

Vastuullinen ja valitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta

LIISA HÄIKIÖ & LINA VAN AERSCHOT & ANNELI ANTTONEN

Ikääntyminen on tällä hetkellä yksi polttavimmista yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan kysymyksistä ja siksi olennainen osa kansallista poliittista keskustelua ja päätöksentekoa. Hallitusohjelmat samoin kuin sosiaali- ja terveysministeriön suositukset ja strategiat sisältävät näkemyksiä tavoiteltavasta vanhojen ihmisten hoivapolitiikasta sekä niistä keinoista, joilla ikääntyvän väestön hoivan tarpeisiin voidaan vastata. Tulevaisuuden hoivapolitiikassa kysymys on siitä, miten ikääntyneiden hoiva voidaan järjestää yhtäältä eettisesti hyväksyttävällä ja toisaalta yhteiskuntataloudellisesti kestäväällä tavalla.

Käytännön sosiaalipoliittiset ratkaisut hoivaan vaihtelevat eri aikakausina. Anneli Anttonen (2009) esittää suomalaisen hoivapolitiikan kehityksen kolmivaiheisena. Hänen mukaansa ensimmäinen vaihe ajoittui 1960- ja 1970-luvuille, jolloin hoivan tarpeista tuli poliittisten ja lainsäädännöllisten ratkaisujen perustelua. Esimerkiksi vuonna 1966 voimaan tulleen kunnallista kodinhoitoapua koskevan lain tavoite oli saattaa kotipalvelut kaikkien hoivaa tarvitsevien ulottuville. Seuraavassa vaiheessa, etenkin 1980-luvulla, julkinen vastuu koskien palvelujen järjestämistä ja rahoittamista laajeni ja ideaali universaaleista sosiaalisista oikeuksista alettiin liittää myös hoivaan ja sosiaaliin tarpeisiin laajemminkin. Kuntien merkitys hoivapalvelujen tuottajina ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen takaajana korostui. Hoivapolitiikan nykyistä eli kolmatta vaihetta Anttonen kuvaa julkisesti ja yksityisesti tuotetun hoivan uudenaikaisena yhteensovittamisena. Tätä vaihetta luonnehtii markkinaperiaatteiden vahvistuminen hoivapalvelujen tuottamisen tavoissa, palvelusetelien käyttöönotto sekä

eri tavoin yksityisesti tai yhteisöllisesti tuotettujen palveluiden ja hoivan yhdistäminen julkiseen palvelutuotantoon. Julkisia hoivapalveluita on aina 1980-luvulta alkaen täydennetty tai korvattu yksilöille ja perheille maksettavilla rahaetuksilla kuten omaishoidon tuella, mutta 2000-luvulla läheisten ja omaisten rooli näyttäisi entisestään korostuvan.

Hoivapolitiikan kehityskertomus on tarina sekä hoivan politisoitumisesta että yhteiskunnallistumisesta. Hoiva on tunnistettu ja tunnustettu poliittisena kysymyksenä (Daly & Lewis 1998), johon haetaan ratkaisuja yhteiskuntapolitiikan keinoin (Anttonen 2009; Kröger 2009). Hoivapolitiikan kehittyminen on noudattanut jokseenkin samaa logiikkaa kuin hyvinvointivaltion laajentuminen ja laajentumisen jälkeinen muutosvaihe (Julkunen 2001). Pohjoismaisissa hyvinvointivaltion laajenemisvaihe sisälsi kattavan, kaikille kansalaisille tarkoitetun ja julkisen vallan voimakkaasti subventoiman palveluverkoston luomisen (Anttonen 2002; Kautto & al. 1999; Kuhnle 2000). Laajentumisvaiheen jälkeinen muutos, jota suomalainenkin yhteiskunta parhaillaan käy läpi, saattaa merkitä hyvinkin syvällistä vanhushoivapolitiikan periaatteiden ja toimintaympäristön muutosta.

Periaatteiden ja käytäntöjen muutos näkyy tavassa ymmärtää kansalaisuus. Anneli Anttonen ja Liisa Häikiö (2011) ovat osoittaneet, että 2000-luvun vanhushoivapolitiikkaa koskevissa poliittisissa asiakirjoissa idea aktiivisesta kansalaisuudesta korostuu. Asiakirjoja ja omaishoivaajien haastatteluja koskeva analyysi kertoo, että asiantuntijat ja poliitikot pitävät ikäihmisiä vastuullisina ja tietoisia valintoja tekevinä kansalaisi-

na, joilla on tukenaan vahvat sosiaaliset verkostot ja käytössään paitsi taloudellista myös kulttuurista pääomaa toimia monimutkaistuvassa palvelumaailmassa kuluttajina ja palvelujen tuottajina eli omaishoivajina. Omaishoivajat puolestaan tulkitsevat sosiaalisen kansalaisuuden idean mukaisesti, että heillä on oikeus etuuksiin ja palveluksiin ja että kunta on ensisijaisesti vastuussa myös omaishoitajien jaksamisesta. Hehän ovat suostuneet palvelemaan yhteiskuntaa usein kennon ympäri ja hyvin pienellä ”palkalla”. Kansalaisten ja päättäjien näkemykset ovat näin etäällä toisistaan.

Tässä artikkelissa arvioimme suomalaisen vanhushoivapolitiikan tulkintoja kansalaisuudesta tarkastelemalla yksilöiden ja julkisen vallan oikeuksia ja velvollisuuksia hoivavastuun jakautumisessa. Kysymme, miten vanhushoivapolitiikan asiakirjoissa määritellään julkisen vallan ja ikääntyneiden kansalaisten oikeuksia ja vastuita sekä näiden toimijoiden tehtäviä. Vanhushoivapolitiikka kohdistuu ikääntyneisiin hoivaa ja apua tarvitseviin sekä hoivaa ikääntyville järjestäviin tai antaviin kansalaisiin.

Aluksi keskustelemme siitä, miten tulkinnat kansalaisuuden ideasta vaikuttavat yhteiskuntapolitiikan muotoutumiseen ja miten ne muokkautuvat osana yhteiskuntapolitiikkaa. Jokainen aika tuottaa omanalaisensa tulkinnat kansalaisuudesta, vaikkakin tulkintoja on tavallisesti useita ja ne kilpailevat keskenään. Artikkelin empiirinen osuus perustuu asiakirja-aineistolle ja sen diskursiiviselle analyysille. Lopuksi keskustelemme vanhushoivan eettisistä ja sosiaalipoliittisista periaatteista, jotka jäävät asiakirjoissa yksilöllisiä tarpeita ja mahdollistavia rakenteita korostavan puhutavan varjoon. Kansalaisuus tarjoaa kriittisen näkökulman vanhushoivapolitiikan periaatteiden ja toimintaympäristön muutoksen sekä niiden seurausten tarkastelemiseen ja ymmärtämiseen.

Kansalaisuuden tulkintatavat

Kansalaisuus liittyy hoivapolitiikkaan kahdella tavalla. Ensinnäkin kansalaiset ovat keskeisiä toimijoita hoivan politisoimisessa ja yhteiskuntapolitiittisten käytäntöjen luomisessa (Lister 2000). Toiseksi hoivapolitiikka ja sen toteuttamisen käytännöt määrittelevät kansalaisuutta ja kansalaisten mahdollisuutta toimia kansalaisina (Lister

& al. 2007). Vanhushoivapolitiikan ja kansalaisuuden suhde on siten vastavuoroinen. Kansalaisuustulkinnat ohjaavat ja normittavat laajemminkin yhteiskuntapolitiikan tekemistä ja sisältöä. Poliittisten asiakirjojen kansalaisuuskäsitteet puolestaan muokkautuvat ja muuttuvat osana yhteiskuntapolitiikkaa ja sosiaalipoliittisia käytäntöjä.

