

LAMASTRATEGIOIDEN YHTEYS SOSIAALITOIMEN RESURSSEIHIN

KUUDEN KUNNAN TAPAUSTUTKIMUS

Kun taloudellinen lama iski Suomeen 1990-luvun alussa, se näkyi valtiontalouden lisäksi kuntien ja kuntalaisten taloudessa. Kuten valtion myös kuntien verotulot vähenivät, mikä aiheutti kunnissa tarvetta leikata menoja tai lisätä tuloja korottamalla veroja tai ottamalla lainaa. Kuntien verotulojen väheneminen saattoi johtaa myös toiminnan ja tavoitteiden uudelleen arvioimiseen. Laman myötä kunnissa jouduttiin miettimään, mihin palveluihin ja missä laajuudessa pienentyneet verotulot riittäisivät. Toisaalta kotitalouksien tarve turvautua hyvinvointivaltion palveluihin ja tulonsiirtoihin kasvoi samalla, kun (yhteis)kunnan edellytykset vastata tarpeisiin heikkenivät. Miten laman aiheuttamiin muutoksiin sopeutui kuntien sosiaalitoimi?

Osana Stakesissa toteutettavaa tutkimushanketta, jossa tarkastellaan 1990-luvun talouskriisin vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin¹, halusimme löytää vastauksia kysymykseen, kuinka lama näkyi yksittäisten kuntien sosiaalitoimen tasolla. Lähtökohtana on koko kuntatalouden kehitysura taloudellisen laman aikana, mutta tutkimuksessa keskitymme sosiaalitoimessa tapahtuneisiin muutoksiin sekä niiden taustalla oleviin kuntatalouden sopeuttamistoimiin. Tutkimus on luonteavaa jatkoa Stakesin 1990-luvun alussa tekemille laman vaikutuksia arvioiville tutkimuksille, joissa myös analysoitiin kuntia tapaustutkimuksen periaattein (Heikkilä & Lehto 1992; Heikkilä 1993; Hänninen & al. 1995).

Sosiaalitoimi on yksi kuntatalouden keskeisimpiä osa-alueita. Vuonna 1996 sen osuus kaikista kuntien käyttömenoista oli 24 prosenttia. Sosiaalitoimi on kuitenkin heterogeenisempi osa-alue kuin esimerkiksi terveys- ja opetustoimi, jotka myös ovat osa kunnan hyvinvointipalveluja. Sosiaalitoimessa on vahvoja osa-alueita, kuten lasten päivähoido ja vanhusten laitospalvelut, sekä pieniä, marginaalisia osa-alueita, kuten lasten ja perheiden palvelut tai päihdehuolto. Kuntatasolla sosiaalitoimi koetaan usein lähes pelkästään lain edellyttämien velvoitteiden täyttämiseksi. Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain tavoitteena on kuitenkin ollut edistää kuntien itsenäistä päätösvaltaa laissa säädettyjen palvelujen järjestämisessä. Viime vuosina onkin yhä enemmän alettua puhua paikallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta (ks. esim. Perttilä & al. 1999, 435; Rauhala 1999, 69).

Tutkimuksemme kuntien sosiaalitoimessa tapahtuneista muutoksista laman aikana koostuu kuuden kunnan tapaustutkimuksista. Tapaustutkimuksen keinoin voidaan analysoida ainutkertaisia mutta myös tyypillisiä piirteitä niistä prosesseista, joita kunnissa käytiin läpi 1990-luvun talouskriisin aikana. Uskomme, että vain rinnastamalla kvalitatiivinen aineisto tilastolliseen aineistoon on mahdollista hahmottaa niitä moninaisia ja keskenään ristiriitaisiakin kehityskulkuja, jotka ovat olleet seurausta kunnissa harjoitetusta politiikasta. Kuuden case-kunnan avulla ei kuitenkaan ole mahdollista luoda edustavaa kuvaa laman vaikutuksista kuntien sosiaalitoimeen. Tutkimushankkeen toisissa osioissa niitä on sen sijaan tarkasteltu kaikkia Suomen kuntia koskevan aineiston avulla (Simpura & al. 1999; Blomster & Simpura 2000; Gerkman & al. 1999; Risänen & Valtonen 1999).

¹Stakesin tutkimushanke ”Notkahdus vai käänne? Tutkimus sosiaali- ja terveyspalvelujen muutoksista ja niiden kyvystä vastata muuttuneisiin tarpeisiin talouskriisin aikana” on osa Suomen Akatemian ”1990-luvun talouskriisi” -tutkimusohjelmaa.

Sosiaalipalvelujen tarvetta ja kysyntää selittävät tekijät liitetään yleensä kunnan väestörakenteeseen sekä väestön elinolosuhteisiin, kuten työttömyyteen, asumismuotoihin, koulutusrakenteeseen ja muuttoliikkeeseen. Sosiaalipalvelujen kysyntä on kuitenkin hyvin monisyinen ja vähän tutkittu ilmiö (Blomster & Simpura 2000; Valtonen 1996a; Helin 1998, 50). Palvelujen tarjontaa ja resursseja selittävien tekijöiden on puolestaan katsottu liittyvän kunnan taloudelliseen tilanteeseen, kunnassa harjoitettuun politiikkaan sekä toimintojen lakisääteisyteen (esim. subjektiiviseen oikeuteen lasten päivähoitossa). Osa kuntien välisistä eroista sosiaalipalveluiden kysynnässä ja tarjonnassa selittyy mahdollisesti myös kulttuurisista tekijöistä.

Kysyntään ja tarjontaan vaikuttavat tekijät voidaan karkeasti jakaa ulkoiisiin ja sisäisiin tekijöihin. Ulkoiisiin tekijöihin kunnalla on suhteellisen vähän mahdollisuuksia vaikuttaa ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tällaisia ovat väestörakenne, huoltosuhde, elinkeinorakenne, työllisyysaste, naisten työssäkäynti, kaupunkimaisuus, kansantalouden taantuma/lama, kunnan poliittinen rakenne ja arvomaailma. Kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat suuremmat toimintapolitiikan puolella. Kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa verotuloihin veroprosenttia säätelemällä, supistaa menoja leikkauksin, priorisoimalla, rationalisoimalla tai tehostamalla toimintoja. Kunta voi myös toteuttaa järjestelmien sisällä erilaisia sopeutus-toimenpiteitä, kuten palvelurakenteen muuttamista, kuntakohtaisia etuuksia sekä ylipäättään toteuttaa kunnallista sosiaalipolitiikkaa (ks. myös Uusikylä 1993, 125).

Sosiaalipalvelujen tarkastelu kysyntä-tarjontamallin avulla on liikkumista suhteellisen yleisellä tasolla. Eri sosiaalipalvelujen tarkastelu kuitenkin sen suhteen, miten ne reagoivat taloudelliseen lamaan, voi tuoda malliin lisää syvyyttä. Lähtökohtana on oletus palvelujen "lomasensitiivisyydestä" nimenomaan kysynnän (ja tarpeen) osalta. Tarjonnan puolella lomasensitiivisyyttä ei liene ainakaan samalla tavoin havaittavissa. Lasten päivähoito on monessa mielessä ideaalinen palvelumuoto tällaiseen tarkasteluun, sillä sen kysyntä alenee työttömyyden kasvaessa. Tällöin myös tarjontaa voidaan supistaa. Muulla tavoin tarjontaa tuskin olisikaan voitu leikata, koska kyse on sub-

jektiiivisesta oikeudesta. Kotipalvelu on esimerkki toisenlaisesta logiikasta. Kotipalvelun tarjonta on monessa mielessä relatiivinen. Ihmiset voivat nykyisin ostaa kotipalvelua myös yksityisiltä markkinoilta. Lisäksi voidaan todeta, että hoidon ja hoitamatta jättämisen välinen rajanveto on hyvin häilyvä. Onkin odotettua, että lapsiperheiden kotipalvelua leikataan laman aikana ja että vanhusten kohdallakin suoritetaan voimakasta priorisointia. Sen sijaan tällaisen "huolenpitopalvelun" tarpeeseen ja kysyntään lama tuskin merkittävästi vaikuttaa, vaikka vanhusten voidaankin olettaa "kovia aikoja kokeneina" olevan lamatietoisempia kuin heitä nuorempien ikäryhmien.

