuksiin tai enemmistön päätösvallan suhde vähemmistöjen tarpeisiin.

Kunnallisen demokratian ja kuntalaisten sosiaalisten oikeuksien vastakkainasettelussa on pohjimmitaan kysymys samasta asiasta: yhteisön ja yksilön suhteesta.

Poliittisen teorian ja oikeusfilosofian abstraktilla tasolla yhteisön ja yksilön suhteessa jommankumman edut on joko haluttu asettaa etusijalle tai sitten sellittä vastakkainasettelu loppujen lopuksi näennäiseksi tai merkityksettömäksi.

Suomalaisessa oikeustieteessä valtavirtana voinee pitää näkemystä, jonka mukaan demokratian ja perusoikeuksien välillä ei ole sovittamatonta ristiriitaa, vaan demokratia itse asiassa edellyttää perusoikeuksien olemassaoloa ja vastaavasti perusoikeudet voivat toteutua ainoastaan demokratiassa. Näin on kuitenkin vain niin kauan kuin kansan enemmistön käsitys suojaavista perusoikeuksista on yhtenäinen. Ovatko lapsenlapsemme 2060-luvulla samaa mieltä yhteiskuntamme perusarvoista kuin me nyt?

Poliittisen demokratian kulmakivi

Nuori ranskalainen aatelismies **Alexis de Tocqueville** piti vuonna 1835 ilmestyneessä ja viimein tänä vuonna myös suomeksi julkaistussa tutkimuksessaan *Demokratiasta Amerikassa* Uuden Englannin pikkukaupunkien kunnalliskokouksia amerikkalaisen de-

demokratian ydininstituutioina. Hallinnon keskittäminen heikentää hänen mukaansa vääjäämättä kansalaishenkeä, halua ja kykyä osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen.

Myös meillä kunnallinen demokratia on perustellusti ymmärretty poliittisen demokratian kulmakiveksi. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon perusteista ja kuntien tehtävistä on säädettävä lailla ja kunnilla on verotusoikeus. Kunnat ovat se jul- kisen vallan taso, johon kansalaiset samaistuvat ja kiinnittyvät myös emotionaalisesti.

Kuntien lautakunnat ja valtuustot ovat olleet sekä poliittisten päättäjien rekrytointikanava että yhteisvastuuta kantavien kansalaisten toiminnan areena.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Ensiksi mainittu kuntien ns. yleinen toimiala ilmaistiin aikaisemmin käsitteellä kunnan "yhteiset asiat".

Kunnan itsehallinto ja sitä kautta kunnallinen demokratia toteutuu niissä valinnoissa, joissa määritellään, mitä tehtäviä kunta ottaa hoitaakseen ja rahoittaakseen kunnallisveroilta. Samaa perusajatusta ilmentää myös kaikkien kuntalaisten käytössä oleva mahdollisuus valvoa päätöksenteon lainmukaisuutta kunnallisvalituksilla.

Kuntien toiminta muodostuu kuitenkin käytännössä pääosin lakisääteisistä tehtävistä. Kunnista on tullut pitkälti eduskunnan säättämien sosiaali- ja koulutuspoliittisten tehtävien paikallistason toteuttajia. Samalla taloudellisen vastuun jakautuminen valtion ja kuntien

Ovatko kuntalaisten sosiaaliset oikeudet ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa?

välillä on muodostunut poliittisen keskustelun kestoaiheeksi.

Lakisääteisissä tehtävissään kunnat eivät voi päättää, mitä ne tekevät. Sen sijaan niillä on useissa tehtävissä valta harkita, miten ne niitä hoitavat. Tämä harkintavalta lisääntyi varsinkin 1990-luvun alun valtionosuusuudistuksen ja yksityiskohtaisen normiohjauksen poistamisen jälkeen.

Sosiaalisen oikeusvaltion ihanne

Sosiaaliset oikeudet ilmentävät historiallisessa katsannossa kansalaisuus-aseman laajenemista ja rikastumista yksilön vapausoikeuksista poliittisten oikeuksien kautta hyvinvointivaltiollisiin oikeuksiin. Ne ovat julkista valtaa velvoittavia suoriteoikeuksia, joiden sisältönä on julkisen vallan positiivinen toiminta, kuten toimeentuloturvan etuuk- sien taikka sosiaali- tai terveyspalvelu- jen antaminen.

Taloudellisesti merkittävin osa kun- tien lakisääteisistä tehtävistä liittyykin nykyään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Kansallisesti sosiaaliset oikeudet voivat olla perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia tai tavalliseen lainsäädän- töön perustuvia oikeuksia. Perustus- laissa on myös sosiaalisten oikeuksien tulkintaan vaikuttavia yleisiä säännöksiä, kuten 21 §:n säännökset oikeusturvas- ta ja hyvästä hallinnosta ja 6 §:n yh- denvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat periaatteet.