Hyvinvointivaltion toimintaperiaatteet ja instituutit ilmentävät vallitsevaa ja yleisesti hyväksyttyä tapaa tulkita kansalaisuutta. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat omaksuneet sosiaalisen kansalaisuuden idean ja kehittäneet sosiaalipoliittisia käytäntöjä tämän periaatteen mukaisesti (Kokkonen 2004). Ajatusta sosiaalisesta kansalaisuudesta on ruokkinut ennen muuta T.H. Marshallin toisen maailmansodan jälkimainingeissa muotoilema kansalaisuusteoria, joka esittää, että kansalaisten oikeuksien laajentuminen yksilöllisistä ja poliittisista sosiaaliin oikeuksiin vähentää eriarvoisuutta ja lisää yksilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Pohjoismaissa tätä ajattelutapaa ovat kehittäneet edelleen esimerkiksi Helga Maria Hernes (1987) ja Walter Korpi (1989). Pohjoismaissa kansalaisuus onkin perustunut ajatukseen laajoista kaikille kansalaisille kuuluvista sosiaalisista oikeuksista enemmän kuin missään muualla maailmassa. Sosiaali- ja laajemmin yhteiskuntapolitiikka on ollut keino turvata kansalaisten sosiaalisia oikeuksia sekä tasata erilaisten yksilöiden ja ryhmien välistä eriarvoisuutta. Tasa-arvoon ja solidaarisuuteen perustuva tulkinta kansalaisuudesta korostaa yksilölle kuuluvia oikeuksia (Eriksen & Weigård 2000, 15–16). Sosiaaliset oikeudet takaavat kansalaisille vähimmäistoimeentuloturvan ja tarpeen mukaisen hoivan ja hoidon. Suomessa perustuslaki määrittelee sen, että vastuu sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta on julkisella vallalla (Perustuslaki 1999/731 § 19; Sutela 2001).

Pohjoismaissa hyvinvointivaltion keskeinen toimintaperiaate on ollut universalismi, johon kuuluu laaja tulkinta kansalaisten sosiaalisista oikeuksista. Universalismiin sisältyy kaikille kansalaisille tuloista, asuinpaikasta tai sukupuolesta riippumatta tarjotut sosiaalipoliittiset etuudet. Tavoitteena on kansalaisten tasa-arvo sekä hyvän elämän ja sen tavoittelemisen mahdollistaminen kaikille ihmisille (Anttonen & Sipilä 2010; Lister 2009; Ellingsaeter & Leira 2006). Näiden tavoitteiden toteutumiseen liittyvät vahvasti julkis-

palvelut. Kattavat julkisesti rahoitetut ja tuotetut palvelut on tarkoitettu kaikille, myös hyvä-tuloisille kansalaisille, ja niiden tehtävä on taata kaikissa elämänkulun vaiheissa perustavien tarpeiden tyydyttäminen. Universalismi on edelleen kansalaisten keskuudessa laajasti hyväksyty ja tuettu sosiaalipoliittinen periaate. Sosiaalinen kansalaisuus ja sitä ylläpitävät ja tuottavat käytännöt ovat juurtuneet syvästi kulttuurisiin ja sosiaaliin ajatustapoihin sekä sosiaalipoliittisiin käytäntöihin.

Universalismille perustuvat hyvinvointivaltiolliiset käytännöt ja ajattelutavat ovat kuitenkin korvautumassa uusilla käytännöillä ja periaatteilla. Etenkin markkinoistuminen ja (liike)taloudellisen ajattelun korostaminen haastavat universalismiin läheisesti liitetyt hierarkkiset julkisen hallinnon määräysuhteet ja niihin perustuvat ohjausmekanismit. Markkinaratkaisujen rinnalla myös verkostomaisista toimintaperiaatteista on tullut tavoiteltavia sosiaalipoliitiikan keinoja (Bode 2006; Häikiö 2010).

Kunnat ovat vapaaehtoisesti ja osin valtion ohjauksessa parhaillaan määrittelemässä julkis palveluiden idean radikaalisti uudella tavalla. Monet kunnat ovat erottaneet palvelujen tuottamisen niiden tilaamisesta ja samalla poliittisesta ohjauksesta sekä omaksuneet erilaisia kilpailuttamiskäytäntöjä palveluiden järjestämiseksi ja rahoitus pohjan laajentamiseksi. Voimme puhua hoidon markkinoistumisesta, sillä niin ”aidosti” yksityiset palvelut (omalla rahalla ostettavat) kuin verovaroin subventoitu yksityinen palveluntuotanto ovat lisääntyneet julkisen palvelutuotannon kustannuksella. Samanaikaisesti tapahtunut hoidon informalisoituminen on merkinnyt omaisten hoivavastuun lisääntymistä (Anttonen & al. 2009; Szebehely 2005). Muutokset ovat hyvin samansuuntaisia muissa Pohjoismaissa (vrt. Rostgaard 2004; Szebehely 2005; Vabø 2006).

Sosiaalipoliitiikan suunnanmuutos on monen tekijän summa (vrt. Julkunen 2001), tutkimuskirjallisuudessa selityksiä muutokselle on haettu esimerkiksi globalisaatiosta, julkistalouden kriisistä, keskiluokan voiman kasvusta tai uusliberaalista käänteestä. Tässä artikkelissa emme etsi selityksiä muutokselle. Kysymme, millä tavoin sosiaalipoliitiikan suunnanmuutos ilmenee vanhushoivapolitiikan tavoissa tulkita kansalaisten asemaa ja millaiseksi yksilöiden ja yhteiskunnan välinen suhde näyttäisi muodostuvan suunnanmuutoksen myötä. Kansalaisuusnäkökulma

mahdollistaa muutoksen ja sen vaikutusten arvioimisen samanaikaisesti yksittäisten ikääntyneiden, heidän lähiyhteisöjensä ja sosiaalipoliitiikan toteuttamisen kannalta tuoden esiin vastuiden, oikeuksien ja tehtävien luonteen ja merkityksen.

Voimme olettaa, että uudet ja jo osin vakiintuneet käytännöt, kuten tilaaja-tuottaja-malli, palvelusetelit ja yhteisölliset palveluiden tuotantotavat, muuttavat toimijoiden, etenkin kansalaisten ja valtion, välisiä suhteita sekä eri toimijoiden oikeuksia ja vastuita. Suomessa tällainen ajattelutapojen ja käytäntöjen muutos ei ole vielä kansalaisten keskuudessa hallitseva tapa ajatella ja arvottaa sosiaalipoliittikkaa (vrt. Kallio 2010). Kansalaiset antavat edelleen vahvan tuen universalismille ja julkis palveluille (Forma & al. 2007). Poliittinen ja taloudellinen eliitti sen sijaan vaativat muutoksia, jotka tähtäävät taloudelliseen tehokkuuteen. Niiden sanotaan olevan edellytyksiä Suomen pärjäämiselle globaalissa taloudessa ja kilpailussa (Julkunen 2001; Kantola 2002).

Uusien käytäntöjen ja uudenlaisen hyvinvointipoliitiikan myötä vakiintuneet tulkinnot kansalaisuudesta ja sosiaalisista oikeuksista muuttuvat. Bjørn Hvinden ja Håkan Johanson (2007) ovat esittäneet, että Pohjoismaissa edellä esitettyihin yhteiskunnallisiin ja yhteiskuntapoliittisiin muutoksiin liittyvässä uudessa kansalaisuuskeskustelussa esiin nousevat erityisesti yhteiskunnan ja yksilöiden välinen vastuu, kansalaisten osallistuminen ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen uudelleen määrittely. Jälkimmäiseen liittyy se, että kansalaisten asemaa yhteiskunnassa ja sosiaaliturvassa alkavat ohjata menettelylliset eli proseduaaliset oikeudet. Toomas Kotkaksen (2009) mukaan menettelylliset oikeudet liittyvät etuuksien hakemiseen ja siihen tapaan, jolla myönnetty etuudet toteutetaan. Tällaiset oikeudet ovat vahvistuneet sosiaalioikeuden alalla. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslaki korostaa asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman ansa käsittelyyn (Sutela 2001).

