



KALEVI SORSA SÄÄTIÖ
FONDEN • FOUNDATION

Impulsseja

Lokakuu 2016

Markku Valtanen

Onnistuuko sote?

Mitä kansalaiset ajattelevat hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta

- Sote-uudistuksella ei ole Juha Sipilän hallituksen ajamassa muodossa kansalaisten tukea. Vain kokoomuksen kannattajissa on enemmän niitä, jotka uskovat palveluiden paranevan eikä heikkenevän. Perussuomalaisten luottamus uudistukseen on paikoin oppositiopuolueitakin kehnompaa.
- Uudistus koettelee ihmisten käsityksiä oikeudenmukaisuudesta, ja se nähdään uhkana demokratialle sekä heikennyksenä alan työntekijöille. Sen sijaan henkilökohtaista vapautta valita palveluntarjoaja arvostetaan laajalti.
- TNS Gallup Oy haastatteli ajatuspaja Kalevi Sorsa -säätiön toimeksiannosta tuhatta suomalaista. Tutkimusaineisto osoittaa, että soten normatiivinen ja poliittinen oikeutus edellyttää suunnanmuutosta ja uudistuksen ottamista uuteen valmisteluun.

Sisällys

Johdanto

Tutkimuksen aihepiiri	3
Tutkimuskysymykset	6

Haastattelujen tulokset

Oikeudenmukaisuus tasavertaisuutena	8
Oikeudenmukaisuus huolenpitona heikommista	10
Palveluiden demokraattinen kehittäminen	12
Työntekijöiden aseman muutos	14
Onko valinnanvapaudesta hyötyä?	16

Analyysi: Kansalaiset eivät luota hallituksen uudistukseen

Uudistus vie epäoikeudenmukaiseen suuntaan	18
Demokratia kaventuu	18
Vanhoina työntekijöinä epävarmemmille työmarkkinoille	19
Valinnanvapaus maittaa	19

Sote-uudistus tarvitsee uuden oikeutuksen	21
---	----

Onnistuuko sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus sote? Uudistusta ajavan hallituksen ja sitä arvostelevan opposition kannat tiedämme, mutta mitä mieltä on kansa? Viekö uudistus parempaan suuntaan? Hyötyvätkö kansalaiset sen lupauksista?

Johdanto

Koko meneillään oleva vuosikymmen on Suomessa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista, epäonnistumista ja uudelleen aloittamista. Kaikki eduskuntapuolueet ovat päässeet yrittämään. Nyt uudistusta viedään eteenpäin keskustajohtajan, pääministeri Juha Sipilän luotsaaman hallituksen voimin. Hallituspuolueilla – keskustalla, perussuomalaisilla ja kokoomuksella – on eduskunnassa 124 paikkaa, eli riittävä voima hankkeen läpiviemiseen on olemassa.

Hallituksen sote-uudistuksen tavoitteena on ”kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua”. Samalla haetaan valinnanvapauden lisäämistä perusterveydenhuoltoon ja joihinkin sosiaalihuollon palveluihin. Asiakkaille halutaan tarjota mahdollisuus itse päättää, mennäkö julkiselle vai yksityiselle palveluntuottajalle.¹

Sote-palveluista tulevaisuudessa vastaavat toimijat synnytetään samassa yhteydessä. Tähän asti vastuu on ollut kunnilla, mutta uudistuksessa se otettaisiin niiltä pois ja siirrettäisiin perustettaville maakunnille. Kunnat on nähty tehtävään liian pieninä, eivätkä yritykset tehdä niistä suurempia yhteen liittämällä ole onnistuneet.

Uudistusta koskeva hallituksen esitysluonnos on parhaillaan lausuntokierroksella. Kunnilta, kuntayhtymiltä sekä joukolta muita toimijoita odotetaan siihen kannanottoja marraskuun 9. päivään mennessä.

Tutkimuksen aihepiiri

Miten tutkia kansalaisten arviota sote-uudistuksen onnistumisesta? Keskittymällä pelkkään uudistuksen yleiseen kannatukseen onnistuttaisiin mittaamaan vain hallitus- ja oppositiopuolueiden kannatusta. Toisaalta laajan yleisön ei voi olettaa olevan perillä uudistuksen runsaista yksityiskohdista. Kyselytutkimuksen tulosten tuli olla käyttökelpoista poliittisen keskustelun sytykettä uudistuksen sisällön

¹ Hallituksen esityksen yleisperustelut 31.8.2016, 133–134, 145, <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/HE+Yleisperustelut+31.8.2016.pdf>. Valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmistellaan erikseen ja sen yksityiskohdista päätetään myöhemmin.

vielä muuttuessa. Tuli osua liikkuvaan junaan, sillä haastatteluhetkellä hallituksen sote-esityksen yksityiskohdat eivät olleet tiedossa, linjaukset kylläkin.²

Huomio oli siten kohdistettava suomalaisten mahdollisimman yleisesti kannattamiin arvoihin ja asioihin, joihin sote- ja maakuntauudistuksen on arvioitu vaikuttavan. Tällaisia ovat oikeudenmukaisuus, demokratia, sote-sektorin työntekijöiden asema sekä uudistuksen hyöty vastaajalle itselleen. Haastatellut pääsivät kertomaan näkemyksensä, miten he arvioivat suunnitellun sote-uudistuksen vaikuttavan näihin. Tältä pohjalta hahmottui tilannekuva siitä, onko uudistus viemässä maata sellaiseen suuntaan, jota kansalaiset toivovat.

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli perustuu ajatukselle, että oikeudenmukainen yhteiskunta on mahdollista toteuttaa jakamalla tuotettua hyvää uudelleen poliittisin päätöksin. Julkiset palvelut ovat tässä keskeinen työkalu. Ihmisten hyvän katsotaan riippuvan lähes aina terveydestä ja turvallisuudesta, joten sosiaali- ja terveystalvet ovat koulutuksen ohella väline, jolla uudelleenjakamista voidaan toteuttaa.

Näkemyks ei ole universaali, mutta kuitenkin suhteellisen laajalti kannatettu, kuten pohjoismaisessa hyvinvointivaltioajattelussa myös kriteerit, joiden perusteella julkisia palveluita tulee jakaa. Apua ja hoivaa tulee saada tarpeen eikä muiden tekijöiden perusteella. Jos hoiva alkaa jakautua varallisuuden, asuinpaikan tai toimintakyvyn perusteella, jako ei ole tällöin enää oikeudenmukainen.

Moni hyväksyy oikeudenmukaisuuden kriteeriksi myös sen, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ansaitsevat tulla huomioiduksi erityisellä tavalla. Uudistukset tulee arvioida siitä näkökulmasta, paraneeko heikoimpien asema, ja ne voidaan oikeuttaa vain, jos näin todella tapahtuu.

Asetelmaa muuttaa monimutkaisemmaksi se, että kaikki sosiaali- ja terveystalvet eivät ole julkisia, vaan niitä hankitaan myös markkinoilta. Suomessa etenkin terveyserojen on katsottu selittyvän sillä, että osin yksityisesti kustannettu työterveyshuolto avaa työssäkäyville muita paremman pääsyn terveystalvetuihin. Eroja voivat synnyttää myös heikennykset julkisten palvelujen saatavuudessa ja tasossa.

