

2000-luvun sosiaalipolitiikan reformipotentiaali

MATTI HEIKKILÄ

Suurien yhteiskunnallisten reformien tai projektien aika on monien mielestä ohi – ehkä myös reformien tarve. Hyvinvointivaltion lähihistorian viimeiset merkittävät uudistukset käsitteen vaatimammassa yhteiskunnallisessa mielessä ajoittuivat 1970- ja 1980-luvulle. Talouslaman varjostamassa yhteiskunnallisessa tilanteessa 1990-luvulla sosiaalisektorin ainoa ekspansiivinen, edeltävien vuosikymmenien henkeen tehty uudistus oli lasten päivähoiton subjektiivisen oikeuden saattaminen voimaan koko laajuudessaan.

Tarkastelen seuraavassa, millainen mentaalinen käänne yhteiskuntapoliittisessa ajattelussamme on tapahtunut. Käytän jatkossa – kuten otsikossakin – hieman vaikeasti kääntyvää ilmaisua reformipotentiaali. Viittaan sillä olemassa olevaan haluun ja mahdollisuuksiin tehdä yhteiskunnallista uudistustyötä. Kenties parempi termi on kuitenkin ”reformipolitiikka” eli uudistusten politiikka.

Tarkastelen seuraavassa viittä toisiinsa kietoutuvaa kysymystä:

1. Millainen on yleinen mentaalinen ilmapiiri yhteiskunnassa; kollektiivinen optimismi ja usko mahdollisuuksiin tuottaa paremman elämän edellytyksiä yhteisin päätöksin?

2. Kuinka sosiaalipoliittisia uudistuksia kulloinkin perustellaan (luokkavastakohtaisuuksien lievittämisestä ja yhteiskunnallisesta amnestiasta aina keskiluokan suhteellisten tarpeiden tyydyttämiseen)?

3. Millä tavoin uudistuksia valmistellaan (hallitusohjelmat/poliittinen sitoutuminen, komitealaitos, parlamentaarinen valmistelu, asiantuntijavalmistelu eli selvitysmiesinstituutio, valmistelu virkatyönä)?

4. Kuinka uudistukset toimeenpannaan (lakeja säätämällä, vertikaalisesti ylhäältä alaspäin suuntautuneesti vai horisontaalisesti ideoiden ja innovaatioiden levittämisen kautta)?

5. Kuka tai mikä on uudistusten moottori tai dynamo – valtio, kunnat vai esimerkiksi kolmanneksi sektoriksi kutsuttu osa kansalaisyhteiskuntaa?

Lopuksi pyrin kehittämään hahmoa 2000-luvun ohjausfilosofiaksi, uudeksi tavaksi perustella keskusvallan sääntely hyvinvointipolitiikassa ja toteuttaa sitä.

Mentaalinen ilmapiiri

Kuten alussa totesin, 1970- ja 1980-luku olivat yhteiskunnallisen uudistuspolitiikan kulta-aikaa niin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuin yleisemminkin. Merkittävimmät uudistukset aina tähän päivään asti ulottuen tehtiin noina vuosikymmeninä. Esimerkeistä käyvät mm. työeläkejärjestelmän perusteet, kansanterveyslaki, päivähoitolaki, uusi lapsilainsäädäntö kokonaisuudessaan, sosiaalihuoltolaki ja sitä ennen valtion kustannusosuuden kasvattaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa sidottuna keskitettyyn suunnitteluun ja normintaan.

1990-luvun alun lama oli kuolinisku tietynlaiselle yhteiskunnalliselle uudistusilmapiirille. Laman mentaaliset vaikutukset ja ajattelutapojen muutoksen pysyvyys ovat merkittävämpiä kuin kenties saatoimme uskoa. Kysymys on odotusten muuttumisesta. Kysymys on käsitteparin edistykseellinen – vanhakantainen irrottamisesta tyystin aiemmasta merkityssisällöstään.