Menettelylliset oikeudet pyrkivät edistämään sosiaalisten oikeuksien toteutumista (Kotkas 2009). Ne eivät kuitenkaan itsessään tarjoa subjektiivista oikeutta tiettyyn etuuteen tai palveluun. Sen sijaan ne vahvistavat yksilöiden itsemääräämisoikeutta, autonomiaa ja tiedonsaanti-mahdollisuuksia. Tavoitteena on aktivoida kansalaisia huolehtimaan ja vastaamaan omasta hyvinvoinnistaan myös julkisten palveluiden osalta. Universaali, sosiaalisten oikeuksien varaan ra-

kentunut kansalaisuuskäsitys tekee näin tilaa yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia korostavalle tavalle tulkita kansalaisuutta (Aberbach & Christensen 2005; Hvinden & Johanson 2007).

Tällainen aktiivisen kansalaisen malli muodostuu osallistumisesta, valinnoista ja vastuusta (Newman & Tonkens 2011). Sen taustavoimat ovat monenlaiset. Kansalaisliikkeet ovat vaatineet suoria vaikuttamismahdollisuuksia päätöksentekoon sekä oikeutta valita ja osallistua palvelujen tuottamiseen. Niin kansallinen kuin eurooppalainen poliittinen ja hallinnollinen eliitti on puolestaan nähnyt aktiivisen (vastuullisen) kansalaisuuden keinona korjata julkistalouden ongelmia (Kantola 2003) ja integroida heikossa asemassa olevia kansalaisia yhteiskuntaan (Ketscher 2007). Aktiivista kansalaisuutta ovat näin vaatineet hyvin erilaiset intressiryhmät. Ei siis ole ihme, että kyseinen tulkintatapa on saavuttanut vahvan aseman ja että myös julkinen valta edellyttää nyt kansalaisilta aktiivisuutta ja vastuullisuutta.

Vanhushoivapolitiikan kansalaisuustulkinnat

Tulkinnat kansalaisuudesta, kansalaisten oikeuksista, velvollisuuksista ja toimintamahdollisuuksista rakentuvat yhteiskunnallisissa käytännöissä esimerkiksi tavoissa, joilla politiikka-asiakirjat määrittelevät ja ohjaavat vanhushoivapolitiikkaa ja sen toteuttamista. Kysymme, millaisia merkityksiä ikääntyneiden kansalaisuus saa vanhushoivapolitiikassa, kun tarkastelemme ikääntyneiden kansalaisten suhdetta julkiseen valtaan ja erityisesti tätä suhdetta ilmentäviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Miten valtakunnalliset, vanhusten palveluja ja hoivaa käsittelevät poliittiset ohjelmat ja asiakirjat ymmärtävät yhtäältä yksilöiden ja toisaalta julkisen vallan oikeudet ja vastuut? Pohdimme myös, millaisia sosiaalipoliittisia ratkaisuja kansalaisuustulkinnat pohjustavat. Aineisto koostuu kahdeksasta kansallisen hoivapolitiikan kehittämisen kannalta keskeisestä politiikka-asiakirjasta vuosilta 2001–2009. Tarkastelussa ovat Matti Vanhasen hallitusten ohjelmat sekä kuusi erilaista sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisua tai opasta, jotka käsittelevät ikäihmisten hoivaa ja palveluja ja antavat linjauksia ja suosituksia niiden järjestämiseksi kunnissa.

Aineiston analyysi eteni seuraavalla tavalla. Luimme ensin asiakirjat yksityiskohtaisesti. Tä-

män jälkeen valikoimme tarkemman analyysin kohteeksi kohdat, jotka käsittelevät ikääntyneitä ja heidän toimintaansa muissa kuin laitoshoidossa koskevissa yhteyksissä. Laitoshoidon rajasimme pois, sillä asiakirjat kokonaisuudessaan korostivat kotona asumisen tärkeyttä. Kotona asuminen ja siellä tapahtuva hoiva ovat erittäin vahvoja normeja tämänhetkessä vanhushoivapolitiikassa (Anttonen & al. 2009; Kalliomaa-Puha 2007). Luokittelimme aineisto-otteet osallistumisen, valinnan ja vastuun teemoihin (vrt. Anttonen & Häikiö 2011), koska nämä teemat kuvavat uuden vanhushoivapolitiikan ja kansalaisten sekä julkisen vallan välisen suhteen muutoksia. Valinta ja vastuu osoittautuivat osallistumista tärkeämmiksi kansalaisuuden ulottuvuuksiksi.

Tulkitsimme luokiteltua aineistoa väljästi diskurssianalyysin kehyksessä. Poliitiikka-asiakirjat ovat tärkeitä sosiaalisen todellisuuden tuotteita ja tuottajia (ks. sosiaalisesti tuotetusta todellisuudesta Foucault 1989, 25, 117). Diskurssilla tarkoitamme tietystä ajasta ja paikasta muodostuneita yhdenmukaisia merkityskokonaisuuksia, jotka tarkastelevat todellisuutta tietystä näkökulmasta. Merkityskokonaisuudet sisältävät useita erilaisia mutta keskenään vuorovaikutuksessa olevia toimija-asemia, kuten ikääntyneen ja palvelujen tuottajan toimija-asetat (ks. Häikiö 2005). Tässä prosessissa syntyvät institutionaaliset rakenteet määrittelevät yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta ja luonnetta. Keskityimme analyysissa asiakirjojen kansalaisuustulkintoja kuvaaviin, erityisesti vastuun ja valinnan teemojen yhteydessä muodostuviin merkitysrakenteisiin. Kiinnitimme huomiota myös siihen, miten asiakirjat määrittelevät ikääntyneitä ja heidän toimintaansa sekä julkisen vallan tehtäviä. Tarkastelemme asiakirjojen käsityksiä ikääntyneistä kansalaisista, heidän oikeuksistaan ja vastuistaan, yhteiskunnan vastuista sekä tavoiteltavasta vanhushoivapolitiikasta.

Uusi tulkinta kansalaisuudesta

Aluksi on syytä muodostaa yleiskuva vanhushoivapolitiikkaa käsittelevien asiakirjojen kansalaisuuden tulkintatavoista. Kansalaisuuden tarkastelun kannalta on merkittävää, että vanhusten hoivaa ja hoitoa ohjaavat asiakirjat käyttävät julkilausuttuna lähtökohtana ja sosiaaliturvan kehittämisen perusteluna perustuslakia ja sii-

nä määriteltyjä perus- ja ihmisoikeuksia. Kuntien vanhustyötä ohjaavat hoitoa ja palveluja koskevat laatusuosituksat viittaavat suoraan perustuslakiin:

Suomen perustuslaissa on säännökset perus- ja ihmisoikeuksista. Julkisen vallan on turvattava näiden oikeuksien toteutuminen. Tämä luo pohjan myös ikääntyneiden hoidon ja palvelun toteuttamiselle ja kehittämiselle. (Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus 2001.)

Suomen perustuslain (25 §) mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näistä oikeuksista ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen sisältöön vaikuttavat erityisesti oikeudet yhdenvertaisuuteen (6 §) ja sosiaaliturvaan (19 §), kuten välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. (Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008.)

Viittaukset perustuslakiin määrittelevät ikääntyneiden ja yhteiskunnan välisen suhteen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioajatteluun ja sen käytäntöihin liittyvän universaalien sosiaalipolitiikan hengessä (Anttonen & Sipilä 2010). Sosiaaliset oikeudet muodostuvat erityisesti materiaalisista hyvinvointioikeuksista. Yksittäiset kansalaiset ovat oikeutettuja hoivaan ja toimeentuloturvaan *hyvinvointitarpeidensa* mukaan.

