



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ

# Demokratian ja kansalaisosallisuuden rajat sosiaali- ja terveyspalveluissa

Tuomo Kokkonen / Jyväskylän yliopisto

XXI Bruno Sarlin –seminaari / Huoltaja-säätiö 27.11.2025

# Sosiaalityöhön ja sosiaalihuoltoon liittyvää tutkimustaustani



1. Monitoimijainen rakenteellisen sosiaalityön toimintamalli tulevaisuuden sosiaali- ja terveyspalveluissa (MoRa) (1/2021-12/2022)
  - Sosiaalityön yhteistoiminta johdon, kansalaisten ja kansalaistoimijoiden sekä poliittisten päättäjien kanssa
  - Poliittisuuden merkitys sosiaalityön ammatin perustana
2. Johtajat puristuksessa - Sosiaalihuollon johtaminen ja sen tulevaisuus hyvinvointialueilla (PURJO) (10/2023-9/2025)
  - Tarkastelee sosiaalihuoltoa koskevaa päätöksentekoa ns. yhteensovittavan johtamisen kannalta
  - Kiinnostuksen kohteena mm. sosiaalityön/sosiaalihuollon asema hyvinvointialueiden päätöksenteossa
3. Osallisuutta vahvistava rakenteellinen sosiaalityö (ORAS) (9/2024-12/2026)
  - Haavoittuvimmassa asemassa olevien asukkaiden sekä palvelujen käyttäjien osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet
  - Hyödyntää politiikan tutkimuksen käsitteitä ja teorioita
4. Sosiaalityön politiikkakirja (tulossa SoPhi kevät 2026)

# Sosiaalihuollon tutkijan näkökulma demokratian toteutumisen ehtoihin

1. Sosiaaliset oikeudet demokratian perusrakenteena
  - Ihmisarvon erottaminen markkina-arvosta
  - Yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen toimintamahdollisuuksien turvaaminen
  - Tasa-arvo ja oikeutetuiksi koetut yhteiskunnalliset erot
2. Hyvinvointivaltio konkretisoituu palvelujärjestelmän toiminnassa
  - Riittävät ja hyvin toimivat palvelut
  - Osallisuus ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet
  - Hyvinvointialueiden itsehallinto osana poliittista järjestelmää
3. Sosiaalihuollon ammattien (erit. sosiaalityö) etiikka ja poliittisuus
  - Yksilökohtaisen auttamisen ja yhteiskunnallisen muutostyön yhteys
  - Haavoittuvassa asemassa olevien puolelle asettuminen
  - Vaikuttaminen ja yhteiskunnallinen keskustelu



# Demokratian rajat hyvinvointialueiden päätöksenteossa

# Hyvinvointialueilla tapahtuvan demokraattisen päätöksenteon lupaus



- Hyvinvointialueiden demokratiaa koskevat lainsäädännölliset velvoitteet ovat paljolti samoja kuin kunnilla
  - Vahvistaako hyvinvointialueiden itsehallinto palveluita koskevan päätöksenteon demokraattisuutta?
  - Parantuuko sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva päätöksenteko?
- Monitasoisen hallinnan etuja yleisesti
  - Itsehallinto antaa legitiimin perustan poliittiselle päätöksenteolle
  - Itsehallinnon avulla voidaan tukea paikallisista lähtökohdista järkeviä toimintamalleja
  - Itsehallinto luo taloudellisia kannustimia ja vastuullisuutta
  - Sisäkkäiset hallintojärjestelmät tasapainottavat ja täydentävät toisiaan
  - Paikallinen poliittinen yhteisö tarjoaa perustan kansalaisten osallisuudelle ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi

# Sote-uudistus hyvinvointialueilla tehtävän päätöksenteon reunaehtojen asettajana



- Hyvinvointialueiden perustamiseen johtanut poliittinen keskustelu painotti talouskeskeisiä näkökohtia
  - Palvelujen tehokkaampi ja taloudellisempi tuotanto (joka kääntyi säästämiseksi)
  - Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatio (integraatio kansallisesti asetettuna poliittisena linjana on eri asia kuin sujuva paikallinen yhteistyö palvelujen tuottamisessa)
- Hyvinvointialueiden itsehallinnon toteuttaminen on haasteellista
  - Alueellisen demokratian vakiintumattomuus ja sen merkityksen kyseenalaistaminen (äänestysprosentti, ehdokasasettelu, päätöksenteon elinten työnjako)
  - Monitasoinen hallintajärjestelmä hakee muotojaan (hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö, jääviyskysymykset)
  - Valtionohjaus on ristiriitaista (velvoittava normisto vs. niukat resurssit, ei verotusoikeutta)