Tutkimuksessa oli kolme keskeistä hypoteesia. Ensinnäkin oletimme, että makrotason talouskriisi heikentää sosiaali- ja terveystalouden tarjontaa, laatua ja kykyä vastata kuntalaisten tarpeisiin. Samanaikaisesti talouskriisi heijastuu kotitalouksien tasolla kasvavana hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen kysyntänä. Syntyy kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa eli imbalanssia. Toiseksi oletettiin, että talouskriisi vaikuttaa palvelujen kysyntään, esimerkiksi siten, että kynnys käyttää julkisia palveluja nousee. Tämä voi johtua kuntalaisten "lamatietoisuudesta". Kolmanneksi oletettiin, että suhteessa lamaan eri sosiaalipalvelut "käyttäytyvät" eri tavoin. Oletetun lomasensitiivisyyden suhteen sosiaalipalveluja ryhmitettiin taulukon 1 osoittamalla tavalla.

Taloudellinen lama ei kuitenkaan ole ainoa tekijä, joka on vaikuttanut kuntien sosiaalitoimessa tapahtuneisiin muutoksiin. Samanaikaisesti kunnat ovat käyneet läpi useita erilaisia prosesseja, kuten sosiaali- ja terveystoimen yhdistäminen, palvelurakenteen muutokset, kunnallisen itsehallinnon vahvistuminen, valtionosuus uudistus sekä lukuisat pienemmät lainmuutokset (esimerkiksi subjektiivinen oikeus päivähoitossa). Useimmat näistä muutoksista heijastuvat sekä kuntien taloutta ja toimintaa kuvaaviin tilastoihin että niiden tilastointiin, mikä olennaisesti rajoittaa kovin suoraviivaisten analyysien tekoa pelkkien tilastoaineistojen avulla.

KUNTATALOUDEN KEHITYSURA VALINNAN PERUSTEENA

Tutkimuskunnat valittiin siten, että niiden kuntatalouden kehitysura vuosina 1989–1996 oli erityyppinen. Kuntien kuntatalouden kehitysurat,

Taulukko 1. Sosiaalipalvelujen lamasensitiivisysoletuksia

Palvelu	Muutos tarjonnassa	Muutos kysynnässä
Hoiva- ja hoitopalvelut		
– lasten päivähoito	Supistuu	Alenee työttömyydestä johtuen
– kotipalvelu	Supistuu (priorisointia)	Stabiili (jos hinta stabiili)
– vanhusten huolto	Supistuu (priorisointia)	Stabiili
Sosiaalityöpalvelut		
– lastensuojelu	Supistuu	Kasvava
– päihdehuolto	Supistuu	Stabiili (tai lisääntyvä)
Taloudellinen turva		
– toimeentulotuki	Lakisääteinen	Kasvava

Taulukko 2. Tutkimuskuntien kuntatalouden kehitysurat

	Nouseva kehitysura	Notkahtava kehitysura	Laskeva kehitysura
Talousluku koko tarkastelujakson positiivinen	Eno	Tuusula	Imatra
Talousluku osan aikaa tarkastelujaksolla negatiivinen	Pieksämäen maalaiskunta		Jyväskylä Kiuruvesi

jotka on konstruoitu tutkimushankkeen toisessa osiossa, perustuvat sisäasiainministeriön laske-miin kuntien talouslukuihin. Kunnan taloudellin- en ura on saatu laskemalla liukuvat keskiarvot kuntien vuosien 1989–1996 talousluvuista (Gerkman & al. 1999; ks. tarkemmin kuntien talousluvuista Virkkunen & al. 1993, 5; Laesterä & Virkkunen 1998). Tutkimuskunnista Enon ja Pieksämäen maalaiskunnan talousura oli tarkas- telujaksolla nouseva ja Tuusulan talousura oli not- kahtava. Imatran, Jyväskylän ja Kiuruveden ta- lousurat olivat laskevia. Jos kunnan talousluku muuttuu negatiiviseksi, kunnan talouden katso- taan olevan kriisissä tai ainakin kriisin uhkaama (Laesterä & Virkkunen 1998, 1). Kun otetaan huomioon sekä talouden kehitysuran suunta tai malli sekä talousluvun positiivinen tai negatiivi- nen arvo, voidaan tutkimuskunnat jakaa viiteen ryhmään. Jyväskylää lukuun ottamatta tutkimus- kunnat ovat olleet mukana myös 1990-luvun alussa Stakesissa tehdyissä lama-seurantatutki- muksissa (taulukko 2).

TUTKIMUKSEN KOLME VAIHETTA

Aluksi tarkastelimme sellaisia tutkimuskunnissa ta- pahtuneita sosioekonomisia muutoksia, joiden ole-

tettiin liittyvän sosiaalipalvelujen kysyntään laman aikana. Niitä olivat muun muassa väestö- ja elin- keinorakenteen sekä työllisyysilanteen muutokset.

Toiseksi tarkastelimme tutkimuskuntien so- siaalitoimessa tapahtuneita muutoksia vuosina 1989–1996 valtakunnallisten tilastoaineistojen avulla². Sosiaalitoimessa tapahtuneita muutoksia on tarkasteltu väestöön suhteutettujen käyttö- menojen muutosten kautta³. Eriyistä tarkastelun kohteena ovat lasten päivähoito, kotipalvelu, toi- meentulotuki sekä lasten ja perheiden palvelut. Keskeisenä valintakriteerinä oli palvelujen oletet- tu erilainen lamasensitiivisyys. Eri palveluja on tarkasteltu sekä kysynnän että tarjonnan näkö- kulmasta.

Tutkimuksen kolmannessa, kvalitatiivisessa vai- heessa haettiin paikallista tulkintaa kunkin kun- nan sosiaalitoimessa tapahtuneisiin muutoksiin.

²Tilastoaineisto on pääosin koottu Stakesin Sosiaali- ja terveysalan tilastotietokannasta.

³Henkilöstön määrässä tapahtuneiden muutosten tarkastelu valtakunnallisten tilastojen avulla osoittautui niin ongelmalliseksi, että tässä artikkelissa näitä muu- toksia ei käsitellä lainkaan. Varsinaisessa tutkimus- raportissa on kuitenkin tarkasteltu myös henkilöstön määrän kehitystä tutkimuskunnissa laman aikana (ks. tarkemmin Heikkilä & Rastas 2000).

Analyysi paikallisesta tulkinnasta tehtiin kuntien johtavien toimihenkilöiden haastattelujen ja kunnista saatujen kirjallisten dokumenttien perusteella. Haastattelut suoritettiin kesällä 1999.

KYSYNTÄTEKIJÖIDEN MUUTOKSIA TUTKIMUSKUNNISSA

Kunnan elinkeinorakenteella on todettu olevan yhteys ainakin lasten päivähoiton kysyntään. Palveluvaltaisuus ja siitä seuraava naisten työssäkäynti lisäävät kysyntää (Valtonen 1996b, 4). Selkeimmin palveluvaltaisia olivat tutkimuskunnistamme Tuusula ja Jyväskylä, joissa palveluiden osuus kasvoi vuodesta 1990 vuoteen 1996 mennessä viisi prosenttia eli saman verran kuin koko maassa. Suurin elinkeinorakenteen muutos tarkastelujaksolla tutkimuskunnista tapahtui Enossa ja Kiuruvedellä, joissa palveluiden osuus elinkeinorakenteesta kasvoi yhdeksän prosenttia. Kuitenkin vielä vuonna 1996 palveluissa työskentelevien osuus oli Enossa ja Kiuruvedellä selvästi alhaisempi kuin koko maassa keskimäärin. Myös Pieksämäen maalaiskunnassa palvelujen osuus oli alhaisempi kuin koko maassa keskimäärin, mutta toisin kuin koko maassa ja muissa tutkimuskunnissa Pieksämäen maalaiskunnassa palvelusektorin työpaikat lisääntyivät laman aikana. Voimakkaimmin työpaikat vähenivät tutkimuskunnista Imatralla, Enossa ja Kiuruvedellä, joissa kaikissa työpaikat vähenivät vähintään neljänneksen vuodesta 1989 vuoteen 1996 mennessä.