Yksilöiden ja yhteiskunnan välinen suhde perustuu yksilöllisten sosiaalisten oikeuksien ja julkisen vastuun varaan siten, että sosiaalisten oikeuksien toteutumisen katsotaan edellyttävän laajaa julkista vastuuta. Julkisen vallan, valtion ja kuntien, tehtävänä sekä yhteiskuntapolitiikan julkilausuttuna lähtökohtana on turvata oikeuksien toteutuminen ja huolehtia kansalaisten perustarpeista. Perustuslain mukaan julkisella vallalla on vastuu sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Kansalaiset, jotka eivät itse kykene hankkimaan tarvittavaa turvaa, ovat oikeutettuja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vanhushoivapolitiikan asiakirjoissa vastuu ikääntyneen hyvinvoinnista on myös hänen lähiverkostollaan:

Ensisijaisesti ikäihmiset vastaavat itse ja lähiverkostonsa avulla omasta hyvinvoinnistaan (Ikäihmisten hoitoa ja palveluita koskeva laatusuositus 2001).

Asiakirjoissa tulkinnaat ikääntyneiden omasta ja heidän läheistensä vastuusta ja velvollisuuksista laajentuvat 2000-luvun kuluessa. Perustuslaki ja sen velvoittavuus ei syrjäydy, mutta vanhushoivapolitiikan kansalaisuustulkinta laajenee siten, ikääntyneen oma vastuu ja aktiivisuus muodostuvat keskeiseksi asiakirjojen tekstiä jäsentäväk-

si näkökulmaksi. Ikääntyneiden asema määritetty aktiivisen kansalaisuuden idean mukaisesti (Anttonen & Häikiö 2011).

Esimerkiksi vuoden 2008 ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa viitataan perustuslakia laajemmin yleisiin ihmisarvoisen elämän turvaaviin eettisiin periaatteisiin. Nämä periaatteet korostavat oikeudenmukaisuutta, osallisuutta ja turvallisuutta, mutta myös ikääntyneiden henkilökohtaisia ”oikeuksia”, kuten itsemääräämisoikeutta, voimavaralähtöisyyttä ja yksilöllisyyttä. Seuraavat eettiset osallisuutta ja yksilöllisyyttä koskevat periaatteet kuvastavat uudenlaista tulkintaa kansalaisuudesta:

- osallisuus, jota voidaan tarkastella sekä yksilön että laajemmin koko yhteiskunnan tasolla
 - Yksilön tasolla kyse on osallisuuden periaatteen tekemisestä näkyväksi ikääntyneiden palveluissa, sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitämisestä ja vahvistamisesta sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden turvaamisesta niin, että ihminen on iäkkäänäkin yhteisönsä täysivaltainen jäsen. Laajemmassa tarkastelussa sosiaalinen osallisuus merkitsee ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.
- yksilöllisyys, joka korostaa ihmisen näkemistä ainutlaatuisena, yksilöllisenä persoonana
 - Palveluissa tehtäviä päätöksiä on arvioitava siltä kannalta, miten ne vaikuttavat ihmisen kykyyn kokea itsensä arvokkaaksi yksilöksi ja tuntea elämänsä mielekkääksi. Yksilöllisyys on vapautta ja valinnanmahdollisuuksia, mutta myös vastuunottoa omasta elämästä. (Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008.)

Uudenlainen tulkinta merkitsee sitä, että vanhushoivapolitiikassa ikääntyneitä on alettu pitää osallistuvina, valitsevina ja vastuullisina kansalaisina. Osallisuus liittyy ajatuksen siitä, että jokaisen tulee voida osallistua ja vaikuttaa lähiyhteisössään ja yhteiskunnassa laajemminkin. Yksilöllisyys merkitsee yhtäältä jokaisen ainutlaatuisen ihmisarvon tunnustamista ja toisaalta yksilökohtaisia valintoja ja vastuuta. Näin yksilöiden ja yhteiskunnan välinen suhde määritetty tavalla, jossa yksilöt ja heidän toimintansa vahvistaminen ovat etualalla ja yhteiskunta taustalla. Julkisen vastuun uutena tehtävänä on osallisuuden, yksilöllisyyden ja vastuullisuuden luominen ja ylläpitäminen, eikä siis pelkästään sosiaalisten oikeuksien turvaa-

minen. Sosiaaliset oikeudet korvautuvat osittain menettelyllisillä oikeuksilla ja ne myös muodostuvat sosiaalisten oikeuksien toteutumisen edellytykseksi (vrt. Kotkas 2009). Palveluilla ei pyritä vain hoivaamaan ja hoitamaan, vaan erilaiset käytännöt tavoittelevat sitä, että ikääntyneet aktivoituvat ottamaan vastuun omasta elämästään. Sosiaalipolitiikan toteuttamisen kannalta kansalaisten yhdenvertainen kohtelu menettelyllisten oikeuksien perustana on jännitteisessä suhteessa yksilöiden valintojen ja vastuullistamisen myötä toteutuvien hyvinvointierojen kanssa.

Jaettu hoivavastuu

Kansalaisuustulkinnan muuttuessa yhteiskunnan tai yhteisen sekä yksilön tai yksityisen vastuun välinen suhde määrittyy uudella ja jossain määrin epäselvällä tavalla. Kysymys on sekä uudenlaisen yhteisvastuun luomisesta että yksilöllisen vastuun vahvistamisesta. Ikääntyvien hoivassa yhteisvastuun kantajia ovat niin yksilöt ja lähiyhteisöt kuin myös yritykset ja kolmas sektori. Yksilöllinen henkilökohtainen vastuu hoivasta on ikääntyneellä itsellään tai hänen omaishoivaajallaan ja laajemminkin omaisilla. Vastuukysymyksen tarkentamiseen viitataan myös vuoden 2007 hallitusohjelmassa.

Olemme jo maininneet, että perustuslain mukaan kunnat ja laajemminkin viranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa hoivan tarjoamisesta niille, joilla on objektiivisesti määriteltyjä hoivatarpeita. Tätä vastuuta vanhushoivapolitiikassa määritellään nyt uudelleen siten, että kunnan tehtävä on luoda sellaiset olosuhteet, joissa vanhuksat pystyvät ottamaan itse vastuun omasta hyvinvoinnistaan – perheenjäsenten ja sosiaalisten verkostojen avulla. Uudistuksen kohteeksi tulevat tällä tavoin yksittäisten kansalaisten kykyjen tehokkaampi käyttö ja kehittäminen:

Lisätään omaehtoista liikuntaa, liikuntapainotteista kuntoutusta ja terveellisen ravitsemuksen opastusta sekä vahvistetaan sosiaalisia verkostoja. Toimintaa tarjotaan ikääntyneiden omassa koti- ja lähiympäristössä. Ikääntyneitä motivoidaan ja tuetaan ottamaan vastuuta oman terveyden ja toimintakyvyn säilyttämisestä. Tavoitteena on vanhuuden toimintakyvyn kohentaminen. (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015, 2006.)

Vanhuksen toimintakyky, omat voimavarat ja läheisverkosto ovat palveluiden lähtökohtana. Kunnat tukevat yhdessä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa omaisten panosta ja jaksamista. (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015, 2006.)

Palvelujärjestelmän tehtävänä on tukea, ohjata ja motivoida ihmisiä kantamaan vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. (Ikäihmisten palveluja koskevat laatusuosituksen 2008.)