Historiallisesti protestanttisten Pohjoismaiden aatteelliseen kulttuuriin kuuluu hyväksyä palvelujen jaon tarveperusteisuus, hyvinvointierojen kasvun pitäminen epätoivottavana sekä kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen käyttäminen oikeudenmukaisuuden mittarina. Suomalaisten puolueiden ohjelmissa pohjoismainen malli nauttii vähintäänkin nimellistä kannatusta. Keskieurooppalaisten tai angloamerikkalaisten esimerkkien eduista kuulee silloin tällöin puhuttavan, mutta poliittinen realiteetti lienee, että suomalaiset arvostavat pohjoismaista mallia ja haluavat säilyttää sen omanaan.

Hallitus tietää tämän. Sen vuoksi esitys sote-uudistukseksi on perusteltu normatiivisesti ja sellaisenaan varsin kunnianhimoisesti: hyvinvointi- ja terveystalvoja tulee *kaventaa* ja palvelujen *yhdenvertaisuutta parantaa*. Hallitus asettaa siis eh-

² Hallitus sopi sote- ja maakuntauudistuksen linjaukset 5.4.2016. Alustavat lakiluonnokset julkistettiin 29.6.2016, jolloin linjattiin myös valinnanvapauden toteuttamista.

dotuksensa pohjoismaisten mallien joukkoon ja uskoo kansalaisten sen sellaisena hyväksyvän.

Maakuntahallinnon luominen ja sote-tehtävien siirtäminen kunnilta sille siirtää myös valtaa, jota demokratiassa tulee käyttää kansanvaltaisesti, kansalaisten myöntämällä mandaatilla. Mutta pysyykö demokratia muutoksen vauhdissa, kun päätöksenteko siirtyy paikalliselta tasolta alueelliselle? Etääntyvätkö kansalaiset sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta vaikuttamisesta ja vallan valvonnasta? Äänestävätkö he?

Valtaa siirtyy myös julkisen palveluntuotannon alueelta yksityiselle. Hallituksen tavoitteena on synnyttää sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat, joilla yksityisiä toimijoita kohdellaan samalla tavalla kuin julkisia. Muutoksen toteututtua suuri osa julkisesti rahoitetuista palveluista tuotetaan yksityisin voimin ja liiketaloudelliset vaikuttimet nousevat hallitseviksi.

Hallitus pyrkii maakuntauudistuksessa varmistamaan demokratian toteutumisen uudessa tilanteessa. Maakuntatason osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia halutaan lisätä.³ Demokraattiselle valvonnalle ja hallinnalle on sorvattu mekanismeja puuttua myös yksityisten palveluntarjoajien toimintaan.

Työntekijöiden asema sote-uudistuksessa puhuttaa kansalaisia syystä, työskenteleehän julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon parissa liki neljännesmiljoona ihmistä. Maakuntien ottaessa vastuulleen palvelujen järjestämisen muuttuu myös monen työntekijän tilanne. Hallitus on pyrkinyt pehmentämään muutosta linjalla, että vanhojen työsuhteiden ehdot säilyvät yli siirtymän.

Hallitus on tekemässä lopun Suomessa vuosikymmeniä vallinneesta mallista, jossa sote-palvelut paitsi kustannetaan julkisesti, myös pääsääntöisesti tuotetaan kunnan omana toimintana. Siirryttäessä markkinaperustaiseen malliin myös alan työvoimaa siirtyy julkiselta yksityiselle. Monen edessä voikin olla pian tilanne, jossa joutuu hakeutumaan yksityisen yrityksen palvelukseen. Millä ehdoin tämä tapahtuu, on työmarkkinoilla ratkaistava kysymys.

Kilpailtujen markkinoiden synty vaikuttaa myös työyhteisöihin ja työhön itseensä. On arvioitavissa, että uusissa olosuhteissa julkisen alan työhön alkaa kohdistua samoja kilpailupaineita kuin tähän asti on koettu yksityisellä puolella. Jää nähtäväksi, vähentääkö tämä pysyvien ja pitkäaikaisten työsuhteiden määrää, lisääkö pätkä- ja silpputyötä tai tuoko se ankaramman tulosjohtamisen kulttuurin myös julkisen alan työpaikkoihin.

Valinnanvapauden lisääminen on hallituksen sote-uudistuksen keskeisiä tavoitteita. Se liittyy olennaisesti kahteen asiaan. Ensinnäkin valinnanvapauden katsotaan lisäävän palvelunkäyttäjän saamaa hyötyä. Asiakas kääntyy sellaisen palveluntarjoajan puoleen, jonka uskoo parhaiten täyttävän tarpeensa.

Toiseksi valinnanvapauden lisääminen viittaa epäsuorasti sote-sektorin markkinaehtoistamiseen ja yksityistämiseen. Valinnanvapauden käytännöllisenä ehtona

³ Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut 31.8.2016, 37, <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3118184/HE+Yksityiskohtaiset+perustelut+31.8.2016.pdf>.

on, että palvelunkäyttäjällä on mistä valita, eli keskenään kilpailevia palveluntarjoajia, jotka toimivat samoilla markkinoilla ja joita julkinen valta kohtelee tasavertaisesti.

Yksilöllinen valinnanvapaus on helppo mieltää positiiviseksi arvoksi, jos muut asiat pidetään ennallaan. Ongelmalliseksi asetelma muuttuu, kun vapaudella on vaikutuksia kokonaisuuteen.

Valinnanvapauden puolestapuhujien uskomuksissa seurannaisvaikutukset ovat etupäässä myönteisiä: palvelujen laatu paranee ja kustannukset laskevat. Kriitikot viittaavat usein voitontavoittelun motiivin kielteisiin vaikutuksiin kansalaisten perusoikeuksien toteutumisessa. Hallituksen uudistus on optimistinen siinä, että ensimmäiset voidaan saavuttaa samalla kun vältetään jälkimmäisiltä. Mutta mitä mieltä tästä ovat kansalaiset?

Tutkimuksessa haluttiin saada selville kansalaisten näkemys seuraaviin kysymyksiin. Kaikkien kohdalla taustaoletuksena oli, että sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti.

- Mihin suuntaan tasavertaisuus kehittyy?
- Kuinka heikoimmassa asemassa oleville käy?
- Mihin suuntaan demokraattiset vaikutusmahdollisuudet kehittyvät?
- Mitä työntekijöiden asemalle tapahtuu?
- Hyödyttääkö valinnanvapaudesta?

Tutkimuskysymykset

Ajatuspaja Kalevi Sorsa -säätiön toimeksiannosta TNS Gallup Oy haastatteli puhelimitse tuhatta suomalaista touko-kesäkuun aikana. Sen tuloksena saatiin pysäytyskuva hallituksen sote-uudistusta kohtaan koetusta luottamuksesta.

Kerätty aineisto edustaa 18–78 -vuotiaita Suomen kansalaisia, jotka asuvat muualla maassa kuin Ahvenanmaan maakunnassa. Tilastollinen virhemarginaali on noin 3,1 prosenttiyksikköä suuntaansa.

Haastateltavilta kysyttiin tavanomaisten taustamuuttujien lisäksi tulotasoa sekä tämänhetkistä poliittista kantaa. Heitä pyydettiin valitsemaan puolue jota äänestäisi, jos kuntavaalit järjestettäisiin nyt. Jonkun puolueen tai ryhmän mainitsi 72 prosenttia vastaajista, vastata ei halunnut tai osannut 24 prosenttia ja 4 prosenttia sanoi, ettei aio äänestää. Tilastollisista syistä pienimpien eduskuntapuolueiden (ruotsalainen kansanpuolue, kristillisdemokraatit) kannattajien tuloksia ei ole mielekästä raportoida.