Vaikka Suomen kansantuote alkoi kasvaa lähes ennätysvauhtia vuodesta 1994 lähtien, tuskin kukaan itseään arvostava tai virastaan kiinni pitävä yhteiskunnallinen toimija uskaltaa esittää tulonsiirtoihin tai palveluihin merkittäviä lisäyksiä tai parannuksia. Jos aikakautta 1950–1980 luonnehti Suomessa Neuvostoliiton pelko tai ulko- ja tur-

vallisuuspoliittinen yliherkkyys, ovat 1990-luvulta lähtien olleet voimassa lähes ahdistunut taloudellinen sensitiivisyys ja pelko takaiskusta.

Jaakko Kiander on todennut, että meitä suomalaisia luonnehtii vahva puritaaninen kamreerimoraali, pelätään yli kaiken velkaantumista ja yli varojen elämistä. Mentaliteetti on aivan toinen monessa Keski-Euroopan maassa, vaikka kaikkia periaatteessa sitoo Euroopan rahaliiton EMU:n tiukka talouskuri.

Uudistusten perustelut

Yhteiskunnallisten uudistusten argumentaatio on luonnollisesti muuttunut yli ajan ja ns. historian pitkässä juoksussa.

Modernin sosiaalipoliitikan keskeinen perustelu myös Suomessa oli työväenkysymys ja luokkavastakohtaisuuksien kärjistymisen ehkäisy. Tämä linja oli pitkään hankala paikka esim. kommunistiselle työväenliikkeelle, koska juuri reformipoliitikalla vähennettiin suurien konfliktien todennäköisyyttä ja samalla legitimoitiin vallitsevaa demokraattista järjestelmää.

Nyt voi kysyä, onko tämä perustelu esiintynyt myöhemmin – esim. toisen maailmansodan jälkeen – Suomessa? Mielestäni voi väittää, että kyllä on, ainakin kaksi kertaa – kerran kevyemmin ja toisen kerran vakavammin äänenpainoin ilmaisuna. 1980-luvun syrjäytymiskeskustelussa mm. Antti Kariston esittämä analyysi pyrki osoittamaan, että syrjäytymisen erityinen pirullisuus on sen yksilöllisyydessä ja osin näkymättömyydessä. Syrjäytymiseltä puuttuu luokkaluonne, syrjäytymisen ei nykyaikana muodosta perustaa yhteiskunnalliselle tai poliittiselle mobilisaatiolle. Myöhemmin, 1990-luvun alun lamavuosista aina tähän päivään asti, on ollut aihetta keskustella alaluokan mahdollisuudesta tilanteessa, jossa työttömyys aluksi kiipesi lähelle 20:tä prosenttia ja juuttui sitten 10 prosentin tuntumaan muuttuen rakenteelliseksi. Luultavasti nytkin, kun työttömyys joissakin ikäkohorteissa tai alueilla (kunnissa) koskettaa likimain joka kolmatta ihmistä, päättäjät voivat elää rauhassa. Mitään havaittavaa näyttöä selkeän alaluokan muodostumisesta mitavassa määrin ei ole näkyvissä. Poliitikan, erityisesti talouspolitiikan legitimizeetti näyttää hyvin kestävän tilanteen, jossa 10–30 prosenttia ihmisistä on pääosin rakenteellisista syistä ajautunut ulos valtavirran elämästä.

Loistavaksi esimerkiksi yhteiskunnallisen reformin tarpeesta tänä päivänä sopii suunnitelma eläkeseinän avaamisesta kertakaikkisena ratkaisuna joukolle pitkäaikaistyöttömiä. Näin siitäkkin huolimatta, että motiivit saattavat vaihdella amnestiasta pyrkimykseen puhdistaa työttömyyslastoja ja sillä tavoin edistää hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista.

Osalla suurten ikäluokkien nk. pysyväistyöttömistä ennuste (ja motivaatio) työllistyä on oikeasti heikko. Tällöin olisi vakavasti harkittava jonkinasteista kertaluonteista eläkkeelle päästämistä työhistoriaan (ja työttömyyshistoriaan) liittyvin perustein.

Kysymys olisi eräänlaisen hyvityksen antamisesta niille ihmisille, jotka joutuivat suhteettomasti kärsimään 1990-luvun laman seurauksista. Tätä mahdollisuutta ovat Yhteiskuntapolitiikkalehdessä tarkastelleet Helka Hytti (YP 4/03) ja Matti Virtanen (YP 5/03). Olisi vain löydettävä oikeudenmukaiset ja kustannusten kannalta siedettävät eläkepäästösten kriteerit. Yksi mahdollisuus olisi soveltaa rinnan pitkäaikaistyöttömyyttä, mahdollisia terveysperusteita sekä riittävän pitkää työuraa ennen lamaa ja tuolloin alkanutta työttömyyttä.