Tällä tavoin julkisesta sektorista tulee kansalaisten omatoimisuuden ja vastuullisuuden mahdollistajaksi sekä sellaisten puitteiden luoja, joissa muiden kuin julkisen sektorin toimijoiden on mahdollista tarjota palveluita (ks. esim. Deakin & Walsh 1996). Mahdollistava kunta ei palvele eikä hoivaa, se koordinoi ja kehittää. Vanhushoivapolitiikan uudistunut tavoite on luoda sellainen toimintaympäristö, jossa ikääntyneet voivat järjestää ja valita itselleen yksilöllisesti heille parhaiten sopivat hoivajärjestelyt. Ajatellaan, että mahdollistamalla yksilöllisten valintojen tekeminen vastataan paremmin *asiakkaiden tarpeisiin*.

Hoivapolitiikkaa linjaavissa asiakirjoissa korostuu kotona annettava hoiva. Kotihoivan ensisijaisuus vanhushoivapolitiikassa tarkoittaa, että kansalaisten hoivavastuu laajenee koskemaan myös ikääntyneiden omaisia ja lähipiiriä. Itsenäisen kotona asumisen, omatoimisuuden ja henkilökohtaisten sosiaalisten suhteiden korostaminen vastuullistavat yksilöiden ohella heidän läheisiään, sillä ikääntyneen kotona asuminen on usein mahdollista vain läheisten säännöllisesti antaman avun tai kunnan tukeman omaishoivan turvin. Kuntien päättäjille suunnatussa omaishoidontukikäytäntöihin ohjeistavassa oppaassa kietoutuvat yhteen yksilöiden, hoidettavan ja hoitajan, sekä kunnan hoivavelvollisuudet:

Omaishoidon keskeisiä ominaisuuksia ovat hoidettavan ja hoitajan sukulais- tai läheissuhde, luottamus, yhteenkuuluvuus ja vapaaehtoisuus. Omaishoidon vahvan aseman edellytys on, että ihmiset kokevat henkilökohtaisen vastuun ohella yhteiskunnan tukevan omaishoitajien tekemää työtä. (Omaishoidontuki, Opas kuntien päättäjille 2005.)

Kunnan velvollisuus on tukea omaishoivaa silloin, kun heidän vastuullaan on paljon apua tarvitseva omainen tai läheinen. Poliittikka-asiakirjoista voi lukea, että kunnan hallinnoima rahallisia etuja ja palveluita yhdistävä omaishoidontuki on keskeinen keino vastuullistaa omaiset ja vahvistaa yksilöiden vapaaehtoista hoivavastuuta. Käytännössä omaishoitajan ja kunnan välinen vastuu tulee määriteltyä kirjallisissa sopimuksessa, jonka molemmat osapuolet hyväksyvät (Zechner & Valokivi 2009; Kalliomaa-Puha 2007). Omaishoidon tuen kaltaiset etuudet, jotka perustuvat yksilöiden ja viranomaisten väli-

seen sopimuksellisuuteen, ovat tulleet suosituksi muuallakin maailmassa. Ne edustavat uudenlaisia sosiaalipoliittista tapaa aktivoida yksilöitä ottamaan vastuuta itsestään ja läheisistään sekä ryhtyä palvelujen tuottajiksi (ks. Ketscher 2007; Ungerson & Yeandle 2007). Vaikka omaishoidossa laillinen hoivavastuu säilyy perustuslain hengessä kunnalla, käytännössä vastuu tarpeen mukaisesti hoivasta siirtyy sopimuksen myötä yksityiseen piiriin eli kotiin. Omaishoitoa koskevissa neuvotteluissa osapuolista tulee sopimuskuppaneita. Omaishoidontuki asemoi kunnan tilaajaksi ja omaishoivaajan palvelun tuottajaksi. Hoivaajasta ja kotona tapahtuvasta informaalista hoivasta tulee näin olennainen osa palvelujärjestelmää.

Yksilölliset toiveet ja tarpeet

Hoivavastuun uudelleentulkinta merkitsee muutakin kuin perheissä tapahtuvan vapaaehtoisen hoivatyön merkityksen korostamista. Poliittikaasiakirjat korostavat markkinaperustaisen hoidon merkitystä kansalaisten yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa ja omavastuun lisäämisessä. Kuten tässä esimerkkinä olevassa palvelusetelyryhmän muistiossa, valinnanmahdollisuudet merkitsevät samanaikaisesti asiakkaan oman vastuun lisääntymistä ja vapautta:

Koska palveluseteli edistää asiakkaan valinnanvapautta, on sillä mahdollista tukea hänen omaa vastuutaan palveluiden tarvitsijana. Samaan aikaan on kuitenkin yhteiskunnan velvollisuus huolehtia niistä, jotka eivät aidosti pysty tekemään valintoja ja toimimaan kuluttajina. Lähtökohtana tulee olla asukkaiden ja asiakkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu (yhdenvertaisuusperiaate). On tärkeää, että kuntalaisille tarjotaan lisää valinnan mahdollisuuksia ja sitä kautta edistetään yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. (Palveluseteliryhmän muistio 2008.)

Vanhushoivapolitiikan kansalainen on potentiaalisesti myös kuluttaja. Valinnan mahdollisuus on käsite, joka sijoittaa valinnan yhteisölliseen kontekstiin. Lisääntyvät valinnat ovat kaikkien kuntalaisten ulottuvilla. Valinnan mahdollisuus merkitsee sitä, että kunnasta tulee valinnan mahdollisuuksien luoja ja niiden turvaaja. Palveluasiakkuus on tässä yhteydessä julkisesti säädeltyä kuluttajuutta. Kuluttajuutta korostava näkökulma kansalaisuuteen merkitsee sitä, että yhteiskuntaan osallistuminen ja vaikuttaminen tapahtuvat markkinoilla tai markkinoiden kaltaisissa olosuhteissa erilaisten markkinamenetelmien välityksel-

lä. Kansalaiset vaikuttavat yhteiskuntaan ostovai- mallaan (Kantola 2003) ja toimivat kuluttajien tavoin myös suhteessa valtioon ja kuntiin (Vabø 2006). Palvelumarkkinoilla käytettävä ja verovaroista rahoitettu palveluseteli on yksi keino vahvistaa julkisesti säädeltyä kuluttajuutta ja yksilöllisten valintojen tekemistä. Poliitiikkaa määrittää ajatus siitä, että yksilöiden erilaiset tarpeet ja toiveet edellyttävät mahdollisuutta valita itselleen sopiva ja tarpeen mukainen hoiva. Palveluseteli antaa yksittäiselle hoivantarvitsijalle mahdollisuuden valita vaihtoehtoisista palveluista yksilöllisten toiveiden mukaiset palvelut.

Kaikki iäkkäät eivät kuitenkaan kykene toimimaan kuluttajina ja valitsemaan edes julkisesti ohjatuilla markkinoilla tarvitsemiaan palveluja (Anttonen & Häikiö 2011; Vabø 2006). Palvelusetelin käyttöä linjanneen työryhmän (2008) mukaan yhteiskunnan vastuulla on huolehtia sellaisista kansalaisista, jotka eivät kykene asettumaan valitsevan kansalaisen asemaan. Lähtökohta kuitenkin on, että vanhushoivapolitiikka tulkitsee ikääntyneet valintojen tekijöinä, jolloin kansalaisuutta määrittävät yksilölliset, keskenään erilaiset tarpeet ja resurssit. Ajatus asiakkaan valinnanvapaudesta myös siirtää yksilöille vastuun *hyvinvointitarpeidensa* tyydyttämisestä.

Kuluttajuuden ohella myös itsemääräämisoikeus ja tämän oikeuden vahvistaminen perustellee yksilöllisten valintamahdollisuuksien luomista. Itsemääräämisoikeuden puitteissa valitsevan kansalaisen toiveet ohjaavat hoivapalveluiden sisältöä mutta myös valittavissa olevia palveluita:

Asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja pyritään järjestämään hoito ja palvelut hänen toiveidensa mukaan (Tie hyvään vanhuuteen 2007).

