

Lastensuojelun sijaishuollon palvelutuotannon muutos 2018–2023

Yksityistymisen ja markkinoistumisen trendien tarkastelu

PIA ERIKSSON & TIMO HARRIKARI

Johdanto

Suojelun järjestäminen sitä tarvitsevalle lapselle on ollut 1900-luvun alusta lähtien julkisen sektorin ja sen palvelutuotannon tehtävä. Nykyisin hyvinvointialueet vastaavat sijaishuollon järjestämisestä, mutta perinteisesti sekä perhehoidon että laitoshoidon palveluiden tuottamiseen on osallistunut yksityisiä toimijoita. Viimeisten vuosikymmenten aikana julkisen ja yksityisen toimijoiden tehtäväjako palvelutuotannossa on kuitenkin muuttunut ja suojelutehtäviä on yhä enenevässä määrin siirretty yksityiselle sektorille ja markkinaperiaatteella toteutettavaksi. Näitä muutoksia voidaan tarkastella kahden toisiinsa kietoutuneen käsitteen eli yksityistämisen ja markkinoistumisen valossa.

Yksityistämisellä tarkoitetaan julkisen sektorin vastuulla olevien palveluiden ulkoistamista tai hankintaa yksityisiltä palveluntuottajilta. Yksityistäminen kulkee usein käsi kädessä markkinoistumisen kanssa. Markkinoistumisella tarkoitamme tässä tarkastelussa sellaista julkisen ja yksityisen suhdetta muuttavaa prosessia, jossa verovaroin kustannettavia palveluja hankitaan yksityisiä palveluntuottajia kilpailuttamalla. Laajemmassa merkityksessä markkinoistumisella tarkoitetaan myös liiketalouden periaatteiden ja toimintatapojen omaksumista julkisessa palvelutuotannossa (ks. Anttonen ym. 2013).

Sosiaalipalveluiden järjestämistä koskevaa keskustelua on jo 1990-luvulta lähtien kehystänyt yksityistämisen tavoitteet ja vaateet palvelujen kus-

tannustehokkuudesta (Julkunen 2006). Uusi julkisjohtaminen (new public management, NPM) löi itsensä läpi Suomessa julkisessa palvelutuotannossa talouslaman aikana, jolloin uudistukset esitettiin välttämättömänä tehostamispolitiikkana (Eräsaari 2011, 191) ja myös lastensuojelun markkinoistumistrendi sai alkunsa.

Erityisesti kuitenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana lastensuojelun sijaishuollon kokonaiskustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti. Vuodesta 2015 vuoteen 2020 perhe- ja laitoshoidon kustannukset nousivat 29 prosenttia. Samalla aikavälillä kalleimman sijaishuoltopalvelun eli laitossijoitusten vuorokausien määrä kasvoi 25 prosentilla. Laitoshoitoon sijoitettujen lasten kokonaismäärä kasvoi 13,5 prosenttia. (Sotkanet.) Vuonna 2020 sijaishuollon kokonaiskustannukset olivat Suomessa 876 miljoonaa euroa (Lastensuojelu 2021). Samalla kun kuntien lastensuojelun laitos- ja perhehoidon palvelukysyntä on lisääntynyt, myös yksityisten ostopalvelujen osuus on kasvanut. Esimerkiksi vuonna 2019 laitoshoidon ja ammatillisen perhehoidon laskennallisesta kokonaistuotoksesta kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotanto oli 33 ja yksityisten palveluntuottajien 67 prosenttia. Yksityisen palvelutuotannon tuotoista yritysten osuus oli samana vuonna 84 ja järjestöjen noin 16 prosenttia. (Lith 2021, 24–29.)

Suomalaisen sijaishuollon tunnusomainen piirre on sen laitosvaltaisuus, jonka suhteen Suomi eroaa muista Pohjoismaista. Kun Suomi sijoittaa kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista lä-

hemmäs puolet laitoshoitoon, Norjassa laitoksiin sijoitusten osuus on vain vajaa kymmenes (Shanks ym. 2021). Laitoshoidon osuus on hienoisesti kaventunut vuoden 2012 perhehoidon ensisijaisuutta edellyttävän lakimuutoksen jälkeen, mutta merkittävää muutosta sijaishuollon rakenteessa ei ole tapahtunut. Yksi taustalla vaikuttava tekijä lienee alle 18-vuotiaiden kodin ulkopuolelle sijoitettujen ikärakenne, jossa pienten alle kouluikäisten ja alakouluikäisten, useimmiten perhehoitoon sijoitettavien, määrä on pysynyt varsin tasaisena, mutta yläkouluikäisten määrä kasvanut tasaisen voimakkaasti. (Lastensuojelu 2021.) Tässä analyysissä keskityimme luvanvaraiseen eli laitoshoidon ja ammatillisen perhehoidon palveluntuotantoon, emmekä näin ollen tarkastele toimekiantosuhteista perhehoitoa tai sen tukipalveluja.