# Talouskeskeinen päätöksenteko palvelujen kehittämisen esteenä



- Jo keväällä 2024 (Purjo-tutkimushanke) säästöt vaikuttivat palvelujen kehittämiseen ja sote-integraation edistämiseen
  - *”Tuli tuosta peruskysymyksestä [sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittäminen ja integraatio] mieleen, että on oikeastaan kolme vaikuttavaa tekijää. Ensimmäinen on raha, toinen on raha ja kolmas on raha.”*
- Talouskeskeisyys ei edistä toiminnallisten kokonaisuuksien rakentumista vaan korostaa organisaation siiloutumista
  - *”Se on kuitenkin budjetäärisesti, niin sanotusti, minun ja sinun rahat edelleenkin. Ja se vaikeuttaa tätä integraatiota edelleenkin.*
- Säästöpolitiikan paine depolitisoi palveluja koskevaa paikallista päätöksentekoa (TINA / there is no alternative) ja korostaa johtajakeskeisyyttä suhteessa poliittiseen päätöksentekoon

# Sosiaalihuolto terveydenhuollon ”apupalveluna”



- Terveydenhuolto tuottaa vastuullisen päätöksenteon tarvitsemaa kvantitatiivista ja euroistettavaa vaikuttavuustietoa
  - *”Minä ajattelen, että terveydenhuollon TKI-rakenteet liittyvät siihen, että sosiaalihuollon puoli jää siellä sellaiseksi apulaiseksi assistentiksi terveydenhuollolle. Minun huoli on sellainen, että sosiaalihuolto typistyy semmoiseksi avustavaksi. Ja ehkä minun huolta vahvistaa myös se, että keskustelu aluevaltuustossakin käy hyvin terveydenhuoltopainotteisesti.”*
- Sosiaalihuolto nähdään lainsäädännön perusteella ohjautuvaksi palvelukokonaisuudeksi
  - *”Sosiaalihuollossahan taas, periaatteessa tehdään lakisäätöisiä päätöksiä, jotka ovat viranomaispäätöksiä, joilla toimitaan.”*
- Julkisuudessa käytävä poliittinen keskustelu typistää hyvinvointialueiden tilanteen terveydenhuollon kriisiksi
  - Poliittinen paine korostaa terveydenhuoltokeskeisyyttä (ja sosiaalihuollon toissijaisuutta)
  - Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ero jakaa myös kansalaisia

# Viranomaiskeskeisyys osallisuuden rajana

# Muuttuva pohjoismainen hyvinvointivaltio sosiaalihuollon kontekstina



- Suomalainen sosiaalityö (sosiaalihuolto) määrittää itseään tukeutuen pohjoismaisen hyvinvointivaltion poliittiseen eetokseen
  - Sosiaalityön määreitä ovat sosiaaliset oikeudet, lainsäädäntöperustaisuus, hyvinvoinnin tavoite ja sosiaalisia oloja sekä palvelujärjestelmää koskeva asiantuntijuus
  - Poliittisuus, julkinen keskustelu ja kansalaislähtöisyys ovat sosiaalityön arvoja, mutta niiden suhde ammatin käytäntöihin on etäinen (ja jopa kielteinen)
  - Osallisuuden edistäminen paikantuu (pääosin yksilökeskeisiin) palveluihin
- ”Hyvinvointivaltion jälkeinen” tendenssi nähdä osallisuus hallinnan tekniikkana
  - Osallisuus on epäpoliittista ja kääntyy yksityisyyteen. Tavoitteena on, että kansalaiset käyttäytyvät vapaaehtoisesti toivotulla tavalla omien autonomisten valintojensa kautta
  - Osallisuuden, normaalisuuden ja yksityisen hyvinvoinnin rajat hämärtyvät keskiluokan todellisuudessa
  - Haavoittuvassa olevien ja palveluita käyttävien kansalaisten kannalta osallisuus määrittyy velvollisuudeksi, ei oikeudeksi