Pidän sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa erityisen keskeisenä perustus- lain säännöksenä myös 1 §:n 2 mo- menttia, jonka mukaan Suomen valtio- sääntö turvaa ihmisarvon loukkaamat- tomuuden ja yksilön oikeudet ja velvol- lisuudet sekä edistää oikeudenmukai- suutta yhteiskunnassa.

Sosiaalisia oikeuksia koskevilla säännöksillä on sitouduttu sosiaalisen oikeusvaltion ihanteeseen. Ihmisillä tul- lee olla oikeus sellaiseen turvaan ja huolenpitoon, joka mahdollistaa kaikil- le inhimillisen arvokkuuden ja yhden-

vertaisen osallistumisen yhteiskunta- elämän eri toimintoihin.

Sosiaaliset oikeudet muodostavat käytännössä melko monimutkaisen ja myös vaikeasti avautuvan järjestelmän. Julkisessa keskustelussa on eniten ollut esillä käsite subjektiivinen oikeus. Se tarkoittaa yksilön ehdotonta oikeutta etuuteen tai palveluun. Kuntasektorin vastuulle kuuluviin subjektiivisiin oi- keuksiin kunnilla on niin sanottu erityi- nen järjestämisvastuu. Sen toteuttamis- ta voidaan vaatia tuomioistuinteitse ei- kä kunta voi vedota määrärahojen riit- tämättömyyteen.

Poliittisessa retorikassa subjektiivis- silla oikeuksilla selitetään sitä, että työt- tömät vanhemmat vievät lapsensa kunnalliseen päivähoitoon tai nuoret elämäntapaintiaanit elävät toimeentu- lotuella. Katsotaan, että subjektiiviset oikeudet vievät tilaa kuntien harkinnal- ta ja estävät todellisten tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisen voimava- rojen kohdentamisen.

Kunnan erityisen järjestämisvastuun ulkopuolelle jääviä sosiaali- ja terveys- palveluja koskee ns. yleinen järjestä- misvastuu. Sen mukaan kunnan on jär- jestettävä niitä kunnassa ilmenevää tar- vetta vastaavasti ja osoitettava tätä var- ten riittävät määrärahat. Kuntalaisilla on siten abstrakti oikeus siihen, että näitä palveluja on saatavilla, mutta kenellä- kään ei ole ehdotonta oikeutta saada niitä itselleen. Tässä merkityksessä pal- velut ovat määrärahasidonnaisia.

Tyypillisiä yleisen järjestämisvas- tuun puolelle jääviä palveluja ovat so- siaalihoitolain mukaiset vanhuspai- velut ja lääkinällisen kuntoutuksen palvelut. Kun yleinen järjestämisvas- tuu ei kuitenkaan tarkoita vapaata harkintaa, rajanvedot suhteessa sub- jektiivisiin oikeuksiin saattavat muo- dostua hankaliksi ja hallintolainkäy- tössä noudattavat ratkaisuperiaatteet vaikeasti avautuviksi.

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuolto voi sisältää myös vapaaehtoisia palve-

luja, jotka kunta on itsehallintonsa no- jalla ottanut hoitaakseen. Tällaisten pal- velujen saamiseen kenelläkään ei ole oikeutta, mutta jos niitä järjestetään, kunta on luonnollisesti velvollinen nou- dattamaan esimerkiksi yhdenver- taisuusperiaatetta.

Sosiaalisten oikeuksien rajoja

Yhteiskuntamme yleiseen amerikka- laistumiseen liittyy se, että kansalaiset pitävät itseään yhä enemmän oikeuk- sien kuluttajina. Poliittiset vallankäyt- täjät näkevät ensisijaiseksi tehtäväkseen yhä uusien oikeuksien jakamisen ihmis- lle. Kehitykseen liittyy ihmisten kasva- va halukkuus ja kyky oikeudellistaa asioita. Positiivisessa mielessä tätä voi pitää osoituksena yksilöiden kasvavas- ta rohkeudesta puolustaa etujaan vi- ranomaisiakin vastaan. Kielteisenä voi toisaalta pitää konfliktien terävoitymis- tä ja dialogin siirtymistä sosiaalityön päämäärien kannalta ehkä irrelevant- teihin juridisiin kysymyksiin.

Lastensuojelussa ilmiö näyttäytyy tuomarille huolestuttavana ohipuhumi- sena, jossa lapsen etu ei enää ehkä ole päällimmäisenä huolena vaan pikem- minkin eri rooleissa toimivien aikuisten arvovalta ja tarpeet.