Haastateltaville esitettiin aluksi neljä soteen liittyvää asiaa, joista jokainen oli varustettu johdantokysymyksellä: *Paranevatko vai heikkenevätkö seuraavat asiat nykyisestä, jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti?*

Arvioitavat asiat olivat

- *suomalaisten tasavertaiset mahdollisuudet käyttää sosiaali- ja terveystalveluita asuinpaikasta, tulotasosta tai toimintakyvyn eroista riippumatta,*
- *kaikkein heikoimmassa asemassa olevien palveluntarvitsijoiden asema,*

- *kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuuteen demokratian keinoin sekä*
- *sosiaali- ja terveystalouden alalla työskentelevien asema.*

Arviointikohteiden järjestys vaihteli satunnaisesti haastateltavasta toiseen. Vastausvaihtoehdoiksi annettiin: *paranee merkittävästi, paranee jonkin verran, ei parane eikä heikkene, heikkenee jonkin verran ja heikkenee merkittävästi*. Lisäksi saattoi vastata, ettei osaa sanoa.

Viidentenä haastateltavien arviota valinnanvapauden lisääntymisen tuottamista hyödyistä itselleen kartoitettiin kysymyksellä

- *hyötyisitkö itse sote-uudistuksen tarjoamasta vapaudesta valita yksityinen palveluntuottaja julkisen sijaan?*

Vastaaja valitsi vaihtoehdoista *merkittävästi, jonkin verran, melko vähän ja tuskin lainkaan*. Saattoi myös vastata, ettei osaa sanoa. Tämän kysymyksen vastausvaihtoehdoissa ei ole yksiselitteistä keskikohtaa. Raportissa sen ajatellaan sijoittuvan toisen ja kolmannen vastausvaihtoehdon väliin.

Raportti on osa laajempaa kyselytutkimusta, jossa kartoitetaan kansalaisten näkemyksiä kotikuntansa julkisista palveluista ja taloudesta, seuraavien kuntavaalien keskeisistä teemoista sekä maahanmuutosta ja kotoutumisesta. Näistä aiheista kertyneitä tuloksia julkaistaan myöhemmin.

Kyselytutkimuksen suunnitteli ja toteutti Kalevi Sorsa -säätiön projektitutkija Markku Valtanen yhdessä SDP:n poliittisen valmistelun päällikön Pirjo Alijärven ja säätiön projektitutkijan Merja Jutila Roonin kanssa. Hanketta ovat rahoittaneet Palkansaajasäätiö sekä viiden kaupungin – Espoon, Helsingin, Porin, Turun ja Vantaan – sosialidemokraattiset kunnallisjärjestöt.

Oikeudenmukaisuus tasavertaisuutena (kaavio 1.)

Ensimmäinen kahdesta oikeudenmukaisuuskysymyksestä mittasi luottamusta hallituksen lupaukseen siitä, että tasavertaisuus paranee uudistuksen myötä.

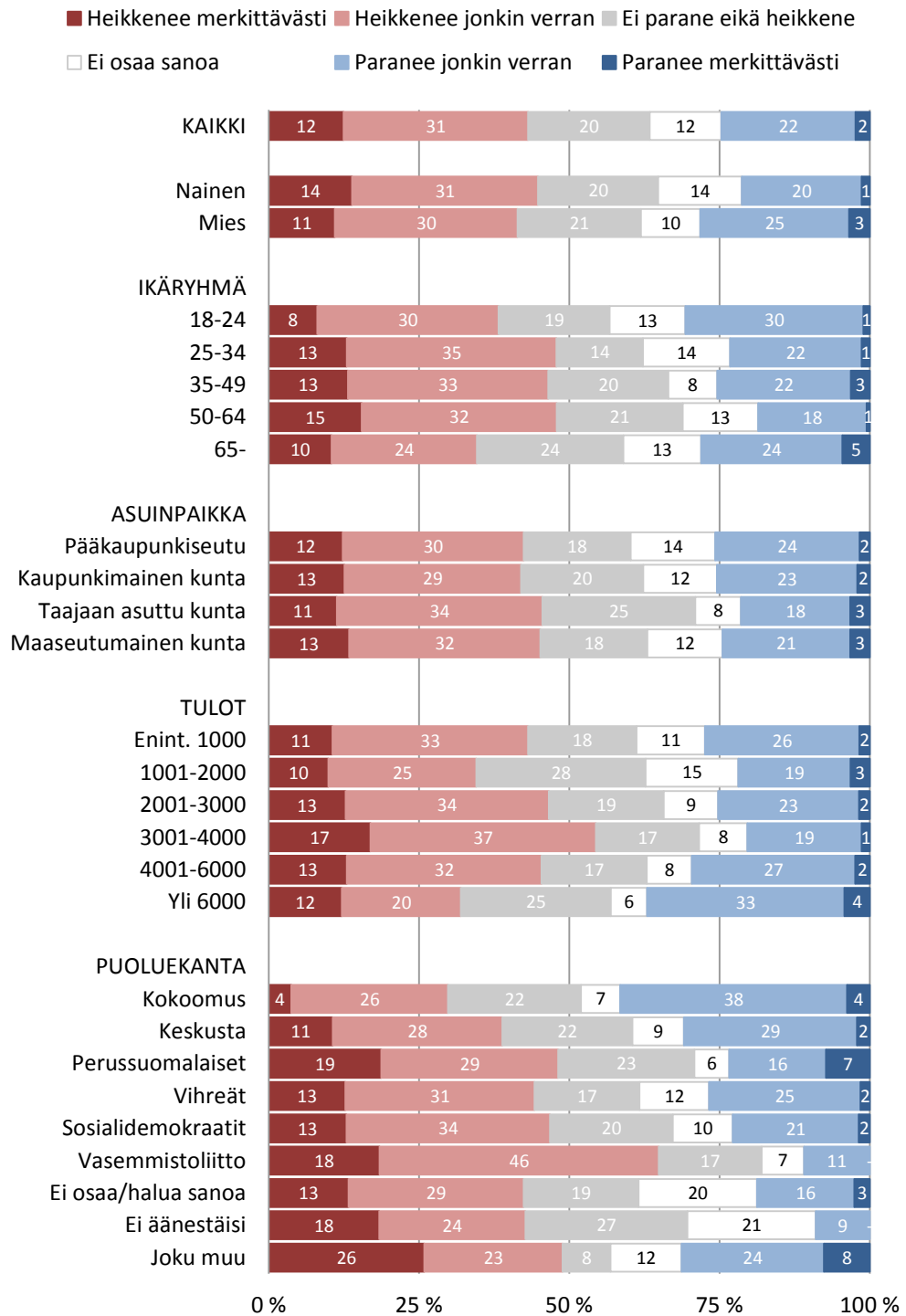
Tavoitteen toteutumiseen uskoo vain noin joka neljäs (24 %). Huomattava osuus (43 %) sen sijaan arvelee, että tasavertaisuus pikemminkin heikkenee.