Kunnan väestörakenne vaikuttaa kaikkein oleellisimmin siihen, millaisia sosiaalipalveluja kunnassa tarvitaan. Tutkimuskunnista selkeimmin lapsivaltainen on Tuusula, jossa 0–6-vuotiaiden osuus kunnan väestöstä nousi tarkastelujaksolla yhden prosentin, kun se koko maassa ja muissa tutkimuskunnissa laski. Yli 75-vuotiaiden suhteellinen osuus oli Tuusulassa vain runsas puolet koko maan keskiarvosta. Kiuruvedellä ja Pieksämäen maalaiskunnassa yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kasvoi tarkastelujaksolla vähintään yhden prosentin, kun koko maassa vastaava kasvu oli 0,4 prosenttia (taulukko 3). Tutkimuskunnista Jyväskylässä puolestaan 15–64-vuotiaiden osuus oli suurin. Tuusula ja Jyväskylä ovat väestön suhteen kasvukuntia. Voimakkaita muuttotapioikuntia ovat Kiuruvesi, Imatra ja Eno.

Taloudellisen laman vaikutus sosiaalipalveluiden kysyntään näkyy selvimmin työttömyyden

kautta. Työttömyys vähentää lasten päivähoiton kysyntää (Valtonen 1996b) ja lisää ainakin toimeentulotuen kysyntää (Keskitalo & Heikkilä 1999, 3). Työttömyyden vaikutus muiden sosiaalipalveluiden kysyntään on monivälitteisempi, mutta esimerkiksi lapsiperheiden köyhyyden on katsottu ennustavan jossain määrin lasten ja perheiden ongelmia ja palveluiden tarvetta. Tutkimuskunnista Eno oli jo ennen taloudellisen laman alkua korkean työttömyyden kunta. Vastavasti Tuusula oli lähes täystyöllisyyden kunta. Pienimmillään kuntien väliset erot työttömyysasteen suhteen olivat vuosina 1992–1993; sen jälkeen erot ovat jälleen lähteneet kasvuun. Kun vuonna 1994 koko maan työttömyysaste alkoi laskea, tutkimuskunnista Enossa ja Kiuruvedellä työttömyysaste vielä nousi.

Korkean kokonaistyöttömyyden kunnat Eno, Imatra ja Jyväskylä poikkeavat toisistaan siinä, että Enossa pitkäaikaistyöttömyys on alhaisempaa kuin koko maassa. Myös Imatralla on pitkäaikaistyöttömiä suhteellisesti vähemmän kuin kokonaistyöttömyysasteen perusteella voisi olettaa. Kiuruvedellä pitkäaikaistyöttömien osuus tarkastelujaksolla oli vain alle puolet koko maan keskiarvosta, mutta pitkäaikaistyöttömien osuus kasvoi edelleen vuonna 1996, vaikka se jo koko maassa alkoi tasaantua. Myös Enossa pitkäaikaistyöttömien osuus kasvoi vielä vuonna 1996.

Työllisten osuus kunnan koko väestöstä laski voimakkaimmin tarkastelujaksolla Jyväskylässä ja Imatralla, joissa molemmissa lasku oli yli 10 prosenttia. Alhaisin työllisten osuus oli Enossa, jossa vuonna 1996 vain vajaa kolmannes koko väestöstä kuului työllisiin. Taloudellinen huoltosuhte, josta voidaan käyttää myös käsitettä elatussuhte, kertoo, kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä kuntalaista oli yhtä työssä käyvää kuntalaista kohden. Koko maassa suhdeluku oli 1,7 vuonna 1996 ja kasvua vuodesta 1991 oli 0,4 yksikköä. Koko maan keskiarvoa voimakkaammin taloudellinen huoltosuhte heikkeni tutkimuskunnista Enossa, Kiuruvedellä ja Jyväskylässä (taulukko 3).

VÄHENTYIVÄTKÖ SOSIAALITOIMEN KÄYTTÖMENOT LAMAVUOSINA?

Väestöön suhteutettujen sosiaalitoimen käyttömenojen kehityksessä koko maassa oli vuosina 1992–1994 notkahdus, joka tosin oli hyvin lievä.

Taulukko 3. Tiivistelmä tutkimuskuntien kuntatalouden kehityksestä ja sosiaalipalvelujen kysyntään vaikuttavista tekijöistä

	Eno	Imatra	Jyväskylä	Kiuruvesi	Pieksämäen mlk.	Tuusula
Kunnan talousura nouseva tai notkahtava	x				x	x
Kuntien talousluku koko tarkastelujakson positiivinen	x	x				x
Palveluelinkeinojen osuus korkea			x			x
Työpaikkojen määrä väheni yli 20 % 1989–1996 (koko maa –19 %)	x	x		x		x
Palvelutyöpaikkojen määrä kasvoi 1989–1996 (koko maa –11 %)					x	
Korkea työttömyysaste	x	x	x			
Korkea pitkäaikaistyöttömyysaste		x	x			
0–6-vuotiaiden osuus kasvoi 1989–1996 (koko maa –0,1 %)						x
Yli 75-vuotiaiden osuus kasvoi yli 1 % 1989–1996 (koko maa +0,4 %)				x	x	
Elatussuhde heikkeni voimakkaammin kuin koko maassa	x		x	x		

Kaikissa tutkimuskunnissamme kehitys poikkesi koko maan kehityksestä. Tutkimuskunnissa käyttömenot kasvoivat näinä vuosina, mutta kasvuun tuli lievä notkahdus. Imatralla, jossa muista poiketen käyttömenot laskivat vuonna 1992, notkahdus oli selvästi syvempi kuin koko maassa. Varsinaista menojen leikkausta tutkimuskunnissa alkoi tapahtua kuitenkin vasta laman pitkittyessä, vuodesta 1993 lähtien. Voimakkaimmin menoja leikattiin Tuusulassa, Jyväskylässä ja Pieksämäen maalaiskunnassa, mutta myös Kiuruvedellä tehtiin vuodesta 1995 lähtien leikkauksia. Ainakin Tuusulan ja Jyväskylän osalta voidaan puhua sosiaalitoimen käyttömenojen kasvun osalta selkeästä käänteestä (kuva 1).