Itsemääräämisoikeuden käyttäminen toimintatapojen uudistamisen perusteluna liittyy menettelyllisten oikeuksien vahvistumiseen. Itsemääräämisoikeus on keskeinen menettelyllinen oikeus, jota viimeisen vuosikymmenen aikana toteutetut lainsäädännölliset uudistukset ovat vahvistaneet (Kotkas 2009). Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslaissa (2001, 8 §) sanotaan, että ensisijaisesti on huomioitava asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä kunnioitettava itsemääräämisoikeutta. Kotkaksen tulkinnan mukaan sosiaalihuollon asiakaslainsäätäjät on itsemääräämisoikeuden korostamisella halunnut nimenomaan aktivoida kansalaisia. Tavoitteena on ollut edistää yksilöiden oikeutta määrätä omista asioistaan.

Julkisesti säädellyn kuluttajuuden tavoin itsemääräämisoikeus toteutuu suhteessa muihin yhteiskunnan jäseniin ja yleisiin toimintaperiaatteisiin:

Tästä [itsemääräämisoikeudesta] voidaan poiketa, jos toiveet eivät vastaa asianmukaisesti selvitettyä hoidon ja palveluiden tarvetta. Toiveista voidaan poiketa myös, jos toiveet ylittävät muille tarjottavat palvelut ja ovat selkeästi kalliimpia eikä ole riittävää perustetta poiketa yhdenvertaisesta kohtelusta. (Tie hyvään vanhuuteen 2007.)

Itsemääräämisoikeuden rajat määräytyvät julkisen piirissä, hoivapalveluista päättävien ammattilaisten arvion mukaisesti. Kun kansalaisten yksilölliset toiveet eroavat heidän yhteiskunnallisesti määriteltävistä tarpeistaan, itsemääräämisoikeus on alisteinen yhteiskunnallisen yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumislle. Vanhushoivapolitiikan tunnistama ja tulkitsema kansalainen valitsee siten itselleen sopivaa hoivaa hallinnon asettamassa ja määrittelemässä sekä palvelun tarjoajan arvioimassa kehyksessä. Hallinnon ja palveluiden tarjoajan tehtävänä on arvioida yksilöllisiä toiveita ja asiakasvalintoja suhteessa *yhteiskunnallisesti tunnistettuihin ja tunnustettuihin hyvinvointitarpeisiin*.

Itsemääräämisoikeutta käyttävä valitseva kansalainen sijoittuu uudenlaisen julkisen vastuun ja universalismin piiriin. Hyvinvointivaltiokehiksestä tarkasteltuna vanhushoivapolitiikan universalismi on tarkoittanut, että kaikilla on sosiaalisten oikeuksien perusteella mahdollisuus käyttää samanlaisia palveluita ja oikeus yhtäläiseen kohteluun. Uuden vanhushoivapolitiikan käsitys itsemääräämisoikeudesta huomioi yhtäläiset oikeudet, mutta tuo esiin sen, että näiden oikeuksien toteutuminen on mahdollista vain yksilökohtaisesti valittavissa olevilla, erilaisilla käytännöillä. Itsemääräämisoikeus tunnistaa iäkkäiden välisen erilaisuuden. Tämä erilaisuus muodostuu toiveista ja elämäntavallisista valinnoista, joihin monituottajuuteen pohjaavan palvelujärjestelmän ja sitä tukevan rahoitusmallin ajatellaan parhaiten vastaavan.

Lopuksi

Aiemman tutkimuksen perusteella tiedämme, että 2000-luvun Suomessa vanhushoivapolitiikka korostaa aktiivista yksilökansalaista (Anttonen & Häikiö 2011). Kansalaisten aktiivointi onkin Euroopassa yksi vallitsevista yhteiskuntapoliittisista

tavoitteista (Newman & Tonkens 2011; Hviden & Johansson 2007), joka jäsentää myös suomalaisia lainsäädäntöuudistuksia (Kotkas 2009). Aktiivisen kansalaisuuden idea näyttäisi ohjaavan uudenlaiseen sosiaalipoliittiseen ajatteluun.

Tässä artikkelissa olemme arvioineet 2000-luvun vanhushoivapolitiikkaa kansalaisuusnäkökulmasta ja kysyneet, miten kansalliset politiikka-asiakirjat jäsentävät hoivaan liittyviä yksilöiden ja julkisen vallan välisiä suhteita: oikeuksia, vastuita ja tehtäviä. Yleinen johtopäätöksemme on, että vanhushoivapolitiikassa vallitseva tulkinta yksilöiden ja julkisen vallan välisestä vastuun jaosta merkitsee irtautumista sosiaalisen kansalaisuuden ja pohjoismaisen hyvinvointipolitiikan perinteestä. 2000-luvun sosiaalipolitiikka pyrkii varsin suorasukaisesti ohjaamaan vanhuksia ja heidän läheisiään ottamaan aiempaa laajemman vastuun hoivasta ja sen kustannuksista. Vanhushoivapolitiikan kansalaisuuskäsitteet tekevät tilaa uusille vanhushoivakäytännöille, joissa hoiva tuotetaan julkisen palvelun sijaan yhä useammin lähiomaisten tai markkinoiden toimesta.

Vanhushoivapolitiittisten asiakirjojen perusteella kansalaisten tehtävä on huolehtia omista ja läheistensä hyvinvointitarpeista. Heillä on myös mahdollisuus päättää, mistä he hankkivat tarvitsemansa palvelut. Vanhushoivapolitiikan julkisten toimijoiden vastuulla on mahdollistaa kansalaisten oman vastuun toteutuminen. Vastuullistamista tuetaan uusilla käytännöillä, kuten ohjauksella tai konkreettisemmin esimerkiksi palveluseleillä. Vanhushoivapolitiittisissa linjauksissa kunta on edelleen julkista valtaa edustava ja käyttävä toimija, mutta kunnan tehtäväksi ei määritellä hoivan tuottamista, vaan uusien käytäntöjen koordinointi ja kehittäminen sekä tarvittaessa vanhojen ihmisten oikeuksien toteutumisen valvominen. Julkishallinnon keinot yhteiskuntataloudellisesti kestävä hoivapolitiikan luomiseksi ovat tuotantotapojen uudistaminen, palvelumarkkinoiden luominen ja vanhan ihmisen kotona asumisen mahdollistaminen. Käytännössä nämä keinot edellyttävät kunnissa vallitsevan toimintalogiikan uudistamista, vastaavathan kunnat edelleen merkittäväällä tavalla vanhushoivapalveluiden tuottamisesta. Uusien keinojen myötä myös muiden kuin kuntien on kannettava vastuuta hoivan järjestämisestä.

Yksityisen ja julkisen vastuunjaon muutos merkitsee hoivan järjestämisen eettisten periaatteiden muuttumista. Vanhushoivapolitiikassa on

jäämässä syrjään ajatus, jonka mukaan heikossa asemassa olevien perustarpeista huolehtiminen ei ole ristiriidassa enemmistön tarpeista huolehtimisen kanssa, vaan molemmat tavoitteet on mahdollista saavuttaa yhteisesti tarjottavien hyvinvointipalveluiden avulla (ks. Andersen 2008). Uudelleen määritellyn julkisen vastuun piiriin sisältyy tämän universalistisen ajattelun sijaan lähinnä mahdollistavien olosuhteiden ja toimintaympäristöjen luominen. Samaan aikaan vanhushoivan käytännöissä tarveharkinta on tiukentunut ja yksilöt kohtaavat tilanteita, joissa palvelutarpeen toteaminen ei takaakaan heille kyseisen etuuden tai palvelun saamista: palvelun saamiseen saatetaan tarvita kansalaisen oma aktiivinen ja neuvottelua edellyttävä panos (Zechner 2010).