Korkeimman hallinto-oikeuden nä- kökulmasta tuntuu myös siltä, että kan- salaisilla on ylimitoitettu käsitys omista sosiaalisista oikeuksistaan. Tähän vai- kuttaa ehkä se, että uudemmassa lain- säädännössä, esimerkiksi sosiaalihoi- lon ja terveydenhuollon asiakaslaeissa, on paljon asiakasmyönteisiä periaat- teellisia normeja, joiden noudattamat- ta jäämisellä ei kuitenkaan ole sanotta- via oikeudellisia seurauksia.

Vaikka tietyt etuudet ja palvelut on- kin taattu subjektiivisina oikeuksina, on niiden saamisen edellytykset muotoiltu usein niin, että käytännössä on sovellet- tava jonkinlaista tarveperiaatetta. Esi- merkiksi tästä käy sen arviointi, miltä osin asunnon muutostyöt ovat vammais- palveluasetuksen 12 §:n momen-

tin tarkoittamalla tavalla välttämättömiä vammaan tai sairauden vuoksi.

Oikeuskäytännössä on myös jou- duttu arvioimaan sitä, miltä osin tietty sosiaalinen ongelma on ylipäänsä ollut tarkoitus hoitaa yksilön subjektiivisella oikeudella. Esimerkiksi vuonna 2004 antamassaan ratkaisussa korkein hallin- to-oikeus pyrki panemaan pisteen vuo- sien mittaan sangen epäselväksi muo- dostuneelle keskustelulle siitä, kuinka monenteen kerrokseen kunta voi vammais- palvelulain perusteella olla velvol- linen rakentamaan kaidehissin. Se kat- soi, että vammais- palvelulain tarkoituk- sena ei ollut korvata asunnon muutos- töinä niiden haittojen poistamista, jotka aiheutuivat asumisesta hissittömissä kerrostaloissa. (Ks. KHO 2004:94).

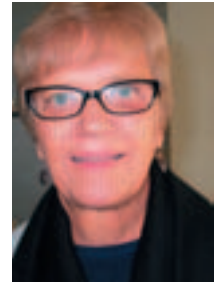
Asia, jossa kuntalaisilla on usein vir- heellinen käsitys omien sosiaalisten oi- keuksiensa sisällöstä, on valinnanvapaus palvelujen järjestämisessä. Vaikka kun- nalla olisikin erityinen järjestämisvastuu tietyistä palvelusta, palvelun järjestämi- sen tapa on yleensä kunnan harkinnas- sa, jos tällä ei tehdä tyhjäksi kuntalaisen mahdollisuutta käyttää palvelua.

Samansuuntainen asetelma on liit- tynyt toimeentulotuen ja kunnallisten palvelujen suhteeseen. Korkeimman hallinto-oikeuden viimevuosien käytän- nössä on sarja ennakkopäätöksiä, jois- sa on katsottu, että toimeentuloa ei yleensä tarvitse antaa yksityisten palve- lujen hankkimisesta aiheutuviin kustan- nuksiin, vaan asiakkaan on käytettävä julkisia palveluja. Toimeentulotuki ei si- ten ole toissijaista pelkästään suhteessa muihin etuuksiin, vaan myös suhteessa julkisiin palveluihin. (Ks. KHO 2004:79, KHO 2004:95 ja KHO 2006:60).

Mihin sosiaalisia oikeuksia tarvitaan?

Sosiaalisista oikeuksista ja kunnille ase- tettavista tehtävistä säädetään lailla. Valtiosäännön mukaan nämä valinnat kuuluvat eduskunnalle. Kunnat ovat osana julkista valtaa vastuussa perus-

Aulikki Kananoja on Huoltaja-säätiön hallituksen puheenjohtaja ja säätiön Kunnallisen sosiaalipolitiikan asiantuntijaryhmän varapuheenjohtaja.



Onko kunta osallisuuden asialla?

En pidä hyvänä näkynä sellaista yhteiskuntaa, jossa kansalaisuus kaventuu taisteluksi oikeuksista. Tarvitaan kolmatta tietä: kutsuttakoon sitä vaikka osallisuuden vahvistamiseksi.

oikeuksien toteuttamisesta, mutta perusoikeuksien tai niiden nojalla tavallisella lailla säädettyjen oikeuksien perustana ei ole kuntien itsehallinto. Päinvastoin niiden tarkoituksena on rajoittaa kuntatason harkintaa ja asuinpaikasta johtuvaa eriarvoisuutta tilanteessa, jossa yksityiskohtaisesta normiohjauksesta on luovuttu.

Subjektiviivisia oikeuksia on säädetty sellaisille väestöryhmille, joiden mahdollisuudet puolustaa asemaansa kunnallisessa päätöksenteossa ovat oletettavasti heikot.