Uskovaisia on eniten kokoomuksen, keskustan ja vihreiden kannattajissa. Vasemmistoliiton joukoissa uudistuksen vaikutuksesta tasavertaisuuteen ollaan lähinnä kauhuissaan. Sosialidemokraattien kannattajakunnasta melkein puolet on samaa mieltä, samoin perussuomalaisten.

Optimisteja on selvästi enemmän miehissä sekä henkilöissä, joiden tulot ylittävät 4 000 euroa kuukaudessa. Näkemykset vaihtelivat yllättävän vähän sen mukaan, missä osassa maata ja kuinka maaseutumaisessa kunnassa asuttiin.

KAAVIO 1: Paranevatko vai heikkenevätkö seuraavat asiat nykyisestä, jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti?

Suomalaisten tasavertaiset mahdollisuudet käyttää sosiaali- ja terveyspalveluita asuinpaikasta, tulotasosta tai toimintakyvyn eroista huolimatta



Oikeudenmukaisuus huolenpitona heikoimmista (kaavio 2.)

Toisella kahdesta oikeudenmukaisuuskysymyksestä tutkittiin uskoa hallituksen kykyyn pitää uudistuksessa huolta kaikkein heikoimpien asemasta.

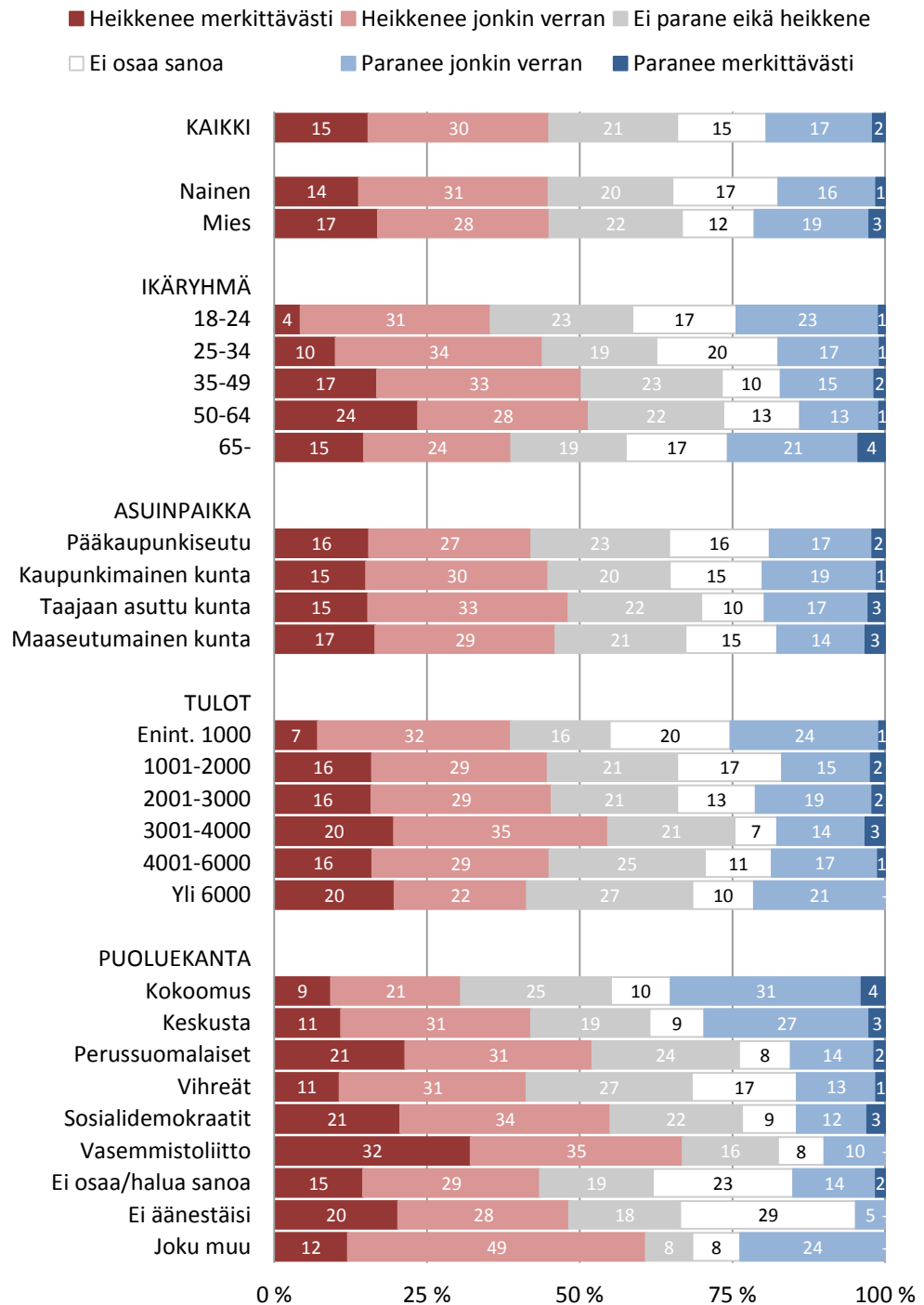
Tämän toteutumiseen uskovia on enää alle viidesosa (19 %). Melkein puolet (45 %) uskoo heikoimpien tilanteen heikkenevän entisestään – 15 prosenttia jopa merkittävästi. Heikkenemiseen uskovia on enemmän kuin tilanteen ennallaan pysymiseen ja paranemiseen uskovia yhteensä.

Kokoomuksen ja keskustan kannattajat luottavat hallitukseensa edelleen vankasti, mutta perussuomalaiset ovat tästä joukosta poissa. Heidän epäluulonsa on samaa luokkaa kuin oppositiopuolue SDP:n kannattajien keskuudessa.

Niin tämän kuin edellisenkin oikeudenmukaisuuskysymyksen kohdalla noin viidesosa kansalaisista uskoo tilanteen pysyvän ennallaan.

KAAVIO 2: Paranevatko vai heikkenevätkö seuraavat asiat nykyisestä, jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti?

Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien palveluntarvitsijoiden asema



Palveluiden demokraattinen kehittäminen (kaavio 3.)

Kolmantena kartoitettiin luottamusta siihen, että sosiaali- ja terveystalviin voi jatkossakin vaikuttaa demokratian keinoin.

Viidesosa (20 %) uskoo demokratian kohenevan, ja reilu neljännes (27 %) tilanteen pysyvän ennallaan. Peräti 40 prosenttia katsoo demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenevän.