Pohjoismaainen vertailu osoittaa, että yksityisten yritysten osuus sijaishuollon laitoshoidon palvelutuottajista on Suomessa poikkeuksellisen suuri (Shanks ym. 2021). Vaikka Suomen ja Ruotsin sijaishuoltomarkkinoiden kehitys on monelta osin seurannut samaa kaavaa 1990-luvulta alkaen, mailla on joitain eroavia kehityskulkuja ja erityispiirteitä. Ruotsissa yksityisten, yritysmuodoltaan voittoa mahdollistavien laitosten (78 %) rinnalla esiintyy pääosin julkista palvelutuotantoa (20 %). Suomessa yksityisten voittoa mahdollistavien yritysten osuus on vielä rätäkkin suurempi (83 %) sekä yleishyödyllisten (8 %) ja julkisten (10 %) palvelutuottajien osuudet lähes samansuuruiset (Shanks ym. 2021). Norjassa (45 %) ja Tanskassa (22 %) yksityisten voittoa mahdollistavien yritysten osuus palvelutuotannosta on tuntuvasti pienempi, vaikka maita ohjaa sama Euroopan talousaluetta sääntelevä lainsäädäntö. Hankintalainsäädäntöä on tulkittu eri tavalla eri maissa, mikä on johtanut siihen, että markkinoistumistrendi on ollut vahvempi Suomessa ja Ruotsissa kuin muissa Pohjoismaissa (Anttonen ym. 2013).

Tarkastelemme seuraavassa sijaishuollon palvelutuotannon yksityistämiskehitystä Suomessa. Hyödynnämme tarkastelussa aiempia aiheesta laadittuja analyysseja ja luomme empiirisellä tarkastelullamme jatkumoa vuonna 2018 tehtyyn katsaukseen (Porko ym. 2018) luvanvaraisista sijaishuollon palveluista. Empiirisenä aineistona käytämme Valveri-rekisterin otteita vuosilta 2018, 2020, 2022 ja 2023. Tämä jälkeen arvioimme yksityistämisen ja siihen liittyvän markkinoistumisen trendejä sekä sijaishuollon toiminnassa että laajemmin yhteiskunnallisissa viitekehyksessä.

Sijaishuoltoon hiipivä yksityistäminen ja markkinoistaminen?

Yritysten lukumääräisen lisääntymisen ja järjestöjen vähentymisen trendi sosiaalihuollon palveluntuottajissa on ollut nopeaa lastensuojelussa verrattuna vammais- ja päihdepalveluihin, joissa vastaava kehitystä ei ole ollut nähtävissä (Särkelä 2016). Vielä 1980-luvulle saakka vakiintuneet yleishyödylliset järjestöt tuottivat lastensuojelun laitospalvelut kunnallisten palvelujen rinnalla. Vuonna 1988 julkinen palveluntuotanto oli hallitsevaa ja yksityisten osuus kaikista maan lastensuojeluyksiköistä alle neljännes (23 %). Muutos alkoi 1990-luvulla, ja jo vuonna 1998 julkishallinnon ylläpitämien yksiköiden osuus oli enää 45 prosenttia. (Porko ym. 2018, 10–11.)

Lastensuojeluyksiköiden määrällä mitattuna yritykset yksityisinä palveluntuottajina ohittivat yleishyödylliset järjestötuottajat vuonna 2002. Tämän jälkeen yritysten markkinaosuus on kasvanut voimakkaasti ja järjestöjen osuus on vähentynyt hiukan loivemmassa trendissä. Kun vuonna 2002 yritysten ja järjestöjen palvelutoimintayksiköiden yhteenlaskettu määrä oli hieman yli 500 kappaletta, vuonna 2008 yritysten määrä ylitti 800 yksikköä ja järjestöjen ylläpitämien yksiköidenkin määrä oli noin 450. (Särkelä 2016, 45–47). Vuonna 2018 yksityiset palveluntuottajat tuottivat jo arviolta yli 80 prosenttia kaikista lastensuojelun laitos- ja ammatillisten perhekotien palveluista (Porko ym. 2018) ja yleishyödyllisten toimijoiden osuus oli laskenut 11 prosenttiin. Ensi- ja turvakotipalveluista yleishyödylliset toimijat tuottivat kuitenkin 90 prosenttia ja perhekuntoutuspalveluista 54 prosenttia (Porko 2018, 18). Sosiaalihuollon markkinatoimijoiden osuus on kasvanut erityisen nopeasti juuri haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten ja vanhusten, asumis- palveluissa (Anttonen ym. 2013).

Muutos palvelukentässä on tapahtunut verrattain nopeasti, mutta samalla yhteiskunnallisen hiljaisuuden vallitessa; vaikuttaa siltä, että kuvamiimme kehityskulkuihin ja sen seurannaisvaikutuksiin ollaan lastensuojelussa vasta heräämässä. Syitä hiljaisuuteen voidaan vain arvailla, mutta siihen ovat saattaneet vaikuttaa ainakin yksityisten palveluntuottajien vahva historiallinen rooli, kansallisen tietopohjan ohuus (Heino & Pösö 2003) sekä lastensuojelututkimuksen pirstaleisuus (Pekkarinen 2011). Yleishyödylliset järjestöt, säätiöt ja yhdistykset ovat olleet historiallisesti merkittäviä

lastensuojelutoimijoita, ja niillä on ollut itsestään selvä rooli perhe- ja laitoshoidon kehittämisessä sekä palveluntuotannossa Suomessa (esim. Särkelä 2016). Kehityksen seuranta mahdollistavan kansallisen tietopohjan ylläpitämistä ei ole priorisoitu (ks. Heino & Pösö 2003), ja sijaishuollon kustannusten tuottajaperusteinen tilastointi lopetettiin vuonna 2014 (Sotkanet). Toisin kuin esimerkiksi Tanskassa, Suomessa ei ole yhtenäistä kansallista rekisteriä sijaishuoltoa tarjoavista sijaisperheistä, perhekodeista ja laitoksista.