Sosiaalisten oikeuksien tehtävänä on rajoittaa kuntien harkintaa ja ohjata niiden talousarvion määrärahoja. Poliittisesta näkökulmasta tämä on tietysti ongelma, jos sosiaalisten oikeuksien katsotaan aiheuttavan kuntien toiminnassa ja varainkäytön suuntaamisessa epätarkoituksenmukaisuutta. Tässä suhteessa keskustelussa olisi kuitenkin syytä pyrkiä analyttisyyteen.

Ensiksi olisi eroteltava priorisointi kuntien eri tehtäväkenttien välillä priorisoinnista sosiaali- ja terveyssektorin sisällä. Miten painotetaan sosiaalisia oikeuksia suhteessa muihin tarpeisiin ja miten painotetaan eri sosiaalisia tarpeita toisiinsa nähden?

Kuntapäätäjät edustavat erilaisia intressejä ja painottavat sen mukaisesti erilaisia asioita. Kun rahaa ei koskaan ole tarpeeksi, on tietysti ongelmallista, jos resurssija on käytettävä esimerkiksi toimeentulotukseen tai päivähoidon eikä vaikkapa elinkeinopolitiikkaan. Kysymys on arvovalinnoista, joihin ei ole objektiivisia eikä helppoja vastauksia.

Kun muistetaan, että itsehallinto ei oikeastaan ole kuntien vaan kuntalaisten itsehallintoa, olisikin ehkä kysyttävää, painottuvatko sosiaaliset oikeudet liikaa suhteessa kuntalaisten preferensseihin. Mikään empiirinen tieto ei ymmärtääkseni tue näkemystä, jonka mukaan kuntalaisten mielestä panostettaisiin liikaa päivähoidon, sosiaalipalveluihin tai vaikkapa vanhusten hoitoon.

Eri asia on se, että suomalaisten hyvinvointivaltiota puoltavat poliittiset preferenssit eivät ole johdonmukaisia suhteessa heidän julkisen talouden laajuutta ja verotuksen tasoa koskeviin mielipiteisiinsä. Haluamme pohjoismaisen hyvinvointivaltion ale-hinnalla.

Kysymys on ihmisarvosta

Sosiaalihuollossa priorisointi on mahdollista lukuun ottamatta subjektiivisia oikeuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden kokemukseni perusteella esimerkiksi kuurosokeat ja muut vaikeavammaiset taikka toimeentulotuen saajat eivät pärjaisi kovin hyvin kunnallisessa päätöksenteossa ilman subjektiivisten oikeuksien antamaa selkänajoja.

Mielenterveyspotilaiden nykytilanne on valaiseva esimerkki siitä, miten käy, kun heikosti asiaansa ajamaan kykenevä väestöryhmä jää ilman palvelujen normiohjausta sekä selkeitä hoitoon pääsyä koskevia oikeuksia. Lastensuojelun jälkihuollon suhteen kunnissa ilmenevät puutteet herättävät tosin senkin kysymyksen, kuinka pitkälle voimavaroiltaan heikon yksilön subjektiivinen oikeuskaan riittää turvaamaan asianmukaisia palveluja ja samalla kunnan pitemmän aikavälin taloudellisia intressejä.

Perustuslain mukaan Suomen valtiosääntö takaa yksilön ihmisarvon. Sekä sosiaaliset oikeudet että kunnallinen itsehallinto ovat pohjimmitaan keinoja toteuttaa tätä kaikkien ylintä oikeusarvoa. Tämä on hyvä muistaa silloin, kun keskustellaan yhteiskunnassa heikoimmassa asemassa olevien asemasta. Vaikeimmassakin taloudellisessa asemassa oleva kunta on vahvempi kuin köyhä, vaikeavammainen tai vakavasti sairas kuntalainen. ●

Alkuperäinen kirjoitus lyhentämättä lähteineen Huoltaja-säätiön sivuilla: www.huoltaja-saatio.fi > Seminaarit

● Kunnalla on monta roolia: se on paikallisdemokratian toteuttaja, viranomainen, palvelujen järjestäjä ja tuottaja, mutta se on myös ihmisten asuin- ja elinympäristö, paikallisyhteisö.

Eri roolien yhteensovittaminen ei ole yksinkertainen yhtälö: viranomais-tehtävä ja palvelujen järjestämisvastuu edellyttävät, että kunta toteuttaa velvoitteensa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Paikallisdemokratian toteuttaminen ja kunnan rooli paikallisyhteisönä edellyttävät asukkaiden osallistumista ja vahvaa osallisuutta sekä kuntalaisten tahdon huomioon ottamista kunnallisen päätöksenteon välillä pitkin.

Kunnan erilaisten roolien välillä esiintyy aitoja jännitteitä. Viranomais-tehtävät määräytyvät valtion asettamien normien ja standardien mukaan. Kunnalliset tehtävät puolestaan edellyttävät räätälöintiä paikallisten tarpeiden ja edellytysten sekä paikallisen tahdon mukaan. Kun punnitaan oikeuksia ja osallisuutta, hyvät asiat kamppailevat elintilasta.