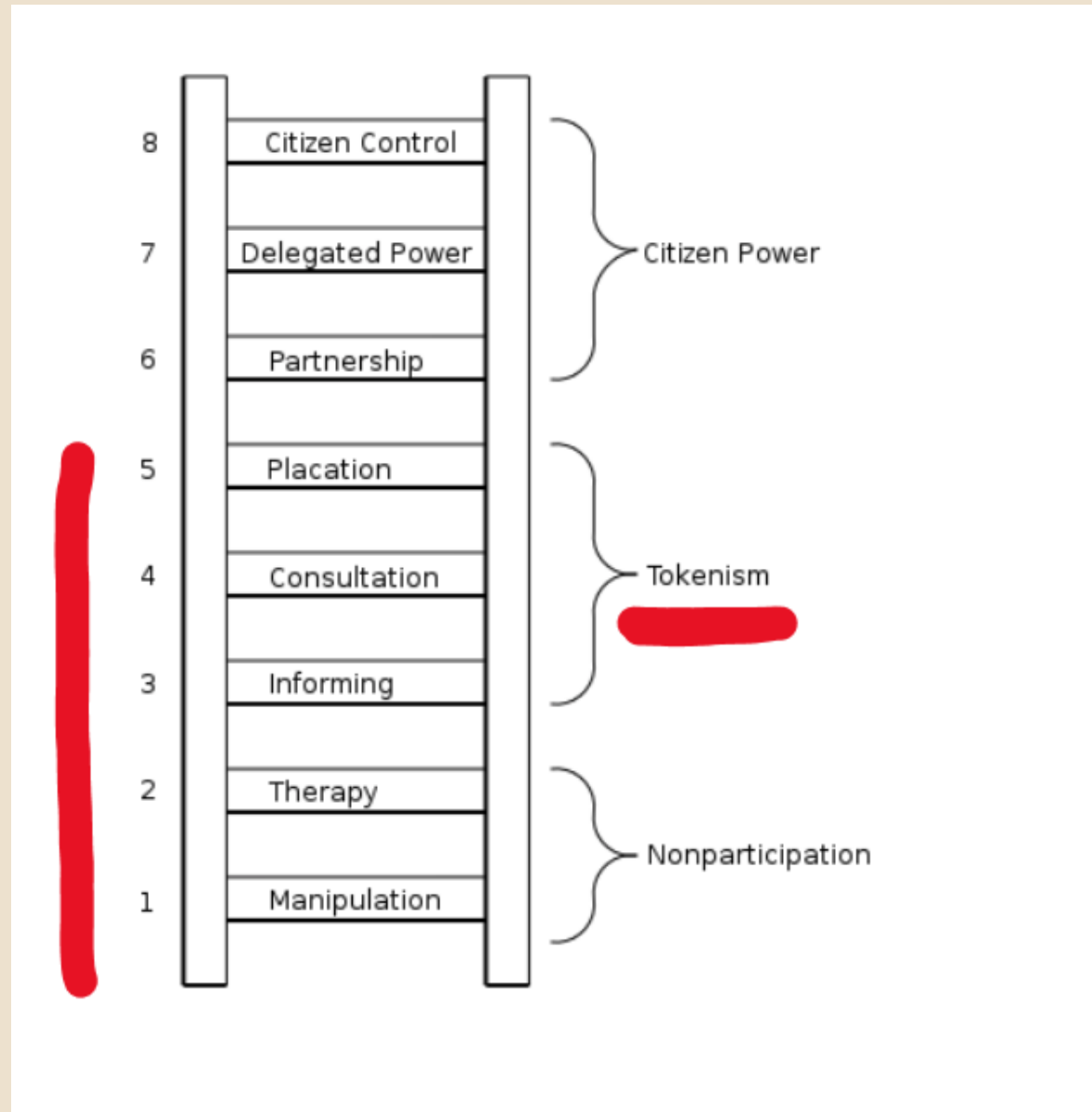
## ORAS-tutkimuksen näkökulma: osallisuus poliittisuuden kannalta

- Kontekstina demokraattinen poliittinen yhteisö
- Tavoitteena tasa-arvo ja valtarakenteiden purkaminen
- Osallisuuden käytännöt tukevat kansalaisen mahdollisuutta vaikuttaa ja tehdä aloitteita

# Hyvinvointialueet ovat kehittäneet osallisuustyötä, mutta viranomaiskeskeisen perinteen puitteissa



- ORAS-tutkimushankkeessa olemme havainneet, että osallisuuden eri merkitykset tunnistetaan, mutta sen käytännöt ymmärretään enemmänkin kokemusten huomioonottamisena ja palvelurakenteen kehittämisenä kuin vallan jakamisena tai ratkaisemattomien ongelmien päätöksenteon agendalle ottamisena
- Osallisuuden käytännöt ovat usein sellaisia, että ne eivät ulotu kaikkein haavoittuvammassa asemassa oleviin asukkaisiin. Heidän äänensä kuuluminen jää työntekijöiden toiminnan varaan
- Organisaatioiden hierarkkisuus sekä päätöksenteossa korostuva talouskeskeisyys eristää osallisuuden käytäntöjä alueen kannalta keskeisimmistä päätöksistä
  - Kaikkia hyvinvointialuetta koskevassa laissa (611/2021) määriteltyjä asukkaiden osallisuuden vaikuttamismahdollisuuden ei hyödynnetä
  - Osallisuustyö on erillään sosiaalihuollosta vaikka myös sosiaalihuoltolaki (1301/2014) velvoittaa edistämään osallisuutta