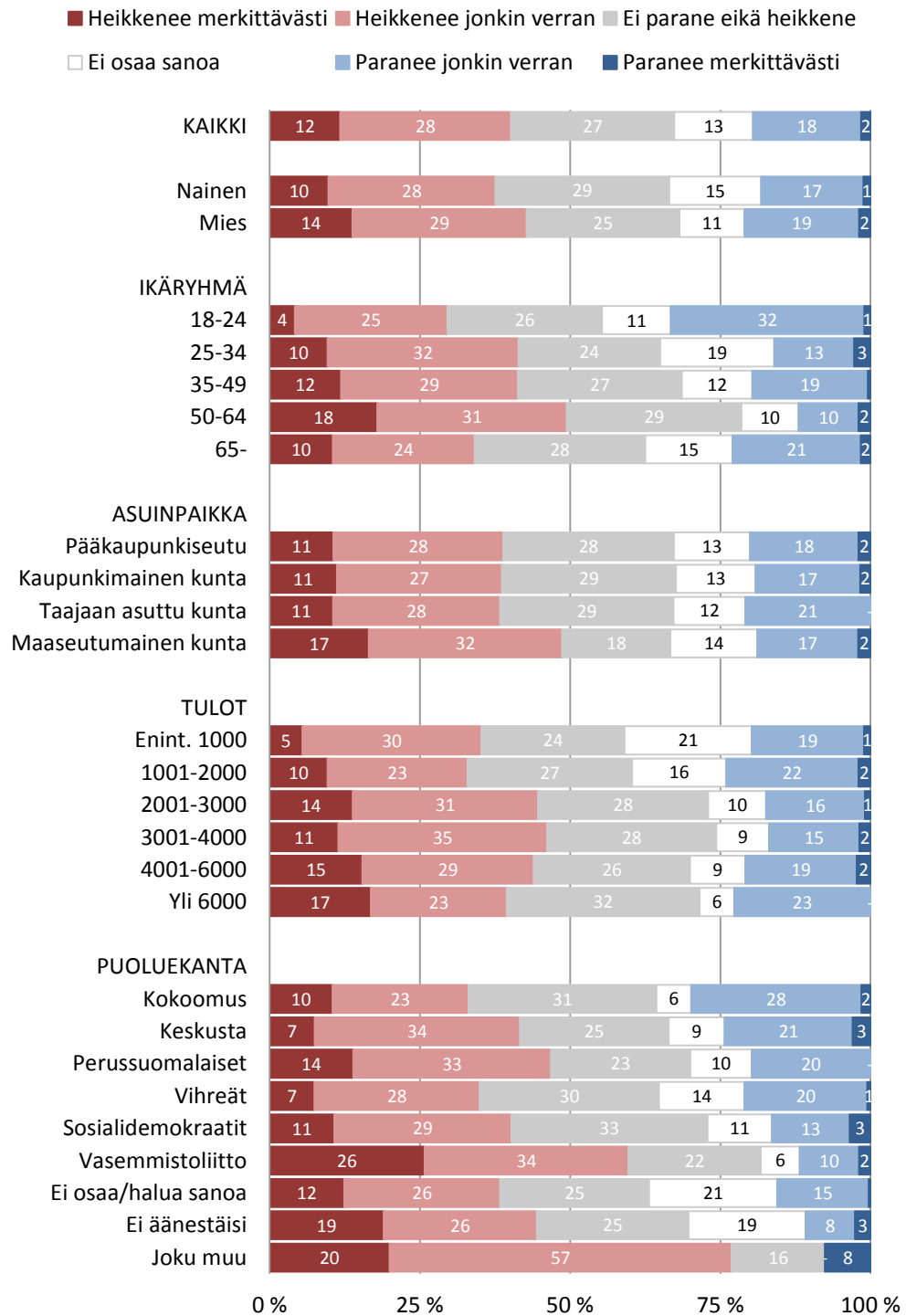
Jokaisen puolueen kannattajissa ennakoitaan enemmän demokratian heikentymistä kuin parantumista. Jopa kokoomuslaisista kolmannes uskoo demokratian heikentyvän, jos uudistus toteutetaan suunnitellusti. Vihreiden kannattajakunta on uudistuksen demokratiavaikutusten suhteen vähemmän kriittistä kuin perussuomalaisten.

Luottavaisimpia ovat nuoret: 18–24 -vuotiaista joka kolmas uskoo demokratian vahvistuvan, jos kohta pessimistejä on heissäkin melkein yhtä paljon.

Maaseutumaisten kuntien asukkaat ovat selvästi muita pessimistisempiä. Heistä lähes puolet uskoo demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien heikentyvän, jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti.

KAAVIO 3: Paranevatko vai heikkenevätkö seuraavat asiat nykyisestä, jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti?

Kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tulevaisuuteen demokratian keinoin



Työntekijöiden aseman muutos (kaavio 4.)

Neljäntenä haluttiin kuulla kansalaisten näkemys siitä, miten käy sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla työskenteleville.

Selvästi useampi uskoo sote-työläisten aseman pikemminkin heikkenevän (37 %) kuin paranevan (15 %). Melkein kolmannes aprikoi aseman pysyvän ennallaan. Naisista optimisteja on vain 11 prosenttia, miehistä jopa 20 prosenttia.

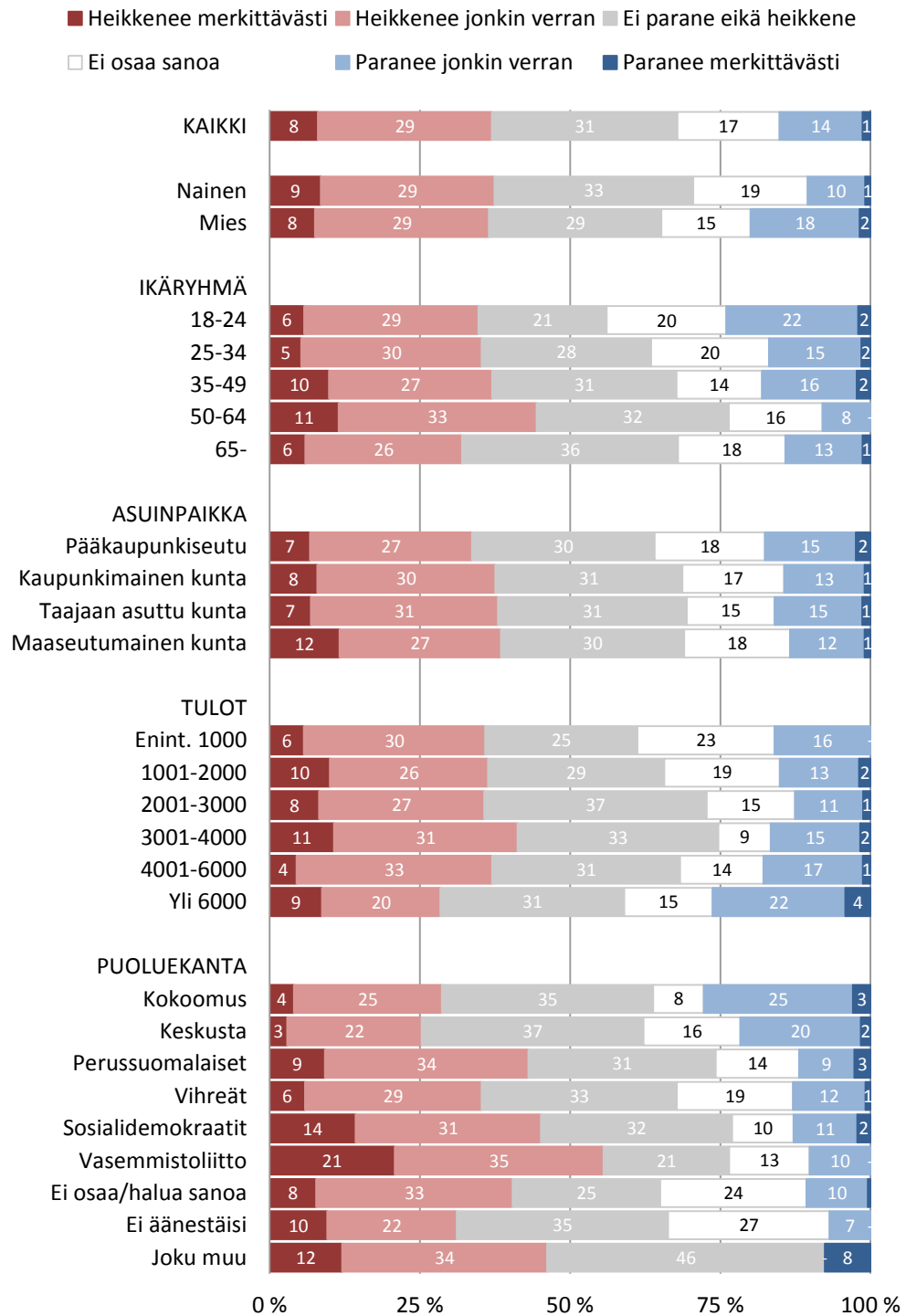
Kokoomuslaisista 28 prosenttia ja keskustalaisista 22 prosenttia uskoo alan työntekijöiden aseman paranevan, mutta näidenkin puolueiden kannattajissa on hieman enemmän niitä, joiden mukaan se on uudistuksen jälkeen entistä huonommassa jamassa.