Uudistusten valmistelu ennen ja nyt

1970- ja 1980-luvun kansanrintamahallitusten aikaan vahva ennalta määritelty poliittinen sitoutuminen hallituskaudella tehtäviin reformeihin oli verraten vähäistä ja satunnaista. Hallitusten elinikä oli myös lyhyehkö. Oleellinen valmistelun menetelmä tuona ajanjaksona oli komitealaitos. Vaikka siihen liittyy paljon byrokraattisia ja pölyttyneitä mielikuvia, on sillä lukuisia meriittejä. Tällaisia olivat valmistelun kollektiivisuus, joskus myös poliittinen edustavuus (myös opposition mukanaolo), systemaattisuus ja perusteellisuus. Parhaimmillaan komiteat olivat ainoalaatuinen menetelmä mobilisoida maan paras sisällön asiantuntemus, hallinto ja poliittiset päättäjät. Nykyisin tämä ketju on paloitetu osiinsa tavalla, johon myöhemmin palaan.

Klassisena esimerkkinä laajapohjaisesta parlamentaarisesta valmistelusta on tapana mainita sosiaalihuollon periaatekomitea vuosilta 1968–72. Toinen hyvä esimerkki oli Kauko Sipposen johtama ”Toimeentulo- ja ansiotasotoimikunta” (1975), joka mm. ehdotti jonkinasteista perus-

tulomallia Suomeen. Kenties keskeisin pulma tuolloin puolestaan oli valmistelun tavaton hitaus.

Nykyiselle valmistelutavalle ovat ominaisia 1) kriisitietoisuus ja poliittisen tuen hakeminen etukäteen, 2) reformien eksplisiittinen kirjaaminen hallitusohjelmiin (ja hallitusohjelmissa pysyminen sekä ohjelmien melko systemaattinen seuranta), 3) selvityshenkilöinstituutio eräänlaisena hyvin epädemokraattisena mutta kylläkin tulosta tuottavana ja nopeana menetelmänä, 4) poliittinen sitoutuminen reformiin valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa (esim. kansallinen terveysprojekti, sosiaalialan kehittämishanke ja kansallinen alkoholi-ohjelma), 5) reformin pukeminen erityisen ohjelman muotoon ja ohjelman sisällyttäminen hallituksen strategiasalkkuun ja 6) reformin implementointi ohjelmalla tätä varten rakennetulla poikkeusorganisaatiolla.

Tällainen malli on juuri nyt, Matti Vanhasen hallinnon kaudella, vallitseva ja on osoittautumassa tehokkaaksi. Vahvasti karrikoiden voisi sanoa, että jos aiempi virkamiestyö oli reagointia sisään tulevaan posttiin ja eräänlaista ylläpitotyötä, on uudelle mallille ominaista pyrkimys projektinomaisesti päästä konkreettisiin tuloksiin sidotussa ajassa. Haittapuoliksi saattavat muodostua ohjelmien yhtäaikainen moninaisuus ja toiminnan hektisyys.

Uudistusten toimeenpano

Sosiaalipoliittisten uudistusten toimeenpanossa vaihtoehtoja on periaatteessa kaksi: julkinen sektori ja markkinat. Julkisen puolella toimijoina ovat valtio ja kunnat. Silloinkin kun toteutus nähdään julkisena missiona, on vaihtoehtoja useita. Vanha malli, joka siis on jälleen osittain tulossa (ja jota pidän oikeana rakenteellisia muutoksia tavoiteltaessa), on vertikaalinen ja hierarkkinen: valtion keskushallinto valmistelea, eduskunta säätää lait ja toimeenpanoa valvotaan ylhäältä alas. Mallia arvostellaan usein autoritaariseksi ja epädialogiseksi. Toisaalta voidaan aiheellisesti kysyä, miksi valtiojohtoinen valmistelu demokratiassa olisi autoritaarista ja epädialogista. Keiden kanssa käytävän dialogin se tukahduttaa ja keitä se kohtelee autoritaarisesti, asiakkaita tai kansalaisia vai esimerkiksi työntekijöitä?