Yhteiskunta olemme me

Yleensä oikeudet ymmärretään sosiaalipolitiikassa niin, että kansalaisilla on oikeus kansalaisina saada ja myös vaatia tiettyjä etuuksia tai palveluja yhteiskunnalta tai kunnalta. Osallisuuden käsite taas korostaa kansalaisia yhteis-

kunnan ja kunnan osana.

Pekka Kuusi korosti jo aikoinaan kirjassaan 60-luvun sosiaalipolitiikkaa, että valtio olemme me. Tällä hän tarkoitti sitä, etteivät ihmiset voi asettua ikään kuin ulkopuolelle vaatimaan, mitä valtion tai yhteiskunnan pitää tehdä. Sen sijaan on sanottava, mitä meidän pitää tehdä – me olemme se yhteiskunta ja se kunta.

Osallisuus yhtäällä korostaa ihmisten mahdollisuutta, mutta myös vastuuta vaikuttaa omaan elämänsä ja oman yhteisönsä asioihin. Se on eri asia kuin välitön taloudellinen hyöty.

Tarvitaan kolmatta tietä

En pidä hyvänä näkynä sellaista yhteiskuntaa, jossa kansalaisuus kaventuu taisteluksi oikeuksista. Onko kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi olemassa muita täydentäviä tapoja kuin juridisoituminen ja paluu tiukkaankin normiohjaukseen? Tätä on mietittävä, jos arvostamme paikallisdemokratiaa osana suomalaista kansanvaltaista yhteiskuntaa.

Kokemus osallisuudesta ja kuulluksi tulemisesta on ihmisten hyvinvoinnille hyödyllisempää kuin se, että he odottavat vuosikausia, mitä korkein hallinto-oikeus aikanaan päättää heidän valtiutasiansaansa. On nimenomaan sosiaalista osaamista luoda sellaisia areenoita, joissa vähävoimaiset ihmiset tulevat kuulluiksi ja heidän ihmisarvoaan kunnioitetaan.

Tarvitaan kolmatta tietä: kutsuttakoon sitä vaikka osallisuuden vahvistamiseksi. ●

Kun punnitaan oikeuksia ja osallisuutta, hyvät asiat kamppailevat elintilasta.

Peruspalvelut luovat kansalaisten osallisuutta – ja ovat osa kunnan elinkeinopolitiikkaa



Harri Jokiranta on Seinäjoen apulaiskaupunginjohtaja ja Huoltaja-säätiön isännistön jäsen.

Peruspalveluilla on monisärmäinen elinkeinopoliittinen ulottuvuus. Niillä on myös kansalaisten osallisuutta luova ulottuvuus.

Kunnalliset peruspalvelut ovat kansalaisten tarttumapinta kunnan ja yhteiskunnan toimintaan. Samanaikaisesti ne ovat tuotettuja hyödykkeitä, joiden tuottaminen perustuu kuntalaisten tarpeisiin ja kunnan kehitysodotuksiin.

Hyödyketuotannossa peruspalvelut kiinnittyvät saumattomasti kunnalliseen elinkeinopoliittikkaan – yksinkertaisimmillaan tämän voi ilmaista professori **Markku Sotaraudan** aikanaan esittämällä ajatuksella: parasta elinkeinopoliittikkaa ovat toimivat päivähoitopalvelut.

Hyvinvointi kilpailutekijänä

Peruspalveluiden ja kunnallisen elinkeinopoliittikan kohtalon yhteys syntyy myös tulevaisuustyöstä ja siihen olennaisesti liittyvästä alueellisesta kilpailusta. Viimeisen viiden vuoden aikana olemme eläneet mielenkiintoista käännettä aluesuunnittelun strategiatyössä. Esimerkiksi maakuntaohjelmissa on yhä useammin vannottu hyvinvointiin oman alueen erityisenä voimavarana.

Väestön hyvinvointia on perusteltu kilpailutekijänä, jolla erotetaan muista

alueista. Hyvinvointipalveluihin liittyy edelleen myös vahva näkemys työllistävyydestä, mutta rinnalle on noussut myös painotuksia, joissa hyvinvointi itsessään nostetaan tavoitteeksi ja samalla välineeksi.

Sama kehitys on nähtävissä myös kuntastrategioissa, joissa hyvinvoinnilla on oma paikkansa strategiakarttojen laatikostoissa.

Oman tärkeän ulottuvuutensa peruspalvelujen elinkeinopoliittikanäkymässä on muodostanut keskustelu sosiaalisesta pääomasta. Yksinkertaistettuna voidaan kai ajatella niin, että sosiaalisen pääoman kasvu edellyttää toimivia peruspalveluita. Tämä tulkinta lienee oikea, varsinkin jos sosiaalisen pääoman keskeiseksi kasvualustaksi hyväksytään arjen turvallisuus ja sujuminen.