Oppositipuolueiden sekä perussuomalaisten kannattajakunnissa vallitsee pessimismi hallituksen esityksen äärellä.

Kaikissa ryhmissä on keskimäärin lähes kolmannes niitä, jotka eivät usko tilanteen muuttuvan sen koommin paremmaksi kuin huonommaksi.

KAAVIO 4: Paranevatko vai heikkenevätkö seuraavat asiat nykyisestä, jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti?

Sosiaali- ja terveystalouden alalla työskentelevien asema



Onko valinnanvapaudesta hyötyä? (kaavio 5.)

Viides kysymys mittasi näkemystä siitä, hyödyttäisikö vapaus valita yksityinen palveluntuottaja julkisen sijaan vastaajaa henkilökohtaisesti.

Selvä enemmistö (60 %) arvelee hyötyvänsä vähintään jonkin verran. Yli kolmannes uskoo hyötyvänsä melko vähän tai tuskin lainkaan.

Vastausten jakaumassa on kaksi huippua: jonkin verran ja tuskin lainkaan hyötyvät. Mielenpiteet ovat polarisoituneet, ja valinnanvapauden lisääminen kohtaa ilmeisesti harkittua ja vakaumuksellista vastustusta.

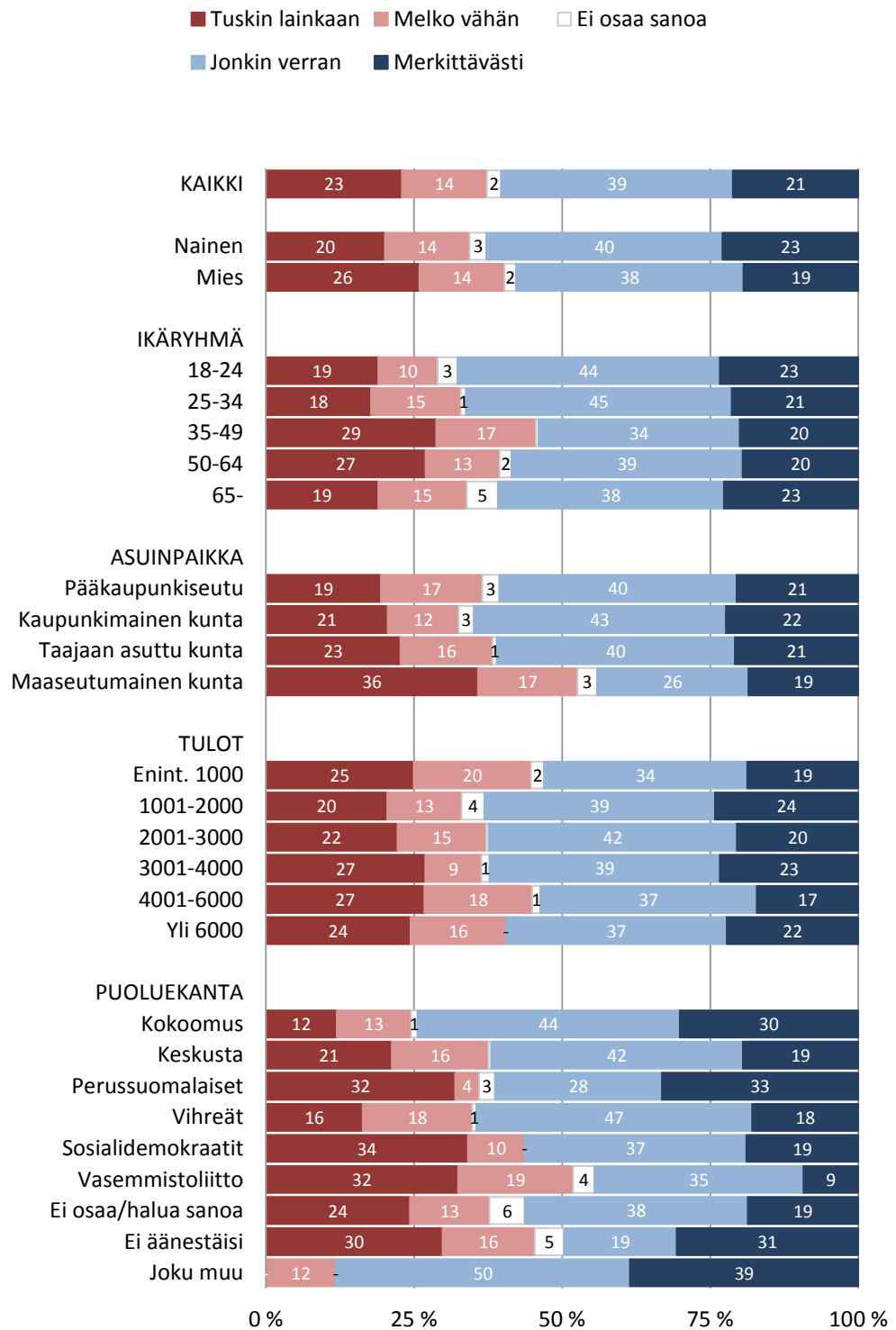
Melkein kaikkien puolueiden kannattajissa on enemmän hyötyjiä kuin epäilijöitä. Kokoomuslaiset ovat valinnanvapauden lisäämisestä innoissaan: heistä lähes kolme neljästä uskoo hyötyvänsä uudistuksesta. Vihreiden kannattajakunnassa ollaan myös hyvillään luvatussa valinnanvapaudesta.

Vasemmistoliitossa on skeptikoita hiukan enemmän kuin hyötyjiä. Sosialidemokraattien ja perussuomalaisten kannattajista noin kolmannes uskoo hyötyvänsä valinnanvapauden lisäämisestä tuskin lainkaan.

Maaseudulla asuvien enemmistö ei valinnanvapauden lisääntymisestä kostu. Jopa 36 prosenttia on sitä mieltä, ettei uudistus hyödytä heitä. Muualla maassa valinnanvapauden lisäämiseen suhtaudutaan selvästi suopeammin.

KAAVIO 5: Hyötyisittekö itse sote-uudistuksen tarjoamasta vapaudesta valita yksityinen palveluntuottaja julkisen sijaan?

Sanoisitteko että hyötyisitte...