## Osallisuuden portaat (Arnstein 1969): tokenismi osallisuuden ja ei- osallisuuden rajatapauksena

Tokenismi = symbolista  
näennäisosallisuutta ilman  
vallanjakoa

Osallisuuden kehittäminen  
edellyttää *vallan jakoa* sekä  
asukkaiden *tiedon huomioimista*  
päätöksenteossa

# Vaihtoehtoinen näköala: poliittinen työ sosiaalityön ulottuvuutena (Närhi ym. 2023; vrt. Pohjola 2011)



Sosiaalityöntekijät	Sosiaalijohto	Asiakkaat/asiakas-edustajat	Kansalaisjärjestöt	Poliittiset päättäjät
<p>Sosiaalityön sekä asiakkaiden ongelmien poliittisuuden tunnistaminen; asettuminen yhteiskunnassa marginaaliseen asemaan joutuneiden puolelle</p> <p>Liittoutuminen sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden aseman edistämiseksi</p>	<p>Sosiaalisten ongelmien poliittisuuden näkyväksi tekeminen sekä vaikuttaminen sosiaalityön ja sosiaalisen näkökulman puolesta</p>	<p>Yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä tunnistettujen epäkohtien esiin nostaminen</p> <p>Liittoutuminen yhdessä muiden asiakkaiden kanssa epäkohtien muuttamiseksi</p>	<p>Kohderyhmän asian tuominen poliittiseen keskusteluun ja heidän etujensa ajaminen</p> <p>Kohderyhmään kuuluvien poliittisen kansalaisuuden vahvistaminen</p>	<p>Sosiaalisten ongelmien ja sosiaalityön näkökulman ottaminen poliittisen keskustelun ja päätöksenteon agendalle</p>

# Hallinnon modernisaatio vai moniääninen kansalaisyhteiskunta?

- Minkälaisia edellytyksiä hyvinvointialueiden tilanne tarjoaa osallisuustyön kehittämiseen?
- Miten osallisuuden kehittäminen suhteutuu palveluiden ammatillisuuteen, ammatilliseen ja taloutta koskevaan tietoon?
- Osallisuuden demokraattinen uudelleentulkinta on avainasemassa kun pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tasa-arvoa korostavaa poliittista perinnettä uudistetaan!





- Amstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*. 35:4, 216–224.
- Beresford, Peter (2001) Service users, social policy and the future of welfare. *Critical Social Policy* 21(4), 494-512.
- Kettunen, Pauli (2015) Historia petollisena liittolaisena. Näkökulmia työväen, työelämän ja hyvinvoinnin historiaan. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura 2015. Vantaa: Hansaprint.
- Kokkonen, Tuomo (2023) Poliittisuus rakenteellisen sosiaalityön määrittäjänä. Teoksessa Kati Närhi, Sirpa Kannasoja, Tuomo Kokkonen, Niina Rantamäki ja Santra Ruonakangas (toim.) Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa. *SoPhi* 154, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 49-69.
- Kokkonen, Tuomo, Kekäläinen, Ulla, Närhi, Kati (tulossa, *SoPhi* 2026) Kadottaako sosiaali- ja terveystalvaiden integraatiopolitiikka sosiaalihuollon – hyvinvointialueiden poliittisten päättäjien näkökulma.
- Närhi, Kati & Rantamäki, Niina & Kannasoja, Sirpa & Kokkonen, Tuomo & Ruonakangas, Santra (2023) Ehdotus monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön toimintamallista ja sen reunaehdoista. Teoksessa Kati Närhi, Sirpa Kannasoja, Tuomo Kokkonen, Niina Rantamäki ja Santra Ruonakangas (toim.) Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa. *SoPhi* 154, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 187-204.
- Paananen, Henna, Jäntti, Anni, Haveri, Arto, Sinervo, Lotta-Maria & Sinkkonen, Johanna (2024) Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:27. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki.
- Pohjola, Anneli (2011) Rakenteellisen sosiaalityön aika. Teoksessa Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.) Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 207–224.
- Paatela, Satu, Paananen, Henna, Tynkkynen Liina-Kaisa (2025) Hyvinvointialueiden organisaatiot, päätöksenteko ja itsehallinto. Teoksessa Liina-Kaisa Tynkkynen, Satu Paatela, Anna-Mari Aalto, Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen, Mikko Peltola, Timo Sinervo, Tuukka Tammi, Marjaana Viita-aho (toim.) Tilannekuvia hyvinvointialueilta – muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina. Raportti 3/2025. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: PunaMusta oy, 23-29.

# Kiitoksia huomiosta