Toinen vaihtoehto tai edellistä täydentävä on malli, jonka Euroopan unioni on sosiaalipolitiikassaan omaksunut eli siis avoimen koordinaa-

tion menetelmä. Kansallisvaltion sisällä se tarkoittaa, että uudistukset, innovaatiot ja ideat leviävät ja juurtuvat parhaiten horisontaalisessa dialogissa eli konkreettisesti: kuntien kesken ja paikallisena leviämisenä.

Mielestäni koko 1990-luku ja 2000-luvun alku ovat edustaneet jälkimmäistä toimintatapaa valtion interventioiden typistytessä minimiinsä.

"Uusi ohjausfilosofia"

Tarve arvioida uudelleen ohjauksen keinoja juuri sosiaalihuollossa tulee mielestäni kahtaalta – palvelujen laadun ja palvelutarjonnan vaihtelun kasvusta 1990-luvun mittaan sekä 1990-luvun perusoikeusuudistuksesta. Voidaan sanoa, että sekä palvelujen laadun että sosiaalisten oikeuksien vaihtelu maan sisällä on niin merkittävää luokkaa, että jotakin asialle tulisi tehdä.

Toimin vuosina 2002–2003 kansallisena sosiaalialan selvityshenkilönä. Selvitystyössä kuullimme mm. kahta perusoikeusasiantuntijaa, eduskunnan oikeusasiamiestä Riitta-Leena Pauniota ja professori Kaarlo Tuoria. Kumpikin asettui sille kannalle, että nykyinen perustuslain 19. § ja erityisesti sen kolmas momentti edellyttävät oikeuksien toteutumisen tai turvaamisen tarkempaa sääntelyä sektorilainsäädännössä. Asiantuntijoiden mukaan nykyisen perustuslain ja sosiaalilainsäädännön välillä on selvä aukko.

Tapatumien lyhyt historia

Tilanteen ymmärtämiseksi on paikallaan tehdä lyhyt ekskursion lähistoriaan. Valtion rahoituksen ja keskitetyn ohjauksen välisen suhteen kehityksen lyhyttä historiaa sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan kuvata seuraavasti.

Vuoden 1993 valtionosuuuudistuksella valtion rahoitus irrotettiin ohjauksesta. Ohjaus rakentui sen jälkeen paikallisen päätöksenteon (kunnallisen demokratian), olemassa olevan lainsäädännön sekä eriasteisten informaatio-ohjausvälineiden (TATO, sektorikohtaiset laatusuositukset ja nk. benchmarking-ajattelu) varaan. Sosiaalihuollon lainsäädännössä vahvoja säännöksiin perustuvia oikeuksia palveluihin on lasten päivähoitossa ja vammaispalveluissa. Alko jonkinlainen laissez-faire-kausi.

1990-luvulla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus aleni 30–36 prosentin (22–23 mrd mk) tasosta 27 prosentin (16,5 mrd mk eli 2,8 mrd eu-

roa) tasolle. Alentuneiden valtionosuuksien arvioitiin 2000-luvun alussa kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon todellisista kustannuksista kaupunkikeskuksissa noin 12 prosenttia ja maaseudulla noin 42–47 prosenttia.

Jos valtionosuuksia halutaan suhteuttaa kuntien talouden kokonaisuuteen, voidaan todeta, että kuntien ulkoisista tuloista käyttötalouden kaikki valtionosuudet muodostavat nykyisin (2002) noin 15 prosenttia ja verotulot 60 prosenttia. Vuonna 2002 kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti oli 18,03. Vuodeksi 2003 tuloveroprosenttiaan nosti 93 kuntaa, joissa asuu 1,6 miljoonaa asukasta. Suomen Kuntaliiton mukaan kuntien menoista keskimäärin 48 prosenttia on sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenoja ja investointeja.