Palvelujen työllistävyys

Peruspalvelut ja elinkeinopoliittikka kytkeytyvät toisiinsa myös siinä, että palvelut työllistävät. Työpaikkojen määrä sosiaali- ja terveyspalveluissa on jo pelkästään ikärakenteen perusteella ennakoituna merkittävä, ja kun lisäksi huomioidaan eläkkeelle siirtyvät, työllistämisaikutus on melkoinen.

Oman lisänsä työllistämiseen tuo yksityisen palvelutuotannon kehittyminen sekä kolmannelle sektorille syntyvät työpaikat.

Peruspalvelujen elinkeinopoliittinen ulottuvuus on kuitenkin huomattavasti enemmän kuin työpaikkojen luominen. Peruspalvelut ovat keskeisessä asemassa, kun vahvistetaan alueen yritystoiminnan perusedellytyksiä.

Kunnalliset peruspalvelut ja kunnallinen elinkeinopoliittikka kulkevat käsi kädessä – ne ovat samaan aikaan toistensa edellytyksiä ja tuloksia. Tämän kaksoissidoksen tunnistaminen ja tunnustaminen on paikallisen ja myös alueellisen kehittämistoiminnan peruskivi.

Osallisuus on jo itsessään voimavara

Monisärmäisen elinkeinopoliittisen ulottuvuuden lisäksi peruspalveluilla on vahva kansalaisten osallisuutta luova ulottuvuus. Se on laajempaa kuin työikäntöihin liittyvä menetelmällinen osallistaminen.

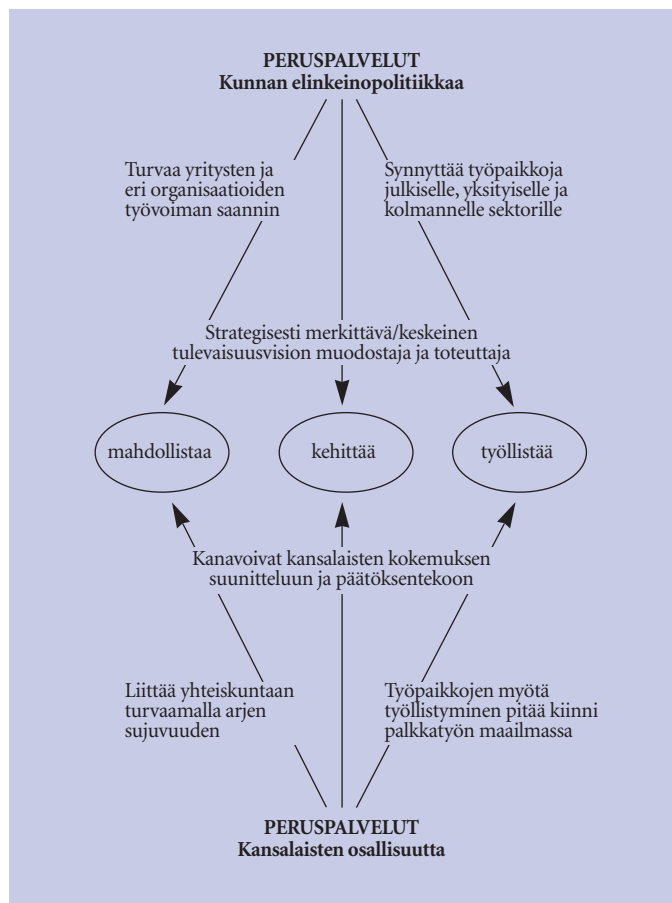
Sosiaali- ja terveyspalvelujen arjessa asiakaslähtöisyys tai paremminkin kansalaislähtöisyys ja subjektiviteetti ovat perustavaa laatua olevia elementtejä työn ja sen tekemisen ymmärryksessä. Peruspalveluja on kuitenkin syytä tarkastella myös osallisuutta luovana ”kittinä” kansalaisten ja yhteisön tai laajemmin yhteiskunnan välillä.

Peruspalvelujen yksi osallisuutta luova elementti on mahdollisuus liittyä yhteiskuntaan, kun arjen sujuvuus on turvattu. Tämä lienee ylipäätään peruspalvelujen perustehtävä – arjen sujuvuuden turvaaminen tuottamalla tarvelähtöisiä palveluja. Tämän itsestään selvyden toteaminen on tärkeää siksi, että se avaa näkemään peruspalvelut myös muutostyön toimijana. Osallisuus on paras tapa vaikuttaa ympäristöön, ja osallisuus on jo itsessään voimavara.