Suomessa jo vuosikymmeniä harjoitetun universaalien sosiaalipolitiikan näkökulmasta merkittävää on se, että 2000-luvun vanhushoivapolitiikassa ei ole tarjolla heikon ja apua tarvitsevan kansalaisen paikkaa. Sellaiset asemat jäävät tunnistamatta. Sen sijaan vanhushoivapolitiikka määrittelee ikääntyneet kaikessa erilaisuusretoriikassaan lopulta hyvin samanlaisina: vastuuseen ja valintoihin kykenevinä kansalaisina. Vanhushoivaa linjaavien dokumenttien kansalainen on vahva ja tiedostava. Jos hän tarvitsee apua, hän käyttää hyväkseen palvelumarkkinoita tai tyydyttää henkilökohtaiset tarpeensa turvautuen informaaleihin resursseihin. Hän neuvottelee, punnitsee vaihtoehtoja ja päätyy yksilöllisten hyvinvointitarpeiden kannalta sopiviin valintoihin. Tällainen sosiaalipoliittinen vastuuden ja oikeuksien jakautuminen sopii hyvin toimeentulleille ja terveille vanhoille ihmisille. Uudet käytännöt tukevat heidän mahdollisuuksiaan toimia kuluttajina. Esimerkiksi palveluseleiden avulla he voivat kattaa osan palvelukustannuksista julkisella rahalla ja osan omilla varoillaan.

Merkittävä osa vanhoista ihmisistä muodostaa kuitenkin yhteiskunnalliselta asemaltaan helposti haavoittuvaisen kansalaisten ryhmän. Vanhat ihmiset ovat taloudellisesti, fyysisesti ja sosiaalisesti heikommassa asemassa kuin kansalaiset keskimäärin. Monen ikääntyneen toimijuus on heikentynyt (Anttonen 2009). Useimmat vanhushoivapolitiikan kohderyhmästä eli yli 80-vuotiaat iäkkäät kansalaiset tarvitsevat apua oman hyvinvointinsa turvaamiseksi. Kivut ja väsymys vähentävät halua valita ja lisäävät halua tulla kohdelluksi heikkona kuluttajana ja kansalaisena (Valokivi 2008). Analysoimiemme politiikka-

asiakirjojen vanhushoivapolitiikka lähes sivuuttaa erilaista apua ja tukea tarvitsevat iäkkäät ihmiset, vaikka ilman tällaisia vanhuuteen liittyviä erityistarpeita koko vanhushoivapolitiikka olisi tarpeetonta ja ikääntyneet voisivat turvautua yleisiin palveluihin.

Kun ikääntyneiden sosiaalisesti ja taloudellisesti eriarvoiset asemat jäävät tunnistamatta, vanhushoivapolitiikan keskeiseksi keinoksi näyttää muodostuvan valintojen mahdollistaminen itsemääräämisoikeuden nimissä ja hoivavastuun siirtäminen perheille. Näkökulman rajaaminen ohjaa siten merkittäväällä tavalla yhteiskuntapolitiikan muotoutumista, mutta myös sitä, millaisena ymmärrämme julkisen vallan merkityksen ja tehtävät yhteiskunnassa. Vanhat julkisvaltaan perustuneet palvelujärjestelmät tekevät tilaa markkinapohjaisille ratkaisuille, joilla asiakkaiden tai potilaiden sijasta palveluita tuotetaan vapaata (joskin usein julkisesti hallinnoitua) valintaa toteuttaville kuluttajille (Clarke 2006; Kremer 2006). Valintojen merkityksen korostaminen ei liity vain palvelumarkkinoihin, vaan myös julkisen sektorin tarjoamiin palveluihin. Kaikkiaan valinnaisuutta, vastuullisuutta ja itsemääräämistä korostavan kansalaisuuden logiikka eroaa sosiaalisten oikeuksien varaan rakentuvan kansalaisuuden logiikasta, ja vastaavasti yksilöiden valinnoille perustuvien hyvinvointipalveluiden järjestämisen logiikka hyvinvointivaltion palvelulogiikasta.

Tähän asti yksilöiden omaa vastuuta ja valintaa korostavan vanhushoivapolitiikan sosiaalipoliittisista seurauksista on käyty liian vähän yhteiskunnallista keskustelua. Olemme pyrkinet osoittamaan, että kansalaisuusnäkökulma mahdollistaa parhaillaan tapahtuvan sosiaalipolitiikan muutoksen merkityksen ymmärtämisen niin kansalaisten kuin sosiaalipolitiikan järjestämisen kannalta sekä hoivakäytäntöjen ja arkielämän muutosten yhteiskuntapoliittisen merkityksen arvioimisen. Kaikkiaan asiakirjojen tulkinnat sosiaalipolitiikan piiriin kuuluvista yksilöistä ja ryhmistä ovat yhteiskuntapoliittisesti merkityksellisiä, sillä ne konstruoivat ja vahvistavat sosiaalista, poliittista ja taloudellista kansalaisuuden ideaalia. Sillä, miten kansalaisuus määritellään yksilöiden ja julkisen vallan välille rakentuvina oikeuksina, vastuina ja tehtävinä, on käytännöllisiä seurauksia, kun yhteiskuntapolitiikkaa luodaan, mutta myös kun politiikkalinjaukset konkretisoidaan sosiaalipoliittisina käytäntöinä ja ihmisten arkielämässä.

Olisi tärkeää tutkia sitä, missä määrin vanhushoivapolitiikan tulkinnat yksilöiden ja julkisen vallan suhteista vastaavat erilaisissa asemissa olevien vanhojen ihmisten omiin käsityksiin heidän vastuistaan, oikeuksistaan ja tehtävistään yhteis-

kunnassa. Tarvitsemme myös tietoa siitä, miten muuttuvat käsitykset kansalaisista, julkisesta vallasta ja näiden välisestä suhteesta konkretisoituvat iäkkäiden ihmisten arkielämässä ja hoivakäytännöissä.