Sosiaalityön tutkimuksessa palvelujen yksityistämiseen ja markkinoistumiseen havahduttiin jo ennen 2010-lukua, ja esimerkiksi vanhusten palveluissa aiheutta on käsitelty jonkin verran (esim. Anttonen & Meghaner 2013) Empiiristä tutkimusta aiheesta on edelleen niukasti, mikä johtuu ainakin osaltaan siitä, että markkinoistumisen tendenssiä on ollut vaikea eriyttää muista yhteiskunnallisista ilmiöistä ja niiden muutoksista (Lapinleimu 2015). Kansainvälisestikin tarkastellen lastensuojelun sijaishuollon yksityistymiseen ja markkinoistumiseen liittyvää tutkimusta on vähän (Cardy 2010; Jones 2015; Meagher ym. 2016; Lundström ym. 2020). Suomessa aihepiiri ei ole herättänyt laajaa julkista keskustelua tai tutkijoiden kiinnostusta. Aiheutta käsitteleviä vertaisarvioituja artikkeleita löytyy tietokantahauilla kolme.¹ Näistä yksi käsittelee nimenomaisesti Suomen tilannetta (Toikko 2017), ja kahdessa muussa tehdään pohjoismaisia vertailuja (Shanks ym. 2021; Pålsson ym. 2022).

Aineisto ja analyysi

Tarkastelemme seuraavassa sijaishuollon yksityisen palvelutuotannon muutoksia luvanvaraisessa lastensuojelun laitoshoidossa ja ammatillisessa perhehoidossa viimeisen viiden vuoden aikana. Empiirisenä aineistona on käytetty poikkileikkausotteita määräajoin päivittyvästä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajien Valveri-rekisteristä. Valviran ja aluehallintovirastojen ylläpitämästä rekisteristä on tietopyynnöllä saatu päivämääriltä 5.2.2018, 11.2.2020, 7.4.2022 ja 2.5.2023 tutkimuskäyttöön otteet,

¹ Haku Ebsco-tietokannasta helmikuussa 2023 hakusanoilla *child welfare OR child protection OR children's services AND privatisation OR market OR procurement OR tendering OR outsourcing OR profit AND Finland*.

joista ilmenee tietoa kaikista yksityisistä lastensuojelun ympärivuorokautisista palveluntuottajista. Lastensuojelun yksityisessä palveluntuotannossa tapahtuu jatkuvia muutoksia fuusioiden ja yrityskauppojen myötä, mutta ne eivät aiheuta suuria muutoksia esimerkiksi paikkamääriin. Tässä tehtävään kehityssuuntien tarkasteluun poikkileikkausaineistoa voidaan siten pitää riittävän luotettavana.

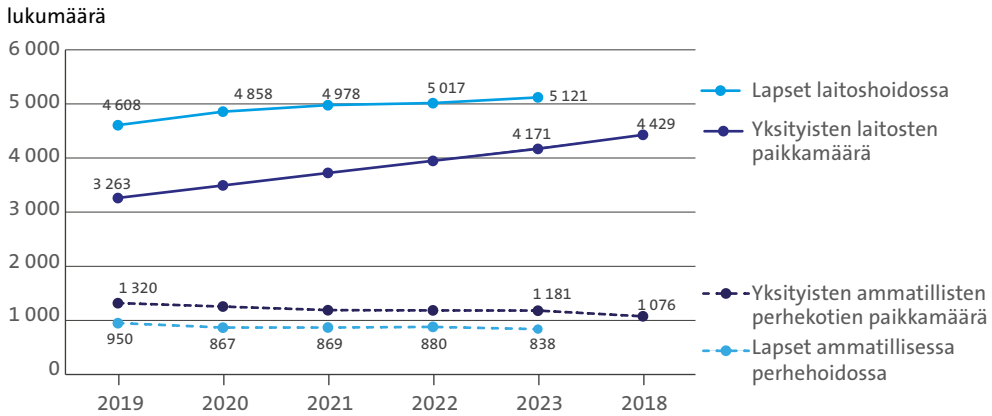
Esittelemme seuraavassa asiakaspaikkojen, palveluntuottajien ja toimintayksiköiden määrien ja omistuspohjan muutoksia vuosina 2018–2023. Tietoja neljältä vuodelta on analysoitu kuvailevin tilastollisin menetelmin ja tulokset esitetään pääasiassa frekvenssijakaumina. Olemme jaotelleet palveluntuottajat niiden omistuspohjaan perustuen yleishyödyllisiin (sr., ry., srk.) ja yrityksiin (oy., ay., ky.). Paikkamäärät on laskettu niiden ympärivuorokautisia asiakaspaikkoja koskevien lupien nojalla, jotka valvontaviranomaiset ovat myöntäneet Valverissa olevien tietojen mukaisesti.

Kansallista tietoa julkisista vastaavista palveluntuottajista ja yksiköistä ei ole saatavilla, joten julkisen ja yksityisen palveluntuotannon tarkastelussa on hyödynnetty aluehallintovirastojen vuonna 2020 antamaa vastausta THL:n tietopyyntöön. Paikkamäärien kehityksen tarkastelussa (kuvio 1) on lisäksi hyödynnetty Sotkanetistä 1.6.2023 tehtyä THL:n poimintaa laitoshoitoon ja ammatillisen perhehoitoon sijoitettujen lasten kokonaismäärästä jokaisen vuoden viimeisenä päivänä vuosina 2018–2022.