Peruspalvelut kanavoivat myös kansalaisten arjen kokemuksia sekä tietoa palvelujärjestelmän toimivuudesta päätöksentekoon ja suunnitteluun, jos niin halutaan. Tällöin palvelutuotannossa, työikäntöjen sisällä tarvitaan edelleen osallistavia työtapoja ja työvälineitä osana suunnittelua sekä palvelujen käyttäjiä osallistumaan palvelujen kehittämiseen.

Peruspalvelut turvaavat osallisuutta myös työllistäessään ja mahdollistaen siten osallisuuden palkkatyön maailmassa. ●

Sosiaalisen pääoman kasvu edellyttää toimivia peruspalveluita.



Millainen kunta on eettinen kunta?



Vuokko Niiränen on sosiaalihuollon ja -johtamisen professori Kuopio yliopistossa ja Huoltaja-säätiön isännistön sekä säätiön Kunnallisen sosiaalipolitiikan asiantuntijaryhmän jäsen.

Kunnallinen itsehallinto on länsimaisen demokratian arvokkainta perustaa. Mutta millainen päätöksenteko on eettisesti kestävä?

● Kunta mielletään usein palveluiden tuottajana, vaikka se on vain yksi kunnan rooleista. Kunta on aina lähtökohteisesti ihmisten yhteisö.

Palveluita käyttäessään kuntalainen saa kuitenkin usein kokemuksen kuntalaisuudestaan: asiakkuus on kosketuspinta kuntaan. Tutkimusten mukaan se, millä tavalla tulee kohdelluksi asiakkaana, vaikuttaa hyvin usein myös siihen, mitä ajattelee edustuksellisesta demokratiasta. Jos tuntee tulevansa kuulluksi ja kuunnelluksi asiakkaana, pitää useammin myös kunnan luottamushenkilöitä pätevinä ja heidän tekemiään ratkaisuja oikeudenmukaisina.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan luottamushenkilöiden kyky kuunnella kuntalaisten mielipiteitä ja kyky tehdä sellaisia päätöksiä, joita kuntalaiset pitävät oikeudenmukaisina. Tämä ei merkitse sitä, että päätökset on välttämättä tehtävä kuntalaisten mielen mukaisesti vaan sitä, että ne on perusteltu sillä tavalla, että niitä pidetään oikeudenmukaisina.

Pitää myös muistaa, että luottamushenkilöiden päätökset eivät kosketa pelkästään kuntalaisia vaan ne vaikuttavat myös siihen, minkälaisissa työoloissa työntekijät työskentelevät.

Eettisesti vastuulliseen toimintaan sisältyy myös luottamushenkilöiden tuki toiminnalliselle johdolle ja toisaalta toiminnallisen johdon kyky tehdä yhteistyötä luottamushenkilöiden kanssa. Tämä on demokraattisen järjestelmän perusta.

Asiakkuus on kosketuspinta kuntaan.

Länsimaisen yhteiskunnan arvokkainta perustaa

Kunnallinen itsehallinto on länsimaisen demokratian ydinsisältöä: toimiva talous, vahva itsehallinto ja yleinen taloudellinen ja sivistyksellinen kehittyneisyys kulkevat käsi kädessä.

Näin sanovat muun muassa suomalaiset kunnallisoikeuden asiantuntijat. He ovat myös todenneet, että oikeus päättää lähimmän elinpiirin asioista ja toimia niissä itsenäisesti paikallisesti parhaaksi katsotulla tavalla on länsimaisen yhteiskunnan arvokkainta perustaa.

Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on pyrkiä edistämään kuntalaisten hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Mutta entä jos paikallinen itsehallinto ei tuekaan kansalaisten hyvinvointia? Tai entä jos kansalaisten hyvinvointi kaventaakin paikallista itsehallintoa?

Vapaakuntakokeilun aikaan 1980- ja 1990-luvun taitteessa keskusteltiin paljon siitä, riittääkö paikallinen itsehallinto turvaamaan ja vahvistamaan kuntalaisten hyvinvointia vai tarvitaanko valtion ohjaavaa otetta. Mistä asioista päättävät kunnat, mistä valtio?

Valtion ohjaus tiukentumassa

Kunnallista itsehallintoa tarkastellaan usein kunnanäkökulmasta ja toisaalta kuntalaisnäkökulmasta.

Kuntanäkökulmassa korostuu kunta-valtio-suhde. Silloin puhutaan rahoitusvastuista, erityisesti valtionosuuksista sekä ohjauksen eri mekanismeista.

Keskitettyä normiohjausta on korvattu informaatio-ohjauksella, johon sisältyy muun muassa kehittämissuunnitelmia sekä erilaisia ja eri tahojen suosituksia.

Ongelma on siinä, että informaatio-ohjaus ei näytä toimivan, etenkin jos erilaiset ohjauksen muodot ovat keskenään ristiriitaisia. Eri tahojen ja sidosryhmien antamien suositusten ongelma on niiden legitimaatio. Ovatko ne valtakunnallisesti kaikkien hyväksymiä?