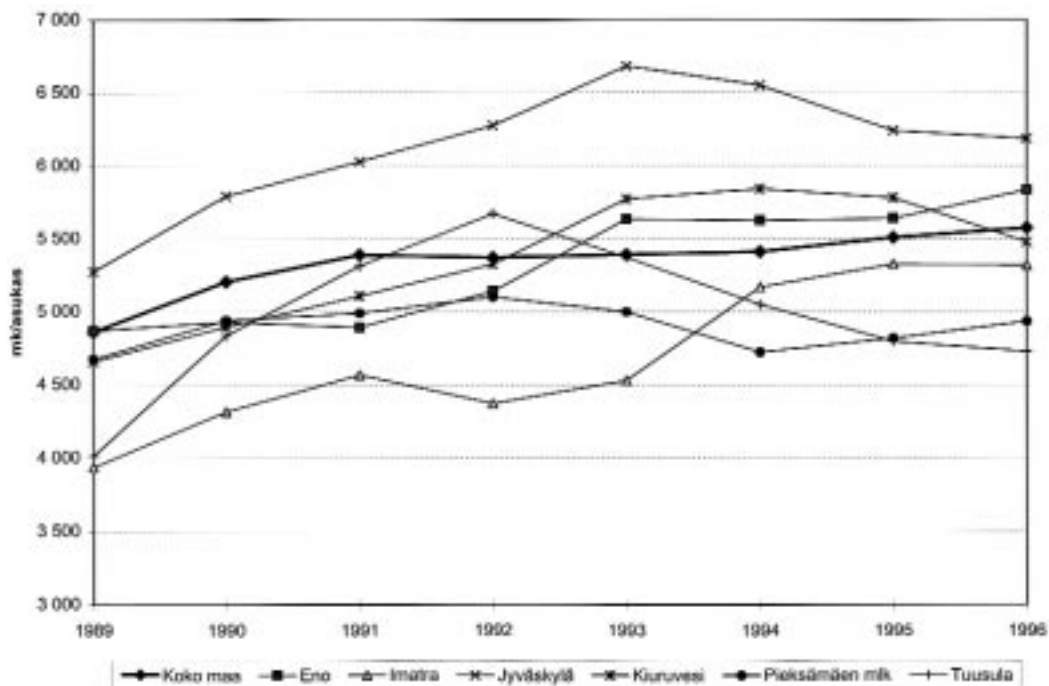
Pieksämäen maalaiskuntaa lukuun ottamatta kokonaiskasvu oli tutkimuskunnissa tarkastelujaksolla kuitenkin jopa suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Arvailun varaan jääkin, miten rajusti näissä kunnissa sosiaalitoimen käyttömenot olisivat kasvaneet, jos niissä ei olisi tehty lainkaan sopeuttamistoimenpiteitä. Valtakunnallisella tasolla Ahon hallituksen ja Lipposen I hallituksen toimeenpanemat (valtion) sosiaalimenojen leikkaukset merkitsivät kuntien sosiaalitoimen käyttömenojen automaattisen kasvun katkaisemista. Arvailun varaan jää myös kysymys siitä, miten sosiaalitoimen menot kunnissa olisivat kehittyneet ilman valtion tekemiä leikkauksia (ks. Lehto & Blomster 1999, 215).

Sosiaalitoimen väestöön suhteutettujen käyttömenojen tarkastelun perusteella voidaan kysymykseen, vähenivätkö sosiaalitoimen käyttömenot laman vaikutuksesta, vastata sekä kielteisesti että myönteisesti. Vuodesta 1989 vuoteen 1996 mennessä sosiaalitoimen käyttömenot reaalisesti kasvoivat kaikissa tutkimuskunnissa ja koko maassa keskimäärin, eli taloudelliset resurssit eivät ainakaan pienentyneet lamaa edeltäneelle tasolle. Toisaalta laman aikana kaikissa tutkimuskunnissa oli vuosia, joina väestöön suhteutetut käyttömenot pienenevät tai pysyvät jokseenkin samana. Sosiaalitoimen käyttömenojen pieneminen ajoittui tutkimuskunnissa tarkastelujakson loppupuolelle. Näyttäisikin siltä, että laman pitkittyessä kuntien sosiaalitoimen taloudelliset resurssit alkoivat pienentyä.

LASTEN PÄIVÄHOITO

Lasten päivähoidon kysyntä laski koko maassa laman alussa. Päivähoidon kysynnän lasku jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi, sillä jo vuonna 1996 lapsia oli kokopäivähoidossa enemmän kuin koskaan aikaisemmin, kaikkiaan lähes 40 prosenttia alle kouluikäisistä. Tutkimuskunnissa kehitys ei kuitenkaan ollut täysin yhdenmukainen. Kiuruvedellä ja Enossa lasten päivähoidon kysyntä laski enemmän kuin koko maassa keskimäärin. Jyvä-

Kuva 1. Sosiaalitoimen väestöön suhteutetut käyttömenot vuoden 1996 hinnoin, mk/asukas



kylässä, jossa palveluelinkeinoilla on merkittävä asema ja jossa on paljon opiskelijoita, kokopäivähoidossa olevien lasten määrä sen sijaan laski vain vuonna 1992, jonka jälkeen määrä kasvoi ainakin vuoteen 1996 asti.

Lasten päivähoiton väestöön suhteutetut käyttömenot (mk/0–6-vuotias) laskivat vuodesta 1993 lähtien suhteellisen pysyvästi alemmalle tasolle. Kaikissa tutkimuskunnissa kehitys oli samansuuntainen. Lasten päivähoiton käyttömenoja pienennettiin kunnissa laman alkuvaiheessa supistamalla niitä toimintoja, jotka eivät olleet lakisääteisiä. Merkittävää kustannusten laskua saatiin aikaiseksi ensinnäkin ryhtymällä nostamaan päiväkotien täyttö- ja käyttöasteita. Toinen tekijä kustannusten pienuudessa oli päiväkotien henkilöstömitoitusta koskevan asetuksen muuttaminen vuonna 1993 (Kauppinen 1995). Tämän jälkeen kustannukset putosivat koko maassa 16 prosenttia. Tutkimuskunnissa muutos oli samansuuntainen, joskin pudotuksen vaihteluväli oli 9–20 prosenttia. Siten samanaikaisesti kun kokopäivähoidossa olevien lasten määrä kasvoi, väestöön suhteutetut käyttömenot pienuivät.

Tutkimuskunnissa pidettiin tärkeänä, että las-

ten päivähoiton lakisääteisistä velvoitteista suoriuduttiin. Työttömien lapsillekin oli järjestetty ainakin osapäiväpaikka, vaikka asiasta oli käyty keskustelua. Lasten päivähoiton subjektiivinen oikeus on ollut takeena sille, että kuntatasolla priorisointeja tehtäessä päivähoiton asema on ollut vahva.

KOTIPALVELU

Taloudellisella lamalla on ollut vain vähän vaikutusta kotipalvelun kysyntään. Pikemminkin kysyntä on kasvanut vanhusten palvelurakenteen muutoksen myötä. Tämä yhdistettynä taloudellisten resurssien ennallaan säilymiseen on johtanut siihen, että kotipalvelusta (kotihoidosta) on tullut pääosin vanhusten palvelumuoto ja vanhustenkin osalta on voitu auttaa vain kaikkein eniten apua tarvitsevia (ks. myös Lehto 1997, 40). Tämä on johtanut myös kotipalvelun toimintamuotojen kehittämiseen, kuten ympäri- vuorokautiseen palveluun. Kotipalvelun asiakkaista enää vain murto-osa on lapsiperheitä, ja niille suunnattu kotipalvelu on lähinnä kohdennettua sosiaalityötä.

Kun vuonna 1990 kodinhoitoapua saaneiden yli 75-vuotiaiden osuus oli puolet yli 75-vuotiaista asuntokunnista, vuonna 1996 osuus oli enää runsas neljännes. Tutkimuskuntien välillä oli selkeitä eroavuuksia sen suhteen, kuinka suuri osuus vanhuskotitalouksista oli kotipalvelun piirissä. Myös vuosittaiset vaihtelut olivat tutkimuskunnissa verrattain suuria, mutta mitään yhtenäistä kehityskulkua ei ollut havaittavissa. Kotipalvelun käyttömenot suhteutettuna yli 75-vuotiaisiin säilyivät koko maassa lähes samalla tasolla. Vuonna 1993 käyttömenot laskivat noin 10 prosenttia, mutta tämä lasku johtui pääosin tilastointijärjestelmän muuttumisesta.

TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotuen kysynnän on monissa yhteyksissä todettu liittyvän työttömyyden kasvuun ja siten taloudelliseen lamaan. Toimeentulotuen kysyntään vaikuttavat kuitenkin myös monet paikalliset piirteet, jotka joko lisäävät tai vähentävät toimeentulotuen kysyntää. Tämä tuli esille hyvin myös tämän tutkimuksen kuntahaastatteluissa. Esimerkiksi Enossa, jossa jo aikaisemmissa tutkimuksissa (Heikkilä 1993, 74) oli tuotu esille halu priorisoida toimeentulotukea, todettiin, että toimeentulotuella on ylläpidetty yhteiskunta- rauhaa. Sen sijaan esimerkiksi Kiuruvedellä ja Pieksämäen maalaiskunnassa oli havaittavissa kulttuurisia pidäkkeitä, jotka ovat vähentäneet toimeentulotuen hakemista. Näyttäisi siltä, että toimeentulotuen saaminen koetaan leimaavaksi suomalaisessa maaseutukulttuurissa, jossa edelleen vallitsee itsellisen selviytymisen eetos.