Viiden viimeisen vuoden tarkastelu

Lastensuojelun yksityisen palvelutuotannon tarkastelu viiden vuoden ajalla osoittaa, että yksityisten laitospalvelujen paikkamäärä kasvaa, mutta laitoshoitoon sijoitettujen lasten kokonaismäärä ei kasva samassa suhteessa. Kuviossa 1 verrataan laitos- ja ammatilliseen perhehoitoon sijoitettujen lasten määrää jokaisen vuoden viimeisenä päivänä² yksityisten palveluntuottajien paikkamää-

² Vuoden viimeisenä päivänä laitoshoidossa olevien tarkastelu kertoo samanaikaisesti laitoshoidossa olevien lasten määrän, samalla tavalla, kun Valveri rekisterin paikkamäärä on tieto tietyltä päivältä joka vuodelta. Laitoshoitoon sijoitettujen lasten kokonaismäärä vuoden aikana kasvoi vuoden 2018 yhteensä 7 759 lapsesta vuoden 2022 yhteensä 8 456 lapseen (Sotkanet), mutta nämä eivät kaikki olleet sijoitettuna samanaikaisesti.



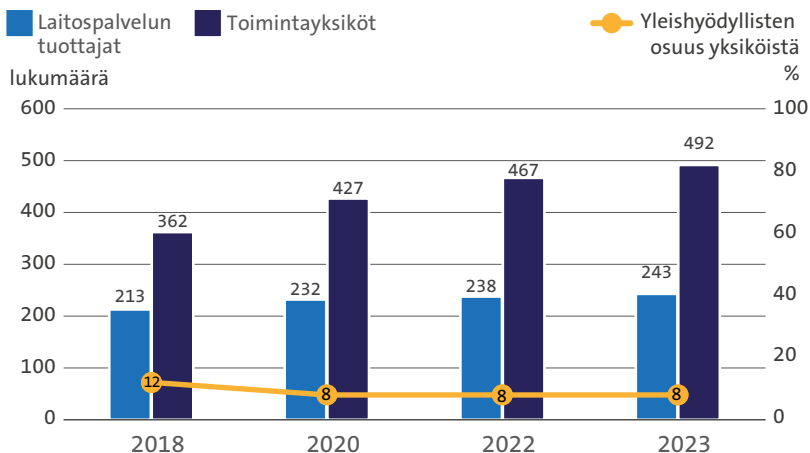
Kuvio 1 Yksityisten palveluntuottajien paikkamäärien kehitys 2018–2023 (Valveri-rekisteri) sekä laitos- ja ammatilliseen perhekotiin sijoitettujen lasten kokonaismäärä vuoden viimeisenä päivänä 2018–2022 (Sotkanet).

rään jokaisen vuoden tietynä päivänä. Kansallista tietoa julkisten toimijoiden ylläpitämistä laitosten paikkamääristä ei ole saatavilla, mutta kuvio havainnollistaa yksityisten tuottajien paikkamäärää suhteessa kaikkiin sijoitettuihin lapsiin. Koska laitospaikoista on pikemmin pulaa kuin ylitarjontaa (esim. Eriksson & Korhonen 2022), voi varoen olettaa laitoshoidon sijoitettujen lasten kokonaismäärän ja yksityisen palvelutuotannon erotuksen trendin ilmentävän julkisten yksiköiden vähentyviä ja yksityisten yksiköiden lisääntyviä paikkamääriä.

Yksityisten laitospalveluiden tuottajien keskimääräinen paikkamäärä on viidessä vuodessa noussut 15 paikasta 18 paikkaan samanaikaisesti kun toimintayksiköiden määrä on kasvanut (ks.

kuvio 2). Siinä missä yksityisten laitosisyksiköiden ja niiden sijoituspaikkojen määrät ovat yleisesti kasvaneet, ammatillisissa perhekodeissa on nähtävissä päinvastainen kehityskulku. Niiden määrä on nimittäin vähentynyt tarkasteluajanjaksolla 250:stä (2018) 206:een (2023) yksikköön. Tämä on linjassa sen kanssa, että ammatillisissa perhekodeissa sijoitettuna olevien lasten kokonaismäärä on vähentynyt (ks. kuvio 1). Paikkamäärät ammatillisten perhekotien toimintayksikköä kohden, keskimäärin 5,3 paikkaa/perhekoti, ovat kuitenkin pysyneet tasaisina.

Kuvio 2 osoittaa, miten yksityisten laitospalveluiden tuottajien toimintayksiköiden määrä on jatkanut kasvuaan. Vuonna 2018 yksityisten laitospalveluiden tuottajien toimintayksiköitä oli yhteen-



Kuvio 2 Yksityiset sijaishuollon laitospalvelut: palveluntuottajien ja toimintayksiköiden määrät sekä yleishyödyllisten palveluntuottajien osuuden (%) muutokset 2018–2023 (Valveri-rekisteri).

Taulukko 1. Yksityiset lastensuojelulaitokset asiakaspaikkaluvun mukaan vuosina 2018 ja 2023

Lastensuojelun laitospalveluiden tuottajan paikkaluku	2018 (f)	2018 (%)	2023 (f)	2023 (%)
7 asiakaspaikkaa tai vähemmän	114	54	112	46
8–21 paikkaa	75	35	97	40
22–50 paikkaa	16	8	23	10
51–100 paikkaa	5	2	6	2
yli 100 paikkaa	3	1	4	2
Yhteensä	213	100	243	100

sä 362 ja vuonna 2023 yhteensä 492. Tarkasteltaessa edelleen palveluntuottajien omistuspohjaa suhteutettuna toimintayksiköihin havaitaan, että yleishyödyllisten palveluntuottajien määrä on suhteellisesti laskenut sekä laitosten että ammatillisessa perhehoidossa. Kun vuonna 2018 laitoshoidon toimintayksiköistä 12 prosenttia oli yleishyödyllisten palveluntuottajien ylläpitämiä, osuus laskee vuoteen 2020 tultaessa vajaaseen kahdeksaan prosenttiin (7,9 %), jonka jälkeen se on pysynyt vakaana (kuvio 2). Vuonna 2020 julkisen sektorin ylläpitämiä lastensuojeluyksiköitä oli yhteensä 74³, mikä oli noin 15 prosenttia kaikista vastaavista yksiköistä Suomessa. Ammatillisten perhekotien muutostrendi on samansuuntainen: vuonna 2018 perhekotiyksiköistä 2,4 prosenttia oli rekisteröity yleishyödylliseksi, mutta vuonna 2023 enää vain prosentti.