Analyyysi: Kansalaiset eivät luota hallituksen uudistukseen

Uudistus vie epäoikeudenmukaiseen suuntaan

On myönteistä, että hallitus on ilmaissut sote-uudistuksen tavoitteet normatiivisesti. Keskeisimmät tavoitteet koskevat selkeästi oikeudenmukaisuutta. Kansalaisten antamaa arviota tavoitteiden täyttymisestä ei kuitenkaan voi tulkita muuten, kuin että heidän mielestään uudistus epäonnistuu niiden toteuttamisessa.

Jos sote-uudistus toteutetaan suunnitellusti, seuraa siitä kansalaisten arvion mukaan siirtymä paremminkin epäoikeudenmukaisempaan suuntaan: Yhdenvertaisuus ei toteudu, ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien katsotaan pudonneen hallituksen näkökentästä pois. Onko uudistus kaavoitettu vain keskiluokalle?

Uskoa riittää vain kokoomuksen kannattajissa. Keskustassa epäröidään, ja perussuomalaisten kannattajat ovat jo siirtyneet oppositioon.

Esitys on joko sellainen, jota kansalaiset eivät halua, tai sitten hallitus on epäonnistunut sen perustelemissa.

Suomen historian suurinta sosiaali- ja terveystaloudellista uudistusta viedään eteenpäin rapautuneen oikeutuksen varassa.

Uudistuksen normatiivinen oikeutus riippuu siitä, toteuttaako se pohjoismaisen hyvinvointivaltion taustalla olevaa oikeudenmukaisuusajattelua. Kansalaisten mielestä se ei sitä tee.

Poliittinen oikeutus riippuu siitä, haluavatko kansalaiset uudistusta. Suunnittelussa muodossaan se on keskustan, kokoomuksen ja perussuomalaisten muodostaman hallituksen hanke. Nyt näiden puolueiden omat kannattajat epäilevät uudistuksen onnistumista, raskaimmin perussuomalaisia vielä kannattavien hvennut joukko.

Johtopäätöksenä voi olla vain: sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen oikeutus on kriisissä.

Demokratia kaventuu

Hallitus pyrkii välttämään sote- ja maakuntauudistuksen kansanvaltaisuudelle aiheuttamien riskien toteutumista. Vaikka tähän torjuntatyöhön lupailaan myös keinoja, kansalaiset eivät luota niiden toimivan, vaan demokratian uskotaan päinvastoin kaventuvan. Näin ajattelevien osuus on erityisen suuri ja yksi tutkimuksen hätkähdyttävimmistä tuloksista.

Suomen alue- ja paikallishallinto edustaa hallitusmuodossa asetettua parlamentaarista demokratiaa, jonka lisäksi kunnille on säädetty autonominen asema suhteessa valtioon.

Kansalaiset näkevät, että hallituksen uudistus on viemässä sote-palvelut demokraattisen foorumin ulkopuolelle. Palveluita kehitetään jatkossa liiketaloudellisiin perusteisiin yksityisissä yritysissä tai julkisomisteisissa yhtiöissä.

Demokratia surkastuu markkinoille sopeutumisen olosuhteissa pahimmillaan hallinnoksi. Yhteiskunnan mahdollisuudet tavoitella sosiaali- ja terveystaloudellisia yleishyödyllisiä päämääriä supistuvat, jos taloudellinen kannattavuus nostetaan ainoaksi arvoksi.

Hallitus tavoittelee markkinaohjauksella myönteisiä vaikutuksia, kun ihmiset äänestävät jaloillaan. Monen mielessä lienee silti näkemys, ettei kuluttajavalinnan vaikutuksella voi korvata demokraattista vaikuttamista silloin, kun kyse on sosiaaliseen ja terveydelliseen hyvään tähtäävistä palveluista.

Vanhoina työntekijöinä epävarmemmille työmarkkinoille

Hallitus pehmentää kuntien ja osin valtion työntekijöiden siirtymää maakuntien työntekijöiksi linjaamalla, että työntekijät siirtyvät uusiin organisaatioihin vanhoihin ehdoin.⁴ Tämä ei ole riittänyt vakuuttamaan kansalaisia siitä, ettei työntekijöiden asema kaikesta huolimatta heikkenisi.

Linjaus nähdään mahdollisesti yhdessä hetkessä vaikuttavana kertaluontoisena toimenpiteenä, kun todellisten ongelmien odotetaan ilmaantuvan myöhemmin. Kansalaisilla näyttävät epäilevän, että 220 000 työntekijän siirtäminen kilpailuille sote-työmarkkinoille ei voi tapahtua ilman kärsimyksiä.

Työvoiman tarve myös julkisilla työnantajilla tulee riippuvaiseksi markkinatilanteesta, ja ainakin aluksi siirtymä käynee julkiselta sektorilta yksityiselle puolelle. Lopputulemana on luultavasti vaihtelevammat työmarkkinat sekä irtisanomisten ja päätöksenteon yleistyminen.

Uudesta toimintaympäristöstä johtuen kilpailupaine ulottunee työpaikkojen sisälle ja vaikuttaa työn eetokseen. Kenties kansalaisten myötätunto on julkisen talouden tehostamispaineet kokeneiden sote-työläisten puolella, kun ajatus yhden kuormitustekijän lisäämisestä heidän niskaansa tuntuu niin monesta epämiellyttävältä.

Valinnanvapaus maittaa

Valinnanvapaus kuluttajanvapauden tyyppisenä vapautena koetaan itselle hyödylliseksi, kun samassa yhteydessä ei joudu miettimään sen edellytyksiä tai seu-

⁴ Onko sote-lakiluonnoksissa perustuslakipulmia? Alivaltiosihteeri Tuomas Pöystin haastattelu, Sosiaali- ja terveysministeriö, http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/onko-sote-lakiluonnoksissa-perustuslakipulmia-.

rauksia. Monet ilmeisesti niitä kuitenkin miettivät, sillä asiaa mitanneiden vastausten kaksihuippuista jakaumaa on vaikea muuten selittää.

Mielipiteiden polarisoituminen ja valinnanvapauden lisäämisen vakaumuksellinen vastustaminen kertovat myös siitä, ettei sote-palveluiden valinnanvapaus ole kaikille sellainen pragmaattinen ja käytännöllinen kysymys, jollaisena hallitus sitä esityksessään pitää.

Monelle se on laajempi asia kuin vain kokemus kuluttajahyödyistä. Siihen liittyy näkemyksiä terveyden ja sosiaalisen hyvän luonteesta, toivotuista kokonaisu-
rauksista hoivaa tuottaville instituutioille ja ei-toivotuista julkisten varojen vir-
roista yksityisille yrityksille.

Tulosten perusteella voidaan väittää, että valinnanvapauden lisäämiseen suhtau-
dutaan penseästi myös sen vuoksi, ettei hyötyjen uskota jakautuvan tasan. Tai
sitten hallituksen aikeista huolimatta vaihtoehtojen ei uskota tulevan kaikkien
saataville. Maaseutumaisten kuntien väestön skeptisyyttä on vaikea muutoin
selittää.

Sote-uudistus tarvitsee uuden oikeutuksen

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on uudistettava. Kansalaisten mielestä hallituksen esittämä tapa ei kuitenkaan ole oikea. Voitaisiinko siitä saada sellainen?