Tutkimuskunnista Enon lisäksi Jyväskylässä toimeentulotuen kysyntä on ollut yli koko maan keskiarvon. Yhtenä selityksenä Jyväskylässä korkeille toimeentulotukimenoille kuntahaastatteluissa tuotiin esille opiskelijoiden runsaslukisuus. Opiskelijoiden toimeentulotukimenot onkin pyritty saamaan hallintaan keskittämällä opiskelijat kesäkuukausiksi yhteen toimipisteseen. Opiskelijoiden toimeentulotukimenoja oli esimerkiksi Kiuruvedellä ja Pieksämäen maalaiskunnassa ”karsittu” myös siten, että toimeentulotukea hakeneet opiskelijat oli työllistetty kesäksi kunnan töihin. Tutkimuskunnissa on myös muuten harjoitettu toimeentulotuella työllistämistä. Imatralla toimeentulotukimenot nousivat tarkastelujakson loppupuolella niin voimakkaasti, että

siihen ei ollut osattu varautua. Vuonna 1994 Imatralla jouduttiinkin hakemaan lisämäärärahaa toimeentulotukimenojen kasvun takia.

Toimeentulotukea saavien kotitaloustyyppien suhteellisissa osuuksissa tapahtui tutkimusperiodin aikana vain pieniä muutoksia. Suurin yksittäinen asiakaskotitaloustyyppien suhteellisen osuuden muutos oli tutkimuskunnistamme Tuusulassa, jossa lapsiperheiden suhteellinen osuus nousi 13 prosentista 20 prosenttiin vuodesta 1990 vuoteen 1996 mennessä. Suurin toimeentulotuen asiakaskotitaloustyyppi oli edelleen yksin asuvat miehet, vaikka heidän suhteellinen osuutensa laskikin hieman lähes kaikissa tutkimuskunnissa.

Laman aikana toimeentulotukea saavien lapsiperheiden osuus kaikista lapsiperheistä nousi 8 prosentista 14 prosenttiin. Yksinhuoltajaperheistä vuonna 1990 toimeentulotukea vuoden aikana sai 25 prosenttia ja vuonna 1996 näiden perheiden osuus yksinhuoltajaperheistä oli 32 prosenttia. Tutkimuskunnista Enossa oli suurin toimeentulotukea saavien osuus yksinhuoltajista vuonna 1994, jolloin 59 prosenttia yksinhuoltajista sai vuoden aikana toimeentulotukea. Toimeentulotukitilastoista ei käy ilmi, kuinka monta kertaa vuodessa asiakkaat saivat toimeentulotukea. Kuntahaastattelussa tulikin esille, että usein on esimerkiksi avioerotilanteessa tuettu yksinhuoltajia, jotka ovat kuitenkin saattaneet tarvita apua vain muutaman kerran.

LASTEN JA PERHEIDEN PALVELUT

Kuten edellä on jo todettu, taloudellinen lama lisäsi toimeentulotukea saavien lapsiperheiden määrää. Myös elatustuen piirissä olevien lasten määrä nousi. Kun vuonna 1990 runsas kuusi prosenttia alle 17-vuotiaista oli elatustuen piirissä, vuonna 1996 heidän osuutensa oli jo yli yhdeksän prosenttia. Tutkimuskunnista Jyväskylässä, Enossa ja Imatralla elatustukea saavien lasten ja nuorten osuus oli suurempi kuin koko maassa. Vaikka lasten ja perheiden palveluiden tarvetta on lähes mahdotonta mitata, edellä mainittujen toimeentulotukea saavien lapsiperheiden ja elatustukea saavien lasten määrän kasvun voidaan katsoa kertovan lapsiperheiden köyhyydestä (Heino 1999).

Sijoitettuna olevien lasten osuus ikäluokasta kasvoi laman aikana koko maassa. Tutkimuskunnista Jyväskylässä ja Imatralla sijoitettujen määrä

oli suurempi kuin koko maassa. Uusien huostaanottojen määrän on todettu hieman laskeneen vuonna 1993, jonka jälkeen se lähti jälleen nousuun (Heino & Sallila 1998, 8). Tutkimuskunnista osa on niin pieniä, että satunnaisvaihtelu huostaanotoissa voi niissä olla hyvinkin suurta. Edellä mainituissa suurissa tutkimuskunnissa uudet sijoitukset laskivat hieman vuosina 1994 ja/tai 1995, jonka jälkeen ne taas alkoivat nousta. Tämä tuli esille myös kuntahaastatteluissa. Myös pienissä tutkimuskunnissa todettiin, että laman jälkeen uudet sijoitukset ovat lisääntyneet. Samanaikaisesti lasten ja nuorten sijoituspaikkojen valikoima on monipuolistunut ja sijoituksista aiheutuneet menot ovatkin osassa tutkimuskuntia lähteneet selkeään nousuun.

Lasten ja perheiden avohoidon kysynnän ja käyttömenojen tarkastelu on kuntien taloustilastojen perusteella varsin ongelmallista. Monissa kunnissa kasvatusta- ja perheneuvola on sijoitettu osaksi mielenterveyspalveluja, joten niiden kulut eivät tilastoissa kirjaudu sosiaalitoimeen. Myös kasvatusta- ja perheneuvoloiden asiakasmääriä koskevat tilastot ovat epätarkkoja (ks. myös Kauppinen & Taskinen 1998). Tutkimuskunnissa oli kuitenkin yleisenä pyrkimyksenä avohuollon kehittäminen. Selkeimpiä toimintapolitiittisia linjauksia oli tehty Kiuruvedellä, jossa oli tiivistetty yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa ja panostettu voimakkaasti ehkäisevään lastensuojelutyöhön. Näillä toimilla oli varsin vähän yhteyttä taloudelliseen lamaan, mutta ehkä niiden vaikutuksesta lastensuojelun menot ovat lähteneet kasvuun. Toisaalta kunnassa oli todettu laman jälkeinen voimakas avioerojen kasvu, jonka seurausta osa lastensuojelun lisääntyneestä tarpeesta saattaa olla. Enossa, jossa vuosina 1991–1996 ei ollut lainkaan lasten ja nuorten laitoshoidon menoja, todettiin, että lastensuojeluperheitä oli pyritty tukemaan toimeentulotuen avulla.

TALOUDEN SOPEUTTAMISTOIMIEN TUNNUSPIIRTEITÄ

Sosiaali- ja terveystoimi on osoittautunut varsin hyvin suojatuksi kaikissa sopeutusohjelmissa. Lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat olleet priorisointilistojen kärjessä kunnan perustoimintoja määrätessä (Heikkilä 1993; Hänninen & al. 1995). Leikkaukset ovat pikemminkin kohdistuneet tekniseen toimeen (siellä missä sellainen

on vielä laajemmassa mitassa ollut), vapaa-aikatoimeen ja jopa opetustoimeen voimakkaammin kuin sosiaali- ja terveystoimeen. Tutkimuskunnissa on myös niitä, joissa toimintaa tehostamalla ja palveluja karsimalla on kustannuksia saatu pienemmiksi. On kuitenkin myös kuntia, joissa väestöön suhteutetut sosiaalitoimen menot ovat laman aikana kasvaneet. Kaikissa kunnissa on kuitenkin pidetty kunnia-asiana, että lakisääteisistä tehtävistä suoriudutaan. Tämä kertoo voimakkaasta lainkuuliaisuudesta, mutta epäilemättä myös siitä, että näiden sosiaalipalveluiden koetaan olevan tärkeitä kuntalaisille.