Taulukko 1 puolestaan havainnollistaa, että suurin muutos laitospalveluntuottajien koossa on tapahtunut keskisuurten (8–50 asiakaspaikkaa) määrän kasvussa, kun taas pienten yhden yksikön (korkeintaan 7 lasta) laitosten osuus on vähentynyt. Suurten palveluntuottajien määrässä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta. Yleishyödyllisten osuus isojen laitospalveluntuottajien keskuudessa on kuitenkin vähentynyt huomattavasti. Yli 50 paikkaisista palveluntuottajista puolet (50 %) oli vuonna 2018 yleishyödyllisiä, kun vuonna 2023 sellaisia oli enää 20 prosenttia. Paikkamäärissä yleishyödyllisten osuus on samalla aikavälillä laskenut 18 prosentista yhdeksään. Viidellä suurimmalla palveluntuottajalla oli vuonna 2022 yhteensä 866 paikkaa, mikä on 21 prosenttia koko yksityisen laitoshuollon tarjonnasta. Vuotta myöhemmin vuonna 2023 viidellä suurimmalla oli yli yhteensä 1 000 paikkaa ja 23 prosenttia markki-

noista. Näistä viidestä suurimmasta yksi oli omistuspohjaltaan yleishyödyllinen. Suurimmat palveluntuottajat ovat pääsääntöisesti laajentuneet yrityskauppojen myötä, mikä on vahvistanut heidän markkina-asemaansa entisestään. Esimerkkinä siitä, että yksityisillä markkinoilla on tarkastelujaksolla tapahtunut suuriakin muutoksia, toimii se, että vuoden 2018 neljästä suurimmista palveluntuottajista enää yksi on samalla omistuspohjalla niiden joukossa viisi vuotta myöhemmin.

Sijaishuollon palvelutuotannon muutostrendien kriittinen tarkastelu

Sijaishuollon palvelutuotannon muutos on ollut radikaali viimeisen 20 vuoden aikana, ja viimeisen viiden vuoden tarkastelu osoittaa, että yksityisten voittoja tavoittelevien yritysten osuus laitoshoidon kentällä jatkaa kasvuaan. Palveluntuottajien laitospaikat ovat kasvaneet, ja vaikuttaa siltä, että sijaishuollon lisääntyneeseen palvelutarpeeseen ovat vastanneet markkinavetoiset yritykset. Usein perheyriyksiä toimivien ammatillisten perhekotien määrässä on tapahtunut pientä laskua viimeisen viiden vuoden aikana. Tämä on linjassa Ruotsin kehityksen kanssa, jossa palveluntuottajien profiili on muuttunut viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana pienistä perheyriyksistä ja yleishyödyllisistä järjestöistä kohti monikansallisten yritysten voiton tavoittelun mahdollistavaa palvelutuotantoa (Lundström ym. 2020). Tähän nähden lastensuojelun kentän muutosta on tutkittu hämmentävän vähän ja yhteiskunnallinen keskustelu on ollut yllättävän niukkaa. Seuraavassa tuomme esille joitakin näkökulmia siihen, miten yllä kuvatut kehityskulut näkyvät sijaishuollon kentässä.

Ensinnäkin sijaishuoltopalvelujen kenttä on lähikäyttökohtaisen monimuotoinen ja pirstaleinen. Kansallisesti koottu tieto on puutteellista, mikä konk-

3 Tietopyyntö aluehallintovirastoihin vuonna 2020.

retisoituu pyrkiessämme koostamaan näkymää muutokseen pirstaleisen tiedon varassa; kokonaiskuva, joka ohjaisi palvelutuotantoa tarvelähtöisesti niin kansallisesti kuin hyvinvointialuetasoisestikin, yksinkertaisesti puuttuu. Mittava yksityistäminen on taipuvainen pilkkomaan sijaishuollon järjestämisvastuuseen liittyvät tehtävät, ja sijaishuoltopalveluiden laajamittainen ulkoistaminen saattaa etäännyttää hyvinvointialueet lastensuojelun sijaishuollon lakisäateisistä velvoitteista. (Ks. Carey 2019.) Kilpailutetun palveluntuottajan kaipa vastuu ulottuu hankintaprosessissa sovittuun ja sovittuun palvelun tarjoamiseen yksittäisille lapsille. Yhteinen vastuunkanto sijaishuoltopalveluiden kokonaisuudesta kiinteänä osana muuta palvelujärjestelmää ja yhteisöjä edellyttäisi toimijoilta vahvaa yhteistoimintaa (ks. Jones 2010). Käsitksemme mukaan hankintakäytännöt eivät tällä hetkellä tue laajasti järjestäjän ja tuottajan välistä yhteistä vastuunkantoa tai kumppanuusratkaisuja.