Sote-uudistuksen oikeutus on palautettava ottamalla se uuteen valmisteluun. Sen suuntaa tulee muuttaa niin, että kansalaiset voivat pitää uudistusta oikeudenmukaisena ja luottaa siihen, että se jatkaa pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan normatiivisella perustalla. Kansalaisten ilmaisemien huolien tulisi olla nyt hallituksen valmistelutyön keskeisin ponnin.

Uudistuksen poliittinen oikeutus on pelastettava. Nyt vaikuttaa siltä, että kokoomuslaisia miellyttävää hanketta viedään eteenpäin keskustan maakunnissa nauttiman luottamuksen suojissa. Perussuomalaisilta ei ole muistettu kysyä, eikä enää uskalleta.

Oikeutuksen pelastamiseksi oppositio on tarjoutunut tulemaan mukaan uudistuksen valmisteluun. Hallitukselle avautuisi siinä mahdollisuus saada myös oppositiopuolueet jakamaan hankkeesta poliittista vastuuta.

Tätä vaihtoehtoa tukee se, että kaikki puolueet tunnustavat sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän reformin tarpeelliseksi. Onnistuessaan parlamentaarinen valmisteluprosessi tuottaisi suomalaiseen politiikkaan luottamusvarannon, joka voisi hyödyttää muiden hankalien ongelmien ratkaisemisessa.

Kysymys kansanvaltaisuuden heikkenemisestä tulisi olla hallitukselle pysäytysmerkki. Maakuntatasolle hahmoteltu demokratia ei näytä vakuuttaneen kansalaisia.

Ovatko luvatut uudet osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet mielletty sittenkin enemmän ylhäältä ohjatun hallinnon kuin alhaalta kumpuavan kansanvallan osiksi? Suoran demokratian välineet tulee liittää kiinteästi parlamentaarisiin elimiin, jolloin ne voivat vahvistaa toinen toisiaan.

Suorasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta sekä maakuntavaltuustosta tulee luoda yhtenäinen demokraattinen foorumi, jossa erilaiset vaikuttamisen tavat hyödyttävät toisiaan.

Sote-alalle tuleviin yrityksiin pyritään uudistuksessa vaikuttamaan lähinnä epäsuorasti asettamalla niiden toiminnalle kehykset. Demokraattisten vaikuttamismahdollisuuksien tulisi kuitenkin ulottua aidosti ja vaikuttavasti yritysten sisään.

Uudistus on ollut tämän suhteen tarpeettoman varovainen. Pitäisi harkita säädöksiä, mitä sote-markkinoille päästettävän yksityisen yrityksen tulisi tavoitella. Kahden ääripään, täysin julkisen ja täysin markkinaehtoisien sijaan sote-sektorin pohjaksi tulisi etsiä nyt välittäviä malleja. Tulisiko sote-markkinoille hyväksyttä-

vän yksityisen yrityksen yhtiöjärjestyksen sisältää voiton tuottamisen lisäksi yleishyödyllisiä tavoitteita? Osakeyhtiölaki mahdollistaa tämän.⁵

Uudistuksen oikeutusta kohentaisi myös prosessin muuttaminen avoimemmaksi. Kiistanalaisia ja kansalaisten mielipiteitä jakavia osia tulisi viedä eteenpäin maltillisesti, kokemuksia keräten ja varaten mahdollisuuksia ottaa tarvittaessa askeleita myös taaksepäin.

Tuntemattomaan suuntaan edettäessä on perusteltua liikkua vain sellaisella nopeudella, että muutosten haittavaikutuksiin pystytään reagoimaan. Tämä tutkimus puoltaa asiantuntijaorganisaatioiden piirissä peräänkuulutettua vaihteellisuutta.⁶

Keskustelua sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta sekä maakuntauudistuksesta tulee käydä nyt. Lakiehdotukset ovat parhaillaan lausuntokierroksella. Olisi suotavaa, että niitä tarkasteltaisiin mahdollisimman laajasti. Arvioiden tulisi kattaa myös uudistuksen oikeudenmukaisuusulottuvuudet sekä kysymykset siitä, onko hankkeella edellytyksiä täyttää kansakunnan sille asettamat periaatteet kansanvaltaisuudesta ja hyvän työelämän kunnioittamisesta.

⁵ Osakeyhtiölaki, 624/2006, 5 §, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060624>.

⁶ Majjaliisa Junnila, Timo Sinervo & Anna-Mari Aalto et al., Valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa – kriittiset askeleet toteuttamisessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Päätösten tueksi 2/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-637-7>.

Kirjoittaja

Markku Valtanen, TM, HuK, on Kalevi Sorsa -säätiön projektitutkija. Hän valmistelee sosiaalietiikan alaan kuuluvaa väitöskirjaa Manuel Castellsin verkostoyhteiskuntateoriasta.

Impulsseja-sarjassa ilmestynyt 2015–2016

SILTALA, Juha: 'Työnantajan alaisena ilman työsuhdetta. Uuden talouden keikka- ja silpputyö paluuna entiseen'. Syyskuu 2016. (31 s.)

PENNY, Kaisa: 'Tulonsiirroista tuotonjakoon, uudelleenjaosta ensijakoon'. Syyskuu 2016. (24 s.)

KUISMA, Markku: 'Mikä on totuus valtion yhtiöistä?' Toukokuu 2016. (11 s.)

BUSSEMER, Thymian, KRELL, Christian & MEYER, Henning: 'Sosialidemokraattiset arvot digitaalisessa yhteiskunnassa – Neljännen teollisen vallankumouksen haasteita'. Huhtikuu 2016. (20 s.)

LIIKANEN, Erkki, SORSA, Pertti & IIVARI, Ulpu: 'Kalevi Sorsa ja Suomen Pankki'. Maaliskuu 2016. (20 s.)

JOKINEN, Saana-Maria: 'Syyrialaispakolaiset taistelevat toimeentulosta Turkissa'. Helmikuu 2016. (12 s.)

'Sosialidemokratia vapausaatteena – Kirjoituskilpailun parhaat'. Helmikuu 2016. (32 s.)

KAIVO-OJA, Jari: 'Suomen innovaatiojärjestelmän kehitys ja tulevaisuus: Miten selvitään finanssikriisistä ja leikkauksista?' Joulukuu 2015. (32 s.)

HARJUNIEMI, Timo: 'Ordoliberalismi, euro ja eurokriisi – saksalainen talousperinne yhteisvaluutan ytimessä'. Marraskuu 2015. (15 s.)

KAJALA, Jussi: 'Innovatiiviset julkiset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajeesta?' Syyskuu 2015. (22 s.)

SINISALO, Samuli: 'Sosiaalidemokratia ja yrittäjyys'. Kesäkuu 2015. (21 s.)

KALELA, Jorma: 'Perustulo ja omaa elämistä koskeva itsemäärääminen'. Kesäkuu 2015. (20 s.)

BENGTSSON, Jesper: 'Anders Borg ja Ruotsin porvariallianssin politiikan työllisyysvaikutukset'. Huhtikuu 2015. (10 s.)

KUUSELA, Hanna & YLÖNEN, Matti: 'Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja'. Helmikuu 2015. (30 s.)

Kalevi Sorsa -säätiö on sosiaalidemokraattinen ajatushautomo, joka ylläpitää yhteiskunnallista, tasa-arvoa ja demokratiaa edistävää keskustelua.

www.sorsafoundation.fi