Kaikissa tutkimuskunnissamme oli laadittu ja toteutettu jonkinasteinen talouden saneeraus- tai tasapainottamisohjelma. Enoa lukuun ottamatta tutkimuskunnissamme oli tukeuduttu ulkopuolisen konsultin apuun saneerausohjelmissa. Konsultin panos sijoittui kuitenkin sopeuttamisprosessissa hieman eri vaiheisiin eri kunnissa. On ilmeistä, että turvautuminen ulkopuolisten konsulttien arviointeihin on ollut sitä todennäköisempää, mitä (poliittisesti) mittavampia ja hankalampia leikkauksia on ollut odotettavissa. Suosituimpia konsulttien käyttämiä menetelmiä on ollut benchmarking-tekniikka, jossa kunnan palveluja ja niiden kustannuksia verrataan muutamiin samantyyppisiin kuntiin. Nämä ”sparraajakunnat” jäävät helposti pysyviksi vertailukohteiksi kunnan päätöksentekoon. Taustalla on ajatus, että kunta säilyttää houkuttelevuutensa muihin kuntiin verrattuna. Sosiaali- ja terveystoimi on kuitenkin vain osa kunnan houkuttelevuudesta. Pääpaino saattaa pikemminkin olla elinkeinopolitiikan puolella. Epäilemättä kunnissa on kuitenkin tavoitteena tarjota mahdollisimman hyviä palveluja mahdollisimman edullisesti.

Tutkimissamme kunnissa oli konsulttityön rinnalla tai siitä erikseen sovellettu kunnallisten toimintojen systemaattista priorisointia laajemmassa tai suppeammassa mitassa. Priorisointi voidaan ymmärtää demokraattisena prosessina, jossa kunnanvaltuustojen ja/tai -hallitusten jäsenet hakevat konsensusta kunnan ydintehtävistä (Heikkilä 1993; Niemelä 1993). Priorisointityötä varten kehitettiin lähinnä konsulttitoimistojen toimesta erilaisia työskentelymalleja. Itse prosessiin saatiin liittää suuriakin odotuksia. Aineistomme ei kuitenkaan antanut tukea oletukselle, että kuntien talouden tasapainottaminen olisi ensisijaisesti perustunut demokraattiselle priorisoinnille. Päinvastoin näyttää siltä, että kunnan poliittinen

johto lähestyi virkamiesjohdon ja konsulttien tekemiä ehdotuksia lähinnä ota tai jätä -menetelmällä.

Yksittäisten palvelujen piirissä tehty priorisointi on puolestaan ollut hyvin käytännönläheistä eikä suuria poliittisia keskusteluja ole käyty palvelujen kohdentumisesta. Esimerkkinä tästä on kotipalvelu (tai kotihoito), josta kaikissa tutkimuskunnissa koko maan kehityksen mukaisesti on muotoutunut käytännössä vain vanhusväestön palvelumuoto.

Talouden tervehdyttämiseen tähtävien toimenpiteiden ajankohtaan liittyi osassa tutkimuskunnistamme myös kunnanjohtajan vaihtuminen. Uusi kunnanjohtaja on joutunut ottamaan vastuun voimakkaistakin sopeuttamistoimenpiteistä. Ylipäätään sopeuttamistoimenpiteet ovat joko hyvässä tai pahassa henkilöityneet kunnanjohtajaan. Poliittiset puolueet ovat sen sijaan säilyttäneet melko hyvin kasvonsa, sillä kovin suuria siirtymisiä puoluekentässä ei kunnissa ole tapahtunut. Vastaavasti hyvin voimakkaitakin toimenpiteitä ehdottaneet konsultit ovat säilyneet ulkopuolisina kasvottomina asiantuntijoina.

Tutkimuskunnat jakautuvat haastatteluaikeisten perusteella niihin, joissa toimenpiteet on haluttu tehdä hyvin nopeassa tahdissa, ja niihin, joissa on haluttu pikemminkin odotella laman taittumista. Voimakkaita sopeuttamistoimenpiteitä on kuitenkin saatettu joutua hidastamaan, kuten esimerkiksi Jyväskylässä. Imatralla sen sijaan henkilöstömenojen leikkaukset eivät riittäneet, vaan niiden jälkeen aloitettiin sisäinen uudistustyö projektien muodossa. Kiuruvedellä puolestaan taloutta pyrittiin tasapainottamaan lukuisien henkilöstösopimusten avulla, mutta kuitenkin vuosikymmenen lopussa laadittiin henkilöstöstrategia, joka tähtää pysyvästi henkilöstön vähentämiseen. Tuusulassa ja Pieksämäen maalaiskunnassa on selkeimmillään noudatettu nopean toiminnan logiikkaa, jonka on uskottu olevan tehokkaampi kuin hitaat ja pehmeämmät muutokset. Tämä näyttää näiden kahden kunnan osalta myös toteutuneen, toisin kuin Imatralla, jossa vastaaviin tuloksiin ei päästy yhden irtisanomiskierroksen kautta.

SOPEUTTAMISEN KAAVA JA LOGIIKKA

Kun tutkimuskuntia tarkastellaan harjoitetun toimintapolitiikan kautta, voidaan todeta, että ha-

vahtuminen ja selviäminen vuosikymmenen alun lamasta on edellyttänyt huomattavasti dramaattisempia tilanneanalyysyjä ja sopeuttamistoimenpiteitä kuin pelkistä lopputulostasoisista talousluvuista voisi päätellä. Yleisesti ottaen sopeuttamisprosessi on noudattanut seuraavanlaista kaavaa:

1. *Havahtuminen* entisen, joko menojen rauhalliseen tai voimakkaaseen kasvuun perustuvan politiikan ajautumisesta umpikujaan. Työttömyyden kasvusta johtunut verotulojen pieneminen on havahduttanut ylimitoitettuihin budjetteihin ja kohtuuttoman suuriin kalliisiin lainapääomiin. Ensimmäisenä tilanteen on tiedostanut kunnan ylin taloudesta vastaava johto.

2. Havahtumisen jälkeen kunnan taloudellisesta tilanteesta on tehty realistinen tai jopa inho-realistinen *tilanneanalyysi ja ennuste*. Vaikka analyysin onkin tehnyt kunnan oma johto, sen tekemisessä on käytetty apuna ulkopuolisia konsultteja. Analyysi on yleensä tehty siinä vaiheessa, kun kunnan talousluku on muuttunut negatiiviseksi, jolloin kunta on valtakunnallisten mittareiden perusteella luokiteltu kriisikunnaksi.

3. Tilanneanalyysyä on seurannut *kriisitietoisuuden luominen* luottamushenkilöstöön ja kunnan työntekijöihin. Kriisitietoisuutta on luotu muun muassa priorisointiseminaareissa. Lisäksi henkilöstöjärjestöjen kanssa on käyty läpi mahdollisuudet parantaa kunnan taloudellista tilannetta ja on haluttu taata vakinaisen henkilöstön työllisyys. Osassa kunnista onkin tässä vaiheessa tyydytty henkilöstösopimusten (lomarahojen leikkaukset) tekemiseen, mutta osassa on katsottu, että pehmeät keinot eivät riitä vaan tarvitaan irtisanomisepisodeja. Tutkimuskunnissa todettiin, että kuntien talouslukua on myös käytetty tietoisesti kriisitietoisuuden luomisessa.

4. Eri hallintokunnissa ja henkilöstöjärjestöjen kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella kunnan yli johto, sen asettama työryhmä tai ulkopuolinen konsultti on tuottanut varsin radikaalin *sopeuttamiseen tähtävään toimenpideohjelman*, jossa luomalla uusi organisaatio on päädytty henkilöstön voimakkaiksiin irtisanomisiin. Joissakin kunnissa on haluttu osoittaa, että irtisanomiset kohdistuvat kaikille tasoille ja että erityisesti hallintoa kevennetään, mutta irtisanottujen listat kertovat paljolti alimmassa portaassa olleiden irtisanomisista.