Yksittäisen lapsen näkökulmasta yllä oleva tarcoittaa sitä, että hänen sijoituksensa suunnitelmallisuus ja pysyvyys ovat uhattuina. Yksityiset lastensuojelulaitokset ovat profiloituneet (esim. Heino ym. 2021), ja lapsia siirtyy laitoksesta toiseen siitä syystä, että sopivaa paikkaa ei heti löydy tai lapselle valittu paikka ei pysty vastaamaan lapsen yksilöllisiin tarpeisiin (esim. Wennberg ym. 2020; Eriksson & Korhonen 2022). Palvelujen monipuolistumisesta ja erikoistumisesta huolimatta osalle lapsista ei löydy heidän tarpeitaan vastaavaa sijaishuoltopaikkaa. Osalle lapsista jatkuva sijaishuoltopaikkojen vaihdos on tuttua (esim. Laakso 2013, 102–103.), eikä paikkojen pysyvyyttä lähtökohtaisesti voida taata markkinoiden ollessa jatkuvasti muutoksessa (esim. Porko ym. 2018). Laitoshoidon palvelutarjonnasta valtaosa on tällä hetkellä yksityisten yritysten tuottamaa ja palvelujärjestelmän yleinen kehitys tapahtuu näiden toimijoiden ehdoilla, kansallisen tai alueellisen tietoon perustuvan kokonaisarvion sijasta. Sijaishuoltopaikan valintoja yksittäisille lapsille tehdään myös tarjolla olevien paikkojen ohjaamana lapsen yksilöllisten tarpeiden jäädessä toissijaiseksi. (esim. Eriksson & Korhonen 2022; Lapinleimu 2015).

Toiseksi on syytä nostaa esille, että tutkimusnäyttö yksityistämisen ja markkinoistamisen tavoitelluista lopputuloksista on olematon. Näillä on tavoiteltu muun muassa valinnanvapauden lisäämistä, kustannussäästöä tai ainakin kustannusten hillitsemistä sekä palvelutuotannon tehokkuutta (esim. Anttonen ym. 2013). Sijaishuollon

palveluja kuitenkin ostetaan ja myydään kvasi-markkinoilla, joilla asiakas on vapaiden markkinoiden näkökulmasta tarkastellen vain näennäisesti asiakas hyvinvointialueiden ollessa todellisia asiakkaita. Hyvinvointialueidenkin valinnanvapaus on rajoittunutta, eikä todellista kilpailuasetelmaa synny (ks. Julkunen 2013). Tilaajan ja tuottajan erilaiset intressit mahdollistavat palveluntuottajan oman edun tavoittelun, jonka seurauksena ne voivat määritellä ja hinnoitella tarjontansa ja palveluidensa sisällön yhä yksityiskohtaisemmin. Markkina-ajattelun mukaan laadultaan heikot karsiutuvat pois, mutta kilpailuasetelman ollessa vain näennäinen, kilpailuskriteerit voivat kannustaa kustannusten karsintaan. Riskinä on se, että tuottavuus painottuu laadun kustannuksella sekä hankinnassa että tuottamisessa.

Kodin ulkopuolelle sijoittaminen ei läheskään aina tuota toivottua lopputulosta, eivätkä sijaishuoltoon sijoitetut lapset onnistu kuromaan umpeen hyvinvointivajetta suhteessa muihin ikätovereihinsa (mm. Berlin ym. 2021; Kääriälä ym. 2020). Nämä tutkimukset antavat aiheita korostaa sijaishuollon palvelutuotannon laadun tärkeyttä. Laitoshoidon tarkemmasta sisällöstä, laadusta tai vaikuttavuudesta ei Suomessa kuitenkaan ole tutkittua tai koottua tietoa. Kansainvälisestikin aiheita on tutkittu vähän. Isossa-Britanniassa Anders Malthe Bach-Mortensen ym. (2022) ovat arvioineet ja vertailleet yksityisten ja julkisten sijaishuoltopalveluiden laatua hyödyntäen tarkastusraportteja seitsemän vuoden ajalta. Vertailu osoitti, että voittoa tavoittelevien palveluntuottajien palveluiden laatu oli heikompaa kuin julkisten tai kolmannen sektorin tarjoamien palveluiden. Yhdysvaltaisissa tutkimuksista ei olla pystytty osoittamaan, että yksityiset sijaishuoltopalvelut olisivat vaikuttavampia tai parempia kuin julkisetkaan (esim. Huggins-Hoyt ym. 2019). Suomessa Timo Toikko (2017) on analysoinut sijaishuollon laitoshoidon ulkoistamisen kustannusvaikutuksia. Toikon analyysin kiinnostava havainto on, että palvelujen kustannustaso ei eroa kunnissa, joissa sijaishuollon laitoshoido on ulkoistettu kokonaan tai ei lainkaan. Suurimmat kustannukset näyttäisivät syntyvän kunnissa, joissa noin puolet tuotannosta on ulkoistettu, joskin suurimmissa kunnissa kustannukset olivat suurimmillaan silloin kun palveluista oli ulkoistettu neljäsosa. Johtopäätöksensä Toikko esittää, ettei sijaishuollon laitoshoidon ulkoistaminen alenna palveluiden hintaa eikä väite yksityisen sektorin kustannusvaikuttavuudesta saa tukea.

Sen lisäksi että hyvinvointialueiden kilpailutuksiin ja sopimuksiin sekä niiden valvontaan liittyvät transaktiokustannukset nousevat, yksityistämisen trendi nostaa myös esiin kysymyksen julkisen sektorin, erityisesti valtion vastuusta sijaishuoltopaikojen ohjauksesta ja valvonnasta (Lundström ym. 2021). Perinteisten julkisten palvelutehtävien yksityistämiseen liittyy julkisen vallankäytön perustuslaillisia kysymyksiä (PeL 1999/713, 124§). Tämä koskettaa erityisesti lastensuojelun sijaishuoltoa, koska siellä puututaan perustavalla tavalla haavoittuvassa asemassa olevien lasten perus- ja ihmisoikeuksiin. Palvelutuotannon markkinoistuminen ja yksityistäminen lisää dramaattisesti erilaisten lastensuojelutoimijoiden määrää ja aiheuttaa niin kutsutun netwidening-efektin, jossa lastensuojelun sosiaalsekologinen kudosa laajenee maailmanlaajuisesti järjestelmäksi aina paikallisista sijaishuollon toimijoista kansainvälisiin pääomasijoittajiin. Tästä puolestaan seuraa tarve vahvistaa lastensuojelun alueellista ja kansallista valvonta- ja kontrollijärjestelmää (Eriksson & Korhonen 2022, 107), jonka seurauksena järjestelmän kokonaiskustannukset nousevat välittömiä kustannuksia tuntuvasti suuremmiksi.