Suuntaus näyttääkin taas olevan kohti tiukempaa normiohjausta.

Osallistuminen edellyttää tietoa ja taitoa

Kuntalaisnäkökulmaan sisältyvät kunnallisen demokratian eri muodot – sekä edustuksellinen että suora osallistuminen.

Osallistuminen edellyttää tietoa ja mahdollisuutta saada tietoa. Ihmisten pitää tietää, mitä on vireillä, ketkä asioita hoitavat ja miten asioihin voi itse vaikuttaa.

Pelkät osallistumiskanavat ja vaikutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan yksin riitä. Ihmiseltä vaaditaan myös taitoa, tahtoa, halua ja kykyä osallistua. Tahto ja halu syntyvät siitä, että asiat koskettavat ihmistä jollakin tavalla. Osallistumisen kyky kasvaa ja taito kehittyy, kun ihminen kokee tullessaan kuulluksi – tuntee, että hänen mielipiteitään arvostetaan.

Parempaa ei ole keksitty

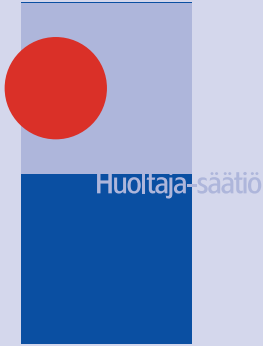
Kunnallinen päätöksenteko perustuu edustukselliseen demokratiaan. Vaikka sitä arvostellaan usein, ei demokraattisen järjestelmän tilalle ole keksitty muita parempia vaihtoehtoja. En usko, että esimerkiksi professiovalta tuottaisi kokonaisuuden kannalta vastuullisempia päätöksiä – kuntien toimialajohtajat tuskin jakaisivat yhteisiä rahoja yhtään jaloimmin kuin luottamushenkilöt.

Ammattiryhmillä on omat eettiset koodistonsa. Luottamushenkilön toiminnan eettinen perusta on kirjattu mielestäni hyvin kuntalakiin. Laki ei puhu mitään politiikasta eikä ideologioista. Sen mukaan ”luottamushenkilön tu-

lee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla”.

Kuntalakiin sisältyy myös kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden tukeminen. Tämän pitäisi olla luottamushenkilöille strategisesti erittäin tärkeää, sillä hyvät suoran osallistumisen kanavat ja mahdollisuudet vahvistavat myös edustuksellista demokratiaa – ja sitä kautta luottamushenkilöiden asemaa. Mitä paremmin suora demokratia toimii, sitä enemmän kuntalaiset luottavat omiin päätöksentekijöihinsä. ●

Pelkät osallistumiskanavat ja vaikutusmahdollisuudet eivät yksin riitä. Ihmiseltä vaaditaan myös taitoa, tahtoa, halua ja kykyä osallistua.



Kunnallisen sosiaalipolitiikan innovaatiopalkinto

Huoltaja-säätiö tukee kunnallisen sosiaalipolitiikan toimintaedellytysten vahvistamista. Säätiö on päättänyt palkita vuonna 2006 hyvän innovaatioidean tai jo toimivan uuden ratkaisun, joka edistää kunnallisen sosiaalipolitiikan pitkäjänteistä kehittämistä. Innovaatio pitää voida mallintaa tai ainakin sitä on voitava soveltaa erilaisissa kunnissa.

Innovaatio voi perustua yli sektori- tai muiden rajojen toteutettaviin ratkaisumalleihin. Se voi myös edistää sosiaalialan luovaa johtamista. Pohjimmiltaan innovaation pitää lisätä kuntalaisten tai sosiaalitoimen asiakkaiden hyvinvointia.

Palkintosumma on 10 000 euroa.

Parhaita innovaatioita esitellään Sosiaaliturvassa.

Esitykset innovaatiopalkinnon saajaksi pitää tehdä **20.11.2006 mennessä**.

Ohjeet löytyvät Huoltaja-säätiön verkkosivuilta www.huoltaja-saatio.fi

Palkinnon saaja julkistetaan 8.2.2007 Kuntatalolla Helsingissä. Tilaisuus kokoaa kunnallisen sosiaalipolitiikan toimijat avoimeen verkostotapaamiseen sekä hyvinvointipolitiikan vaikutuksia käsittelevään foorumiin.

Huoltaja-säätiö

Huoltaja-säätiö on perustettu vuonna 1953 vahvistamaan sosiaalihuollon tieto- ja osaamisohjaa.

Säätiö jakaa palkintoja ja apurahoja, järjestää asiantuntijaseminaareja ja julkaisee mm. Sosiaaliturva-lehteä.

www.huoltaja-saatio.fi