5. Leikkausohjelmat ja sopeuttaminen on *ajettu poliittisesti läpi verrattain nopeasti*. Valtuustoilla on ollut varsin vähän mahdollisuuksia torjua

leikkausohjelmat, vaikka joissakin kunnissa ne ovat syntyneet äänestyksen tuloksena. Toisaalta poliitikot ovat omalta osaltaan olleet antamassa pienille virkamiesryhmille tehtäväksi likaisen työn. Jos kunnanvaltuutetut ovat jääneet syrjään sopeuttamisohjelmien valmistelussa, vielä enemmän ulkopuolisiksi ovat jääneet muut kunnalliseen demokratiaan perustuvat luottamuselimet kuten lautakunnat.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

Tutkimukseen valittiin kuntia, joita yhdisti se, että ne vuosikymmenen alussa olivat luokiteltu kriisikunniksi. Sisäasiainministeriön laskema talousluku laski niissä 1990-luvun alkuvuosina lähelle nollaa tai oli negatiivinen. Jyväskylää lukuun ottamatta kunnat olivat jo tuolloin mukana Stake-sin laman vaikutuksia tarkastelleissa tutkimuksissa. Aiemmin mukana olleista tutkimuskunnista pyrittiin valitsemaan sellaisia, joiden talouden kehitysura oli ollut tarkastelujaksolla erityyppinen. Kahdella kunnalla talouden kehitysura oli nouseva (Eno ja Pieksämäen maalaiskunta), yhdellä notkahtava (Tuusula) ja kolmella laskeva (Imatra, Jyväskylä ja Kiuruvesi).

Väestöön suhteutettujen sosiaalitoimen käyttömenojen kehitys tarkastelujaksolla ei näyttänyt tutkimuskunnissamme olevan suorassa yhteydessä kunnan kokonaistalouden kehitykseen. Sosiaalitoimen menoja oli leikattu voimakkaasti sekä sellaisessa tutkimuskunnassa, jossa talouden kehitysura oli nouseva, että sellaisessa, jossa talouden kehitysura oli laskeva. Vastaavasti sosiaalitoimen väestöön suhteutetut käyttömenot kasvoivat sekä sellaisessa kunnassa, jossa talouden kehitysura oli nouseva, että kunnassa, jossa talouden kehitysura oli laskeva. Notkahdus vai käännös -tutkimushankkeen toisissa osioissa tulittiin samanlaisen johtopäätöksen kaikki kunnat käsittävän aineiston perusteella. Pekka Rissanen ja Hannu Valtonen (1999) toteavat, että sosiaalitoimen menojen ja laman syvyyden välillä ei löytynyt minkäänlaista systemaattista yhteyttä. Sosiaali- (ja terveys) toimen menojen leikkauksia on tehty riippumatta kunnan taloudellisesta menestyksestä.

Erityistarkasteluun valitsemiemme palvelujen lamasensitiivisyys oli paljolti odotusten mukaista. Ikäluokkaan suhteutettujen lasten päivähoiton käyttömenojen kehitys ei kuitenkaan ollut yhtey-

dessä hoidettavien lasten määrän kasvuun. Päiväkotien käyttöastetta nostamalla ja henkilöstön mitoitusta muuttamalla saatiin lasten päivähoitossa aikaan toiminnan selkeää taloudellista tehostumista. Haastattelujen perusteella näyttäisi siltä, että tehostaminen on ”alkuvastustuksesta huolimatta” hyväksytty tosiasia. Kuntien johdon näkökulmasta katsoen lasten päivähoitossa onkin ollut tarvetta toiminnan tehostamiseen.

Kotipalvelun tarjonta ei kokonaisuutena ole laman myötä supistunut, mutta vanhusten palvelurakenteen muutoksen vaikutuksesta kotipalvelu on kohdistunut erityisesti paljon apua tarvitseville vanhuksille. Tämä on vaikuttanut myös kotipalvelun luonteeseen. Siitä on tullut ympärivuorokautista palvelua. Lapsiperheiden jääminen pois kotipalvelun asiakastalouksista on saattanut lisätä toimeentulotuen menoja niiden perheiden osalta, joiden yksityisiltä saamia, kotipalvelua vastaavia palveluja on kustannettu kunnan toimesta.

Toimeentulotukimenot ovat odotetusti kasvaneet taloudellisen laman myötä myös tutkimusamme kunnissa. Kuntien väliset erot toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä ovat kuitenkin epäilemättä säilyneet tai jopa lisääntyneet laman aikana. Toisaalta kunnissa, joissa on ollut kulttuurisia tai muita pidäkkeitä toimeentulotuen hakemiseen, toimeentulotukimenojen taso on myös laman aikana säilynyt matalana. Näyttäisikin siltä, että lama ei mitenkään ratkaisevasti ole vaikuttanut toimeentulotuen tarjonnan tai kysynnän käytäntöihin.

Lasten ja perheiden palveluiden osalta kunnissa on myös laman aikana ollut käynnissä palvelurakennemuutos. Kuten vanhustenhuollossa myös lasten ja nuorten huollossa on pyritty lisäämään avohoidon palveluja. Osa näistä palveluista on psykiatristen palvelujen piirissä, minkä vuoksi ne eivät näy sosiaalitoimen käyttömenoissa. Mitään selkeää tarjonnan supistumista lasten ja perheiden palveluiden osalta ei kuitenkaan voida nähdä. Sen sijaan kysynnän todettiin kunnissa kasvaneen vasta laman jälkeen, mikä on näkynyt myös lasten ja perheiden palvelujen käyttömenojen kasvuna.

Tutkimuskuntien kvalitatiivinen analyysi toi esille sen, että osana kunnan hyvinvointipalveluja sosiaalipalvelut olivat varsin hyvin suojattuja kuntien sopeuttamistoimissa. Leikkaukset kohdistuivat pikemminkin tekniseen ja vapaa-ajan sektoriin. Valtaosa sosiaalitoimen palveluista on ollut tai on koettu lakisääteiksi tai muutoin välttämättömiksi toteuttaa. Sosiaalipalveluiden hoi-

tamista hyvin on kunnissa pidetty kunnia-asiana. Näin näyttäisi olevan kaikissa kunnissa riippumatta siitä, mikä kunnan poliittinen rakenne on ollut.

Taloudellisen laman aikana puhuttiin paljon priorisoinnista ja monissa kunnissa järjestettiin priorisointiseminaareja, joissa tavoitteena oli demokraattisesti päättää, mistä toiminnoista leikkauksia tuli tehdä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että käytännössä leikkauspäätökset on tehty johtotasolla useimmiten konsulttien apua käyttäen. Näin poliittiset päättäjät ovat jääneet todellisen toimenpiteiden valmistelun ulkopuolelle, mutta samalla he ovat säilyttäneet melko hyvin kasvonsa. Missään tutkimuskunnista ei tapahtunut suuria muutoksia poliittisissa voimasuhteissa tutkimusajankohtana, johon sattui kahdet kunnallisvaalit. Ajatus siitä, että kunnallinen luotta-

mushenkilöjärjestelmä on toiminut hyvin ja aktiivisesti kasvun jakajana mutta suhteellisen huonosti ja passiivisesti supistuvassa taloudessa, näyttäisi saavan tukea tutkimuksemme tuloksista.

Yksi selkeästi tutkimuksessa esille noussut ilmiö oli se, että kuntien leikkausohjelmat, jotka voivat kulkea esimerkiksi henkilöstösuunnitelmien nimellä, jatkuvat edelleen myös vuosituhannen vaihteen yli. Näyttäisi siltä, että laman avulla on kunnissa luotu asenneilmapiiri muutoksille, joiden tarkoituksena on ollut tehostaa kuntien toimintaa. Voidaan sanoa, että taloudellinen lama on saanut aikaan käänteen sekä kuntien taloudenpidossa että palvelujen järjestämisessä. Kyse voi olla myös prosessista, jonka on saanut aikaan ”valtionapupöhön” häviäminen kuntien käyttömenoista lainataksemme erään haastateltavan käyttämää käsitettä.