Kun huomioidaan yksityisen palvelutuotannon volyyymi, siinä kulkevat rahavirrat ja monet virittyvät lastensuojelun eettiset jännitteet, on hämmentävää, miten vähän lastensuojelun yksityistämistä ja markkinoistumista on seurattu, niiden vaikutuksia tutkittu ja seurauksista kannettu huolta. Sijaishuollossa yksityistämisen tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia, kuten valinnanvapautta, kustannusten säästöä tai laadun paranemista, on havaittavissa vain marginaalisesti, jos ollenkaan. Voittoa tavoittelevien palveluntuottajien vahva läsnäolo markkinoilla osoittaa, kuinka yleinen poliittinen luottamus markkinamekanismiin on ollut suuri (ks. Lundström 2021) ja sallinut mekaniimin muokata perustavasti sijaishuollon markkinoita. Kysymys kuuluu: onko viimeisen kolmen vuosikymmenen trendissä ollut kyse sijaishuollon ”yksityistämisestä” vai ”yksityistymisestä” tai ”markkinoistumisesta” vai ”markkinaistamisesta”? Sanojen aktiivin ja passiivin välillä on pieni mutta semanttisesti merkittävä ero. Jos päädytään puhumaan passiivissa ja arvostelemaan kentän pirstaleisuutta sekä kustannusten nousua, voidaan poliittista tahtoa moittia laiminlyönnistä. Mikäli käytetään aktiivia, voidaan todeta poliittisen tahdon saaneen tehokkaasti sen, minkä on halunnutkin.

KIRJALLISUUS

- Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Raitakari, Suvi (2013) Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille? *Janus* 21 (4), 290–297.
- Anttonen, Anneli & Meagher, Gabrielle (2013) Mapping marketisation: concepts and goal. In Gabrielle Meagher & Marta Szebehely (eds.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. *Stockholm Studies in Social Work* 30. Stockholm: Stockholm University, 13–22.
- Bach-Mortensen, Anders Malthe & Goodair, Benjamin & Barlow, Jane (2022) Outsourcing and children’s social care: A longitudinal analysis of inspection outcomes among English children’s homes and local authorities. *Social science & medicine* 313, 115323.
- Berlin, Marie & Kääriälä, Antti & Lausten, Mette & Andersson, Gunnar & Brännström, Lars (2021) Long-term NEET among young adults with experience of out-of-home care: A comparative study of three Nordic countries. *International Journal of Social Welfare* 30 (3), 266–279.
- Cardy, Simon (2010) “Care Matters” and the privatization of looked after children’s services in England and in Wales: Developing a critique of independent “social work practices”. *Social Policy* 30 (3), 430–442.
- Carey, Malcolm (2019) Some Ethical Limitations of Privatising and Marketizing Social Care and Social Work Provision in England for Children and Young People. *Ethics and Social Welfare* 13 (3), 272–287.