KIRJALLISUUS

- Aberbach, Joel & Christensen, Tom: Citizens and consumers. *Public Management Review* 7 (2005): 2, 225–246
- Andersen, Torben M.: Pohjoismainen malli – tulevaisuuden näkymät ja haasteet. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 4, 402–411
- Anttonen, Anneli: Universalism and social policy: a Nordic-feminist reevaluation. *Nora – Nordic Journal of Women's Studies* 10 (2002): 2, 33–44
- Anttonen, Anneli: Hoivan yhteiskunnallistuminen ja politisoituminen. Teoksessa: Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna (toim.): Hoiva – tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 2009
- Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna: Johdanto. Teoksessa: Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna (toim.): Hoiva – tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 2009
- Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa: From social citizenship to active citizenship? Tensions between policies and practices in Finnish elder care. Teoksessa: Newman, Janet & Tonkens, Evelien (toim.): Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011 (painossa)
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. *Janus* 18 (2010): 2, 104–120
- Bode, Ingo: Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy* 16 (2006): 4, 346–359
- Clarke, John: Consumers, clients or citizens? Politics, policy and practice in the reform of social care. *European Societies* 8 (2006): 3, 423–442
- Daly, Mary & Lewis, Jane: Introduction. Conceptualising social care in the context of welfare state restructuring. Teoksessa: Lewis, Jane (toim.): Gender, social care and welfare state restructuring in Europe. Aldershot: Ashgate, 1998
- Deakin, Nicholas & Walsh, Kieron: The enabling state: The role of markets and contracts. *Public Administration* 74 (1996): 1, 33–47
- Ellingsaeter, Anne Lise & Leira, Arnlaug: Politicising parenthood in scandinavia: Gender relations in welfare states. Bristol: The Policy Press, 2006
- Eriksen, Erik & Weigård, Jarle: The End of Citizenship? New Roles Challenging the Political Order. Teoksessa: McKinnon, Catriona & Hampsher-Monk, Iain (toim.): The demands of citizenship. Lontoo: Continuum, 2000
- Forma, Pauli & Kallio, Johanna & Pirttilä, Jukka & Uusitalo, Roope: Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 89, 2007
- Foucault, Michel: *The Archaeology of Knowledge*. Lontoo: Routledge, 1989
- Hernes, Helga Maria: *Welfare state and woman power: essays in state feminism*. Oslo: Norwegian University Press, 1987
- Hvinden, Bjørn & Johansson, Håkan (toim.): *Citizenship in nordic welfare states: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. Lontoo: Routledge, 2007
- Häikiö, Liisa: The Diversity of citizenship and democracy in local public management reform. *Public Management Review* 12 (2010): 3, 363–384
- Häikiö, Liisa: *Osallistumisen rajat*. Tampereen yliopistopaino, 2005
- Ikäihmisten hoitoa ja palveluita koskeva laatusuositus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön oppaia 2001: 4
- Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. *Julkaisuja* 2008:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008
- Julkunen, Raija: *Hyvinvointivaltion suunnanmuutos. 1900-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2001
- Kallio, Johanna: *Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108 (väitöskirja). Helsinki: Kela, 2010
- Kalliomaa-Puha, Laura: *Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina*. Helsinki: Kela, 2007
- Kantola, Anu: *Markkinakuri ja managerivalta: Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki, 2002
- Kantola, Anu: *Loyalties in Flux: The Changing Politics of Citizenship*. *European Journal of Cultural Studies* 3 (2003): 2, 203–217
- Kautto, Mikko & Heikkä, Matti & Hvinden, Bjørn & Marklund, Staffan & Ploug, Niels (toim.): *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. Lontoo: Routledge, 1999
- Ketscher, Kirsten: *Contrasting legal concepts of active citizenship*. Teoksessa: Hvinden, Bjørn & Jo-

- hansson, Håkan: *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe.* Lontoo & New York: Routledge, 2007
- Kokkonen, Tuomo: Sosiaaliset oikeudet ja sosiaalipolitiikka: T. H. Marshallin näkökulma hyvinvointivaltioon. *Politiikka* 46 (2004): 4, 207–225
- Korpi, Walter: Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930. *American Sociological Review* 54 (1989): 3, 309–328
- Kotkas, Toomas: Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa - menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. *Lakimies* 107 (2009): 2, 207–225
- Kremer, Monique: Consumers in charge of care. The Dutch Personal Budget and its impact on the market, professionals and family. *European societies* 8 (2006): 3, 385–401
- Kröger, Teppo: Hoivapolitiikan rajanvetoja. Teoksessa: Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna (toim.): *Hoiva – tutkimus, politiikka ja arki.* Tampere: Vastapaino, 2009
- Kuhnle, Stein (toim.): *Survival of the European Welfare State.* Lontoo: Routledge, 2000
- Lister, Ruth: A Nordic nirvana? Gender, citizenship, and social justice in the Nordic welfare states. *Social Politics* 16 (2009): 2, 242–278
- Lister, Ruth: Dilemmas in engendering citizenship. Teoksessa: Hobson, Barbara (toim.): *Gender and citizenship in transition.* New York: Routledge, 2000
- Lister, Ruth & Williams, Fiona & Anttonen, Anneli & Bussemaker, Jet & Gerhard, Ute & Heinen, Jaqueline & Johansson, Stina & Leira, Arnlaug & Siim, Birte & Tobio, Constanza & Gavanas, Anna: *Gendering citizenship in Western Europe. New challenges for citizenship research in a cross-national context.* Bristol: Policy Press, 2007
- Newman, Janet & Tonkens, Evelien (toim.): *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011 (painossa)
- Omaishoidon tuki – opas kuntien päättäjille. *Oppaita* 2005:30. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2005
- Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. *Palvelusetelityöryhmän muistio.* Selvityksiä 2008:32. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Valtioneuvoston kanslia
- Rostgaard, Tine: *With Due Care. Social Care for the Young and the Old Across Europe.* Kööpenhamina: The Danish National Institute of Social Research, 2004
- Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. *Julkaisuja* 2001: 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2001
- Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. *Julkaisuja* 2006:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006
- Sutela, Marja: Kuntalaisen roolin muutos: Asukkaasta asiakkaaksi -tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. *Oikeus* 30 (2001): 4, 418–436
- Szebehely, Marta: Care as employment and welfare provision. Child care and elder care in Sweden at the dawn of the 21st century. Teoksessa: Dahl, Hanne Marlene & Eriksen Tine Rask (toim.): *Dilemmas of care in the Nordic welfare state. Continuity and change.* Aldershot: Ashgate, 2005
- Tie hyvään vanhuuteen: Vanhusten hoidon ja palvelujen linjat vuoteen 2015. *Selvityksiä* 2007:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2007
- Ungerson, Clare & Yeandle, Sue (toim.): *Conclusion. Dilemmas, contradictions and change.* Teoksessa: Ungerson, Clare & Yeandle, Sue (toim.): *Cash for care in developed welfare states.* Houndmills, 2007
- Vabø, Mia: Caring for people or caring for proxy consumers? *European Societies* 8 (2006): 3, 403–422
- Valokivi, Heli: Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampere University Press, 2008
- Zechner, Minna & Valokivi, Heli: Ristiriitainen omaishoiva – läheisen auttamisesta kunnan palveluksi. Teoksessa: Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna (toim.): *Hoiva – tutkimus, politiikka ja arki.* Tampere: Vastapaino, 2009
- Zechner, Minna: *Informaali hoiva sosiaalipoliittisessa kontekstissa.* Tampere: Tampere University Press, 2010.

ENGLISH SUMMARY

Liisa Häikiö & Lina Van Aerschoot & Anneli Anttonen: Responsible citizens making free choices: the new direction of elder care policies in Finland (Vastuullinen ja valitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta)

In this article we discuss the ways in which citizenship is interpreted in Finnish documents on elder care policies in the early 2000s by studying the rights and duties of individuals and public authorities in the allocation of care responsibilities. We regard the relationship between elder care policies and citizenship as a reciprocal one. On the one hand, interpretations of citizenship influence the direction, norms and content of elder care policies. On the other hand, the conceptions of citizenship informing political documents are in turn shaped by social policy and its practices. Elder care policies is designed for older people who are in need of help and care as well as for citizens organizing or providing care to aged individuals.

Citizenship provides a critical perspective for the analysis of care practices and everyday life as well as assessing the social policy implications of the changes that have happened in these realms. The Nordic interpretation of citizenship has been based on the idea of universal social rights that are guaranteed to all. Social policy has provided one way of safeguarding citizens' social rights and ironing out inequalities between different kinds of individuals and groups. Social rights guarantee a minimum income to citizens as well as the social and health care they require. This

kind of interpretation of citizenship is giving way to an idea of active citizenship, which stresses individual rights and responsibilities.

The policy documents examined in this article underline the individual needs and desires of older people. Yet, despite this emphasis on individual differences older people are still regarded in the documents as a group who share many key characteristics in common: they are described as citizens who are capable of making independent choices and assuming responsibility. However, significant numbers of older people are in fact in a highly vulnerable position. They are socially, economically and physically weaker than other citizens on average. When structural socio-economic inequalities among older people remain unrecognized, elder care policies are designed to facilitate the free choice making and to increase individual responsibility. Thus, the new interpretation of citizenship has crucial implications with regard to the formulation of social policy. Care provided by family members or the markets rather than through public sector services seems to be the primary way of responding to individuals' needs and desires. All in all the interpretation that now prevails in elder care policies about the division of responsibility between individuals and the public sector implies a break from the tradition of social citizenship and Nordic welfare policy.

Keywords: elder care policy, social policy, policy documents