KIRJALLISUUS

Blomster, Peter & Simpura, Jussi: Lama, elinolat ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä. Käsikirjoitus 2000

Gerkman, Linda & Rissanen, Pekka & Valtonen, Hannu: Lama, kuntien talous ja sosiaali- ja terveysmenot. S. 14–16. Julkaisussa: Nordberg, Mai & Rissanen, Pekka & Kerppilä, Satu (toim.): Terveystaloustiede 1999. Aiheita 5. Helsinki: Stakes, 1999

Heikkilä, Matti & Lehto, Juhani: Sopeutuminen vai kriisi? Sosiaali- ja terveydenhuolto laman kourissa. Raportteja 74. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus, 1992

Heikkilä, Matti: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto talousahdingossa. Kriisejä ja selviämistrategioita. S. 57–104. Kirjassa: Heikkilä, Matti & al.: Hyvinvoinnin pääteypysäkillä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun. Raportteja 128. Helsinki: Stakes, 1993

Heikkilä, Matti & Hänninen, Sakari & Kosunen, Virpi & Mäntysaari, Mikko & Sallila, Seppo & Uusitalo, Hannu: Hyvinvoinnin pääteypysäkillä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun. Raportteja 128. Helsinki: Stakes, 1993

Heikkilä, Matti & Rastas, Merja: Kysyntä, tarjonta ja politiikka – laman vaikutus kuntien sosiaalitoimeen – analyysi kuudesta kunnasta. Käsikirjoitus 2000

Heino, Tarja: Lastensuojelun trendit. S. 9–32. Kirjassa: Virtanen, Päivi (toim.): Verkostoituvaa asiakastyötä. Studia. Kirjayhtymä Oy. Julkaistu yhteistyössä Lastensuojelun Keskusliiton kanssa. Tampere 1999

Heino, Tarja & Sallila, Seppo: Muutokset lasten sijoituksissa ja sijoituskäytännöissä vuosina 1991–1996. Aiheita 5. Helsinki: Stakes, 1998

Helin, Heikki: Kunnallistalous kiristyy. Kuntien tilinpäätökset 1996, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1996 ja talousarviot 1998. Tutkimuksia 1998: 2. Helsingin kaupungin tietokeskus 1998

Helin, Heikki & Hyypiä, Markku & Lankinen, Markku: Erilaiset kunnat. Kustannuserojen taustat. Kunnallisen kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut nro 10. Vammala 1996

Hänninen, Sakari & Iivari, Juhani & Lehto, Juhani: Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa? Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon muutos ja muutoksen hallinta 1990-luvun alkuvuosina. Raportteja 182. Helsinki: Stakes, 1995

Kallio, Olavi: Kuntiin kohdistuva hyvinvointipalvelujen kysyntä. Palvelukysyntä ja sen muutokset kunta-talouteen vaikuttavina tekijöinä uuden vuosituhannen kynnyksellä. Tampereen yliopiston julkaisuja. Tampere 1998

Kauppinen, Sari: Päivähoidon ryhmäkokoselvitys. Aiheita 22. Helsinki: Stakes, 1995

Kauppinen, Sari & Taskinen, Sirpa: Kasvatus- ja perheneuvonta 1997. Tilastoraportteja 12. Helsinki: Stakes, 1998

Keskitalo, Elsa & Heikkilä, Matti: Vuoden 1998 perusturvamuuutosten vaikutukset. Arviointitutkimuksen väliraportti. Aiheita 10. Helsinki: Stakes, 1999

Laesterä, Eero & Virkkunen, Paavo: Kuntien talous 1989–1997: kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti 1998. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1998

Lehto, Juhani: Rahoituksen ja rakenteen muutoksia sosiaali- ja terveyspalveluissa. S. 29–48. Kirjassa: Uusitalo, Hannu & Staff, Mikko (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 1997. Raportteja 214. Helsinki: Stakes, 1997

Lehto, Juhani & Blomster, Peter: 90-luvun alun lama ja sosiaali- ja terveyspalvelupolitiikan suunta. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 3, 207–221

Niemelä, Pauli: Sosiaalihuollon priorisointi pohjoismaisen kirjallisuusaineiston valossa. Aiheita 38. Helsinki: Stakes, 1993

Perttilä, Kerttu & Koponen, Päivikki & Suominen, Heikki: Terveyden edistämisen strategiat kunnallisessa politiikassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (1999): 5–6, 453–464

Rauhala, Pirkko-Liisa: Onko paikallinen sosiaalipolitiikka innovatiivista? *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (1999): 1, 69–76

Rissanen, Pekka & Valtonen, Hannu: 1990-luvun laman vaikutukset kuntien sosiaali- ja terveysmenoihin. *Kuntapuntari* 6/99. Tilastokeskus 1999

Röksi, Salme & Kiukkonen, Paavo: Kuntien talous 1993. *Julkisen Talous* 1995, 3. Tilastokeskus 1995

Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti & Lehto, Juhani & Rastas, Merja & Rissanen, Pekka & Valtonen, Hannu: The Finnish 1999 economic depression and the system of health and social services. *Dialogi. English Supplement* 5b. Stakes 1999

Sotka: Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastotietokanta 1998. Stakes 1998

Uusikylä, Petri: Sosiaali- ja terveydenhuollon säästöt ja paikallishallinnon politiikkaverkostot. Teoksessa: Mattila, Mikko & Saukkonen, Riikkamari & Uusi-

kylä, Petri: Hyvinvointivaltioista kilpailuvaltioon. *Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu* 4. Helsinki 1993

Uusitalo, Hannu & Staff, Mikko (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 1997. *Raportteja* 214. Helsinki: Stakes, 1997

Valtonen, Hannu: Tutkimus kuntien sosiaalihuollon valtionosuuksien perusteista. *Kuntaosaston julkaisu* 4. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1996. 1996a

Valtonen, Hannu: Kuntien sosiaalihuollon menot ja kunnittainen sosiaalihuollon menotarve vuosina 1990 ja 1995. *Aiheita* 42. Helsinki: Stakes, 1996. 1996b

Virkkunen, Paavo & Komulainen, Teuvo & Laesterä, Eero & Laesterä, Pertti: Kuntien talous 1989–1993. *Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti* 1993. Moniste. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1993

Wuori, Olli & Ylönen, Ari: *Säästökirja. Kuntien talouskriisi ajan ja alueen ristikudoksessa. Vaasan yliopiston julkaisu*. Tutkimuksia 211. Vaasan yliopisto 1996.

ENGLISH SUMMARY

Matti Heikkilä & Merja Rastas: Recession strategies and social welfare resources – a case study of six local municipalities (Lamastrategioiden yhteys sosiaalitoimen resursseihin – kuuden kunnan tapaustutkimus)

The article discusses the impacts of economic recession in the early 1990s on the provision of social welfare services in local municipalities. It is based on a study by the authors on the changes introduced in the service systems of six local authorities in 1989–1996 and on the links of these changes with the recession strategies adopted by the respective municipalities. The six municipalities included in the study showed different paths of economic development during the recession. In the first part of the study, trends in per capita social welfare expenditure in 1989–1996 and changes in service provision were examined using statistical materials. In the second stage the focus was shifted to four social welfare sectors: children's day care, home help services, income support and services for children and families. In the third stage qualitative interviews were conducted with high-ranking officials in the six municipalities.

It was found, first, that although in the light of the

end-results the trends in the six municipalities had been quite moderate, there had in fact sometimes been quite dramatic and radical changes in management practices. Second, the study revealed a certain pattern and logic of adaptation in the local municipalities during recession. This 'pattern' advanced through the following stages: (i) realisation, (ii) situation analysis and prognosis, (iii) creation of crisis awareness, (iv) implementation of an action programme aimed at adaptation and (v) pushing the programme through the political decision-making process. This whole process was overseen by the local authority's top financial management together with outside consultants. The third finding of the study was that social welfare and health care services were reasonably well protected in adaptation programmes.

The study forms part of a research programme under the National Research and Development Centre for Welfare and Health on the changes in social welfare and health care services during economic crises. The project is coordinated under the Academy of Finland research programme on the economic crisis of the 1990s.

KEY WORDS:

Economic recession, social welfare resources, local municipalities, social services, adaptation patterns, case study, Finland