- Eriksson, Pia & Korhonen, Päivi (2022) ”Kiitos kun pidätte huolta, että asiat olisi minulla hyvin”. Kysy ja kuuntele -hankkeen loppuraportti. Raportti 3/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeessä. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 181–203.
- Heino, Tarja & Lappalainen, Elina & Ranta, Heikki & Weckroth, Niina (2021) Lastensuojelun 24/7-yksiköt: Palvelutuotannon moninaisuus ja haasteet. Raportti 6/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Heino, Tarja & Pösö, Tarja (2003) Tilastot ja tarinat lastensuojelun tietolähteinä. Yhteiskuntapolitiikka 68 (6), 584–596.
- Huggins-Hoyt, Kimberley & Mowbray, Orion & Briggs, Harold & Allen, Junior L. (2019) Private vs public child welfare systems: A comparative analysis of national safety outcome performance. *Child Abuse & Neglect* 94, 104024.
- Jones, Ray (2015) The end game: The marketisation and privatisation of children’s social work and child protection. *Critical Social Policy* 35 (4), 447–469.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2013) Markkinaratkaisut ja sosiaaliala. Katsaus kunnat ja kilpailu – hankkeen tuloksiin. *Janus* 21 (4), 366–375.
- Kääriälä, Antti (2020) Always a Step Behind? Educational and Employment Transitions among Children in Out-of-home Care. Yhteiskuntapolitiikan väitöskirja Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Laakso, Riitta (2013) Mistä koti huostaanotetulle lapselle? Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Lapinleimu, Henna (2015) Miten markkinoistuminen lävistää lastensuojelua? Sosiaalityöntekijöiden arkkikokemuksia tavoittamassa. Sosiaalityön erikoistumiskoulutukseen kuuluva lisensiaatintutkimus, Tampereen yliopisto.
- Lastensuojelu 2021. Tilastoraportti 22/2022. Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Lith, Pekka (2021) Lastensuojelualan markkinat. Raportti lastensuojelun asiakkaista, palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa. Vantaa: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith.
- Lundström, Tommy & Pålsson, David & Sallnäs, Marie & Shanks, Emilie (2021) A Crisis in Swedish Child Welfare? On Risk, Control and Trust. *Social Work & Society* 19 (1).
- Lundström, Tommy & Sallnäs, Marie & Shanks, Emilie (2020) Stability and change in the field of residential care for children. On ownership structure, treatment ideas and institutional logics. *Nordic Social Work Research* 10 (1), 39–50.
- Meagher, Gabrielle & Lundström, Tommy & Sallnäs, Marie & Wiklund, Stefan (2016). Big business in a thin market: Understanding the privatization of residential care for children and youth in Sweden. *Social Policy & Administration* 50 (7), 805–823.
- Pekkarinen, Elina (2011) Lastensuojelun tieto ja tutkimus. Asiantuntijoiden näkökulma. Verkkojulkaisu ja 51. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.
- Pålsson, David & Backe-Hansen, Elisabeth & Kalliomaa-Puha, Laura & Lausten, Mette & Pösö, Tarja (2022) Licence to Care – Licensing Terms for For-Profit Residential Care for Children in Four Nordic Countries. *Nordic Welfare Research* 7 (1), 23–35.
- Porko, Petta & Heino, Tarja & Eriksson, Pia (2018) Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä. Työpapereita 21/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Shanks, Emilie & Backe-Hansen, Elisabeth & Eriksson, Pia & Lausten, Mette & Lundström, Tommy & Ranta, Heikki & Sallnäs, Marie (2021) Privatisation of residential care for children and youth in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. *Nordic Welfare Research* 6 (3), 128–141.
- Särkelä, Riitta (2016) Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajina vuosina 1990–2010. Sosiaalipolitiikan väitöskirja, Lapin yliopisto. Helsinki: Ensi- ja turvakotien liitto.
- Toikko, Timo (2017) What is the Best Outsourcing Strategy? Nonlinear Association between the Outsourcing Degree of Institutional Care and the Costs of Substitute Care in Child Welfare within Finnish Municipalities. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance* 41(1), 3043.
- Wennberg, Mikko & Rausmaa, Salla & Kortelainen, Jeremias (2020) Erityisen huolenpidon nuorten palvelupolut. Iltan raportit ja selvitykset 2020:3. Helsinki.

TIIVISTELMÄ

Pia Eriksson & Timo Harrikari: Lastensuojelun sijaishuollon palvelutuotannon muutos 2018–2023. Yksityistymisen ja markkinoistumisen trendien tarkastelu

Lastensuojelun sijaishuollon palvelut ovat läpikäyneet viimeisen 20 vuoden aikana radikaalin palvelurakennemuutoksen, jossa yksityisten, pääosin yrityspohjaisten, palveluntuottajien osuus on kasvanut nopeasti ja sijaishuollon kustannukset jatkaneet kasvuaan. Yksityistämisen ja markkinoistumisen kehitys on ollut Suomessa rajumpaa kuin muissa Pohjoismaissa, mutta sitä käsittelevä tutkimus ja yhteiskunnallinen keskustelu on ollut vähäistä.

Artikkelissa tarkastelemme sijaishuollon palvelutuotannon yksityistämiskehitystä Suomessa. Hyödynnämme tarkastelussa aiempia aiheesta laadittuja analyysejä ja tarkastelemme erityisesti vuosina 2018–2023 tapahtunutta kehitystä. Empiirisenä aineistona käytämme Valveri-rekisterin otteita. Lopuksi arvioimme yksityistämisen ja siihen liittyvän markkinoistumisen trendejä laajemmassa viitekehyksessä.

Palveluntuottajien omistuspohjassa tapahtuneiden muutosten trendi on selkeä. Kun vuonna 2018 laitosten toimintayksiköistä 12 prosenttia oli yleishyödyllisten palveluntuottajien ylläpitämiä, tämä osuus oli vuoteen 2022 tultaessa laskenut vajaaseen kahdeksaan prosenttiin, minkä jälkeen se on pysynyt vakaana. Laitospalveluntuottajien määrä on kasvanut tasaisen hitaasti, mutta toimintayksiköiden ja yksityisten palveluntuottajien laitospaikkojen määrä on viiden vuoden aikana lisääntynyt 15 prosenttia. Palveluntuottajien laitospaikat ovat kasvaneet, ja vaikuttaa siltä, että sijaishuollon lisääntyneeseen palvelutarpeeseen ovat vastanneet markkinavetoiset yritykset. Palveluntuotanto keskittyy yhä suuremmille toimijoille, joiden rinnalla toimii pieniä tuottajia. Ammatillisen perhekotihoidon tilanne ei viiden viimeisen vuoden aikana ole juuri muuttunut. Yksityisten palveluntuottajien ammatillisista perhekodeista enää prosentti on yleishyödyllisen toimijan ylläpitämiä.

Viimeisen viiden vuoden tarkastelu osoittaa, että lastensuojelun sijaishuollon palvelutuotannon yksityistämiskehitys on jatkunut samansuuntaisena kuin aikaisempina vuosina. Lähtökohtaisesti sirpaleisen ja monimuotoisen kentän kehityksen tutkiminen, seuraaminen ja arvioiminen on ollut vähäistä. Kehitystrendeillä on suoria vaikutuksia sekä kentän kehitykseen kokonaisuudessaan että yksittäisten lasten tilanteisiin.

KIRJOITTAJAT

Eriksson, Pia, VTT, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (pia.eriksson[at]thl.fi)

Harrikari, Timo, YTT, professori, Helsingin yliopisto (timo.harrikari[at]helsinki.fi)