Ohjaus ilman rahaa

Vallitsevassa tilanteessa on käynyt selväksi, että sosiaalipalvelujen saatavuudessa ja henkilöstön mitoituksessa ilmennettyä jälkeenjääneisyyttä on vaikeata ellei mahdotonta supistaa pelkästään laatusuosituksia antamalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta vain vähäisesti lisäämällä. Osin seurauksena tästä on valtion talousarvioon viime vuosina syntynyt joukko korvamerkittyjä valtionavustuksia. Ne ovat osoitus siitä, että rahalla tapahtuvaa ohjausta eli lisärahoituksen tarkempaa suuntaamista halutaan.

Informaatio-ohjauksen uskottavuuskriisistä puhuu selvityshenkilö Aino-Inkeri Hansson raportissaan (STM 2002: 8). Hän toteaa, että vaikka ohjausjärjestelmän uskottavuutta on yritetty parantaa tehostamalla informaatiota, on tämän tyyppisen ohjauksen vaikuttavuutta ja tehokkuutta suhteessa palveluja tarvitsevien ja käyttävien asiakkaiden asemaan ollut vaikeata todentaa.

Nyttemmin on sovittu (TATO 2004–2007), että sektorikohtaisten laatusuositusten vaikuttavuutta tullaan arvioimaan systemaattisesti. Hallitus myös harkitsee miniminormien antamista sosiaalipalvelujen laadusta.

Sosiaalialan selvityshenkilöiden käsityksen mukaan oleellinen on kysymys siitä, kuinka saada nykyisessä ohjausrakenteessa aikaan toivottuja muutoksia kuntien sosiaalipalveluissa. Periaatteissa vaihtoehdot ja välineet ovat

- yleisen laskennallisen valtionosuuden merkittävä lisääminen (prosentin nosto),
- siihen liittyen tai siitä erikseen asiakkaiden oikeuksien vahvistaminen lailla eli palvelujen saa-

misen perusteiden nykyistä tarkempi määrittely ja

- eri tavoin korvamerkittyjen valtionavustusten (priorisoiva rahoitustuki) tie.

Valtion rahoituksen ongelma voidaan yksinkertaistaen ilmaista seuraavasti: Jos käytettävissä on suhteellisen rajattu lisäpanostus sosiaalihuollon käyttökustannusten valtionosuuteen, onko ylipäänsä mahdollista suunnata sitä valtakunnallisesti tärkeänä nähtyyn kehittämiskohteeseen (esim. vanhusten palvelujen lisäämiseen) nykyisellä valtionosuusrakenteella?

Selvityshenkilöiden käsityksen mukaan sosiaalihuollossa lisärahaa ei niinkään kaivata projektimuotoiseen kehittämistyöhön tai -hankkeisiin, vaan perustan paikkaamiseen eli itse perustoimintoihin. Näin ollen erilaisiin kehittämissuunnitelmiin suunnattu valtion rahoituspanos ei näyttäisi tuovan pysyvää parannusta sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön tilanteeseen.

Matti Vanhasen hallituksen valitsemassa strategiassa ajetaan kumpaakin raidetta pitkin. Hallituskauten budjettikehyksessä on sitouduttu korottamaan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten käyttökustannusten valtionosuutta kumulatiivisesti noin 400 miljoonalla eurolla. Samanlaisesti on käytössä ns. hankevaltionavustusten menetelmä, jossa lyhytkestoista rahoitusta suunnataan asetuksella määriteltyihin erityiskohteisiin.

”2000-luvun ohjausfilosofia”

Nykyajalle sopivan ohjauksen rakenteista ja taustafilosofiasta keskusteltiin sosiaalialan selvityshenkilötyön aikana (2002–2003) laajasti. Keskustelua käytiin myös kuntien viranhaltijoiden kanssa, järjestöjen edustajien kanssa sekä lopuksi sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton johdon kanssa.

Omaksi käsitykseksi muodostui se, että oleellisia elementtejä tulevaisuuden ohjausmallissa ovat

- 1) *riittävä perusrahoitus* palvelutuotantoon, mikä merkitsee nimenomaan valtion rahoitusosuuden kasvattamista,
- 2) asiakkaan (palvelu)oikeuksien eli lähinnä palvelujen saamisen perusteiden vahvistaminen ja selkeyttäminen eli *palvelujen saatavuuden turvaaminen* ja
- 3) vähimmäisstandardien säätäminen eli *palvelujen minimilaadun turvaaminen*.

Sosiaalipalvelujen laatu on pitkälti osaavan henkilöstön varassa. Palvelujen laatua, mitoitusta ja palveluprosessia koskevia säännöksiä on jossakin määrin olevassa lainsäädännössä. Sitä alemmaa

normistoa edustavat lähinnä laatusuositukset, jotka edustavat uusinta näkemystä tieto-ohjauksesta.

Palvelujen saamisen perusteiden määrittely pyrkii turvamaan palvelun saatavuutta nimenomaan apua tarvitsevan kansalaisen näkökulmasta. Se ei ota kantaa palvelun laatuun, vaan sen olemassaoloon ja saamisen ennustettavuuteen. Selvityshenkilöt katsovatkin, että saatavuuskriteereiden määrittely tulee aloittaa keskeisistä vanhushpalveluista ja laajentaa asteittain perhepalveluihin, päihdehuoltoon ja sosiaalityöhön. Valmistelutyö onkin käynnistynyt syksystä 2003 alkaen juuri tässä järjestyksessä.

Palvelujen laatuun sisältyy monia asioita. Laatu ovat odotus- ja käsittelyajat, palveluprosessi itsessään, henkilöstön osaaminen ja myös määrällinen mitoitus. Laatuja ohjaava normisto – niin säännökset kuin suosituksetkin – on nykyisellään riittämätön, mistä seuraa merkittävää laadun vaihtelua maan eri osissa. Sosiaalipalvelujen (laadun) valvonta valtion viranomaisten suunnasta on pitkälti jälkikäteisvalvontaa. Poikkeuksen muodostavat yksityiset palvelut, jotka edellyttävät lääninhallituksen etukäteishyväksyntää. Voidaan sanoa, että valvonta nykyisellään on vahvasti kanteluvetoista eli reagointia yksittäisten asiakkaiden tyytymättömyyden ilmauksiin. Varsinainen muutoksenhaku valittamalla rajautuu sosiaalihuollossa etuuksia ja palveluja koskeviin päätöksiin. Valvonnan problematiikassa korostuvat valvontaviranomaisten heikot valtuudet, resurssien riittämättömyys ja puitelainsäädännön väljyys. Asiaa on viimeksi kuvattu STM:n selvityshenkilöraportissa 2002: 8.

Oman käsitykseni mukaan sosiaalipalveluihin tulee luoda vähimmäisstandardit, jotka valtakunnallisesti ja siis myös poliittisesti määritellään. Tehtävä ei ole helppo. Vähimmäisstandardeilla tarkoitetaan nykyisiä laatusuosituksia selkeästi sitovampia, harvempia ja yksiselitteisempiä normeja, joiden noudattamista valtion valvontaviranomaiset seuraisivat. Vähimmäisstandardit muodostaisivat myös mittapuun, jota vasten palveluja käyttävät asiakkaat ja heidän omaisensa voisivat palveluja arvioida. Vähimmäisstandardit poikkeaisivat siis nykyisistä laatusuosituksista yksiselitteisyydessään, täsmällisyydessään ja tasossa. Minimi on tarkoitettu minimiksi, joka valtakunnallisesti kaikille turvataan. Sen jälkeen on kunnallisen demokratian asia määritellä tosiasiallinen palvelujen taso ja laatu.

Tällaista valmistelua koskeva maininta sisältyi Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan ja myös sitä seuranneisiin poliittisiin dokumentteihin.

Viimeisenä elementtinä ”uudessa ohjausfilosofiassa” on kysymys ohjauksen kohteesta ja välästä. Perinteisessä 1970- ja 1980-luvun normiohjauksessa normittamisen kohteena oli yleensä palvelu tai sitä tuottava toimintayksikkö (henkilöstön kva­lifikaation ja määrän normittaminen ym.). Ohjauksen osoite oli kunta. Uudessa filosofiassa peruspyrkimys onkin kansalaisen tai palveluja tarvitsevan asiakkaan oikeuksien vahvistaminen. Juuri tätä lähestymistapaa edustavat pyrkimykset määritellä keskeisten palvelujen saamisen perusteita. Näkökulman vaihtuminen on kaikessa huomaamattomuudessaankin radikaali.